ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobce: PETRA spol. s r.o.,** se sídlem Brandlova 129, Hodonín, zastoupeného Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2007, č. j. 560/2312/07, ve věci správního deliktu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 Ca 281/2007 - 26,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 Ca 281/2007 - 26, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora specifikovaného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 8. 2007, č. j. 560/2312/07, zamítnuta jako nedůvodná dle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 25. 6. 2007, č. j. 46/OOL/0702866.11/07/HFK, kterým byla stěžovateli uložena pokuta podle ustanovení § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci

životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České inspekci životního prostředí“), ve výši 500 000 Kč.

Městský soud v napadeném rozhodnutí po obsáhlé rekapitulaci skutkového stavu a příslušných zákonných ustanovení uvedl, že uplatněné žalobní námitky lze rozdělit do dvou skupin, a to na námitky týkající se věcného posouzení případu a na námitky procesního charakteru. Městský soud po přezkoumání věci uvedl, že z napadeného rozhodnutí vyplývá, na základě jakých úvah a skutečností žalovaný dospěl k závěru o spáchání správního deliktu žalobcem, žalovaný se rovněž ve svém rozhodnutí dostatečně vypořádal s tím, proč nepřistoupil k provedení žalobcem navrženého důkazu - posudku znalce, když uvedl, že odborné orgány resortu životního prostředí jsou vybaveny odborníky příslušných oborů, o čemž není důvod pochybovat, přičemž znalce ustanovuje správní orgán až v případě, kdy nemůže zajistit odborné posouzení jiným způsobem. Žalovaný dostatečným způsobem obstaral podklady pro své rozhodnutí a uvedl, jakými úvahami se při utváření svých závěrů řídil.

K obecně formulované námitce stěžovatele, že v daných lokalitách nepracoval on, ale jeho subdodavatelé, jež mají být odpovědní, městský soud uvedl, že tato námitka nebyla v průběhu správního řízení uplatněna a stěžovatel ji vznesl až v podané žalobě. Vzhledem k tomu, že zůstala pouze v rovině ničím nedoloženého tvrzení, městský soud ji jako účelovou odmítl.

Nedůvodnými shledal městský soud rovněž námitky procesního charakteru. Ze správního spisu městský soud ověřil, že zástupce stěžovatele byl přítomen šetření inspekce dne 18. 10. 2006, k jehož výsledkům nevznesl žádné připomínky, v průběhu správního řízení byl stěžovatel s úkony provedenými inspekcí před zahájením správního řízení seznámen a nevznesl proti nim žádné připomínky, ani neuplatnil námitky. Z uvedených důvodů městský soud žalobu podanou stěžovatelem jako nedůvodnou zamítl.

V kasační stížnosti uplatňuje stěžovatel kasační námitky dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; je přesvědčen, že městský soud měl žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušit z důvodu vady správního řízení spočívající v nerespektování zásady *ne bis in idem*, pro které je napadené rozhodnutí nezákonné.

Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále také „inspekce“), ještě před zahájením řízení, k němuž se vztahuje tato kasační stížnost, zahájila dne 21. 12. 2006 jiné řízení, v jehož rámci se zabývala jednáním stěžovatele, které vymezila obdobně jako v napadeném řízení, které však bylo zahájeno až dne 20. 3. 2007. V rámci prve zahájeného správního řízení byla stěžovateli rozhodnutím ze dne 17. 4. 2007 udělena pokuta v úhrnné výši 850 000 Kč dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona č.

114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).

Z uvedeného plyne, že inspekce zahájila ve vztahu k jednomu skutkově totožnému jednání, jež je připisováno stěžovateli, dvě správní řízení a následně mu uložila za jediný skutek dvě správní sankce, což je v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Tuto zásadu je třeba, v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž stěžovatel obsáhle cituje, aplikovat i na oblast správního trestání. S ohledem na výše uvedené nemělo být později zahájené správní řízení, jež je předmětem soudního přezkumu, vůbec zahájeno. Správní řízení tak vykazuje zcela zásadní vady, neboť je zahájeno v rozporu se základními zásadami správního trestání zaručenými ústavním pořádkem České republiky i řadou mezinárodních úmluv. Městský soud měl proto rozhodnutí vydané v takovém správním řízení zrušit, a to i bez návrhu, neboť se jedná o vadu, k níž musí soud přihlížet z úřední povinnosti.

Ze zásady *ne bis in idem* vyplývá mimo jiné zásada *litispendence*. Ta je dána tehdy, když u téhož správního orgánu má probíhat řízení ve věci, v níž už bylo jiné řízení zahájeno. To platí jak v případech, kdy obě řízení mají týž předmět, tak i v případech, kdy předmět jednoho řízení je součástí širšího předmětu druhého řízení. Překážka *litispendenc*e taktéž brání již samotnému zahájení řízení.

Z uvedených důvodů městský soud pochybil, když napadené rozhodnutí žalovaného nezrušil, neboť nepostupoval v souladu se zákonem, resp. s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Napadený rozsudek je tak nezákonný.

Pro úplnost stěžovatel ve stručnosti popsal průběh správního a následného soudního řízení před Městským soudem v Praze, který následně v pořadí první rozhodnutí ve věci pokuty za porušení ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) a § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Vzhledem k tomu, že v současnosti nadále probíhá prve zahájené správní řízení, nelze dle stěžovatele připustit, aby zároveň probíhalo i další řízení o uložení sankce za skutkově totožné jednání. Ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb., jež stanoví subjektivní a objektivní lhůtu správnímu orgánu pro zahájení řízení, nelze obcházet paralelním zahájením několika správních řízení, v jejichž rámci by bylo skutkově totožné jednání posuzováno dle různých správních předpisů tak, jak v daném případě učinil žalovaný.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti poukazuje na procesní vady správního řízení, jichž se měly dopustit správní orgány obou stupňů. Ačkoliv inspekce provedla na místě samém čtyři místní šetření za účelem zjištění škod, žalovaný pak jedno místní šetření, stěžovatel nebyl na žádné z těchto šetření jako účastník řízení, resp. osoba podezřelá ze spáchání deliktu, přizván. Tímto jednáním tak došlo ke

zcela zjevnému porušení zásad uvedených v § 4 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Rovněž byla dle stěžovatele porušena zásada rovného postavení účastníků při uplatňování procesních práv stanovená v § 7 odst. 1 citovaného předpisu. Jedině tak by totiž byl stěžovateli dán dostatečný prostor k uplatnění námitek a připomínek.

Rovněž je třeba upozornit na to, že rozhodnutí inspekce neobsahuje přesvědčivé zdůvodnění, na základě jakých okolností dospěla k závěru, že to byl právě stěžovatel, kdo svým jednáním ohrozil či poškodil životní prostředí, stejně tak nebylo nikterak prokázáno, že se tak stalo jeho zaviněním. Absence odůvodnění této otázky činí rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelným. Stěžovatel je navíc přesvědčen, že nebyl skutečně prokázán rozsah škod v tvrzeném rozsahu, neboť za základ pro rozhodování bylo vzato subjektivní posouzení pracovníků inspekce, kteří však dle stěžovatele nemají dostatečné odborné znalosti. Přitom požadavek stěžovatele na vypracování znaleckého posudku byl bez dalšího odmítnut jako nadbytečný. Správní orgány tak nedodržely svoji povinnost stanovenou v § 50 odst. 3 správního řádu, a to zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být uložena povinnost.

Stěžovatel rovněž navrhl provedení pochůzky na místě samém, jakožto důkaz, který by prokázal, že jeho činností nedošlo k poškození takového charakteru, jak uvádí inspekce. Správní orgán by přitom měl v zájmu zachování zásady materiální pravdy provést vždy ty důkazy, které mu účastníci navrhnou a které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Naložení s důkazy nezáleží na libovůli správního orgánu, jejich neprovedení musí být v rozhodnutí odůvodněno. V této souvislosti stěžovatel odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 792/2000 (všechna v tomto rozhodnutí citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz). Shledal-li správní orgán navržený důkaz za nadbytečný, musí v odůvodnění svého rozhodnutí rovněž uvést, v čem nadbytečnost takového důkazu shledává.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že se dle jeho názoru nemohlo v posuzované věci jednat o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť šlo o posouzení hmotněprávního institutu souběhu správních deliktů a určení, zda se jedná o jednočinný či vícečinný souběh. Žalovaný je názoru, že v posuzované věci se jednalo o souběh vícečinný, kdy pachatel spáchal jediným protiprávním jednáním více skutků a každý z nich bylo nutné posuzovat jako samostatný správní delikt. Jednání stěžovatele tak mělo různé trestněprávní následky. Nebylo proto v rozporu se zákonem, když žalovaný posoudil jednotlivé správní delikty nikoliv jako jeden identický skutek, ale jednotlivá protiprávní jednání projednaná v samostatných

správních řízeních, jejichž výsledkem bylo uložení pokuty. Na tomto nic nemění ani skutečnost, že městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného vydané v rámci prve zahájeného řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Navíc stěžovatel tuto námitku v řízení před městským soudem nevznesl.

V souvislosti s odkazem stěžovatele na relevantní judikaturu kasačního soudu odkázal žalovaný na rozsudky zdejšího soudu sp. zn. 6 As 40/2005 a sp. zn. 4 As 30/2008, v nichž Nejvyšší správní soud zaujal zcela jasné stanovisko, dle něhož různé trestněprávní následky protiprávního jednání, byť spáchané jedním skutkem, jsou pro posouzení vzniku odpovědnosti pachatele za správní delikty, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny v různých zákonech, relevantní a nejedná se tak o porušení zmíněné zásady. Kromě toho stěžovatel tuto námitku neuplatnil v řízení před městským soudem.

K námitce stěžovatele, že nebyl přítomen šetřením na místě samém, žalovaný uvedl, že s touto námitkou se jak on, tak i městský soud ve svých rozhodnutích již dostatečně vypořádal. Další námitku stěžovatele týkající se otázky, zda to byl skutečně stěžovatel, kdo naplnil skutkovou podstatu posuzovaného deliktu, nelze dle žalovaného v kasační stížnosti uplatnit, neboť nebyla vznesena již v řízení před městským soudem. Obdobně neuplatnil stěžovatel námitku týkající se jeho návrhu provést pochůzku v místě samém, ani námitku týkající se nepřiměřenosti výše uvedené pokuty.

Z uvedených důvodů žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby podanou kasační stížnost zamítl.

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou, v níž polemizuje se závěry žalovaného uvedenými ve vyjádření ke kasační stížnosti, zejména pak s tvrzeným dopadem žalovaným citované judikatury na posuzovanou věc. Uvádí, že okolnosti vedení dvojího řízení v tomto případě se zásadním způsobem odlišovaly od situací řešených v citované judikatuře.

Stěžovatel se domnívá, že přes možnost sankcionovat posuzované jednání podle dvou rozdílných zákonných ustanovení, se nejedná o vícečinný souběh správních deliktů, ale o porušení zásady *ne bis in idem* a zásady *litispendence*. Dále stěžovatel upozorňuje, že při pokračování řízení v prve zahájené věci (podle zákona o ochraně přírody a krajiny) došlo na základě nových znaleckých posudků k výraznému posunu v hodnocení závažnosti následků jednání připisovaného žalobci. Toto hodnocení inspekce se zcela zásadně odlišuje od hodnocení závažnosti totožných následků v posuzované věci. Inspekce tedy dospěla při posuzování stejného stavu porostu v konečném důsledku k pokaždé jinému závěru se zcela zásadními rozdíly.

K upozornění na neuplatnění námitky *ne bis in idem* v řízení u městského soudu stěžovatel uvádí, že tato zásada spadá do oblasti vad, k nimž musí být soudem přihlédnuto z úřední povinnosti, soud se jí byl proto povinen zabývat i bez návrhu.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu uplatněných námitek v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že podaná kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítaným porušením zásady *ne bis in idem*, protože její úspěšné uplatnění by znamenalo zrušení napadeného rozsudku a následně i zrušení obou správních rozhodnutí ve věci uložení pokuty za porušení ustanovení § 4 zákona o České inspekci životního prostředí, bez ohledu na případnou relevantnost ostatních námitek.

Úvodem je nutno konstatovat, že porušení zásady *ne bis in idem*, tj. práva nebýt souzen či trestán dvakrát za týž čin, bylo skutečně poprvé uplatněno až v kasační stížnosti. Uvedená zásada je vyjádřena v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jakož i v čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (srovnej rozhodnutí NSS ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 44/2008 - 142, rozhodnutí NSS ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008 - 77, všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz) se k porušení zásady *ne bis in idem* přihlíží z úřední povinnosti, protože přístup k aplikaci § 109 odst. 3 s. ř. s. (zásada dispozitivnosti v řízení o kasační stížnosti) nemůže představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručených principů. Je tedy zcela nerozhodné, ve které fázi řízení stěžovatel tuto námitku uplatní, respektive zda ji vůbec uplatní.

Článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zní následovně: „*Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“. Aby tedy mohlo dojít k „aktivaci“ čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7, musí nejdříve proběhnout „trestní“ řízení, které skončí konečným osvobozujícím nebo odsuzujícím rozhodnutím (první řízení)*“. Konečné osvobozující nebo odsuzující rozhodnutí poté brání, aby dotčená osoba byla znovu stíhána nebo potrestána za tentýž trestný čin v jakémkoliv následném řízení (druhé řízení). Musí jít tedy o řízení dvě (*Müller proti Rakousku, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 10. 2006, stížnost č. 12555/03, § 31; Hauser-Sporn proti Rakousku, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 12. 2006, stížnost č. 37301/03, § 42; Xheraj proti Albánii, rozsudek*

Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 7. 2008, stížnost č. 37959/02, § 70; viz blíže TRECHSEL, S.: Human Rights in Criminal Proceedings. Oxford: Oxford University Press, 2006, str. 388-391). Cílem čl. 4 Protokolu č. 7 je zabránit opakování „trestního" řízení, které již bylo jednou pravomocně skončeno, a tento článek se tudíž nepoužije, dokud není zahájeno řízení nové [*Gradinger proti Rakousku, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 10. 1995, stížnost č. 15963/90, § 53 (české shrnutí dostupné in BERGER, V.: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva. IFEC: Praha, 2006, str. 345 - 347*); *Maier proti Rakousku, rozhodnutí o částečné přijatelnosti ze dne 5. 12. 2002, stížnost č. 70579/01; Göktan proti Francii, rozsudek ze dne 2. 7. 2002, stížnost č. 33402/96, § 42, § 49 - § 50*].

Stěžovatel namítá, že řízení o nyní posuzované sankci nemělo být vůbec vedeno a sankce neměla být uložena právě proto, že za zcela stejné jednání již byl stejným správním orgánem v předchozím správním řízení pravomocně sankcionován. Stěžovatel tedy tvrdí, že byl opakovaně stíhán i potrestán za stejné jednání. Základní podmínka pro poměřování věci s uvedenou zásadou je tak splněna.

V souladu s dlouhodobou konstantní judikaturou správních soudů, ale i Nejvyššího soudu (srovnej např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 TDO 738/2003, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na www.nsoud.cz), zásada *ne bis in idem* ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod platí nejen pro činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, ale i pro činy spadající mezi přestupky či jiné správní delikty, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu. S ohledem na specifické pojetí činu podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které je podrobně rozebráno níže, nelze uvedené principy vztáhnout na všechny činy kvalifikovatelné správními orgány smluvních stran této úmluvy jako přestupky či jiné správní delikty, nýbrž toliko na ty z nich, které mají trestněprávní povahu.

Při úvahách o šíři záběru zásady *ne bis in idem* vycházel Nejvyšší správní soud z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který se k této otázce vyjádřil v několika svých rozhodnutích týkajících se nejen aplikace tohoto článku, ale i článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vymezujícího právo na spravedlivý proces v trestních věcech. Pojem trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání tu má podle jeho názoru autonomní význam nezávislý na jeho významu ve vnitrostátním právu. Evropský soud pro lidská práva zde nespoléhá na význam, který tyto pojmy mají v právním řádu státu, o jehož případ jde, ale vykládá je nezávisle na něm v zájmu toho, aby zajistil jednotnou ochranu lidských práv ve všech státech, které ratifikovaly Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod.

Svůj autonomní přístup k definování trestní oblasti odůvodnil již v rozsudku Engel a další versus Nizozemí z 8. 6. 1986. V něm argumentuje tím, že bylo-li by ponecháno na úvaze smluvních stran Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která protiprávní jednání budou považovat za trestná a která „pouze“ za přestupkové a disciplinární delikty, stal by se rozsah použití Úmluvy závislý na jejich suverénní vůli, což by bylo podle jeho názoru v rozporu s cílem a předmětem Úmluvy.

Předmětem zkoumání je zejména to, zda porušený zájem chráněný zákonem je obecný či partikulární, a v tomto ohledu pak též specificky to, zda je daná právní norma adresována všem nebo pouze určité skupině lidí. Jde-li v tomto směru o normu partikulární, nebude se zpravidla jednat o trestní věc ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. O trestní povaze věci naopak obvykle svědčí univerzálnost dané normy a represivní účel uplatnitelné sankce (srov. rozsudek T. P. versus Švýcarsko z 29. 8. 1997). Není-li daný čin vnitrostátním právem kvalifikován jako trestný, používá Evropský soud pro lidská práva k posouzení věci obě uvedená kritéria - povahu stíhaného deliktu a povahu uplatnitelné sankce - alternativně. V zásadě tedy podle jeho názoru postačí buď, aby měl stíhaný delikt trestněprávní povahu v uvedeném smyslu (a pak nijak výrazně nesejde na citelnosti užité sankce), nebo aby měla uplatnitelná sankce represivní povahu (srov. rozhodnutí L. versus Německo z 25. 8. 1987).

Ze správního spisu, týkajícího se uložení sankce za porušení zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. v pořadí první uložené sankce, který si kasační soud vyžádal, vyplývá, že stěžovateli byla rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Havlíčkův Brod, ze dne 17. 4. 2007, uložena pokuta podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. n) uvedeného zákona v úhrnné výši 850 000 Kč.

Podle odst. 1 písm. a) citovaného ustanovení uloží orgán ochrany přírody pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že poškodí součást přírody ve zvláště chráněném území, nedovoleně změní nebo ohrožuje jeho dochovaný stav. Podle § 88 odst. 2 písm. n) uvedeného zákona uloží orgán ochrany přírody pokutu až do výše 2 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokalitě nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu. Rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci dne 10. 8. 2007.

Ze správního spisu v nyní projednávané věci kasační soud ověřil, že v pořadí druhá pokuta byla uložena stěžovateli rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Havlíčkův Brod, ze dne 25. 6. 2007, podle

ustanovení § 4 písm. c) zákona o České inspekci životního prostředí ve výši 500 000 Kč. Podle uvedeného ustanovení uloží inspekce pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů. Napadené rozhodnutí nabylo právní moci dne 24. 8. 2007.

Co se týče samotného posouzení povahy deliktů v dané věci, je nutno konstatovat, že oba uvedené zákony chrání obecný nikoli partikulární zájem. Předmětem ochrany zákona o České inspekci životního prostředí je ochrana funkcí lesa jako nedílné složky životního prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny chrání přírodu a krajinu, a to od ochrany poskytované volně žijícím živočichům, planě rostoucím rostlinám přes ochranu hornin, ekologických systémů a krajinných celků. Uvedená ustanovení tak poskytují ochranu společenským zájmům, kterými jsou v nejobecnějším slova smyslu zájmy na ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek, resp. zájem na udržení a obnově přírodní rovnováhy. Obdobný společenský zájem je pak chráněn i ustanovením § 294 trestního zákoníku účinného od 1. 1. 2010 (poškození či ohrožení životního prostředí, přičemž životním prostředím se rozumí půda, voda, ovzduší, les nebo jiná složka životního prostředí) či v ustanovení § 181a trestního zákoníku účinného do 31. 12. 2009. Ustanovení § 4 zákona o České inspekci životního prostředí, dle kterého byla stěžovateli uložena v pořadí druhá sankce, je adresováno všem právnickým nebo fyzickým osobám. Ustanovení § 88 o ochraně přírody a krajiny, podle kterého byla stěžovateli uložena v pořadí první sankce, sice není adresováno všem osobám, nýbrž právnickým a podnikajícím fyzickým osobám, nicméně dle názoru kasačního soudu takovéto vymezení okruhu adresátů nelze pojímat jako úzce vymezenou skupinu osob, jak je tomu např. u disciplinárních deliktů, a proto lze považovat i tuto normu za normu obecnou. Dle názoru kasačního soudu lze konstatovat, že účelem obou zákonů, dle kterých byly stěžovateli postupně uloženy sankce ve správním řízení, je ochrana týchž hodnot a zájmů, které jsou či byly chráněny shora citovanými ustanoveními trestního práva. Druhé kritérium tedy svědčí závěru, že svou povahou oba delikty spadají spíše do oblasti trestněprávní. Pokud jde o povahu a přísnost sankce, je nutno připomenout, že podle běžného smyslu pojmů obecně pod trestní právo spadají činy, jejichž pachatelům hrozí tresty určené především k vyvolání odrazujícího účinku, a které obvykle spočívají v opatřeních zbavení svobody a v pokutách s výjimkou těch, „které svou povahou, trváním nebo způsobem výkonu nemohou způsobit výraznou újmu“ (pokud jde o zbavení svobody viz Engel a další). Sankce v horní hranici 1 000 000 Kč, 2 000 000 Kč a 5 000 000 Kč nejsou dle názoru soudu nijak zanedbatelné a směřují tak mimo jiné nepochybně k tomu, aby případné pachatele odradily od opakování zakázaného jednání.

Dle uvedených závěrů se tak v nyní projednávané věci jedná o trestní věc ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Pro dosah uplatnění zásady *ne bis in idem* je pak dále rozhodující otázka totožnosti skutku, který je předmětem dvou řízení a rozhodnutí. Skutkem je určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, která – v kontextu správního trestání – může mít znaky jednoho správního deliktu, dvou či i více správních deliktů (tzv. jednočinný souběh), nebo nemusí vykazovat znaky žádného správního deliktu. Podstata skutku tedy spočívá v jednání. Rámec aktů zahrnutých do jednání je vymezen následkem, jehož je jednání příčinou. Následek, který je znakem správního deliktu, spojuje jednotlivé akty do jednoho skutku a zároveň umožňuje dělit chování člověka na různé skutky (Z trestněprávní literatury srov. Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. Obecná část. Praha, 1997, s. 182-183. Šámal a kol.: Trestní řád. Komentář. II. díl, 4. vydání. Praha, C. H. Beck, s. 1410 a násl.).

Otázka totožnosti skutku je v nauce jednou z nejdiskutovanějších otázek a jednotlivé právní řády nepřijaly stejná řešení. Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že dne 10. 2. 2009 rozhodl velký senát Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „velký senát Soudu“) ve věci Zolotukhin proti Rusku – číslo stížnosti 14939/03 (viz publikace Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, roč. XII, č. 2/2009, str. 103 - 112). Uvedené rozhodnutí je potřebné považovat za sjednocující dosud v některých směrech vnitřně rozporné judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která se týká čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

Při posuzování otázky, zda delikty, za které byl stěžovatel stíhán, jsou stejné, velký senát Soudu přiznal, že judikatura Soudu ohledně definice prvku idem je vnitřně rozporná. Současně identifikoval tři základní linie judikatury:

- první se opírá o rozsudek ve věci Gradinger proti Rakousku a za kritérium pro stanovení prvku idem považuje „totožnost skutku“,

- druhá se opírá o rozsudek ve věci Oliveira proti Švýcarsku, za rozhodné kritérium považuje rovněž „totožnost skutku“, ale připouští, že jeden a tentýž skutek může naplňovat znaky skutkových podstat více trestných činů, a že za ně může být pachatel potrestán v různých řízeních před různými orgány,

- třetí se opírá o rozsudek ve věci Fischer proti Rakousku a klade důraz na „podstatné prvky“ obou trestných činů. Tento přístup modifikuje druhý přístup v tom, že upřednostňuje, že znaky skutkových podstat trestných činů naplněných tímtéž jednáním nemohou být pouze nominálně odlišné.

Velký senát Soudu uvedl, že třetí přístup se postupem času prosadil v judikatuře jako dominantní, přičemž na podporu tohoto tvrzení ocitoval řadu rozhodnutí z poslední doby. Následně konstatoval, že vnitřní rozpornost judikatury ohrožuje právní jistotu, předvídatelnost práva a zásadu rovnosti před

zákonem, a proto se rozhodl výklad prvku idem sjednotit. Po prostudování obdobných úprav v jiných mezinárodněprávních instrumentech dospěl k závěru, že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin", pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném skutku či v podstatných rysech totožném skutku. Totožnost skutku je pak dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obviněného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě.

Dle názoru nyní rozhodujícího soudu je tak ve světle výše uvedeného sjednocujícího názoru velkého senátu Soudu stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*. Zkoumání shodnosti či alespoň částečné shodnosti v podstatných okolnostech skutku je pak věcí každého konkrétního posouzení, neboť shora uvedený výklad totožnosti skutku, provedený ve věci Zolotuhkin, nemusí být pro posouzení shodnosti podstatných prvků ve všech případech, které v praxi mohou nastat, dostačující.

V pořadí prvním správním řízení byla stěžovateli uložena pokuta v úhrnné výši 850 000 Kč. Protiprávní jednání, za které stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 350 000 Kč dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny, je v rozhodnutí vymezeno tak, že stěžovatel při asanaci nahodilé těžby v III. zóně CHKO, lesní porost 110 C7 k. ú. Pustá Kamenice, v III. zóně CHKO, lesní porost 110 D7 k. ú. Pustá Kamenice, a v III. zóně CHKO lesní porost 240 C8a k. ú. České Křižánky, v dubnu až říjnu 2006 pojezdem harvestorů, resp. vyvážecích souprav, vytvořil kolejové rýhy o hloubce 20 - 70 cm. Následkem provedeného zásahu s použitím intenzivních technologií došlo k narušení půdního povrchu, které má charakter nevratného poškození, byl narušen vodní režim, zvýšeno riziko eroze a poškozeny některé neasanované stromy. Protiprávní jednání, za které stěžovateli byla uložena pokuta ve výši 500 000 Kč dle ustanovení § 88 odst. 2 písm. n) uvedeného zákona, je v tomto rozhodnutí vymezeno tak, že stěžovatel při asanaci nahodilé těžby v I. a II. zóně CHKO, lesní porost 124 B10, v k. ú. Pustá Rybná v přírodní památce Rybenské Perníčky, v II. zóně CHKO, lesní porost 238 A7, v k. ú. České Křižánky a České Milovy, v II. zóně CHKO, lesní porost 202 B7 v k. ú. Svratouch, v II. zóně CHKO, lesní porost 201 A7 v k. ú. Svratouch, v II. zóně CHKO, lesní porost 207 A7 v k. ú. Svratouch, v II. zóně CHKO lesní porost, 207 D7 v k. ú. Svratouch a v II. zóně CHKO, lesní porost 241 B8 v k. ú. Pustá Rybná, v dubnu až říjnu 2006 pojezdem harvestorů, resp. vyvážecích souprav, vytvořil kolejové rýhy o hloubce 20 – 70 cm. V důsledku tohoto jednání došlo k poškození pokryvné vegetace balvanitých sutí, narušení vodního režimu, bylo zvýšeno riziko eroze a poškozeny některé neasanované stromy. Tím došlo k porušení § 26 odst. 3 písm. a) zákona, podle kterého je na celém území I. a II. zóny CHKO mimo jiné

zakázáno hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch.

Skutek, za který byla stěžovateli uložena v pořadí druhém správním řízení pokuta, a to podle ustanovení § 4 zákona o České inspekci životního prostředí, za ohrožení a poškození životního prostředí v lesích, je ve výroku napadeného rozhodnutí vymezen tak, že stěžovatel v období měsíce dubna až listopadu roku 2006, jako zpracovatel kalamity v porostech 238 A7 (k. ú. České Křižánky, k. ú. České Milovy) 110 C7 a 110 D7 (k. ú. Pustá Kamenice) použil pro tyto porosty nevhodnou harvestorovou technologii, čímž došlo k dlouhodobému poškození stavu půdního profilu, poškození stromů odřením kmenů a kořenových náběhů podél linek, ke snížení stability porostů a v prostoru 110 D7 k poškození koryta vodoteče a změně vodního režimu. Za přitěžující okolnost pak správní orgán považoval zejména to, že se zásah stěžovatele do půdní složky lesního ekosystému vytvořením hlubokých rýh, zpřetrháním kořenů a podřením kmenů stromů týká tří katastrálních území Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy, tedy území se zvýšenou ochranou podle zákona č. 114/1992 Sb.

V nyní posuzované věci má soud za to, že totožnost skutku dána je. Obě porušení zákona, tak jak jsou vymezena v předmětných správních rozhodnutí, vykazují zcela shodné základní prvky. Mezi oběma rozhodnutími panuje naprostý soulad mezi popisem skutku ve výrokových částech obou rozhodnutí, konkrétní skutkové okolnosti se týkají téhož obviněného, jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. V obou případech byl totiž stěžovatel sankcionován za použití nevhodné harvestorové technologie, a to ve stejném časovém okamžiku (duben až listopad 2006) a na stejném místě (porosty 238 A7, v k. ú. České Křižánky a v k. ú. České Milovy, 110 C7 a 110 D7 v k. ú. Pustá Kamenice); uvedeným jednáním stěžovatel přitom dle výroku obou správních rozhodnutí způsobil v obou případech dlouhodobé poškození stavu půdního profilu, poškození stromů, poškození koryta vodoteče a změnu vodního režimu. Obě rozhodnutí se také opírají o to, že zásah se týkal území se zvýšenou ochrannou podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Následkem vytýkaného jednání pak bylo v obou případech porušení zájmů na ochraně lesa jako součásti životního prostředí, které požívá zvláštní ochrany. V daném případě je zřejmé, že obě rozhodnutí se týkala té samé události, existuje úplná shoda v jednání a existuje úplná shoda v následku. Postihem stěžovatele podle zákona o ochraně přírody a krajiny byl proto vyčerpán celý skutek, neboť v pořadí druhém správním rozhodnutí nelze dohledat žádný prvek, který by nebyl obsažen již v předcházejícím správním rozhodnutí.

Poté kasační soud posuzoval, zda bylo se stěžovatelem vedeno dvojí řízení (bis). V této souvislosti je vhodné opět připomenout judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. „*Soud upozorňuje, že čl. 4 Protokolu č. 7 se nemusí nutně vztahovat na všechna řízení zahájená s ohledem na tentýž trestný čin (Falkner proti Rakousku,*

rozhodnutí o přijatelnosti ze 30. 9. 2004, stížnost č. 6072/02). Z účelu tohoto ustanovení plyne, že pokud stěžovatel neprokáže, že mu byla způsobena újma, může k porušení tohoto článku dojít pouze tehdy, pokud bylo druhé řízení zahájeno s vědomím, že obžalovaný byl již v předchozím řízení stíhán (Zigarella proti Itálii, rozhodnutí o přijatelnosti, ze 3. 10. 2002. stížnost č. 48154/99).

V nyní projednávané věci je naprosto nesporné, že obě řízení se stěžovatelem pro stejný skutek postupně zahájil a obě sankce uložil dvěma po sobě následujícími rozhodnutími jeden a tentýž správní orgán. V žádném případě se tak nejednalo o vícečinný souběh, jak tvrdí ve vyjádření žalovaný, který navíc za vícečinný souběh zcela nesprávně označuje stav, „*kdy jediným protiprávním jednáním bylo spácháno více skutků a každý z nich bylo nutné posuzovat jako samostatný správní delikt, tj. dvě odlišná jednání s dvěmi odlišnými následky*“. Trestněprávní doktrína uvádí, že souběh je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení“ (viz ŠÁMAL, P., PÚRY, F., RIZMAN, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 26). Pro vícečinný souběh platí, že pachatel více skutky spáchá trestné činy stejné skutkové podstaty (vícečinný souběh stejnorodý) nebo více skutky spáchá trestné činy různých skutkových podstat (vícečinný souběh nestejnorodý).Pro existenci jednočinného souběhu je naopak důležité, aby v rámci jediného skutku daným jednáním došlo k zasažení různých individuálních objektů ochrany a byly tak vyvolány různé právně významné následky. Je sice možný souběh také v případě, že byl zasažen tentýž individuální objekt ochrany, ovšem chráněný v různých směrech, tj. proti různým aspektům téhož jediného skutku (srov. KRATOCHVÍL, V. a kol.:, op. cit., str. 219 - 220; obdobně např. SOLNAŘ, V.:, Systém československého trestního práva – Základy trestní odpovědnosti. Praha: Academia, 1972, str. 327).

Pokud jde o souběh jednočinný, nelze jej v obecné rovině v případě vzájemně konkurujících si ustanovení § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny a ustanovení § 4 zákona o České inspekci životního prostředí a priori bez dalšího vyloučit. S ohledem na skutečnost, že k projednání obou správních deliktů byl příslušný jeden a tentýž správní orgán, nelze totiž vyloučit za splnění shora nastíněných podmínek postup podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., tj. uložit sankci ve výměře nejpřísněji trestního sbíhajícího se deliktu (srovnej rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 - 34, publikovaný pod č. 182 Soudní judikatury ve věcech správních).

Splněním podmínek jednočinného souběhu, tj. zda by bylo bývalo možné jednání stěžovatele posoudit jako jediné jednání, kterým bylo spácháno více správních deliktů, či zda by se v daném případě jednalo pouze o souběh zdánlivý, se

však kasační soud nezabýval, neboť je zcela nesporné, že správní orgán uvedeným způsobem nepostupoval.

Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že v pořadí první rozhodnutí správního orgánu bylo v mezidobí rozsudkem Městského soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 7 Ca 255/2007 - 29, zrušeno. Tato okolnost však nemůže zhojit nezákonnost druhého v pořadí vydaného rozhodnutí o uložení sankce, jakož i nezákonnost řízení, které k vydání tohoto rozhodnutí vedlo. Překážku „trestního stíhání obviněného pro týž čin“ lze totiž odstranit pouze v případě, že ještě před tím, než bylo vydáno v pořadí druhé odsuzující pravomocné rozhodnutí, bylo pravomocné odsuzující či naopak osvobozující rozhodnutí v příslušném řízení zrušeno. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo, neboť obě správní řízení byla vedena jedním a tímž správním orgánem téměř paralelně (první bylo zahájeno dne 21. 12. 2006, druhé 27. 3. 2007), první odsuzující rozhodnutí nabylo právní moci dne 10. 8. 2007, druhé dne 24. 8. 2007, přičemž Městský soud v Praze první pravomocné rozhodnutí zrušil až dne 26. 2. 2009. V pořadí druhé odsuzující rozhodnutí tak bylo vydáno v okamžiku, kdy správní orgán věděl, že v pořadí první odsuzující rozhodnutí za stejný skutek je již v právní moci. V okamžiku, kdy v pořadí první odsuzující rozhodnutí správního orgánu nabylo právní moci, měl správní orgán v pořadí druhé správní řízení zastavit. Za těchto okolností proto nemá následné zrušení v pořadí prvního správního rozhodnutí a vrácení věci správním soudem k dalšímu řízení na nezákonnost vydání v pořadí druhého odsuzujícího správního rozhodnutí žádný vliv.

Vzhledem k výše uvedenému shledal Nejvyšší správní soud kasační námitku napadající porušení zásady *ne bis in idem* důvodnou. Ostatními kasačními námitkami se již pro nadbytečnost nezabýval.

Z výše uvedených důvodů nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu, než rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první, s. ř. s.). Městský soud je při novém projednání věci vázán právním názorem zdejšího soudu; v novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. února 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu