ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **AQUASYS spol. s r.o.**, se sídlem Jamská 2488/65, Žďár nad Sázavou, zast. JUDr. Miloslavem Voborníkem, advokátem se sídlem Židovská 31, Jihlava, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2016, čj. 712/560/16, 20975/ENV/16, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2017, čj. 11 A 192/2016-54,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Havlíčkův Brod rozhodnutím ze dne 29. 2. 2016, čj. ČIŽP/46/OOV SR01/1509982.011/16/HMS, uložil žalobkyni pokutu ve výši 300 000 Kč za správní delikt podle § 125a odst. 1 písm. n) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), kterého se dopustila tím, že *„uložil*[a] *zeminu, kamenivo, směs stavebních a demoličních odpadů (stavební suť) na místech, z nichž mohly být splaveny do vod – Stržského potoka. Tuto skutečnost inspekce zjistila dne 21. 4. 2015, přičemž s navážkou bylo dle tvrzení účastníka řízení započato v roce 2005 v měsíci březnu. Shora uvedené předměty pocházející ze stavebních zakázek účastníka řízení se nacházely na pozemku p.č. X v k.ú. Š. a na pozemku p.č. X v k.ú. S. Dále účastník*

řízení uložil do vodního toku – Stržského potoka (pozemek p.č. X v k.ú. Š.) předměty, kterými by mohlo dojít k ohrožení plynulosti odtoku vod, zdraví nebo bezpečnosti, a to tím, že vybudoval v korytě výše uvedeného vodního toku ‚mostek' tvořený betonovými panely položenými do vodního toku a zasypanými kamenivem. Toto inspekce zjistila dne 21. 4. 2015. Mostek byl vybudován v létě roku 2013 a odstraněn dne 11. 5. 2015. Následně dne 2. 7. 2015 inspekce zjistila, že účastník řízení pokračoval ve svém jednání a ukládal předměty na místech, z nichž mohly být splaveny do vod – Stržského potoka. Předměty (navážka tvořená zeminou) se nacházely na pozemku p.č. X v k.ú. Š. a účastník řízení neustal v navážení další zeminy na pozemky p.č. X v k.ú. Š. a p.č. X v k.ú. S., a to opět i na místa, z nichž by tato navezená zemina mohla být splavena do vody. Dne 2. 7. 2015 bylo inspekcí rovněž zjištěno, že na pozemku p.č. X v k.ú. S. účastník řízení vybudoval ze zeminy tzv. ‚bezpečnostní' val. Pata valu se zvedala ve vzdálenosti asi 1,5 – 2 m od břehové čáry Stržského potoka. Tímto rovněž došlo k uložení předmětů na místech, z nichž by mohly být splaveny do vody. Navážka na pozemku p.č. X v k.ú. Š., ‚bezpečnostní' val a navezení další zeminy na pozemcích p.č. X v k.ú. Š. a p.č. X v k.ú. S. bylo provedeno účastníkem řízení v období od 21. 4. 2015 do 31. 5. 2015. Údaj o ukončení provádění navážky (terénních úprav) uvedl účastník řízení. Shora uvedeným jednáním účastník řízení porušil povinnost stanovenou ustanovením § 46 odst. 1 vodního zákona." Odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný shora specifikovaným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného městský soud zamítl.

[2] Městský soud uvedl, že žalobkyně nerozporovala otázku naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 125a odst. 1 písm. n) vodního zákona. Soud měl proto za prokázané, že žalobkyně správní delikt spáchala. Žalobkyně se domáhala „pouze" přezkumu rozhodnutí žalovaného v rozsahu správního uvážení o výši pokuty. Městský soud neshledal žalobu důvodnou a nepřistoupil k moderaci uložené pokuty.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření ke kasační stížnosti, repliky

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka") kasační stížnost.

[4] Stěžovatelka namítla, že ji městský soud nepředvolal k ústnímu jednání. Stěžovatelka přitom nenavrhla, aby soud rozhodl bez nařízení jednání, ani nebyla vyzvána ke sdělení, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání; měla v úmyslu navrhovat důkazy k prokázání svých tvrzení uvedených v žalobě, postupem soudu jí bylo toto právo odňato. Svým postupem zatížil městský soud řízení vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[5] Stěžovatelka namítla, že městský soud nesprávně posoudil námitku, podle které jí byla za stejný skutek uložena pokuta také podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech"). Závěr soudu, podle kterého „*skutečnost, tj. že žalobce byl postižen za stejné jednání podle jiného právního předpisu, však podle názoru soudu nemá na zákonnost nyní posuzovaného rozhodnutí žádný vliv*", je v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soud, např. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, čj. 7 As 34/2013-29.

[6] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že respektuje postup městského soudu, který měl dostatečné podklady pro rozhodnutí věci. Žalovaný postupoval v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163; odpovědnost stěžovatelky lze vyvodil i podle více právních předpisů, neboť vymezení skutků je odlišné vzhledem k různým právním následkům způsobeným činností stěžovatelky. Stěžovatelka se dopustila porušení vodního zákona, za které nesla objektivní odpovědnost.

[8] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[9] Stěžovatelka v replice k vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že je přesvědčena, že žalovaný měl vést o správních deliktech spočívajících v porušení vodního zákona a zákona o odpadech společné řízení a při ukládání sankce aplikovat zásadu absorpce.

[10] Stěžovatelka v replice také namítla, že byla v rámci třech samostatných řízení v rozporu se zásadou *ne bis in idem* potrestána za totožný skutek – (1) rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 15. 2. 2016, čj. ČIŽP/46/OOP/SR03/1505985.028/16/HPK, byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 520 000 Kč mimo jiné za správní delikt podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) (2) rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 12. 2. 2016, čj. ČIŽP/46/OOH/ SR01/1509274.006/16/HZM, byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 120 000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, (3) rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 29. 2. 2016, čj. ČIŽP/46/OOV/ SR01/1509982.011/16/HMS, byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za správní delikt podle § 125a odst. 1 písm. n) vodního zákona (žalobou napadené rozhodnutí). Stěžovatelka uvedla, že si je vědoma toho, že tuto námitku vznesla až v kasační stížnosti a odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010-74, podle kterého se k porušení zásady *ne bis in idem* přihlíží z úřední povinnosti. Namítla též porušení zásady litispendence.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítaným porušením zásady *ne bis in idem*, protože její úspěšné uplatnění by znamenalo zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí žalovaného bez ohledu na případnou relevantnost ostatních námitek. Stěžovatelce lze dát za pravdu v tom, že soud k porušení zásady *ne bis in idem* přihlíží z úřední povinnosti. Je proto zcela nerozhodné, ve které fázi řízení stěžovatelka tuto

námitku uplatnila, respektive zda ji vůbec uplatnila (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010-74).

[13] Česká inspekce životního prostředí vydala tři rozhodnutí, kterými stěžovatelce uložila tři pokuty za správní delikty podle tří různých zákonů. Inspekce popsala ve výrocích jednotlivých rozhodnutí skutky, kterých se měla stěžovatelka dopustit, následujícím způsobem:

- podle rozhodnutí ze dne 29. 2. 2016, čj. ČIŽP/46/OOV/ SR01/1509982.011/ 16/HMS, se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle vodního zákona tím, že uložila zeminu, kamenivo, směs stavebních a demoličních odpadů (stavební suť) na místech, z nichž mohly být splaveny do vod; uložila do vodního toku předměty, které mohly ohrozit plynulost odtoku vod, zdraví nebo bezpečnost; v jednání pokračovala a ukládala předměty na místech, z nichž mohly být splaveny do vod (v období březen 2015 – červenec 2015, mostek byl vybudován v létě 2013, na pozemcích parc. č. X, X v k. ú. Š. a parc. č. X v k. ú. S.)

- podle rozhodnutí dne ze dne 12. 2. 2016, čj. ČIŽP/46/OOH/SR01/1509274.006/ 16/HZM, se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle zákona o odpadech tím, že nakládala s odpadem v zařízení (na místě), které nebylo k nakládání s odpady podle zákona o odpadech určeno (v období březen 2015 – červenec 2015, na pozemcích parc. č. X, X a X v k. ú. Š. a parc. č. X v k. ú. S.)

- podle rozhodnutí dne 15. 2. 2016, čj. ČIŽP/46/OOP/SR03/1505985.028/16/HPK, se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle zákona o ochraně přírody a krajiny tím, že (1) zničila skupinu dřevin rostoucích mimo les a plochy po odstranění dřevin zavezla stavebním odpadem, recyklátem a zeminou (v období březen 2015 – červenec 2015, na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. Š.) a tím, že (2) na území II. zóny ochrany Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy prováděla terénní úpravy značného rozsahu zahrnující navážení a plošné rozhrnování stavebního odpadu, recyklátu, zeminy a kamení a výstavbu zemního valu, při kterých došlo k nevratnému poškození půdního povrhu a které mohly na části zavezené plochy způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů; zabudovala plastovou drenážní rouru; zneškodnila odpady mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody (v období březen 2015 – květen 2015, na pozemcích parc. č. X, X a X v k. ú. Š. a parc. č. X a X v k. ú. S.).

[14] Všechny tři případy mají základ ve skutkovém ději spočívajícím v navážení a nakládaní se zeminou, kamenivem a se stavebními a demoličními odpady na uvedených pozemcích v období březen 2015 – červenec 2015. Tím však není bez dalšího dáno, že se jedná o totožné skutky. Přesné vymezení každého z uvedených deliktních jednání je totiž odlišné a liší se i různými právními následky.

[15] V případě skutku, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu podle vodního zákona, je podstatné, že předměty byly hromaděny na místě, z nějž mohly být splaveny do koryta vodního toku, případně do něj byly přímo uloženy. Stěžovatelka tímto

jednáním porušila § 46 odst. 1 vodního zákona, podle nějž *„[j]e zakázáno (...) a ukládat do vodních toků předměty, kterými by mohlo dojít k ohrožení plynulosti odtoku vod, zdraví nebo bezpečnosti, jakož i ukládat takové předměty na místech, z nichž by mohly být splaveny do vod*". Účelem uvedeného ustanovení je zejména prevence před povodněmi či znečištěním vodního toku.

[16] V případě skutku kvalifikovaného jako delikt podle zákona o odpadech bylo podstatné, že stěžovatelka porušila obecnou povinnost stanovenou v § 12 odst. 2 zákona o odpadech, podle níž *„[p]okud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena (...)*". Zákon o odpadech ve svých dalších ustanoveních podrobně rozebírá jednotlivé povinnosti provozovatele zařízení k nakládání s odpady, zahrnující např. povinnost obstarat si souhlas krajského úřadu s provozováním takového zařízení a s jeho provozním řádem, povinnost sbírané nebo vykupované odpady soustřeďovat utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií, povinnost vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi. Plnění uvedených povinností se stěžovatelka svým postupem vyhnula.

[17] A konečně v případě skutku, který odpovídá skutkové podstatě deliktu podle zákona o ochraně přírody a krajiny, je relevantní hledisko ohrožení zvláště chráněného území (chráněné krajinné oblasti). Ve vztahu k uvedenému deliktu je podstatné, že stěžovatelka kácela dřeviny bez povolení orgánu ochrany přírody, bez rozhodnutí o výjimce hospodařila způsobem vyžadujícím intenzivní technologie a zneškodňovala odpady mimo vyhrazená místa.

[18] Zatímco v prvním případě bylo rozhodujícím následkem jednání ohrožení vodního toku, ve druhém šlo o nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady a ve třetím se jednalo o ohrožení přírodního prostředí v chráněné krajinné oblasti. Právně významné následky jednání stěžovatelky se tak lišily.

[19] Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře, při posuzování obdobného případu, dospěl k závěru, že *„stěžovatelkou navrhované vymezení chráněného zájmu (ochrana životního prostředí) je příliš široké, neboť znemožňuje postižení distinkcí mezi různými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony spadajícími do práva životního prostředí (a tedy i mezi právními následky předmětného jednání stěžovatelky). Mezi základní zásady moderního trestního práva patří zásada individualizace trestní odpovědnosti, s níž úzce souvisí zásada nullum crimen sine lege certa. Nezbytné diferenciace trestní odpovědnosti při současném zachování předvídatelnosti práva je dosahováno formálním zákonným vymezením jednotlivých skutkových podstat trestných činů a v úvahu přicházejících sankcí. Obdobně je tomu také ve správním trestání. Pozice zastávaná stěžovatelkou by dotaženo ad absurdum znamenala, že pro právo životního prostředí by postačovalo vymezit v zákoně jednu generální skutkovou podstatu správního deliktu a ponechat širokou diskreci správním orgánům při její aplikaci. Taková situace by však dle Nejvyššího správního soudu zakládala stav nepřípustné právní nejistoty pro jednotlivce. Na uvedených závěrech Nejvyššího správního soudu nic nemění ani skutečnost, že věcně a místně příslušným k rozhodnutí o spáchání deliktů, za něž byla stěžovatelka sankcionována, je ve všech případech tentýž správní orgán.*" (rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163).

[20] I v nyní souzeném případě Nejvyšší správní soud shrnuje, že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod zakazuje stíhání pro druhý trestný čin (včetně deliktu trestněprávní povahy), pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek (viz např. rozsudek NSS ze dne ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, publ. pod č. 1038/2007 Sb. NSS). Není podstatné, zda je pachatel postihován za trestné činy (a analogicky přestupky a správní delikty) upravené jedním právním předpisem nebo více právními předpisy, neboť takový přístup by byl příliš restriktivní vůči právům jednotlivce [viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328, a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03), zejména body 81. a 82. odůvodnění]. K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, tedy nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání konstituuje existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení (viz rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163). Jednání stěžovatelky, které vedlo Českou inspekci životního prostředí k zahájení předmětných správních řízení, založilo existenci tří samostatných skutků. Aplikace zásady *ne bis in idem* v daném případě nebyla na místě.

[21] Řízení o správních deliktech na úseku vodního práva, nakládání s odpady a ochrany přírody a krajiny mohla být vedena samostatně. To vylučuje aplikaci zásady absorpce, neboť ta se použije při ukládání sankce za více přestupků (správních deliktů) téhož pachatele projednaných ve společném řízení.

[22] Námitku nepředvolání stěžovatelky k ústnímu jednání shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Jak vyplývá ze soudního spisu (č. l. 29 verte), zástupci stěžovatelky byla 9. 1. 2017 doručena výzva ke sdělení, zda souhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Ač tato výzva obsahovala řádné poučení, stěžovatelka ve lhůtě dvou týdnů nevyjádřila svůj nesouhlas s takovým projednáním věci, a soud proto následně rozhodl o věci samé v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně 21. března 2018

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu