ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobkyně **AEZZ a. s.**, se sídlem Praha 6, U Vorlíků 367/3, zastoupené JUDr. Julií Pítrovou, advokátkou se sídlem Praha 4, Kudeříkové 1103/11a, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 A 125/2011 – 64,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 A 125/2011 – 64, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Správy Krkonošského národního parku (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 20. 4. 2006, sp. zn. KRNAP 03573/2006, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání několika správních deliktů ve smyslu stanovení § 88 odst. 2 písm. j) a n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), spočívajících v pořádání hromadné kulturní veřejné akce – *in concreto* koncertu hudební skupiny MIG 21 a Borůvkového country bálu – na území národního parku bez souhlasu orgánu ochrany přírody, dále v použití tzv. „*Střední cesty*“ vedoucí na horský hotel Luční bouda, která však není místní ani účelovou komunikací, v použití tzv. „*Koňské cesty*“ pro transport účastníků kulturních akcí a taktéž v používání tzv. „*Staré cesty*“, ačkoli k tomu nedisponovala patřičným povolením. Za uvedené správní delikty byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 250.000 Kč. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný, z důvodu zrušujících rozsudků Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), rozhodoval celkem třikrát. Naposledy tak učinil rozhodnutím ze dne 28. 3. 2011, č. j. 227/550/11-Záb, 17349/ENV/11 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým

změnil rozhodnutí I. stupně tak, že se žalobkyni ukládá pokuta 50.000 Kč za správní delikt, spočívající v pořádání shora uvedených kulturních akcí, zatímco pokuty za používání tzv. „*Koňské cesty*“ a „*Staré = Střední cesty*“ zrušil.

Rovněž posledně uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou k městskému soudu. V ní uvedla, že koncert ani bál nebyly akce hromadné, konaly se ve vnitřních prostorách hotelu, přičemž počet hostů byl omezen počtem vstupenek a kapacitou hotelu. Namítala také procesní pochybení ve vztahu k zahájení správního řízení, nedostatečně zjištěný skutkový stav a nepřiměřenost uložené pokuty. Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 14. 4. 2015, č. j. 6 A 125/2011 – 37, zamítl. Žalobkyně následně podala kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu, který jí rozsudkem ze dne 24. 2. 2016, č. j. 3 As 115/2015 – 26, vyhověl a rozsudek městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost. Žalobkyně v kasační stížnosti namítala, že městský soud nevypořádal její námitky směřující do deficitů správního rozhodnutí, a sice absenci zdůvodnění, za kterou akci byla pokuta uložena a ani jaký podíl má na uložené pokutě pořádání koncertu MIG 21 a jaký pořádání Borůvkového country bálu. Stěžovatelka rovněž namítala, že obě akce měly zcela rozdílný charakter. Městský soud tyto námitky nevypořádal s odkazem na ustanovení § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť je žalobkyně měla uplatnit po lhůtě pro podání žaloby, a to až při jednání soudu. Nejvyšší správní soud ovšem konstatoval, že žalobkyně uvedenými námitkami zpochybnila elementární závěry správních orgánů o výši uložené sankce a způsobu jejího ukládání, kdy předmětná argumentace byla zahrnuta již v podané žalobě a žalobkyně při jednání svou argumentaci pouze zopakovala. Bylo proto povinností městského soudu předmětné námitky vypořádat, a byl tedy naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud uvedl, že městský soud musí v dalším řízení vyřešit otázku, zda správní orgány měly odůvodnit výši pokuty ve vztahu k jednotlivým kulturním akcím (pořádání koncertu a bálu), případně zda tak učinily přezkoumatelným způsobem.

Městský soud o věci opakovaně rozhodl rozsudkem ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 A 125/2011 – 64 (dále jen „napadený rozsudek), a žalobu opět zamítl. V otázce podílu jednotlivých akcí na uložené pokutě uvedl, že provedení tohoto rozlišení nebylo vzhledem k povaze věci nutné. Vyšel přitom z aplikace trestněprávní koncepce a dospěl k závěru, že pořádání obou akcí je třeba považovat za pokračování v deliktním jednání. Poznamenal, že podle zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon (dále „trestní zákon“), bylo pokračováním v trestném činu jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky, vedené jednotným záměrem, naplňují stejnou skutkovou podstatu trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku. Městský soud poté konstatoval, že všechny tyto znaky jsou v daném případě naplněny, a proto žalovaný nemusel vymezovat, jaký podíl má na uložené pokutě pořádání koncertu a jaký pořádání bálu. Samotné snížení pokuty pak odůvodnil tím, že rozhodnutí I. stupně bylo změněno a byly zrušeny výroky o uložení pokuty za nesprávné používání cest. V ostatních žalobních bodech odkázal městský soud na svůj předchozí rozsudek č. j. 6 A 125/2011 – 37 s tím, že ačkoliv byl tento rozsudkem zdejšího soudu zrušen pro nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud i dalšími kasačními námitkami, které však neshledal důvodnými. Odůvodnění rozsudku č. j. 6 A 125/2011 – 37 je tak v tomto rozsahu plně aplikovatelné.

Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Městskému soudu vytkla, že ve věci rozhodl bez nařízení jednání, aniž by byly naplněny podmínky ustanovení § 51 s. ř. s. nebo § 76 s. ř. s. Zatímco posledně jmenované ustanovení nepřipadá v dané věci v úvahu, z hlediska aplikace § 51 s. ř. s. je zásadní, že nedala ani nyní, ani v minulosti, souhlas s rozhodnutím bez jednání. Současně zdůraznila, že jí nebyla ani doručena výzva k udělení souhlasu k rozhodnutí bez jednání. Upřením možnosti ústního projednání věci bylo podle stěžovatelky řízení zatíženo vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Další kasační námitka směřovala do úvahy o aplikaci principů trestního práva (pokračující delikt). Stěžovatelka označila za spornou samotnou možnost použití analogie s trestním řádem a trestním zákoníkem s tím, že kupříkladu s. ř. s. odkazuje pouze na civilní procesní normy, a to zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. Namítla také, že městský soud opomněl vypořádat námitku, kterou uvedla již v původní žalobě, že obě akce (koncert a bál) měly zcela odlišnou povahu. Z odlišné povahy pak plyne, že analogie s pokračujícím deliktem je zcela mylná, neboť za jedinou souvislost může být maximálně považována časová souslednost akcí, což z hlediska definice pokračujícího jednání nemůže obstát. Z tohoto důvodu stěžovatelka setrvala na názoru, že správní orgán měl úvahu o pokutě specifikovat odděleně ve vztahu k oběma akcím a odpovídajícím způsobem ji odůvodnit.

Závěrem stěžovatelka vyjádřila názor, že při každém vyslovení částečné nezákonnosti některého z rozhodnutí žalovaného došlo k náhodnému ponížení finální pokuty bez řádného odůvodnění s tím, že se s tím stěžovatelka „*třeba již smíří*“, což je zcela v rozporu se základními principy správního trestání. Stěžovatelka stížnost zakončila námitkou, že odůvodnění napadeného rozsudku nerespektuje závazný právní názor zdejšího soudu. Navrhla proto rozsudek zrušit a věc vrátit soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, je naplněna podmínka zastoupení stěžovatele podle § 105 odst. 2 s. ř. s., stejně jako jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Zdejší soud přirozeně nepřehlédl, že se jedná o opakovanou kasační stížnost, kterou je třeba primárně posoudit ve smyslu § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka tvrdí, že městský soud se v napadeném rozsudku neřídil závazným právním názorem zdejšího soudu, vysloveným v předcházejícím zrušovacím usnesení. V daném kontextu je ovšem třeba upozornit na to, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu dostupná na www.nssoud.cz), platí, že pokud v prvním zrušujícím rozsudku zdejší soud rozhodne o zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu pro nepřezkoumatelnost, zmatečnost anebo nezákonnost odmítnutí či zastavení řízení [§ 103 odst. 1 písm. c), d) nebo e) s. ř. s.], nevytváří takové zrušující rozhodnutí překážku pro přezkum nového rozhodnutí krajského soudu ve věci samé na základě opakované kasační stížnosti, neboť takový zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu zpravidla neobsahuje žádný právní názor ve vztahu k meritu věci.

Nejvyšší správní soud proto následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Úvodem se věnoval tvrzení, že ve věci nebylo nařízeno ústní jednání, aniž by pro takový postup byly splněny zákonné podmínky. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud krajský soud rozhodne ve věci bez nařízení jednání poté, co bylo jeho předchozí rozhodnutí zrušeno zdejším soudem, přičemž nebyl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. účastníky řízení udělen souhlas k rozhodnutí bez nařízení jednání, ani nebyly dány podmínky k rozhodnutí bez nařízení jednání podle § 76 s. ř. s., je nutno takový postup považovat vždy za vadu řízení (viz rozsudek ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 Afs 112/2008 – 129). Uvedený závěr pak platí především za situace, kdy Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu z důvodu nepřezkoumatelnosti, a nevysloví tedy závazný právní názor ve věci samé (viz rozsudek ze dne 26. 6. 2009, č. j. 9 Afs 92/2008 – 110). Stěžovatelce je přitom třeba dát za pravdu v tom, že aplikace § 76 s. ř. s. nepřichází v daném případě do úvahy, neboť městský soud žalobu zamítl. Z perspektivy § 51 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu ověřil, že neposkytuje žádné podklady o tom, že by stěžovatelce byla zaslána výzva ve smyslu citovaného ustanovení. Jestliže tak městský soud rozhodl ve věci samé bez jednání, aniž by účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas, respektive nevyslovili nesouhlas ve lhůtě dvou týdnů od doručení výzvy, zatížil soudní řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Již tato vada je dostačující pro zrušení napadeného rozsudku, avšak zdejší soud považuje za vhodné se pro účely dalšího řízení vyslovit i k ostatním kasačním námitkám stěžovatelky.

Stěžovatelka dále zpochybnila možnost uplatnění analogie trestního práva v oblasti správního trestání. I touto problematikou se již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zabýval. V rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135, uvedl, že „[*V*]*ěcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí (´dekriminalizace´), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době ´pouze´ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů. V tomto směru lze odkázat i na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), která podle stabilní judikatury Evropského soudu pro lidská práva ´trestním obviněním´ ve smyslu svého článku 6 odst. 1 rozumí i řízení o sankcích ukládaných správními úřady za přestupek nebo jiný správní delikt (jakkoliv si je Nejvyšší správní soud při této argumentaci vědom skutečnosti, že článek 6 odst. 1 Úmluvy zakotvuje procesní, nikoliv hmotněprávní garance).*“

V rozsudku ze dne 7. 2. 2014, č. j. 4 Ads 123/2013 – 23, zdejší soud dále vyslovil, že „[a]*plikace zásad a principů trestního práva ve správním řízení není samoúčelná* […], *nýbrž jde o promítnutí garancí zajišťujících spravedlnost v trestních věcech vytvořených v průběhu dlouhého vývoje trestního práva i do oblasti správního trestání a to ze dvou důvodů. Jednak, jak bylo výše předestřeno v citované judikatuře, slouží trestní právo a správní trestání obdobnému účelu a hranice mezi oběma je proměnlivá v čase a do značné míry nahodilá s tím, že neplatí pravidlo, že by v oblasti správního trestání hrozily méně přísné postihy než v trestním řízení*

soudním. Druhým důvodem je skutečnost, že správní trestání postrádá komplexní právní úpravu, která by analogicky jako v oblasti trestního práva materii systematicky kodifikovala a zakotvovala výše uvedené záruky spravedlnosti. Konkrétně u pokračujícího deliktu jde o konstrukci umožňující podobné opakované jednání téhož pachatele probíhající ve vymezeném časovém prostoru posoudit jako jediný skutek a tak jej časově ukotvit a odlišit od případných jiných deliktních jednání." (k povaze pokračujících správních deliktů srovnej například též rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014-39). Z předestřeného judikaturního přehledu považuje zdejší soud za zřejmé, že uplatnění teoretických závěrů trestního práva, konkrétně institutu „*pokračujícího deliktního jednání*", je v obecné rovině správné a městský soud tak nepochybil, jestliže zvolil uvedený postup.

Bezprostředně související otázkou však zůstává, zda v daném případě bylo možné učinit závěr, že v jednání stěžovatelky je možné spatřovat právě znaky pokračujícího deliktního jednání v podobě pořádání koncertu a následně borůvkového bálu. Stěžovatelka v této souvislosti poukázala na skutečnost, že městský soud opomněl v napadeném rozsudku vypořádat námitku odlišnosti zmíněných akcí, která vylučuje, jak stěžovatelka dodala v kasační stížnosti, možnost analogického uplatnění teorie pokračujícího deliktu, neboť jedinou možnou souvislost lze spatřovat v časové souslednosti. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že dřívější rozsudek městského soudu (č. j. 6 A 125/2011 – 37) sice zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti, nicméně je třeba připomenout, že stěžovatelka již tehdy odlišný charakter obou akcí namítala. Městský soud však ani v nyní napadeném rozsudku uvedenou otázku dostatečně nevypořádal. Ke vztahu obou kulturních akcí v kontextu pokračujícího deliktního jednání uvedl pouze tolik, že „*všechny znaky* [zákonného ustanovení] *jsou v daném případě naplněny*", aniž by vysvětlil, z čeho takový závěr dovodil. Nejvyšší správní soud považuje takto strohou argumentaci bez dalšího za nepřezkoumatelnou, neboť musí trvat na tom, že je povinností městského soudu vypořádat všechna tvrzení stěžovatelky, směřující do zdůvodnění rozdílnosti pořádaných kulturních akcí, a teprve na takto vyvozených skutkových závěrech následně vyhodnotit možnost aplikace institutu pokračujícího deliktního jednání. Zdejší soud proto považuje související kasační námitku stěžovatelky za důvodnou.

K poslední námitce stěžovatelky, že žalovaný při konstatování částečné nezákonnosti jeho dřívějších rozhodnutí vždy pouze náhodně snížil pokutu s tím, že tentokrát se s ní stěžovatelka „*třeba již smíří*", lze poukázat na závěr městského soudu, že snížení pokuty mělo základ ve změně správního rozhodnutí I. stupně, kdy byly zrušeny výroky o uložení pokuty za nesprávné používání cest. Nejvyšší správní soud, při absenci konkrétnějšího upřesnění kasační námitky, považuje závěr městského soudu za dostatečný a srozumitelný. Tato kasační námitka tedy není důvodná.

Dvě z kasačních námitek jsou však důvodné, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 věty prvé před středníkem s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Městský soud se bude v dalším řízení zabývat tím, zda posuzované kulturní akce pořádané stěžovatelkou vykazovaly znaky podobnosti, respektive rozdílnosti, ve smyslu námitek uplatněných stěžovatelkou, které by v nyní projednávané věci konsekventně umožňovaly analogické uplatnění institutu trestního práva - pokračujícího deliktu. Teprve

na základě takové úvahy bude možné posoudit námitku, že správní orgán měl případnou pokutu řádně rozdělit na obě akce a odpovídajícím způsobem takový postup odůvodnit.

Nejvyšší správní soud zároveň zdůrazňuje povinnost městského soudu v dalším řízení důsledně postupovat dle § 51 odst. 1 s. ř. s.

V dalším řízení je městský soud vázán názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), přičemž v dalším rozhodnutí rozhodne také o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. dubna 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu