



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Brigity Chrastilové a doc. JUDr. Petra Průchy, CSc., v právní věci **žalobce: WASAG, spol. s r. o.**, zastoupen JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, se sídlem Lidická 57, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 129/2004 - 73 ze dne 21. 4. 2006,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí č. j. 510/239/2004/Hor - O 9/04 ze dne 18. 5. 2004. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu České Budějovice ze dne 5. 1. 2004, kterým byla žalobci uložena pokuta 10 000 Kč podle ust. § 4 písm. d) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, v tehdy platném znění (dále zákon o ČIŽP) tak, že byla žalobci uložena pokuta ve výši 30 000 Kč. O nákladech řízení soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

Městský soud v Praze vyšel při svém postupu z toho, že klíčovou skutečností je existence rozhodnutí, kterým bylo žalobci uloženo opatření k nápravě a skutečnost, že stanovené povinnosti nebyly ve lhůtě splněny. Žalobci bylo uloženo, aby do 31. 8. 2003

odstraní poškození půdního krytu v délce 700 m, a tato povinnost nebyla žalobcem ani ke dni 27. 11. 2003 splněna. Tímto naplnil žalobce skutkovou podstatu uvedenou v § 4 písm. d) zákona o ČÍŽP, která spočívá v ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích neplněním opatření uložených orgány životního prostředí. Citované ustanovení zní: „...Inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svojí činností ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že ... d) neplní opatření uložená orgány životního prostředí podle zvláštních zákonů (poznámka 1a pod čarou) a tohoto zákona“. Za „činnost“ dle žaloby nemůže být považována i „nečinnost“. Soud však konstatoval, že termín „činnost“ v návěti citovaného ustanovení není znakem skutkové podstaty, nýbrž pojmem, jehož obsahem jsou právě jednotlivá jednání uvedená pod písm. a) až d) ustanovení § 4 zákona o ČÍŽP. V daném případě se nejedná o možnost dvojího výkladu, argumentace judikaturou Ústavního soudu a zásadou in dubio pro reo tedy není případána. Dále není správné tvrzení žalobce, že stav neplnění uloženého opatření musí v okamžiku uložení pokuty trvat. Správní orgán totiž posuzuje nikoli stav v době ukládání pokuty, ale stav v okamžiku spáchání správního deliktu. Rovněž zahájení řízení proběhlo řádně, když žalobci byl dne 5. 12. 2003 doručen protokol z inspekčního šetření spolu s oznámením zahájení řízení jakožto první úkon v řízení. Námitce překážky věci rozhodnuté s poukazem na souběžně vedené a již dříve zahájené řízení o uložení opatření k nápravě dle ust. § 3 odst. 2, 3 nelze přisvědčit. Obě řízení vycházejí ze zcela odlišného skutkového stavu. Uložení opatření k nápravě jsou odstraňovány nedostatky a škody na funkcích lesa, uložení pokuty je pak povinný subjekt trestán za jeho nesplnění. Námitka údajného porušení zásady zákazu reformace in peius rovněž není případána. Správní řád takový zákaz neobsahuje a nelze jej odvozovat ani analogií. Tam, kde zákonodárce takový zákaz zavést chtěl, učinil tak výslovně (typicky zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích). Tvrzenou zásadu nelze dovodit ani ze žalobcem namítaných rozhodnutí soudů, neboť předkládané rozsudky se ve skutečnosti týkají jiných otázek. Soud neshledal ani důvod pro upuštění od uložení pokuty, neshledal totiž, že by v daném případě šlo o postih zjevně nepřiměřený. Soud se zde velmi podrobně vypořádal s otázkou správnosti a přijatelnosti úsudků správního orgánu při zvýšení pokuty, jakož i s řádností odůvodnění nové výše pokuty.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Důvody kasační stížnosti shledává stěžovatel v tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno za situace, kdy v téže věci probíhalo před tímtéž orgánem již dříve zahájené řízení jiné, a to řízení o uložení opatření k nápravě podle § 3 odst. 2 a 3 zákona o ČÍŽP. Toto řízení bylo zahájeno dříve, než řízení o uložení pokuty. Za těchto okolností byla v daném případě pro řízení o pokutě dána překážka litispendence, která se po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení opatření k nápravě změnila v překážku věci rozhodnuté. Žalovaný námitku odmítl bez jakéhokoli odůvodnění s tím, že v daném případě dle jeho názoru není dána totožnost předmětu řízení. Dle stěžovatele však byla zahájena dvě řízení o téměř skutku (ohrožení a poškození lesa jako složky životního prostředí nesplněním opatření k nápravě), které vyústilo ve vydání dvou rozhodnutí negativně postihujících právní sféru stěžovatele (uložení opatření k nápravě a uložení pokuty). Stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 126/2002 - 27, podle kterého „trestání za jiné správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy“ (tedy včetně aplikování zásady ne bis in idem). Městský soud, který žalobní námitku odmítl s tím, že správní orgány v jednotlivých řízeních vycházejí z rozdílného skutkového stavu (opatření k nápravě jsou odstraňovány nedostatky a škody, uložení pokuty je obviněný trestán za jeho nesplnění), nezohlednil ve svém posouzení věci tuto trestněprávní zásadu ne bis in idem. Rozhodnutí dále překračuje meze přezkumné činnosti svěřené odvolacímu orgánu, pokud se žalovaný v odůvodnění odvolacího rozhodnutí i v protokolu o ústním

jednání z 13. 4. 2004 zabýval i pozemky zcela jinými (lesní dílce 4d a 4c, oproti uložení pokuty za nesplnění opatření k nápravě týkajícího se porostní skupiny 4f9). Touto námitkou se městský soud ve svém rozsudku vůbec nezabýval, stejně jako se nezabýval žalobními námitkami označenými 4. a 5. v žalobě (body 4. a 5. v žalobě: bod 4. - úvahy žalovaného o správném hospodaření v lese nejsou opřena o žádná ustanovení právního předpisu, bod 5. - odkazy žalovaného na poznatky lesnických věd, podnikové normy apod. namísto seznatelné právní normy vedly ke ztrátě právní jistoty žalobce). Dále se městský soud vůbec nezabýval námitkou, že nebyly splněny podmínky uložení pokuty vyžadované ustanovením § 4 písm. c) zákona o ČIŽP, neboť při ukládání pokuty dle § 4 zákona o ČIŽP je vždy předmětem zvláštního posouzení ohrožení či poškození životního prostředí v lese, a to se zohledněním definice „poškození životního prostředí“ dle § 8 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Toto ohrožení či poškození životního prostředí musí být při ukládání sankce dle § 4 zákona o ČIŽP vždy zjišťováno a prokazováno. ČIŽP nijak nehodnotila, zda došlo k ohrožení životního prostředí, žalovaný přesto dospěl k závěru, že „orgán první instance ... prokázal, ... že došlo k ohrožení a poškození životního prostředí v dotčeném lese.“ Touto žalobní námitkou se městský soud rovněž vůbec nezabýval. Za postup v rozporu s dosavadní ustálenou judikaturou Ústavního soudu (např. nález sp. zn. I. ÚS 416/01: „... tam, kde zákon připouští dvojí výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu nezbytné dát při jeho aplikaci přednost tomu z nich, který je ve své interpretaci s ústavním pořádkem republiky co nejvíce souladný“, nebo sp. zn. IV. ÚS 564/2000 či sp. zn. IV. ÚS 438/2000 k zásadě *in dubio pro reo*) má dále stěžovatel výklad § 4 zákona o ČIŽP, dle kterého za „činnost“, jak ji má na mysli zákonodárce v uvozující větě § 4 zmíněného zákona, může být dle žalovaného považována i nečinnost. Pokud žalovaný vychází z názoru, že činností je i nečinnost (zde neplnění uloženého opatření k nápravě), pak se dopustil porušení zásady *in dubio pro reo* platné ve správním trestání při výkladu pojmu „činnost“ z citovaného zákonného ustanovení. Dále stěžovatel zpochybnil kritéria, která odvolací orgán použil pro stanovení zmíněné (zvýšené) pokuty. Zvolená kritéria nejenže nepatří mezi zákonná kritéria pro stanovení výše pokuty, ale v určité části zákona přímo odporují. Např. dovozování společenské nebezpečnosti z toho, že „nezákonnost je bezprostředně viditelná z veřejné silnice“. Aby bylo možné tvrdit, že „nezákonnost“ (nikoliv pouze sama vyvážecí linka – tedy poškození půdního krytu) je viditelná z veřejné silnice, musel by pozorovatel mít osvědčen nejen závěr, že půdní povrch viditelné části linky je narušen, nýbrž i závěr, že toto narušení je v rozporu se zákonem. Takový závěr je ovšem od běžného pozorovatele obtížné očekávat. „Viditelnost nezákonnosti“ stěžovateli tedy byla přičtena k tíži nesprávně. Při podkládání výše pokuty odkazem na příslušnost stěžovatele k určitému majetku došlo k porušení čl. 3 Listiny základních práv a svobod. Závěry takového postupu by byly absurdní: nejvyšší pokuty by pak musely být ukládány organizačním složkám státu a státním podnikům jakožto největším vlastníkům v ČR. Za zcela zásadní bod kasační stížnosti stěžovatel považuje skutečnost, že městský soud dospěl k závěru, že v oblasti správního trestání neplatí zásada *zakazu reformationis in peius* (zásada zákazu změny k horšímu v rámci odvolacího řízení, k čemuž v daném případě došlo zvýšením pokuty z 10 000 Kč na 30 000 Kč v odvolacím řízení). Stěžovatel v tomto směru znovu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 126/2002 - 27, podle kterého „trestání za jiné správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy“. V době rozhodování navíc byl již účinný zákon č. 500/2004 Sb., který v § 90 odst. 3 zásadu *reformatio in peius* výslovně zakotvuje. Stěžovatel svou kasační stížnost v závěru opírá výslovně o § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., z textu stížnosti je však zřejmé, že uplatňuje i důvody dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Žalovaný se k věci vyjádřil poměrně obsáhlým vyjádřením. K námitce údajné překážky *litispence* a posléze překážky věci rozhodnuté uvedl, že uložení pokuty dle § 4

zákona o ČIŽP a uložení opatření k nápravě dle § 3 odst. 2 téhož zákona jsou dvě různé věci, byť adresátem rozhodnutí je stejná osoba a obě rozhodnutí se vztahují k témuž skutku. Všechny právní úpravy životního prostředí upravují samostatně jak ukládání pokuty za správní delikty, tak ukládání opatření k nápravě zjištěných nedostatků, neboť uložení pokuty je sice pachatel protiprávního jednání potrestán, ale není zajištěna náprava nedostatků, takže protiprávní stav trvá a je třeba jej napravit. K dalšímu bodu žalovaný uvedl: V protokolu ČIŽP ze 3. 12. 2003 z inspekčního šetření se ČIŽP zabývala jak nesplněním opatření poškození půdního krytu v porostní skupině 4f9 (uloženo rozhodnutím z 12. 11. 2002 ve lhůtě do 31. 8. 2003), tak stavem lesa v lesních odděleních 4c, e (uloženo opatření k nápravě rozhodnutím z 9. 6. 2000 ve lhůtě do 31. 8. 2000, s prodloužením lhůty na žádost společnosti do 31. 10. 2001). Odvolací orgán se rovněž zabýval ověřením aktuálního stavu v lesních odděleních 4 c, e, k němuž pak přihlédl při hodnocení přiměřenosti výše pokuty v rámci hlediska doby trvání a závažnosti protiprávního jednání společnosti. Při stanovení výše pokuty pak přihlédl, že neplnění tohoto opatření není ojedinělým protiprávním jednáním společnosti, když půdní kryt je nadále poškozen a dřívější poškození je zhoršováno i v dalších porostech, kde již byla opatření uložena dříve. Ke zmiňovaným bodům 4. a 5. žaloby žalovaný vysvětlil, že předmětné vyjmenované technologie a výrobky uvedl v rozhodnutí o odvolání v reakci na námitku odvolatele, že inspekce neprokázala, že je možné těžbu provést šetrnějším způsobem. Odvolací orgán zde proto uvedl různé technologie a způsoby, které jsou považovány za šetrné z hlediska dopadů jejich použití na lesní ekosystém. Totéž se týká bodu 5. žaloby, kde žalovaný reagoval na námitky v odvolání proti původnímu uložení opatření k nápravě, proti kterému se společnost však v původním řízení neodvolala. Žalovaný k námitce nedostatků zohlednění definice „poškození životního prostředí“ konstatoval, že opatření dle § 3 zákona o ČIŽP jsou ukládána k odstranění a nápravě nedostatků a škod na funkcích lesa. Důvod k uložení pokuty by nebyl dán pouze v případě, kdyby bylo v řízení prokázáno, že společnost uložená opatření k nápravě řádně a včas splnila. Dále žalovaný uvedl, že důvody vedoucí ke zvýšení pokuty odvolací orgán vyjádřil ve svém rozhodnutí možná ne zcela obratně (pokud jde o napadanou „viditelnost čtyři roky trvající nezákonnosti“ z veřejné komunikace), avšak jasně. Nemovitosti vlastněné společností zmínil odvolací orgán proto, aby bylo zřejmé, že zvýšená sankce nebude mít pro společnost rozhodně likvidační charakter. K údajnému porušení zákazu reformace in peius se žalovaný vyjádřil tak, že o uložení pokuty bylo rozhodováno za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., který v odvolacím řízení nevylučoval změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Zásada zákazu reformationis in peius je obsažena až v zákoně č. 500/2004 Sb., který nabyl účinnosti až od 1. 1. 2006 (o odvolání bylo rozhodnuto dne 18. 5. 2004). V závěru žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval kasační námitce, že napadené rozhodnutí bylo vydáno za situace, kdy v téže věci probíhalo před tímtož orgánem již dříve zahájené řízení jiné, a to řízení o uložení opatření k nápravě podle § 3 odst. 2 a 3 zákona o ČIŽP. Toto řízení bylo zahájeno dříve, než řízení o uložení pokuty. Za těchto okolností podle stěžovatele byla v daném případě pro řízení o pokutě dána překážka litispendence,

kteřá se po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení opatření k nápravě změnila v překážku věci rozhodnuté. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že není rozhodné, kdy byla obě řízení zahájena a které dříve nabylo právní moci: jedná se totiž zcela nepochybně o dvě samostatná rozhodnutí, jejichž vydání se navzájem nevylučuje. Zásada „ne bis in idem“ (ne dvakrát o tomtéž) stanoví v trestněprávní rovině, že nelze dvakrát potrestat za tentýž skutek, popřípadě v obecné právní rovině že nelze rozhodnout dvakrát o téže věci. Nejedná se evidentně o dvojí potrestání, když opatření k nápravě není trestem (na rozdíl od sankčního rozhodnutí o uložení pokuty) – nesměřuje k postihu osoby pachatele protiprávnosti, ale k nápravě závadného stavu. Není ani rozhodnuto dvakrát o téže věci: jednou je rozhodováno o uložení odstranění závadného stavu, a jednou o vině a trestu za porušení právní normy - očividně zde není dána totožnost věci – „táž věc“. (Obdobně již judikoval Nejvyšší správní soud např. ve finanční oblasti rozsudkem ze dne 12. 12. 2006, č. j. 5 Afs 46/2006 - 63: „Řízení o celním deliktu a řízení o vyměření cla jsou dvě samostatná řízení na sobě nezávislá; je-li v souvislosti s jedním uskutečněným dovozem uložena sankce za spáchaný správní delikt i vyměřeno clo z titulu vzniku celního dluhu, nejedná se o porušení zásady „ne bis in idem“. Rovněž Ústavní soud jasně a zřetelně rozlišuje mezi opatřením k nápravě a sankcí - viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004, sp. zn. II. ÚS 482/02, č. 52 ve stavební věci: „Rozhodnutí, jímž je podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařizeno odstranění stavby postavené bez stavebního povolení na cizím pozemku bez souhlasu jeho vlastníka, sleduje legitimní cíl spočívající v zájmu na zachování stavební kázně, na ochraně životního prostředí a na ochraně vlastnického práva vlastníka pozemku. Stanovení povinnosti odstranit „černou“ a „neoprávněnou“ stavbu je zásahem přiměřeným sledovaným cílům, neboť jiným opatřením by jich nemohlo být dosaženo. Nejde totiž o sankci, která by se alternativně nabízela např. vedle pokuty za přestupek proti stavebnímu řádu, nýbrž opatřením, jehož cílem je navrácení území v původní stav.“) Pokud by se přistoupilo na argumentaci stěžovatele, znamenalo by to ve svých důsledcích, že při uložení opatření k nápravě, které nebylo splněno, by nebylo možno přistoupit k uložení pokuty podle § 4 písm. d) zákona o ČÍŽP, což jistě nebylo úmyslem zákonodárce.

V další námitce stěžovatel uvádí, že rozhodnutí překračuje meze přezkumné činnosti svěřené odvolacímu orgánu, pokud se žalovaný v odůvodnění odvolacího rozhodnutí i v protokolu o ústním jednání z 13. 4. 2004 zabýval i pozemky zcela jinými. Touto námitkou se městský soud ve svém rozsudku údajně vůbec nezabýval, stejně jako se nezabýval žalobními námitkami označenými 4. a 5. v žalobě (body 4. a 5. v žalobě: bod 4. - úvahy žalovaného o správném hospodaření v lese nejsou opřena o žádná ustanovení právního předpisu, bod 5. - odkazy žalovaného na poznatky lesnických věd, podnikové normy apod. namísto seznatelné právní normy vedly ke ztrátě právní jistoty žalobce). Dále se městský soud podle stěžovatele vůbec nezabýval námitkou, že nebyly splněny podmínky uložení pokuty vyžadované ustanovením § 4 písm. c) zákona o ČÍŽP, neboť při ukládání pokuty dle § 4 zákona o ČÍŽP je vždy předmětem zvláštního posouzení ohrožení či poškození životního prostředí v lese, a to se zohledněním definice „poškození životního prostředí“ dle § 8 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. K otázce zabývání se jinými lesními dílci 4c, e se soud vyjádřil na straně 6, 9. řádek odspodu, když soud neshledal postupem překračujícím meze správního uvážení, že správní orgán přihlédl ke skutečnosti, že neplnění tohoto opatření není ojedinělým jednáním společnosti. Body 4. a 5. žaloby nejsou v rozhodnutí explicitně rozvedeny, celkové hodnocení věci lze však dovodit ze str. 4 rozsudku, poslední odstavec stránky a ze str. 7, předposledního odstavce rozsudku. Soud zde vyhodnocuje celý případ a neshledává pochybení správního orgánu. Především vychází z toho, že vymezuje, co je pro posouzení případu rozhodné – a tím je naplnění skutkové podstaty (které je v daném případě přesvědčivě prokázáno), nikoli dílčí tvrzení a detaily,

kteře nejsou pro věc určující. Dále konstatuje, že právní závěry, které správni orgány učinily, jsou v souladu se zákonem, a skutková zjištění vyplývají z procesně korektně provedeného dokazování. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 38/2006 - 72 ze dne 23. 8. 2006 rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu. Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (např. sp. zn. 2 Azs 263/2004 ze dne 23. 3. 2005) dále na otázku nepřezkoumatelnosti nahlíží tak, že nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí. Pouhá skutečnost, že by mohlo být odůvodnění rozhodnutí v některých částech propracovanější, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. K další námitce: naplněním kritéria „ohrožení či poškození životního prostředí v lese“ se žalovaný zabýval dokonce velmi podrobně od strany 3., od odstavce druhého, až po stranu 4. odstavec první. Vysvětlení, co do rozsahu i obsahu, je spíše nadstandardní, než aby bylo možno říci, že se daným kritériem rozhodující orgány vůbec nezabývaly.

Stěžovatel považuje výklad § 4 zákona o ČIŽP, dle kterého za „činnost“ může být dle žalovaného považována i nečinnost, za postup v rozporu s dosavadní ustálenou judikaturou Ústavního soudu (např. nález sp. zn. I. ÚS 416/01: „... *tam, kde zákon připouští dvojí výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu nezbytné dát při jeho aplikaci přednost tomu z nich, který je ve své interpretaci s ústavním pořádkem republiky co nejvíce souladný*“, nebo sp. zn. IV. ÚS 564/2000 či sp. zn. IV. ÚS 438/2000 *k zásadě in dubio pro reo*). Nejvyšší správní soud o věci uvažil následovně: Ustanovení § 4 písm. d) zákona o ČIŽP zní „Inspekce uloží pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svojí činností ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že ... d) neplní opatření uložená orgány životního prostředí podle zvláštních zákonů (poznámka 1a pod čarou) a tohoto zákona“. Jednoznačnou odpověď na správné pochopení tohoto textu dává výklad kontextuální. Každý – byť i laik – po přečtení uceleného textu v běžném významu tohoto textu nezůstane na pochybách, k jakému jednání je normou veden. Tam, kde zákon jako jednu z konkrétních skutkových podstat činností, kterými lze ohrozit či poškodit životní prostředí v lese, stanoví „neplnění uložených opatření“ je jasné, že protiprávním je shledáváno takové chování subjektu, kterým dojde k nesplnění uloženého opatření. Ve slovech „svojí činností“ se jedná toliko o ne příliš zdařilou formulaci zákonodárce, či přesněji o ne zrovna ideální volbu slov v návěti uvozujícím více skutkových podstat - o skutečném významu textu však po přečtení celého textu není pochyb, a to ani pro laika. K odkazům na rozhodnutí Ústavního soudu lze konstatovat, že se nejedná o situaci, kde zákon připouští dvojí výklad, či kde při výkladu vznikají pochybnosti (tedy zejména, že by mohl subjekt zůstat na pochybách, co po něm právní norma vlastně žádá). Citovaný nález, který nabádá k interpretaci souladné s ústavním pořádkem republiky, jakož i dlouhodobá nalézací činnost Ústavního soudu naopak směřují k tomu, že v činnosti soudů není žádoucí nemístné slovíčkaření, nýbrž směřování ke skutečnému smyslu, významu a účelu právních norem. O tom přitom v daném případě není nejmenších pochyb. (Pro komplexnost a pro dokumentaci přístupu Ústavního soudu např. výňatek z rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 521/06: „Nutno zdůraznit, že – bráno obecným pohledem - Ústavní soud neposuzuje postup orgánů veřejné moci ani převážně ani výlučně jen v jeho formálním vyjádření. Naopak, ať už při konkrétní či abstraktní kontrole norem či při přezkumu výkonu státní moci zvažuje skutečnou povahu konkrétního postupu orgánů veřejné moci a v něm poté nalézá případný zásah do základních práv a svobod v jejich materiálním pojetí. Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. V tomto duchu posuzuje dodržení

lidskoprávních záruk ústavního pořádku v konkrétní věci, tedy zásadně z hlediska jejich skutečného a účinného uplatnění, a to s ohledem na funkci, kterou v trestním řízení plní. Smyslem lidskoprávních principů nalézajících své vyjádření v právu na obhajobu je přitom zabezpečit, aby byly v trestním řízení objasněny všechny významné okolnosti, svědčící nejen v neprospěch, ale i ve prospěch obviněného, a aby orgány činné v tomto řízení ke všem těmto okolnostem náležitě přihlédly. Tak se má zajistit, aby nevinný nebyl odsouzen, aby viník byl odsouzen jedině za to, co skutečně spáchal, a aby mu byl uložen spravedlivý a zákonný trest. V tomto „materiálním“ duchu tedy Ústavní soud posuzoval stěžovatelem vymezené porušení práva.“).

Dále ke zpochybnění kritérií, která odvolací orgán použil pro stanovení změněné (zvýšené) pokuty: Pokud jde o napadanou formulaci žalovaného „viditelnost čtyři roky trvající nezákonnosti“ z veřejné komunikace, sám žalovaný připustil, že důvody vedoucí ke zvýšení pokuty vyjádřil ve svém rozhodnutí možná ne zcela obratně, avšak jasně. S tímto vyhodnocením se lze v zásadě ztotožnit. Nejvyšší správní soud odkazuje pro stručnost opět na svou judikaturu ke srozumitelnosti a nedostatku důvodů uvedenou výše, která osvětluje (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 38/2006 - 72 ze dne 23. 8. 2006: „rozhodnutí není nesrozumitelné tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu.“ A rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Azs 263/2004 ze dne 23. 3. 2005 k otázce „nedostatku důvodů“: nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí. Pouhá skutečnost, že by mohlo být odůvodnění rozhodnutí v některých částech propracovanější, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost.). K zohlednění konkrétního majetku obviněné společnosti: této otázce se již Nejvyšší správní soud věnoval ve své předchozí rozhodovací činnosti. Ocitujme např. z rozsudku NSS č. j. 2 As 19/2006 - 89 ve stavební (sankční) věci: „Nelze souhlasit s názorem žalovaného, že mu stavební zákon nepovoluje přihlédnout k majetkovým ani sociálním poměrům žalobce jako stavebníka a že pohnutka, že žalobce neměl jinou možnost bydlení, a proto užíval nezkolaudovanou stavbu, je právně irelevantní. Naopak, při rozhodování o vině a sankci je správní orgán z hlediska stupně nebezpečnosti daného jednání povinen posuzovat poměry pachatele a jeho pohnutky.“ Předmětnou problematikou se však již zabývalo i plénum Ústavního soudu s tímto závěrem: „Ústavní soud nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku „likvidačního“ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení - individuální a generální prevence.“ (Podle nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, č. 36) Otázka zohlednění majetkových poměrů tedy již byla soudy řešena a zodpovězena: Postih v podobě trestu v sankčním řízení musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být

nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Zohlednění majetkových poměrů tedy není vyhodnoceno jako krok contra legem.

Za zcela zásadní bod kasační stížnosti stěžovatel považuje skutečnost, že městský soud dospěl k závěru, že v oblasti správního trestání neplatí zásada zákazu reformatio in peius. Stěžovatel v tomto směru poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 126/2002 - 27, podle kterého „trestání za jiné správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy“. S touto otázkou se soud ve svém postupu vypořádal velmi pečlivě: vysvětlil, že správní řád takový zákaz neobsahuje a nelze jej odvozovat ani analogií. Tam, kde zákonodárce takový zákaz zavést chtěl, učinil tak výslovně (typicky zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích, nebo zákon č. 500/2004 Sb., ve kterém je tato zásada nově zakotvena). Otázkou možnosti zvýšení pokuty v odvolacím řízení se již Nejvyšší správní soud rovněž zabýval a dospěl k závěru, že je přípustné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2004, č. j. 7 A 4/2001 - 72). Tento závěr je konzistentní i s předchozí judikaturou (viz. např. z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 1. 3. 1996, č. j. 6 A 4/95 - 29: „Obecnou platnost zákazu reformace in peius ve správním trestání, bez výslovného ustanovení zákona, nelze z pozitivního práva dovodit.“ Z těchto závěrů je při rozhodování soudu běžně vycházeno, např. viz. odůvodnění rozsudku NSS č. j. 6 As 18/2005 - 55 z 6. 3. 2006: „Obecně nutno připomenout, že v řízení o tzv. jiných správních deliktech není vůbec upraven zákaz reformace in peius a odvolací řízení bylo podle správního řádu účinného do 31. 12. 2005 ovládáno principem úplné apelace – tedy v souladu s názorem výše uvedeným bylo možno například v odvolacím řízení změnit právní kvalifikaci deliktu, aniž by bylo možno konstatovat, že došlo k vadě řízení, která mohla mít vliv na zákonnost.“)

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou a ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s. ji zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo žalovanému, protože však tento nárok na náhradu nákladů neuplatňuje, a ani ze spisu nevyplývá, že by mu náklady vznikly, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 20. prosince 2007

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu