



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **COLAS CZ, a.s.**, se sídlem Rubeška 215/1, Praha 9, zast. JUDr. Janem Filou, advokátem, se sídlem Šámalova 743/101, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 6. 2018, č. j. MZP/2018/560/675, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, č. j. 8 A 125/2018-82,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2021, č. j. 8 A 125/2018-82, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 6. 2018, č. j. MZP/2018/560/675, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Jana Fily, náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **22.600 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále jen „inspekce“), rozhodnutím z 23. 2. 2018, č. j. ČIŽP/46/2018/1719 (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“), uložila žalobkyni ve výroku I. dle § 88 odst. 3 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“) pokutu ve výši 800.000 Kč, a to za protiprávní jednání spočívající v tom, že v období minimálně od 10. 4. 2017 do 27. 9. 2017 bez výjimky vydané příslušným orgánem ochrany přírody navázela a ukládala zeminu na dvě části pozemku p. č. 227/3 v k. ú. Čikov (o celkové dotčené ploše cca 15 000 m²), který je biotopem zvláště chráněných druhů živočichů, zejména ohrožené koroptve polní (*Perdix perdix*) a kriticky ohrožené kudlanky nábožné (*Mantis religiosa*). Tím porušila zákaz rušení těchto živočichů dle § 50 odst. 1 a 2 ZOPK, dle kterého jsou zvláště chráněni živočichové

chránění ve všech svých vývojových stádiích, přičemž jsou chráněna jimi používaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop a je zakázáno je mimo jiné rušit, tedy nedovoleně zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů. Tím žalobkyně dle inspekce spáchala přestupek podle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK. Ve výroku II. byla žalobkyni uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

[2] Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný rozhodl rozhodnutím z 5. 6. 2018, č. j. MZP/2018/560/675 (dále jen „napadené rozhodnutí“), tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Ten ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Městský soud vymezil, že předmětem rozhodování před správními orgány bylo to, zda žalobkyně naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK, tedy zda porušila zákaz rušení zvláště chráněných živočichů dle § 50 odst. 1 a 2 ZOPK. V tomto směru dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného obстоjí jak z hlediska přezkoumatelnosti, tak z pohledu věcné a procesní správnosti.

[5] Městský soud předně konstatoval, že napadené rozhodnutí není vnitřně rozporné. Neopíralo se totiž o „*domněnky nebo předpoklady*“. Není pochyb o tom, z jakého skutkového stavu žalovaný vycházel, že reagoval na všechny relevantní odvolací námitky, vyšel nejen ze znění zákona, ale také z příslušné judikatury, přičemž žalobkyní tvrzené rozpory jsou jen zdánlivé a opírají se o vytržení jednotlivých formulací žalovaného z jejich kontextu.

[6] Po věcné stránce městský soud nejprve uvedl, že žalobní námitky jsou v podstatě převzetím odvolacích námitek, a proto by bylo možné toliko odkázat na závěry napadeného rozhodnutí. Přesto se však s nimi dále blíže vypořádal. Jednotlivá zjištění plynoucí z důkazů provedených v napadeném řízení svědčí o tom, že se žalobkyně vytýkaného jednání dopustila. Je také třeba vzít v potaz specifika správního trestání v oblasti práva životního prostředí; v němž vystupuje do popředí preventivní funkce odpovědnosti. Městský soud v této souvislosti uvedl, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí v návaznosti na rekapitulaci skutkových zjištění plynoucích z jednotlivých podkladů pro rozhodnutí, resp. z provedených důkazních prostředků, plyne, že žalobkyně navázela a ukládala zeminu na dvě části pozemku p. č. 227/3 v k. ú. Čikov, který je biotopem zvláště chráněných druhů živočichů, zejména ohrožené koroptve polní a kriticky ohrožené kudlanky nábožné, čímž porušila zákaz rušení těchto živočichů, a to navíc i po rozhodnutí o předběžném opatření z 29. 8. 2017, které bylo žalobkyni doručeno dne 30. 8. 2017. Žalobní námitky zpochybňující existenci biotopu nebyly důvodné a navržené důkazy nemohly na věci nic změnit. Postačovalo, že inspekce při své „*jediné*“ návštěvě místa zjistila přítomnost jednoho páru koroptví a jednoho jedinice kudlanky nábožné. Městský soud měl za to, že pokud bylo prokázáno, že daná lokalita splňuje charakteristiku prostředí vhodného pro jejich život a pokud se tam tito jedinci nacházeli, jedná se o jejich biotop. Velikost populace by hrála roli, pokud by šlo o sankci za jejich usmrcení, což však nebyl posuzovaný případ. Rozsahem škodlivé aktivity (navážky) se správní orgány zabývaly a vzaly ji v úvahu i při stanovení trestu. Žalobkyně v této spojitosti také hmatatelně nerozporovala rozsah navážky.

[7] Za důvodné městský soud nepovažoval ani námitky týkající se procesu dokazování. Správní orgány nijak nepřenesly důkazní břemeno na žalobkyni a vyrovnaly se s jejími návrhy a vyjádřeními, včetně hodnocení námitek proti kontrolnímu protokolu a v něm zachyceným zjištěním. Žalobkyně nijak relevantně nezpochybnila příslušné důkazy, resp. jejich zpochybnění neprokázala. Protokol o zajištění důkazu ohledáním ve smyslu § 138

pokračování

zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) neobsahoval skrytý výslech svědka a správní orgány neporušily zásadu zákazu sebeobviňování. Nezákonnost napadeného rozhodnutí nemohla založit ani procesní vada spočívající v neprovedení důkazů způsobem předvídaným v § 53 odst. 6 správního řádu.

[8] Rovněž pokuta byla žalobkyni dle městského soudu uložena v souladu se zákonem. Žalovaný vzal v potaz relevantní kritéria, vyhodnotil polehčující a přitěžující okolnosti a vypořádal se s argumentem poukazujícím na daleko nižší uloženou pokutu v případě, který žalobkyně považovala za srovnatelný s její věcí.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[9] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou založila na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V rámci této rozsáhlé kasační stížnosti kladla opakovaně důraz na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a nedostatečnou oporu skutkových zjištění v obsahu správního spisu.

[10] Stěžovatelka namítla nesprávné právní posouzení věci a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v souvislosti s tím, že se ani rozhodnutí žalovaného, ani rozsudek městského soudu nevypořádaly s časovou působností „trestních“ předpisů. Ačkoli k údajnému spáchání přestupku mělo dojít v době, kdy nabýval účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), tak správní orgány ani městský soud se nezabývaly tím, zda pozdější právní úprava nebyla pro stěžovatelku výhodnější. Dle názoru stěžovatelky přitom byla předchozí právní úprava mírnější, a to mj. s ohledem na možnost přihlídnutí k přitěžujícím okolnostem při stanovování výše pokuty dle zákona o odpovědnosti za přestupky.

[11] Z věcného hlediska stěžovatelka namítla, že nebylo prokázáno, že byl skutek spáchán, resp. že se staly jednotlivé skutečnosti, které jsou jí vytýkány. Jádrem stížnostní argumentace tu spočívá v tom, že nebylo prokázáno, že by pozemek p. č. 227/3 v k. ú. Čikov (v celku ani části dotčené navážkou) byl biotopem zvláště chráněných druhů živočichů, zejména ohrožené koroptve polní a kriticky ohrožené kudlanky nábožné. Závěr o existenci biotopu se totiž dovozuje z jediného zaznamenaného a zdokumentovaného údajného výskytu jednoho páru koroptve a jedince kudlanky nábožné a zhlédnutí jedince blíže neurčeného druhu ještěrky dne 17. 8. 2017, tedy ještě před zahájením řízení o přestupku i samotné kontroly. Tento výskyt je spjat s šetřením inspekce bez přítomnosti stěžovatelky v rámci úkonů předcházejících kontrole. Nikdy předtím ani nikdy potom nebyli žádní jedinci uvedených druhů na místě pozorováni. Nebylo možné vyloučit ojedinělý nebo náhodný výskyt daných jedinců v místě, přičemž není prokázáno, že by se chránění živočichové nacházeli na částech vymezeného pozemku dotčených činností související s navážkou. Žalovaný nepřipustně neprovedl důkazy v této souvislosti navržené stěžovatelkou (zejména výslech svědků) a nevypořádal se s příslušnými odvolacími námitkami. Správní spis také neobsahuje žádný procesně použitelný důkaz o tom, že by stěžovatelka byla původcem navážky, nebo že by svou činností ohrozila jedince zvláště chráněných druhů. Neprůkazné jsou též závěry o plošném rozsahu navážky či o její mocnosti. Spekulativní povahu mají úvahy žalovaného o možném zasypaní jedinců uvedených živočišných druhů. V tomto směru žalobkyně zmiňuje isouvisející vady dokazování. S tím souvisí i to, že závěr o plošném rozsahu navážky se opírá mj. o zaměření zeminy, které na žádost inspekce provedla a

inspekci poté poskytla právě stěžovatelka; to je však v rozporu se zásadou zákazu sebeobviňování.

[12] Naplnění kasačních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. spatřuje stěžovatelka také ve spojení s vadami protokolu o kontrole z 25. 8. 2017, č. j. ČIŽP/46/2017/936 (dále jen „Protokol o kontrole“), a záznamu o úkonech předcházejících kontrole z 23. 8. 2017, č. j. ČIŽP/46/2017/907 (dále jen „Záznam“). Daný protokol totiž vykazuje takové vady, že jej nebylo možné považovat za protokol o kontrole dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Tomuto Protokolu tedy stejně jako Záznamu nebylo možné přisuzovat důkazní váhu, kterou mu přiznal žalovaný i městský soud.

[13] Podobně jsou vadami zatíženy i další písemnosti či dokumenty, jako usnesení inspekce o zajištění důkazu ohledáním z 20. 10. 2017, č. j. ČIŽP/46/2018/2300 (dále jen „Usnesení o zajištění důkazu“), nebo protokol o zajištění důkazu z 20. 10. 2017, č. j. ČIŽP/46/2018/2299 (dále jen „Protokol o zajištění důkazu“). Nebyly totiž splněny podmínky pro zajištění důkazu před zahájením řízení dle § 138 správního řádu. Nebylo zde totiž nebezpečí z prodlení, resp. inspekce tuto svou obavu neodůvodnila; zároveň bylo porušeno např. stěžovatelčino právo účastnit se provádění důkazu. Nesprávně se městský soud také vypořádal s námitkami, dle nichž došlo při zajištění důkazu ke skrytému výslechu pana C., kterého inspekce zastihla na místě.

[14] Městský soud, potažmo již před ním žalovaný, pochybil i v otázce výše sankce a způsobu jejího určení. Stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 800.000 Kč, ačkoli za přestupek dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK lze uložit pokutu maximálně ve výši 1.000.000 Kč; nebyl důvod proti stěžovatelce postupovat takto razantně. Soud se s nedostatečností či vadností odůvodnění takto uložené pokuty řádně nevypořádal. Dané odůvodnění se navíc opírá o neprokázané či spekulativní závěry (již zmíněný rozsah navážky, zasypání jedinců ohrožených druhů zeminou atp.). Nedostatečné je také odůvodnění, které se odvolává na pokuty, které měly být stěžovatelce na poli ochrany přírody a krajiny uloženy již v minulosti, a žalovaný se nevypořádal s podobností nyní posuzované věci s jiným případem, na který upozornila stěžovatelka (stejná skutková podstata, ale řádově nižší pokuta). Žalovaný také nevzal v potaz relevantní polehčující okolnosti, na které stěžovatelka upozorňovala, jakož nezohlednil ani to, že oproti prvostupňovému rozhodnutí nemohl přihlížet k jedné z přitěžujících okolností – ačkoli totiž žalovaný konstatoval, že se inspekce v prvostupňovém rozhodnutí dopustila „dvojího přičítání“, sám tento závěr nepromítl do výše pokuty.

[15] Konečně se stěžovatelka domnívala, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se městský soud ani ve výroku, ani v odůvodnění adekvátním způsobem nevypořádal s jejím návrhem na moderaci pokuty.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

[17] V prvé řadě uvedl, že by Nejvyšší správní soud neměl přihlížet k argumentaci týkající se změny právní úpravy (nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky), neboť ji stěžovatelka nevznesla v žalobě. Především však byl toho názoru, že bylo prokázáno, že stěžovatelka skutek spáchala. V napadeném rozhodnutí se totiž žalovaný podrobně zabýval povahou dotčeného pozemku (jeho vhodností jako biotopu pozorovaných druhů živočichů), charakteristikou kudlanky nábožné a koroptve polní, možnostmi dokazování při překrytí biotopu desítkami tisíc tun zeminy, otázkami souvisejícími s pozorováním jedinců kudlanky nábožné a koroptve polní v blízkosti navážky, jakož i s tím, jaké schopnosti migrace tyto živočichové mají. To vše svědčilo o tom, že se v místě jednalo o

pokračování

biotop daných živočišných druhů, aniž by bylo třeba tuto skutečnost prokazovat např. znaleckými posudky, jak to zmiňovala stěžovatelka.

[18] Rovněž není dle žalovaného možné seznat tak závažné vady Protokolu o kontrole, jak o nich hovoří stěžovatelka. I kdyby v něm nebyly všechny skutečnosti a obsahové náležitosti dle požadavků kontrolního řádu uvedeny zcela výslovně, bylo možné je dovodit, a proto nemohou mít tyto „vady“ žádný vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Podobné se týká rovněž Záznamu. Ten neobsahuje žádný skrytý výslech svědka, nýbrž jen stručné sdělení, které na místě podal přítomný pan C. (že se zeminou pracuje na základě pokynu stěžovatelky), resp. skutečnost, že pan C. inspekci předal zákres týkající se zemních prací v místě, který mu měla dodat stěžovatelka. Taktéž byly splněny podmínky pro provedení důkazu ohledáním dle § 138 odst. 1 správního řádu, přičemž přítomnost stěžovatelky při zajištění důkazu nebyla nezbytná.

[19] Vadou dokazování, která by měla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, není ani to, že inspekce nepostupovala dle § 53 odst. 6 správního řádu. Všechny listiny, jejichž provedení jako důkazu se stěžovatelka domáhala, jsou a byly součástí správního spisu a stěžovatelka se s nimi mohla seznámit a vyjádřit se k nim. Nebyl také důvod provádět důkazy v podobě výsledků navržených svědků, neboť se jednalo o důkazy nadbytečné, s čímž se řádně vypořádal jak žalovaný, tak městský soud.

[20] Porušení zákazu sebeobviňování nepředstavuje skutečnost, že správní orgány vycházely z mapky (zákresu) navážky, kterou inspekci poskytla sama stěžovatelka. K tomuto úkonu inspekce stěžovatelku nijak nenutila či si jej nevynucovala. Co se pak týká samotného rozsahu navážky, ten správní orgány určily transparentně a v dostatečné míře přesnosti pomocí pásma a s využitím funkce výpočtu plochy na veřejně dostupných internetových stránkách www.mapy.cz a www.cuzk.cz.

[21] Za správné žalovaný označil i úvahy, které vedly ke stanovení výše pokuty.

[22] K vyjádření žalovaného podala stěžovatelka repliku. V ní uvedla, že s ohledem na práva vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) není rozhodné, v jaké fázi řízení účastník uplatní námitku týkající se účinků změn předpisů upravujících správní trestání. Dále se stěžovatelka domnívá, že samotná přítomnost jedinců určitého druhu ještě – bez dalšího – neznamená existenci jejich biotopu. Stěžovatelka také pokračovala ve svých námitkách týkajících se procesu dokazování a určení výše pokuty.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

III.1 Námitka nepřezkoumatelnosti

[25] Stěžovatelka uplatnila námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tu opírala o několik aspektů. První představovala skutečnost, že se městský soud nijak nevypořádal s problematikou časové působnosti jednotlivých předpisů, které na věc dopadaly. Nepřezkoumatelnost tvrdila také v souvislosti s tím, že se městský soud nevyslovil k návrhu na moderaci pokuty (ani ve výroku, ani v odůvodnění). Třetí rozměr, kterému se

stěžovatelka věnovala nejpodrobněji a nejrozsáhleji, má spočívat v tom, že se městský soud dostatečně nevypořádal s námitkami, které vznesla k žalobě a které se týkaly meritorních závěrů žalovaného a také procesu dokazování před správními orgány. Námitkou nepřezkoumatelnosti se kasační soud zabýval jako první, neboť z věcného hlediska je možné se věnovat pouze přezkumu rozhodnutí, které vůbec přezkoumatelné je.

[26] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu z 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, z 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a z 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky NSS z 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, z 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, z 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a z 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Současně z rozsudku musí být patrné, jak se správní soud vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací. Nepřezkoumatelnost se přitom může týkat i jen části napadeného rozsudku, přičemž vypořádání žalobních námitek může být i implicitní.

[27] Napadený rozsudek přitom je přezkoumatelný, jak je rozvedeno níže.

[28] Nejvyšší správní soud považuje v rámci stížnostních bodů napadený rozsudek za přezkoumatelný, pokud jde o to, zda se městský soud vyslovil k námitkám vzneseným k věcným závěrům žalovaného a k procesu dokazování před správními orgány (třetí rozměr námítka nepřezkoumatelnosti, jak byl zmíněn v bodě [25] tohoto rozsudku). K jednotlivým žalobním námitkám se krajský soud vyjádřil jak implicitně, tak výslovně, nelze seznat, že by nějakou opomenul. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí již z podstaty nepředstavuje nesouhlas se závěry krajského (městského) soudu, přičemž právě takový nesouhlas je jádrem nyní podané kasační stížnosti. Na tom nic nemění skutečnost, že městský soud většinu námitek vypořádal odkazem na vybrané části napadeného rozhodnutí žalovaného, popř. své úvahy nad tento rámec uvedl jen relativně stručně. Tento postup byl totiž přípustný s ohledem na to, že žalobní námitky v podstatě představovaly zejména „překlopení“ odvolací argumentace a námitek do argumentace žalobní (srov. rozsudek NSS z 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, dle kterého je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil). Tuto skutečnost ostatně městský soud explicitně uvedl (viz body 62 až 64 napadeného rozsudku). Zároveň na tomto místě kasační soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn (srov. rozsudek NSS z 11. 10. 2017, č. j. 3 As 292/2016-67). Městský soud se tak zabýval – a přezkoumal je – i námitkami, které stěžovatelka vznesla až v žalobě, a nikoli již předtím v odvolání. Pokud zmínil, že je stěžovatelka nevyslovila v odvolání, učinil tak pouze proto, že z tohoto důvodu nelze považovat napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné (viz např. bod 71 rozsudku městského soudu a v tomto smyslu nepřiléhavá argumentace v bodě 56 kasační stížnosti).

[29] Nepřezkoumatelným kasační soud neshledává napadený rozsudek ani ve spojení s námitkou, že by se městský soud nepřípustně nevypořádal s problematikou časové

pokračování

působnosti předpisů, které na věc dopadaly. Přitom související námitku, opírající se o čl. 40 odst. 6 Listiny (srov. bod [10] výše), považuje Nejvyšší správní soud za přípustnou, avšak nedůvodnou (k situaci, kdy námitka tohoto typu nebyla uplatněna v žalobě, jako je tomu i nyní, viz přiměřeně rozsudek NSS z 23. 11. 2017, č. j. 9 As 51/2017-41, body 51 a 52).

[30] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že v průběhu doby, kdy měl být dle rozhodnutí správních orgánů přestupek spáchán (od 10. 4. 2017 do 27. 9. 2017), nabyl účinnosti „nový“ zákon o odpovědnosti za přestupky (1. 7. 2017). Ten se na řízení o daném správním deliktu, resp. přestupku, od nabytí jeho účinnosti vztahoval podpůrně k ZOPK. Tuto skutečnost inspekce v prvostupňovém rozhodnutí také reflektovala. Inspekce k tomu na s. 16 svého rozhodnutí uvedla, že „[s]kutková podstata ani výše sankce za uvedené jednání se nezměnily“. Také dodala, a nyní rovněž míří stěžovatelčiny námitky, že v souvislosti s uložením trestu postupovala dle § 37 až 40 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy přihlížela k povaze a závažnosti přestupku, přičemž posoudila význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, význam a rozsah následku přestupku, způsob a okolnosti jeho spáchání, včetně případných polehčujících a přitěžujících okolností. K tomu nyní stěžovatelka uvádí, že dřívější právní úprava byla mírnější. To opírá o to, že § 88 odst. 3 ZOPK, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (*Při stanovení výše pokuty se přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu brozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny.*), neumožňoval nad rámec v něm uvedených kritérií zohledňovat jiné skutečnosti, které naopak připouští zákon o odpovědnosti za přestupky (zde stěžovatelka odkazuje na § 37 a 38 zákona o odpovědnosti za přestupky), které v této souvislosti správní orgány také vzaly v potaz.

[31] K tomu je však třeba uvést, že stěžovatelka interpretuje čl. 40 odst. 6 Listiny (a související právní úpravu) nepřiléhavě. Dle čl. 40 odst. 6 Listiny, který se aplikuje i na správní trestání (viz nálezy Ústavního soudu z 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01), *trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*. Naskytá se tu tedy otázka, s ohledem na aplikovatelnost daného ustanovení, „kdy byl čin spáchán“. Aniž by zde kasační soud hodnotil, zda se v posuzovaném případě jednalo o přestupek pokračující nebo trvající (srov. § 7 a § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky), je zřejmé, že správní orgány nepovažovaly stěžovatelce vytýkaný skutek za jednorázové jednání, nýbrž za jednání trvající v čase (viz formulace „*minimálně od 10. 4. 2017 do 27. 9. 2017*“). V tomto smyslu je třeba z hlediska časové působnosti jednotlivých zákonů odkázat na § 2 odst. 4 písm. a) a c) zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterých *jestliže se zákon změnil během páchání [...] pokračujícího přestupku, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku, [...] trvajícího přestupku, použije se zákon účinný v době, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu*. Bylo tak zcela namístě, aby správní orgány postupovaly dle zákona o odpovědnosti za přestupky. Zároveň tento postup respektuje principy vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny. Již před nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky (a tedy i komplexní subsidiární právní úpravy ke zvláštním zákonům) stejné zásady týkající se časové působnosti „trestních“ předpisů v případě trvajících či pokračujících deliktů formulovala judikatura Nejvyššího správního soudu. K tomu lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009-69, v němž kasační soud dospěl k právnímu závěru, že pokud byl pokračující přestupek páchán za účinnosti starého i nového (tzn. pozdějšího) zákona, považuje se za spáchaný za účinnosti nového zákona, třebaže jeho část (tj. některé dílčí útoky) proběhla před nabytím účinnosti tohoto nového (pozdějšího) zákona. Podmínkou je, že toto jednání bylo přestupkem i podle předchozího zákona (viz zejména bod 15 odkazovaného rozsudku; tam taktéž odkaz na závěry týkající se trvajících přestupků dle

rozsudku NSS z 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44 č. 832/2006 Sb. NSS). V nynější věci přitom platí, jak uvedla ve svém rozhodnutí i inspekce, že jednání vytykané stěžovatelce bylo trestné po celou dobu, kdy k němu mělo docházet, a že ani sankce, kterou bylo možné uložit, se nezměnila.

[32] V tomto ohledu tedy kasační soud konstatuje, že napadený rozsudek netrpí nepřezkoumatelností, ani jinou vadou.

[33] Nepřezkoumatelným rozsudek městského soudu není ani v tom směru, že by se nevypořádal s návrhem na moderaci pokuty. Pokud soud žalobu zamítá, není bezpodmínečně nutné, aby samostatným výrokem rozhodl též o návrhu na moderaci pokuty; to však neznamená, že jeho rozhodnutí nemůže být stíženo nepřezkoumatelností. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38, č. 3172/2015 Sb. NSS, v tomto smyslu plyne, že rozhoduje-li správní soud o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. spojené s návrhem na moderaci (§ 65 odst. 3 s. ř. s.) a neshledá žalobu důvodnou a současně vyšší trestu zjevně nepřiměřenou (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), zamítne žalobu jediným výrokem „žaloba se zamítá“. Je však povinen se s každým návrhem obsaženým v žalobním petitu vypořádat v odůvodnění svého rozsudku (viz body 17 až 19).

[34] V posuzovaném případě městský soud žalobu zamítal a samostatným výrokem o návrhu na moderaci nerozhodl. To tedy nebylo samo o sobě vadou vedoucí k nepřezkoumatelnosti. Podstatné přitom ale je, že se v odůvodnění rozsudku objevují úvahy o daném návrhu, byť jsou relativně stručné či částečně implicitní. Kasační soud zde odkazuje na body 98 a 99 napadeného rozsudku, kde městský soud zhodnotil, že uloženou pokutu považuje za „*reálný odraz porušení zákona se všemi s tím spojenými následky*“, přičemž okolnosti, které k věci uváděla stěžovatelka v souvislosti možností moderace pokuty, „*jsou [...] zcela nerozhodné a žalovaný nijak nepochybil, pokud k nim nepřihlédl*“. Rozsudek městského soudu tedy ani v tomto ohledu nepřezkoumatelností netrpí.

III.2 Hmotněprávní posouzení věci – spáchání přestupku stěžovatelkou

[35] Zásadní část stížnostní argumentace se týká stěžovatelčina tvrzení, že nebylo prokázáno, že by spáchala přestupek, který je jí kladen za vinu, tedy že by se dopustila vlastní činností jednání naplňujícího znaky přestupku, resp. že jednání naplňující znaky přestupku správní orgány spolehlivě neprokázaly. Nejvyšší správní soud v souvislosti s tím konstatuje a předesílá, že tento stížnostní bod považuje za důvodný v tom smyslu, že nebylo s dostatečnou jistotou prokázáno, že se stěžovatelka dopustila přestupku, za který jí byla uložena pokuta.

[36] Kasační soud připomíná, že se dle napadeného rozhodnutí měla stěžovatelka dopustit přestupku dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK, dle kterého *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje*.

[37] S citovaným ustanovením souvisí a) § 50 odst. 1 ZOPK, dle kterého *zvláště chránění živočichové jsou chráněni ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop. Vybrané živočichy, kteří jsou chráněni i uhynulí, stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem*; b) § 50 odst. 2 ZOPK, dle něhož *je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stadia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny*.

pokračování

[38] Závěr správních orgánů o tom, že se na dotčeném pozemku nacházel biotop zvláště chráněných živočichů, do kterého stěžovatelka zasáhla, potažmo že v tomto smyslu porušila v souvislosti s navážením zeminy zákaz rušení těchto živočichů, se opírá především o pozorování při inspekčním šetření dne 17. 8. 2017. Při něm inspekce fotograficky na daném pozemku zachytila pár koroptve polní a jedince kudlanky nábožné, přičemž tohoto jedince zaznamenala i v rámci krátké videosekvence.

[39] Podle Nejvyššího správního soudu však nelze z tohoto pozorování dovozovat tak dalekosáhlé důsledky, jak to posléze učinila inspekce i žalovaný. Na jeho základě tak inspekce sice měla přinejmenším silnou indicii o tom, že by se v místě mohl nacházet biotop vybraných zvláště chráněných druhů živočichů, na druhou stranu šlo v rámci činnosti inspekce před i po zahájení řízení o ojedinělé pozorování, které nebylo podpořeno žádnými dalšími konkrétními zjištěními. Ani správní orgány nijak netvrdily, že by přede dnem 17. 8. 2017 měly povědomost o přítomnosti dotčených zvláště chráněných druhů živočichů v místě. Po uvedeném datu pak již jejich přítomnost cíleně nezjišťovaly, resp. není zaznamenáno, že by se o to snažily či v této snaze uspěly.

[40] Kasační soud v této souvislosti konstatuje, že nikterak nepopírá principy, které se obecně váží k posuzování otázek ochrany přírody a krajiny a odpovědnosti na tomto poli (např. princip předběžné opatrnosti či preventivní funkce odpovědnosti v právu životního prostředí – srov. např. rozsudek NSS z 27. 7. 2011, č. j. 1 As 86/2011-50, č. 2417/2011 Sb. NSS, bod 29), na druhou stranu se stále jedná o problematiku správního trestání. Pro možnost potrestání určité osoby v oblasti odpovědnosti za přestupek platí, že „[v] řízení o přestupku postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu)“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS). Zároveň „[v] řízení o přestupcích platí, že správní orgán je povinen přesně a úplně zjistit skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit podklady pro vydání rozhodnutí. Vina obviněného musí být prokázána nade vší pochybnost“ (rozsudek NSS z 8. 1. 2015, č. j. 9 As 214/2014-48, bod 22). K tomu kasační soud odkazuje též na § 69 odst. 2 větu druhou zákona o odpovědnosti za přestupky, dle které *v pochybnostech správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného*.

[41] V kontextu posuzované věci pak jde to, že nebylo „nade vší pochybnost“ prokázáno, že byla naplněna skutková podstata přestupku, za který byla stěžovatelka potrestána. Nejisté totiž stále zůstává, zda se v daném případě jednalo o biotop pozorovaných živočišných druhů, v němž se odehrával jejich přirozený vývoj, či zda se jednalo o ojedinělý výskyt pozorovaných jedinců v místě, aniž by bylo možné v pravém slova smyslu hovořit o jejich biotopu [pojem biotopu je definován v § 3 odst. 1 písm. k) ZOPK, dle kterého jde o *soubor veškerých neživých a živých činitelů, které ve vzájemném působení vytvářejí životní prostředí určitého jedince, druhu, populace, společenstva. Biotop je takové místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro druhy rostlin a živočichů*].

[42] Ačkoli „pojem biotopu je úzce spojen s výskytem konkrétního druhu rostlin nebo živočichů na určitém území“ (Vomáčka, V. § 3 [Vymezení pojmů]. In: Vomáčka, V. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 32, marg. č. 39), a k tomu přistupuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal (s. 13 až 16), že s ohledem na zjištěnou charakteristiku místa se jedná o prostředí potenciálně vhodné pro trvalý výskyt či hnízdění dotčených živočišných druhů, nebylo možné vyloučit ani to, co tvrdila stěžovatelka. Tím je argument, že se mohlo jednat o ojedinělý výskyt např. v souvislosti s migrací pozorovaných jedinců. Kasační soud si je v této souvislosti sice vědom poznatků,

kteřé k těmto druhům žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl (zjednodušeně řečeno omezené schopnosti letu), sama tato skutečnost však možnost průběžné migrace nevylučuje. V případě kudlanky nábožné žalovaný hovoří např. o jejím současném šíření z jihu na sever.

[43] Pro závěr o spáchání přestupku stěžovatelkou tedy bylo s ohledem na výše uvedené standardy týkající se zjišťování stavu věci třeba postavit závěry správních orgánů na robustnější důkazní bázi. Nabízí se např. opakovaná pozorování svědčící o trvalejší přítomnosti daných druhů v místě, zachycení jejich vývojových stadií, která by prokazovala, že se jednalo o jejich sídla či prostředí pro „*přirozený vývoj*“ apod. (kupř. hnízdiště atp.). S tím pak souvisí také posouzení toho, v jakém období se měla stěžovatelka dopouštět jí připisovaného jednání, zda tedy bylo možné o biotopu vybraných zvláště chráněných druhů mluvit již v době započetí navážení zeminy na předmětný pozemek. Jde o to, zda je tedy důvodný předpoklad, že se již tou dobou zvláště chráněné druhy v místě nacházely – pokud by tomu tak nebylo, nedávalo by ani smysl, aby před započítím činnosti stěžovatelka žádala o výjimku dle § 56 ZOPK, jejíž udělení by vylučovalo stěžovatelčinu odpovědnost, resp. se nabízí otázka, zda bylo možné po stěžovatelce relevantně vyžadovat, aby před navážením zeminy kontaktovala příslušné orgány ochrany přírody s dotazem, zda se nejedná o biotop zvláště chráněných druhů živočichů, jak jí to kupř. na s. 18 napadeného rozhodnutí „radí“ žalovaný. I kdyby pak stěžovatelka eventuálně narušila příslušný biotop nikoli již v době započetí své činnosti, ale až v jejím průběhu (např. v souvislosti s pozdějším „vznikem“ biotopu poté, co se v místě zvláště chráněné druhy živočichů teprve začaly vyskytovat), nelze vyloučit, že by to mělo vliv na výši uložené pokuty (tedy význam doby, po kterou by probíhala činnost, která případně byla v rozporu se zákazem rušení daných živočichů).

[44] V tomto směru také kasační soud s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti nepřisvědčuje úvaze v bodě 68 napadeného rozsudku, dle kterého „[p]okud totiž jedno hledání, rovná se jedno nalezení, jedná se v podstatě o stoprocentní úspěšnost a tím v tomto případě jednoznačné prokázání výskytu tohoto druhu v oblasti.“

[45] S přihlédnutím k tomu, že nebylo s dostatečnou mírou jistoty prokázáno, že stěžovatelka jí vytýkaný přestupek spáchala, resp. spáchala daný skutek v té podobě, jaká je jí kladena za vinu, je nadbytečné či předčasné se nyní zabývat některými souvisejícími stížnostními námitkami. Týká se to např. tvrzení o tom, že většina pozemku zůstala navážením zeminy nedotčena, z čehož stěžovatelka dovozovala, že tím nemůže dojít k relevantnímu rušení zvláště chráněných živočišných druhů, pokud by se v místě vyskytly. Zde kasační soud pouze v obecné rovině poznamenává, že souhlasí s úvahou žalovaného, že není důležité, jaká poměrná část určitého pozemku je činností dotčena, nýbrž že je důležité, zda touto činností dochází k rušení (biotopů) vybraných druhů. Spíše absurdní je vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem (zejména výška a množství navážky) naznačený požadavek stěžovatelky, že by se snad měla existence biotopu dokládat v prostoru pod navážkou – takové zjišťování by již po technické stránce bylo pro správní orgány těžko splnitelné. Za poněkud překvapivý, a ve svém jádru nevěrohodný, považuje kasační soud náznak stěžovatelky, že snad ona nebyla původcem navážky (bod 39 kasační stížnosti), resp. že to nebylo nikdy prokázáno. Z dosavadního průběhu řízení před správními orgány i správními soudy neplyne, že by se stěžovatelka jakkoli distancovala od toho, že je původcem navážky, resp. že k navážení docházelo z jejího popudu. Naopak líčí, jak musela v souvislosti s pracemi na dálnici D1 řešit uložení zeminy. Také není zásadní důvod pochybovat o plošném rozsahu navážky a její mocnosti. Žalovaný sice zjišťování těchto údajů popisuje spíše obecně, resp. se ve spise nenachází jednoznačné doklady o měření pásmem (na které se správní orgány odvolávají), či přesné doklady výpočtu plochy, nicméně výška navážky plyne kupř. z pořízené fotodokumentace a její plochu bylo s ohledem na obecně popsání metody

pokračování

výpočtu akceptovat na základě zaměření doloženého samotnou stěžovatelkou či mapkou předloženou panem C. (k tomu také níže). Blíže se k věci žalovaný vyjádřil na s. 19 napadeného rozhodnutí. Není vyloučeno, že by v dalším řízení tyto údaje mohla stěžovatelka do jisté míry zpochybnit, k tomu by však musela nabídnout hmatatelnější argumentaci (viz bod 68 napadeného rozsudku).

[46] S ohledem na zde uvedené závěry pak také není nezbytné vypořádávat se s námitkami v části IV.v) kasační stížnosti, které se zabývají „vadami dokazování“ v tom směru, že se žalovaný měl opírat o skutečnosti známé mu z úřední činnosti, či o odbornou literaturu, na což neměla mít stěžovatelka dostatečný prostor reagovat. Možnost pro takovou reakci se totiž stěžovatelce nabízí v průběhu dalšího řízení. Podobné se týká i námitek v části IV.vi) kasační stížnosti, kde se stěžovatelka ohrazuje vůči tomu, že správní orgány neprovedly výsledky jí navržených svědků. Návrhy na výsledky těchto osob bude moci stěžovatelka rovněž vznést v dalším průběhu řízení, v jehož rámci bude na správních orgánech, aby takový případný návrh s ohledem na další průběh řízení vyhodnotily a vypořádaly se se zdůvodněním takových návrhů stěžovatelky – eventuálně může jít o argumentaci, pokud ji stěžovatelka vznesla, tak jako v kasační stížnosti, opřenu o závěry rozsudku Městského soudu v Praze z 23. 11. 2018, č. j. 5 A 97/2014-52.

III.3 Další kasační námitky

[47] Ačkoli kasační soud dospěl k závěrům uvedeným v části III.2 tohoto rozsudku, považuje za potřebné vyjádřit se k některým dalším kasačním námitkám, a to zejména k těm, které se týkají dokazování v řízení před správními orgány. Jde totiž o to, zda lze dotčené důkazy (či důkazní postupy správních orgánů) v dalším řízení akceptovat jako relevantní podklady pro nové rozhodnutí ve věci, byť doposud nebyly z hlediska prokázání odpovědnosti stěžovatelky dostatečné.

[48] První okruh námitek se týká Protokolu o kontrole a Záznamu. Protokol o kontrole přitom stěžovatelka zpochybňuje zejména s ohledem na chybějící náležitosti dle § 12 odst. 1 písm. c) a e) kontrolního řádu (neuvedení důvodu přizvání přizvané osoby a neoznačení předmětu kontroly), potažmo proto, že tato kontrola dosud nemá být ukončena. Dle stěžovatelky tak Protokol o kontrole nelze ani považovat za skutečný protokol dle kontrolního řádu. Navíc se daný protokol obsahově opírá především o Záznam, pořízený před samotným zahájením kontroly (bez následného potvrzení při kontrole), přičemž stěžovatelka neměla možnost se daného úkonu zúčastnit. To vše má mít zásadní vliv na (ne)použitelnost Protokolu o kontrole a Záznamu jako důkazu, resp. na jejich důkazní sílu.

[49] V tomto směru může kasační soud odkázat na závěry konstatované již městským soudem (zejména body 81 až 85 napadeného rozsudku). I když Protokol o kontrole vykazoval jisté formální nedostatky (což nakonec připustil i žalovaný), neměly tyto tak fatální následky, jaké jim přisuzuje stěžovatelka. Vhodné by sice bylo, aby důvod přizvání přizvaných osob byl uveden přímo v Protokolu o kontrole, avšak bylo možné jej vysledovat z odkazu na jiné dokumenty („Pověření přizvané osoby ke kontrole z 25. 8. 2017“ – viz s. 20 napadeného rozhodnutí). Předmět kontroly pak byl výslovně uveden také v pověření přizvaných osob a plynul z textu Protokolu o kontrole či z předcházejícího oznámení o zahájení kontroly (viz s. 20 napadeného rozhodnutí). Jak uvedl i městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 4. 10. 2018, č. j. 9 As 190/2017-29 (zejména bod 11), podobné formální nedostatky protokolů o kontrole nemají vliv na jejich použitelnost v dalším řízení. Přestože se pak závěry o zjištění přítomnosti jedinců zvláště chráněných druhů živočichů opírají zejména o Záznam (a k němu připojenou foto a videodokumentaci), nikoli primárně o Protokol o kontrole, je tu zjevně dána stěžovatelkou požadovaná

souvislost mezi Záznamem a Protokolem o kontrole, přičemž tyto podklady jsou následně použitelné jako důkaz ve správním řízení. Kontrolu je také třeba považovat za ukončenou, a to ve smyslu § 18 písm. b) kontrolního řádu dnem doručení vyřízení námitek. Na tom nic nemění ani stěžovatelkou tvrzené nedostatky Protokolu o kontrole, které byly toliko formální povahy (viz výše v tomto odstavci).

[50] Ostatně stěžovatelčina argumentace míří spíše tím směrem, že věcně s danými dokumenty a v nich zachycenými zjištěními polemizuje s tím, že je nepovažuje za dostatečné pro závěry o její odpovědnosti za přestupek. V tom jí sice dal kasační soud shora zapravdu, to ale nic nemění na tom, že z nich inspekce a žalovaný mohli pro účely správního řízení vycházet jako z jednoho z podkladů pro svá rozhodnutí.

[51] Dále stěžovatelka vyjádřila výhrady k Usnesení o zajištění důkazu a Protokolu o zajištění důkazu (viz bod [13]). V tomto ohledu však Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry uvedenými v bodech 78 a 79 napadeného rozsudku.

[52] Úvodem lze k takto nastoleným námitkám uvést, že stěžovatelka některé závěry městského soudu pochopila nesprávně. Městský soud sice konstatoval, že např. námitku týkající se údajného výsledku pana C. při zajištění důkazu dne 27. 9. 2017 stěžovatelka nevznesla v odvolání, pročez ji v řízení před soudem nelze považovat za důvodnou; mohl tak vzniknout dojem, že se městský soud danou námitkou sám odmítl zabývat (v rozporu s usnesením rozšířeného senátu NSS z 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Tak tomu ale není. Zmíněný způsob vypořádání námitky se týká spíše roviny nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí (v tomto směru se tedy skutečně žalovaný námitkou, kterou stěžovatelka neuvedla v odvolání, nemohl zabývat). V bodě 79 svého rozsudku se však městský soud k dané námitce vyjádřil. Lze s ním souhlasit v tom, že se daného dne nejednalo o skrytý výsledek pana C., neboť na místě pan C. pouze uváděl, co dělal přímo v průběhu zajišťování důkazu. Stěžovatelka měla k vyvrácení sdělení pana C. prostor v rámci správního řízení. Neuvedla však taková tvrzení, která by zjištění uvedená v Protokolu o zajištění důkazu vyvracela (dle městského soudu se mohlo jednat kupř. o to, že pan C. v místě nebyl, že není jisté, nebo že nepracoval na základě objednávky pro stěžovatelku). K údajné nesprávnosti plánu (práci) poskytnutého panem C. stěžovatelka také ničeho neuvedla.

[53] Ve zbytku k danému okruhu námitek kasační soud uvádí, že ve vazbě na rozhodnutí žalovaného se městský soud k dané problematice – s ohledem na formulaci žalobních bodů – vyjádřil dostatečně (viz bod [28] výše). Není sice zcela vhodné, že inspekce Usnesení o zajištění důkazu vypracovala téměř měsíc po samotném zajištění důkazu, to ale nic nemění na jeho zákonnosti, resp. na tom, že naplňuje požadavky upravené v 138 odst. 1 správního řádu, a to zejména ve spojení s následným rozhodnutím žalovaného o odvolání proti Usnesení o zajištění důkazu z 30. 1. 2018, č. j. MZP/2018/560/245. V něm žalovaný doplnil odůvodnění napadeného usnesení a vypořádal se s výhradami, které vůči němu směřovaly. Tento postup byl přípustný s ohledem na to, že na rozhodnutí správního orgánu I. stupně a rozhodnutí o oprávněném prostředku je třeba nahlížet jako na jeden celek, tudíž případně „[m]ezery v odůvodnění rozhodnutí o odvolání, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, proto mohou zaplnit argumenty obsažené již v rozhodnutí prvního stupně“ (rozsudek NSS z 11. 10. 2018, č. j. 7 As 276/2017-28, bod 28, či rozsudek NSS z 30. 10. 2020, č. j. 7 As 124/2019-20, bod 16). V uvedeném rozhodnutí z 30. 1. 2018 přitom žalovaný přezkoumatelně doplnil důvody, pro které byly splněny požadavky § 138 správního řádu, včetně toho, proč nebyla účast stěžovatelky při zajištění důkazu nezbytná (viz také bod 78 napadeného rozsudku). V kasační stížnosti však stěžovatelka na tyto skutečnosti dostatečně nereaguje, neboť stále vede polemiku se samotným Usnesením o zajištění důkazu, aniž by

pokračování

brala ohled na rozhodnutí o odvolání proti tomuto usnesení (které, jak již bylo řečeno, příslušné námitky vypořádává).

[54] Nelze také hovořit o porušení zákazu sebeobviňování, pokud žalovaný vycházel z mapky s vymezením skládky zeminy, kterou inspekci poskytla sama stěžovatelka.

[55] U zákazu donucování k sebeobviňování jde, jak uvádí i žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, především o právo odepřít výpověď. Součinnost, kterou stěžovatelka inspekci poskytla, však nelze za výpověď považovat. Inspekce stěžovatelku ani nijak nedonucovala k poskytnutí daných informací (mapky). Naopak z Protokolu o kontrole vyplývá, že sama stěžovatelka navrhla, že se navážka nebude rozšiřovat na dosud nedotčené plochy. Pro tento účel měla stěžovatelka zajistit geodetické zaměření plochy dotčené navážkou. V této souvislosti žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti příhodně odkázal na usnesení Ústavního soudu ze 14. 3. 2013, sp. zn. IV. ÚS 158/13, dle kterého *„právo neobviňovat sám sebe je primárně spojeno s respektováním vůle obviněné osoby nevypovídat. Jako obecně uznávané právo v právních systémech smluvních stran Úmluvy i jinde nevztahuje se na užití dokumentů, jež mohou být od obviněného získány donucením, existujících nezávisle na vůli obviněného, jako např. dokumentů získaných na základě příkazu k prohlídce, vzorků dechu, krve, moči a krevní tkáně pro účely testování DNA [...] [P]okud statutární orgán obchodní (či jiné) společnosti poskytne záznamy a dokumenty společnosti, jeho jednání nezakládá svědecké sebeobviňování; je nicméně chráněn proti obviňování sebe sama vlastním ústním svědectvím.* V dané věci tedy nelze hovořit o tom, že by stěžovatelka byla k něčemu donucována, zejména k „výpovědi“. Nadto se jeví vzhledem o okolnostem věci jako nanejvýš nepravděpodobné tvrzení stěžovatelky, že ta „netušila“, že daný podklad může být využit ve správním řízení.

[56] S přihlédnutím ke shora uvedeným závěrům (zejména část III.2 tohoto rozsudku) nepovažuje Nejvyšší správní soud za nutné se podrobně vyjadřovat ani k námitkám týkajícím se výše uložené pokuty. Tato otázka totiž závisí na dalším průběhu řízení, jak z toho pohledu, zda bude spáchání přestupku stěžovatelkou s dostatečnou mírou jistoty prokázáno, tak z toho hlediska, jak bude skutek na základě dalšího průběhu řízení vymezen (např. časové hledisko – po jakou dobu byl případně biotop zvláště chráněných druhů živočichů rušen). To se týká rovněž vypořádání argumentace opírající se o srovnání s jinými případy, kdy byla též ukládána pokuta za přestupek dle § 88 odst. 1 písm. e) ZOPK.

[57] Již nyní však je zřejmé, že žalovaný v dalším řízení, pokud opět dospěje k závěru o spáchání přestupku stěžovatelkou, bude muset jinou formou zohlednit tvrzenou recidivu stěžovatelky. V napadeném rozhodnutí sice uvádí příklady rozhodnutí, jimiž byly stěžovatelce uloženy pokuty za porušení ZOPK, avšak tato rozhodnutí nedostatečně specifikuje. Prosté uvedení čísla jednacího takového rozhodnutí se stručným označením věci, dotčeného ustanovení ZOPK a výše pokuty totiž není z hlediska přezkoumatelnosti související úvahy žalovaného dostatečné. Není např. vůbec zřejmé, že kdy tato rozhodnutí jsou, resp. jaká doba uplynula od spáchání odkazovaných přestupků (potažmo dříve správních deliktů); právě plynutí času může mít na posouzení recidivy jako přítěžující okolnosti vliv. Dalším problematickým aspektem – i z hlediska přezkoumatelnosti – napadeného rozhodnutí je skutečnost, že v napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že již nebude přihlížet k přítěžující okolnosti, kterou inspekce v prvostupňovém rozhodnutí spatřovala v tom, že stěžovatelka navážela zeminu bez výjimky ze zákazů dle § 56 ZOPK. Žalovaný totiž sice správně uvedl, že takový závěr inspekce představoval porušení zákazu dvojího přičítání, avšak výslovně toto konstatování nepromítl do dalšího odůvodnění výše sankce – zda tedy odpadnutí této přítěžující okolnosti má či nemá na výši pokuty vliv.

Nejvyšší správní soud v tomto směru nijak nepředjímá možné budoucí úvahy žalovaného, je však třeba, aby se tyto v odůvodnění objevily.

IV. Závěr a náklady řízení

[58] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako důvodnou. Jelikož by městský soud vázán názorem Nejvyššího správního soudu mohl rozhodnutí žalovaného pouze zrušit a vrátit věc žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud současně o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.]. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Bude na něm zejména znovu posoudit, zda se stěžovatelka dopustila vytýkaného přestupku, a to s přihlédnutím k tomu, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (blíže část III.2 tohoto rozsudku). V tomto smyslu byl tedy naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (kasační soud dodává, že s ohledem na své rozhodovací důvody neprováděl důkazy navržené stěžovatelkou, přičemž obsahem správních spisů, pokud je stěžovatelka navrhla k důkazu, se ve správním soudnictví zpravidla nedokazuje; přitom rozhodoval bez jednání, což je dle § 109 odst. 2 s. ř. s. pravidlem). Zároveň bude na žalovaném, aby se v dalším řízení případně vypořádal s některými aspekty týkajícími se výše uložené pokuty, které nebyly přezkoumatelně odůvodněny (bod [57]).

[59] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Za dané situace Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů v řízení o žalobě i o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.

[60] Žalovaný v řízení o žalobě ani v řízení o kasační stížnosti procesně neuspěl, a proto nemá právo na náhradu svých nákladů těchto řízení. Stěžovatelka měla v obou řízeních procesní úspěch, má proto právo na náhradu nákladů v plné výši. Stěžovatelka vynaložila soudní poplatky v celkové výši 9.000 Kč (3.000 Kč za žalobu, 1.000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a 5.000 Kč za kasační stížnost). Žalovaný je proto povinen jí tyto vynaložené náklady nahradit. Zde Nejvyšší správní soud poznamenává, že i když návrh na přiznání odkladného účinku nebyl v řízení před městským soudem úspěšný, neznamená to bez dalšího, že náklady vynaložené v souvislosti s tímto úkonem jsou náklady nedůvodnými ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Využití možnosti podat návrh na přiznání odkladného účinku žaloby (resp. na vydání předběžného opatření) jako institutu výslovně upraveného v s. ř. s., aniž by šlo o zjevné zneužívání tohoto institutu (např. co do počtu opakovaných návrhů), nákladem nedůvodně vynaloženým k ochraně práv ve shora uvedeném smyslu není. Nic na tom nemění ani ta skutečnost, že takový návrh nebyl úspěšný, a tedy nevedl k přiznání odkladného účinku žaloby či vydání předběžného opatření. Rozhodný je pouze úspěch účastníka ve věci samé.

[61] Stěžovatelka byla v řízení o žalobě zastoupena advokátem JUDr. Janem Filou. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). V řízení o žalobě poskytl dva úkony právní služby, a to přípravu a převzetí zastoupení a podání žaloby [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby tedy stěžovatelce náleží mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13

pokračování

odst. 4 advokátního tarifu), celkem tedy 6.800 Kč (zástupce stěžovatelky přitom není plátcem DPH, a proto se jeho odměna nezvyšuje o částku, která odpovídá sazbě této daně).

[62] V řízení o kasační stížnosti byla stěžovatelka taktéž zastoupena JUDr. Janem Filou, který v tomto řízení učinil dva úkony, a to podání kasační stížnosti a další písemné podání, za které stěžovatelce náleží odměna ve výši 6.800 Kč (2×3.100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů 2×300 Kč). Tyto náklady přiznal dle § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Soud doplňuje, že stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů za přípravu a převzetí zastoupení, neboť ji zástupce zastupoval již v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného, a s věcí tedy již musel být podrobně obeznámen.

[63] Celkem je tak žalovaný povinen nahradit stěžovatelce náklady řízení ve výši 22.600 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce JUDr. Jana Fily. K jejímu zaplacení Nejvyšší správní soud určil přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 17. října 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu