



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **CZ GOLF INVESTMENT, a.s.**, se sídlem Opletalova 1284/37, Praha, zast. Mgr. Ing. Petrem Lhotským, advokátem, se sídlem Na Pankráci 322/26, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2024, č. j. 10 A 144/2023-85,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2024, č. j. 10 A 144/2023-85, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci

[1] Kasační stížností žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který zrušil rozhodnutí ze dne 25. 9. 2023, č. j. MZP/2023/221/1186, a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[2] Uvedeným rozhodnutím stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 15. 2. 2023, č. j. ČIŽP/44/2023/1074, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč za spáchání přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), kterého se žalobkyně dopustila tím, že na lokalitě Ludvíkovický rybník (v kat. území Ludvíkovice, na pozemku parc. č. 604/1) nesplnila opatření k nápravě podle § 86 téhož zákona, které jí uložila Česká inspekce životního prostředí rozhodnutím ze dne 24. 2. 2009, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR02/0617749.003/08/UJU.

[3] Opatření k nápravě v daném případě spočívá v obnově funkcí – rekonstrukci Ludvíkovického rybníka, který splňuje charakteristické etologické nároky pro přirozený vývoj obojživelníků, a má (byť jen zčásti) kompenzovat následky neoprávněných zásahů, kterých se žalobkyně dopustila porušením podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů a volně žijících ptáků při výstavbě „*Sportovního a rekreačního areálu golf resort Ústí nad Labem*“ na lokalitě „*Všebořický lalok*“ (v kat. území Všebořice, na pozemku parc. č. 898/49) v mezidobí duben až září 2006, za což jí byla uložena pokuta. Protože navrácení nedovoleně změněné části přírody a krajiny do původního stavu bylo prakticky nemožné a především neúčelné, Česká inspekce životního prostředí uložila žalobkyni, aby provedla právě toto náhradní opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a to do 3 let od nabytí právní moci výše uvedeného rozhodnutí, tj. do 13. 3. 2012.

[4] Po zhotovení projektové dokumentace, provedení průzkumů a analýz požádala žalobkyně o přehodnocení náhradního opatření k nápravě, čemuž správní orgán I. stupně nevyhověl, stejně jako posléze podané žádosti o obnovu řízení, kterou zamítl rozhodnutím ze dne 29. 3. 2012, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR03/0617749.003/12/UJU (výrok I.); současně tímto rozhodnutím ovšem vyhověl žádosti žalobkyně a vydal nové rozhodnutí podle § 101 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kterým prodloužil lhůtu ke splnění náhradního opatření k nápravě do 1. 1. 2014 (výrok II.).

[5] Na základě podnětu obce Ludvíkovice a provedené kontroly správní orgán I. stupně zjistil, že žalobkyně povinnost uloženou podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nesplnila; neprojevila a ani jinak neprokázala snahu o započetí prací směřujících ke splnění uloženého nápravného opatření, pročež správní orgán I. stupně dne 8. 9. 2014 vydal příkaz, kterým žalobkyni uložil pokutu 2 000 000 Kč. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, jehož důsledkem byl příkaz zrušen, řízení pokračovalo a správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 26. 1. 2015, č. j. ČIŽP/44/OOP/SR01/1408583.004/15/UJU, uložil žalobkyni pokutu ve výši 2 000 000 Kč za správní delikt (nyní přestupek) podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, který byl spáchán dnem 2. 1. 2014. Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2015, č. j. 620/530/154, 25775/ENV/15, stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil napadené rozhodnutí. Žalobkyní podanou žalobu proti odvolacímu rozhodnutí zamítl městský soud rozsudkem ze dne 27. 6. 2018, č. j. 3 A 73/2015-53; kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 1. 2019, č. j. 6 As 264/2018-42.

[6] Z podnětu Správy národního parku České Švýcarsko provedl správní orgán I. stupně další kontrolu, resp. inspekční šetření a zjistil, že Ludvíkovický rybník je v havarijním stavu, nebyly na něm provedeny žádné práce související s obnovou jeho funkcí. Správní orgán I. stupně tedy zahájil přestupkové řízení a vydal rozhodnutí, kterým opět uložil žalobkyni pokutu ve výši 2 000 000 Kč za přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož se žalobkyně dopustila tím, že v období od 8. 9. 2014 do 2. 9. 2020 nesplnila svoji povinnost provést náhradní opatření k nápravě. Podané odvolání žalobkyně stěžovatel zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

## 2. Rozhodnutí městského soudu

pokračování

[7] Proti odvolacímu rozhodnutí stěžovatele podala žalobkyně žalobu, které městský soud vyhověl – napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení podle § 78 odst. 1 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)

[8] V odůvodnění rozsudku městský soud vysvětlil, že důvodnou shledal žalobní námitku týkající se porušení zásady *ne bis in idem*, podle níž nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro stejný skutek. Podle městského soudu je přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny jednorázovým deliktem s trvajícím následkem. Nesplnění náhradního opatření bylo dokonáno dne 2. 1. 2014 tím, že žalobkyně nevykonala uloženou povinnost do 1. 1. 2014. Právě za toto jednání byla žalobkyni rozhodnutím ze dne 26. 1. 2015 uložena pokuta 2 000 000 Kč. V nyní souzené věci byla žalobkyně rozhodnutím ze dne 15. 2. 2023 opakovaně potrestána za jednání, kdy rovněž nesplnila povinnost uloženou do 1. 1. 2014. Od prvního případu se jednání odlišuje v tom, že žalobkyni je kladeno za vinu, že svoji povinnost nesplnila ani dále ve vymezeném období od 8. 9. 2014, kdy jí byl doručen příkaz v předchozí věci, do 2. 9. 2020, kdy bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení přestupkového řízení v této věci. V uvedeném období však jen trval následek, tedy nesplněná povinnost vyvolaná tím, že žalobkyně včas nekonala. Za to už byla žalobkyně sankcionována, a proto je podle názoru městského soudu nynější potrestání druhým potrestáním za stejný skutek – „nesplnění náhradního opatření do 1. 1. 2014“.

### 3. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[9] Stěžovatel podal kasační stížnost, neboť je přesvědčen, že rozsudek městského soudu je nezákonný, navíc zatížený zmatečností z důvodu porušení pravidel pro obsazování soudu – před zahájením jednání došlo ke změně členů senátu 10 A, přičemž tato změna nebyla podle stěžovatele učiněna v souladu s rozvrhem práce a nebyla při jednání ani v písemném vyhotovení rozsudku řádně odůvodněna; navíc mohla mít vliv na čas odpovídající tomu, aby se všichni členové senátu mohli seznámit se spisovým materiálem.

[10] Nezákonnost rozsudku stěžovatel spatřoval v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem, podle něhož je přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny jednorázovým přestupkem spočívajícím v tom, že povinná osoba nesplnila uložené náhradní opatření včas. V daném případě tím, že žalobkyně do 1. 1. 2014 nesplnila náhradní opatření k nápravě, vyvolala protiprávní stav spočívající v absenci přiměřené kompenzace uložené podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tím, že v rozhodnutí o uložení náhradního opatření k nápravě byla stanovena lhůta k jeho splnění, byla sledována určitost a komplementární kontrolovatelnost plnění ukládané povinnosti. Podle stěžovatele tedy není dodržení určené lhůty samo o sobě zákonem chráněným zájmem; tím je zde splnění uloženého opatření sledujícího zájem na ochraně přírodních hodnot a ekologických funkcí dotčené části přírody. Tento zájem se uplynutím stanovené lhůty nevytrácí, trvá nadále až do provedení uloženého opatření, což se nestalo. Žalobkyně nesplnila uložené náhradní opatření k nápravě. Právě v tom podle stěžovatele spočívá trvání přestupku a stanovená lhůta je jen mezní hranicí oddělující stav souladný se zákonem od stavu protiprávního. Výklad městského soudu by vedl k nežádoucímu stavu, kdy po uložení první pokuty by žalobkyně mohla bez dalšího pokračovat v protiprávním jednání, a nemohla by

tak být donucena ke splnění náhradního opatření k nápravě, které jí bylo uloženo jako kompenzace následků jejího dřívějšího nedovoleného jednání.

[11] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[12] Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Oba účastníci řízení byli při zahájení jednání seznámeni s obsazením senátu, jehož zpochybnění poté, co stěžovatelka neuspěla, považuje žalobkyně za čistě účelové a rovněž nesprávné; viz pravidla pro zastupování členů senátu obsažená v rozvrhu práce. Podle žalobkyně městský soud přesvědčivě dovedl, že daný přestupek je jednorázovým deliktem s trvajícím následkem. Podstatným znakem přestupku je totiž způsobení protiprávního stavu, nikoli jeho udržování; viz zejm. použití dokonavého vidu sloves ve skutkové podstatě přestupku. K tomu též žalobkyně poznamenala, že domoci se splnění náhradního opatření lze prostřednictvím výkonu rozhodnutí, kterým bylo toto opatření uloženo, na což poukázal i městský soud. Donucení k realizaci náhradního opatření je tak objektivně možné nezávisle na opakovaném ukládání sankcí za přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny.

#### 4. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud (NSS) nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku městského soudu, je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo, a jedná za něj pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je vyžadováno pro výkon advokacie. Poté NSS přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

##### 4.1. K tvrzené zmatečnosti řízení

[15] Nejprve ke zmatečnosti řízení, která podle stěžovatele spočívá v tom, že rozhodující senát městského soudu byl nesprávně obsazen. Tento závěr Nejvyšší správní soud nesdílí, naopak je toho názoru, že rozhodující senát městského soudu byl obsazen správně a ve věci rozhodovali zákonní soudci. Princip zákonného soudce je jednou ze záruk nezávislého a nestranného rozhodování a o jeho porušení jde vždy, když věc projedná a rozhodne senát, který k tomu nebyl podle předem daných pravidel povolán rozvrhem práce.

[16] V tomto případě věc napadla senátu 10 A městského soudu a byla rozhodována tímto senátem sestávajícím podle rozvrhu práce z vzájemně se zastupujících předsedů senátu: Viery Horčicové a Jaromíra Klepše a dále ze soudce Vladimíra Gabriela Navrátila. Věc jako předseda senátu rozhodoval Jaromír Klepš, který také řídil jednání dne 29. 8. 2024. Ze zvukového záznamu jednání na CD nosiči, jenž je součástí soudního spisu (č. l. 83), plyne,

pokračování

že předseda senátu po zahájení jednání seznámil účastníky s tím, že věc projedná a rozhodne senát ve složení: předseda Jaromír Klepš, soudkyně Andrea Veselá a Sylvie Svobodová; u řádných členů senátu 10 A uvedených výše totiž v daný den nastaly „*nepředvídané překážky osobního charakteru*“, a proto podle pravidel pro zastupování v rozvrhu práce věc projednal a rozhodl senát ve složení se jmenovanými soudkyněmi. Toto odůvodnění stěžovatel v kasační stížnosti naprosto pomíjí a bez bližší argumentace zpochybňuje sestavení senátu kvůli tomu, že soudkyně Andrea Veselá a Sylvie Svobodová nejsou zařazeny do soudního oddělení 10. To ovšem neznamená, že by se mělo jednat o složení senátu sestavené v rozporu s rozvrhem práce.

[17] Jak případně poznamenala žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, je nutno nahlédnout do rozvrhu práce (aktuálního v době rozhodování), jenž v pravidlech pro zastupování na úseku správního soudnictví v části 6., bodě VI. 3., stanoví mj. jasná pravidla pro zastupování člena senátu, který nemůže z důvodu nepřítomnosti nebo vyloučení anebo z jiných důvodů stanovených zákonem věc projednat a rozhodnout. V takovém případě člena senátu „*zastoupí jiný člen senátu, není-li ho, pak podle abecedního pořadí členové senátu zastupujícího oddělení, kteří nejsou předsedy senátu. Působí-li v zastupujícím oddělení více členů senátu, kteří nejsou předsedou senátu, zastoupí nepřítomného (vyloučeného) soudce ten z nich, jehož příjmení je podle abecedního pořadí výše, má-li věc lichou spisovou značku (určeno podle běžného čísla rejstříku), další člen senátu zastupujícího oddělení zastoupí nepřítomného (vyloučeného) člena senátu, má-li věc sudou spisovou značku (určeno podle běžného čísla rejstříku)*“.

[18] Podle části 6., bodu VI. 5. rozvrhu práce: „*Zastupující soudní oddělení působí v pořadí uvedeném v tabulkové části rozvrhu práce.*“ V ní jsou uvedena jako zastupující soudní oddělení 8 a 9, v nichž byly zařazeny právě soudkyně Andrea Veselá (jako další člen zastupujícího oddělení 8, který není předsedou senátu a který zastupuje pro věci sudé spisové značky) a Sylvie Svobodová (jako jediný člen zastupujícího oddělení 9, který není předsedou senátu). Jednoduše vyjádřeno, jestliže věc předsedal Jaromír Klepš, přičemž z důvodu nepřítomnosti ostatních členů senátu 10 A věc projednal a rozhodl v senátu sestaveném z výše jmenovaných soudkyň, nejednalo se o zmatečné řízení. Nic na tom nemění ani časový aspekt, na který upozornil stěžovatel s tím, zda se zastupující soudkyně mohly seznámit se spisovým materiálem. Z pohledu Nejvyššího správního soudu k tomu lze – opět s poukazem na připojený záznam z jednání – poznamenat pouze tolik, že obsah soudního i správního spisu předseda senátu souhrnně rekapituloval v průběhu samotného jednání, takže se s ním nepochybně zastupující soudkyně seznámily touto formou, pokud tak jako právní profesionálky neučinily dříve v rámci přípravy na jednání.

#### 4.2. Otázka porušení zásady *ne bis in idem*

*/povaha přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny/*

[19] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou zpochybňující závěr městského soudu, podle něhož došlo k porušení zásady *ne bis in idem* (nikoli dvakrát v téže věci), a to v návaznosti na povahu přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny.

[20] Zásada *ne bis in idem* je upravena na ústavní úrovni v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož nikdo nemůže být trestně stíhán, tedy ani potrestán, za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Jakkoli je tato zásada formulována pro oblast trestního práva, uplatní se i v oblasti správního práva; využití pro správní trestání dovodila judikatura – viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003-44, č. 1038/2007 Sb. NSS, a ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS. Následně zásada *ne bis in idem* našla svůj odraz také v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a to konkrétně v § 77 odst. 2 věť první: „*Nikdo nemůže být obviněn z přestupku za skutek, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto.*“

[21] Nerespektování této překážky přestupkového řízení v praxi může vést právě k porušení zásady *ne bis in idem*, které dovodil městský soud, dle jehož názoru se v nyní souzené věci jedná o jednorázový přestupek s trvajícím následkem, nikoli trvajícím přestupkem; k tomu srov. § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky, který stanoví, že trvajícím přestupkem „*je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán*“ (důraz přidán NSS).

[22] V tomto ohledu je třeba poznamenat, že trvajícím přestupky nesmějí být zaměňovány s přestupky, k jejichž zákonným znakům náleží jen vyvolání, nikoli udržování protiprávního stavu, i když je s takovými přestupky následné trvání protiprávního stavu logicky spojeno – srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky, podle níž „*typickým příkladem takových přestupků, které sice mohou na první pohled vypadat jako trvajícím, avšak jimi nejsou, protože u nich nelze hovořit o udržování protiprávního stavu, jsou přestupky spočívající v nesplnění oznamovací povinnosti (např. podle § 76a odst. 4 písm. b) zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, se držitel zbrojního průkazu skupiny A až E, držitel zbrojního průvodního listu pro tranzit zbraně anebo střeliva nebo držitel evropského zbrojního pasu dopustí přestupku tím, že neprodleně neohlásí útvaru policie ztrátu nebo odcizení zbraně kategorie A, B nebo C, střeliva do této zbraně, zbrojního průkazu nebo průkazu zbraně). V těchto případech je pro společnost nejnebezpečnější způsobení protiprávního stavu, na rozdíl od trvajících přestupků, pro které je typické, že stupeň nebezpečnosti přestupku se postupem času nemění nebo se ještě zvětšuje tím více, čím déle čin trvá*“ (sněmovní tisk č. 550/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 8, 7. volební období 2013-2017, www.psp.cz).

[23] Podobně uvažoval rovněž městský soud, byť se nejednalo o nesplnění oznamovací, ale kompenzační povinnosti. Podle jeho názoru jádrem jednání žalobkyně bylo jednorázové nesplnění kompenzační povinnosti ve stanovené lhůtě – „*nesplnění náhradního opatření do 1. 1. 2014*“. Tento časový aspekt však není výslovně vyjádřen ve skutkové podstatě přestupku, za který byla žalobkyni uložena pokuta; viz § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že „*neuveďte poškozenou část přírody chráněnou podle tohoto zákona do původního stavu nebo nesplní opatření k nápravě podle § 86 či přiměřená náhradní opatření podle § 67 odst. 4*“ (důraz přidán NSS).

pokračování

[24] Na druhou stranu skutková podstata tohoto přestupku používá dokonavého vidu u obou použitých sloves („*neuveďe*“ nebo „*nesplní*“), což by mohlo nasvědčovat závěru o jednorázovém nesplnění povinnosti, jak ostatně poukazuje i žalobkyně; k tomu srov. *a contrario* též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, v němž soud mj. s poukazem na jazykový výklad uvedl, že „*užití nedokonavého vidu slovesa ‚provazuje‘ nasvědčuje trvajícím deliktu*“ (v daném případě se jednalo o pokutu uloženou dopravci, který provozuje linkovou osobní dopravu bez licence). Nicméně, jak známo, jazykový výklad je jen prvotním východiskem, které pomáhá ujasnit si smysl a účel právní normy (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, č. 30/1998 Sb.). A tím je podle názoru Nejvyššího správního soudu v daném případě snaha postihnout omisivní jednání, jehož „jádro“ definované jako přestupek je dáno vyvoláním a následným udržováním protiprávního stavu spočívajícího v tom, že není splněno opatření k nápravě podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, který stanoví:

- (1) „*Kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní části přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je povinen navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné. O možnosti a podmínkách uvedení do původního stavu rozhoduje orgán ochrany přírody.*“
- (2) „*Jestliže uvedení do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Jejich účelem je kompenzovat, byť jen z části, následky nedovoleného jednání.*“
- (3) „*Uložením povinnosti uvedení do původního stavu či náhradního opatření není dotčena povinnost náhrady škody podle jiných předpisů ani možnost postihu za přestupek nebo protiprávní jednání či trestný čin.*“

[25] Citované ustanovení je nutno vnímat jako nedílnou součást skutkové podstaty přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny, u něhož je zásadní zejména trvalá povaha povinnosti provést opatření k nápravě. Právě nerespektování této povinnosti je oním „jádnem“ jednání, které je definováno jako přestupek a které je rozhodující pro posouzení jeho trvalé povahy (viz *mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2022, č. j. 2 As 167/2020-32, č. 4408/2022 Sb. NSS, bod [14]).

[26] Pokuta za přestupek, který žalobkyně spáchala v roce 2006, měla především represivní a preventivní funkci. Z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny je však přinejmenším stejně důležité odstranit následky jejího tehdejšího protiprávního jednání, pokud nějaké vznikly. Proto zákon stanoví i tuto povinnost – tedy povinnost odstranění následků neoprávněného zásahu, přičemž preferovaným způsobem nápravy je uvedení poškozené, zničené nebo nedovoleně změněné části přírody do původního stavu (naturální restituce); srov. Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny, 1. vydání. Praha: 2018, 605-607 s., či Jelínková J., Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praktický komentář. (§ 86) Wolters Kluwer, dostupný z ASPI, kde se uvádí: „*Povinnost navrácení do původního stavu, pokud je to možné a účelné, vzniká přímo ze zákona. Orgán ochrany přírody rozhodnutím podle § 86 odst. 1 neukládá povinnost uvedení do původního stavu, ale rozhoduje o tom, že uvedení do původního stavu je možné a účelné, a stanoví pro ně podmínky (přinejmenším lhůtu, dokdy má být uvedení do původního stavu provedeno, pokud samotný způsob ‚provedení‘ je z věcného, odborného hlediska nesporný).*“

[27] Není-li uvedení do původního stavu možné a účelné, může orgán ochrany přírody přistoupit k uložení přiměřeného náhradního opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, jako se to stalo u žalobkyně, které byla (vedle pokuty za přestupek) uložena v roce 2009 též povinnost naturální kompenzace; viz blíže § 86 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který připouští souběžné uplatnění deliktní odpovědnosti a povinnosti odstranění následků. Nutno přitom poznamenat, že povinnost odstranění následků nemá sankční charakter, jak uvedl v odůvodnění rozsudku ze dne 16. 12. 2019, č. j. 3 As 322/2017-70, NSS: *„Cílem uložení opatření podle § 86 odst. 1 a 2 zmíněného zákona je uvedení poškozených, zničených nebo změněných částí přírody do stavu, v jakém se nacházely před nedovoleným zásahem, a pokud to není možné, kompenzace vzniklé ekologické újmy provedením vhodných opatření. Z důvodové zprávy k tomuto ustanovení se podává, že jde o modifikaci nápravy ekologické újmy, se kterou pracují například také předpisy o odpadech nebo trestní předpisy. Funkce opatření k nápravě je proto reparační a sleduje zcela odlišný cíl než sankce za přestupek“* (bod [33]).

[28] Smyslem a účelem opatření k nápravě podle 86 zákona o ochraně přírody a krajiny je tedy primárně reparace – navrácení zničené přírody a krajiny do původního stavu. A pokud to není možné a účelné, lze uložit povinnému jinou vhodnou formu kompenzace – zde za zničení biotopu pro řadu živočichů, včetně zvláště chráněných druhů, během výstavby golfového hřiště na lokalitě „Všebořický lalok“. Vhodnou kompenzací za toto protiprávní jednání žalobkyně byla určena obnova funkcí – rekonstrukce Ludvíkovického rybníka v relativně blízké lokalitě jako budoucího náhradního biotopu splňujícího potřebné nároky pro přirozený vývoj obojživelníků (ocasatých i žab).

[29] Obdobně jako to zákon předpokládá u preferovaného způsobu nápravy, tj. navrácení v předešlý stav, tak i v případě tohoto náhradního opatření je třeba, aby orgán ochrany přírody stanovil konkrétní podmínky, jak a kdy má povinný subjekt plnit; nezbytnou náležitostí výroku rozhodnutí tak v zásadě musí být logicky i lhůta k provedení náhradního opatření. V opačném případě by bylo splnění uloženého náhradního opatření nejen nekontrolovatelné, jak správně naznačil stěžovatel, ale hlavně nevykonatelné. Adresátovi rozhodnutí o uložení náhradního opatření k nápravě musí být zřejmé, v čem má toto kompenzační opatření spočívat, jak a kdy ho má provést, vykonat (konkrétní obsah opatření se bude v praxi jistě lišit podle individuálních okolností každého jednotlivého případu).

[30] Náprava, resp. kompenzace vzniklé újmy je z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny naprosto stěžejní a nástrojem, který k tomuto cíli směřuje, je právě opatření k nápravě, na které odkazuje skutková podstata přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto opatření k nápravě však není vyčerpáno tím, že ho povinný subjekt (žalobkyně) nesplní ve stanovené lhůtě (do 1. 1. 2014). Smyslem ukládání opatření k nápravě je dosáhnout určitého stavu, kterým je v tomto případě evidentně kompenzace jako taková, tedy vytvoření náhradního biotopu ve výsledku, nikoli pouze ve stanovené lhůtě (spočívá-li kompenzace v povinnosti něco vykonat, pak tato povinnost trvá, dokud ji povinný subjekt nevykoná). Nesplněním náhradního opatření ve lhůtě se škodlivost daného přestupku nemění, spíše v čase stoupá – prodlužuje se období, kdy není náhradní



pokračování

stanoviště pro živočichy vytvořeno. Přitom právě zájem na jeho vytvoření je onou základní hodnotou chráněnou zákonem (objektem přestupku).

[31] S ohledem na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že dospěl k opačnému závěru než městský soud, a sice, že přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny spočívající v tom, že právnická nebo podnikající fyzická osoba nesplní náhradní opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 téhož zákona, které spočívá v povinnosti něco vykonat, je trvajícím přestupkem.

[32] Trvajícím přestupek se posuzuje jako jeden skutek a jeden přestupek až do okamžiku ukončení protiprávního jednání, tj. až do odstranění protiprávního stavu. Tento okamžik také zákon o odpovědnosti za přestupky stanoví jako počátek běhu promlčecí doby u trvajících přestupků (§ 31 odst. 2 písm. c)]. Pokud ovšem k odstranění protiprávního stavu nedojde ani ke dni zahájení řízení o přestupku, pak další udržování protiprávního stavu představuje nový skutek; z hlediska ukládání sankce není dána totožnost skutku (prvek *idem*), a tedy půjde o nový přestupek, pro který počne běžet i nová promlčecí doba; shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44, č. 832/2006 Sb. NSS, na který navázala další judikatura, např. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-61, z něhož se podává, že „...ačkoli se trvajícím delikt (přestupek) posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvajícím delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvajícím delikt trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci.“

[33] Trvajícím přestupek trvá pořád, pokud trvá protiprávní stav, přičemž mezníkem pro posuzování spáchání trvajících přestupků jako nového skutku a nového přestupku je den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101); v případě, kdy je prvním úkonem v řízení vydání příkazu (§ 150 správního řádu), je třeba za zahájení řízení považovat doručení příkazu (viz rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 As 84/2018-33).

[34] Příkaz byl žalobkyni doručen dne 8. 9. 2014, což je právě rozhodující moment pro odlišení prvního přestupku, za který byla žalobkyni uložena pokuta 2 000 000 Kč rozhodnutím ze dne 26. 1. 2015, od druhého přestupku. Za ten byla žalobkyni pokuta uložena rozhodnutím ze dne 15. 2. 2023, v jehož výroku správní orgán I. stupně správně vymezil nové časové období, po které protiprávní stav trvá (je žalobkyní udržován), a které počíná dnem 8. 9. 2014 a končí dnem 2. 9. 2020, kdy bylo žalobkyni doručeno usnesení o zahájení řízení o přestupku, které vyústilo v uložení druhé pokuty 2 000 000 Kč. Tato druhá pokuta však není druhým potrestáním za stejný skutek, a tudíž ani porušením zásady *ne bis in idem*., jak nesprávně konstatoval městský soud. Opakovaným uložením pokuty je postihováno vyvolání a udržování totožného protiprávního stavu (nesplnění opatření k nápravě) stejným pachatelem (žalobkyní), avšak za odlišné časové období vymezené ve výroku rozhodnutí (viz výše).

[35] Stručně shrnuto: nesplní-li právnická nebo podnikající fyzická osoba náhradní opatření k nápravě podle § 86 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, které spočívá v povinnosti něco vykonat (konkrétně zde: ve stanovené lhůtě obnovit funkce Ludvíkovického rybníka jako budoucího náhradního biotopu splňujícího potřebné nároky pro přirozený vývoj obojživelníků), dopustí se trvalého přestupku podle § 88 odst. 2 písm. g) téhož zákona, za který ji lze opakovaně uložit pokutu, pokud nejde o totožný skutek; odlišení skutku je dáno časovým obdobím, po které trvá nesplnění nápravného opatření, což musí být ve výroku rozhodnutí vymezeno.

[36] Stranou Nejvyšší správní soud ponechává exekuční vymáhání nesplnění opatření k nápravě ve stanovené lhůtě, protože tato otázka nebyla předmětem posuzované věci, nehledě na to, že na shora vyslovených závěrech nemůže nic změnit. Skutečnost, že se lze domoci splnění opatření k nápravě prostřednictvím výkonu rozhodnutí, kterým bylo toto opatření uloženo (např. náhradním výkonem nebo ukládáním donucovacích pokut, na které poukázala žalobkyně, jakož i městský soud), nevylučuje možnost opakovaného ukládání pokut pro nesplnění nápravného opatření, které hraje z hlediska zájmu na ochraně přírody a krajiny zásadní roli. Umožňuje napravovat, resp. kompenzovat následky neoprávněných zásahů, a tak přeneseně řečeno „navracet nebo nahrazovat, co bylo přírodě a krajině odebráno, zničeno“. O to však žalobkyně zjevně zájem nemá, náhradní opatření dlouhodobě neplní, naopak se opakovaně snaží revokovat rozhodnutí, kterým jí bylo toto opatření již v roce 2009 uloženo – nelze nepřipomenout výše zmíněné žádosti žalobkyně o přehodnocení rozhodnutí, obnovu řízení či vydání nového rozhodnutí, a dále též návrh, kterým se žalobkyně domáhala změny či zrušení rozhodnutí podle § 84 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[37] Dlužno dodat, že věc týkající se posledně uvedené žádosti, resp. návrhu byla předmětem posouzení i ze strany Nejvyššího správního soudu, který se jako otázkou předběžnou zabýval žalobkyní namítanou nicotností rozhodnutí o náhradním opatření k nápravě z roku 2009, kterou neshledal; srov. v podrobnostech rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2018, č. j. 10 As 166/2018-51, zejm. body [17] až [22].

## 5. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek městského soudu proto s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[39] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), podle něhož nebyla porušena zásada *ne bis in idem*. V novém rozhodnutí o věci rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

### Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. března 2025

pokračování

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu