



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšera a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobců: **a) J. N.** a **b) J. N.**, oba zastoupeni JUDr. PhDr. Oldřichem Choděrou, advokátem se sídlem Jugoslávská 12, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2013, čj. KUJCK/5477/2013 OZZL/2, sp. zn. OZZL 5475/2013/jisou, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 1. 2014, čj. 10 A 31/2013 - 72,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Městský úřad Kaplice, odbor životního prostředí a úřad územního plánování rozhodnutím ze dne 20. 12. 2012, čj. MěÚK/26610/2012, sp. zn. SZ-MěÚK/05755/2012, uznal žalobce vinnými ze spáchání přestupku podle § 118 odst. 1 písm. d) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Žalobci se deliktního jednání měli dopustit tím, že v období od 1. 9. 2011 do 3. 4. 2012 nezajistili zneškodňování odpadních vod z nemovitosti čp. 2 v Omlenici, akumulovaných v bezodtokové jímce umístěné na pozemcích parc. č. 583/6 a 579/2 k. ú. Omlenice. Tím porušili § 38 odst. 6 vodního zákona. Za tento přestupek byla uložena každému jednotlivě pokuta ve výši 3000 Kč a náklady řízení ve výši 500 Kč.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 2. 2013, čj. KUJCK/5477/2013 OZZL/2, sp. zn. OZZL 5475/2013/jisou, zamítl společné odvolání žalobců a potvrdil uvedené rozhodnutí Městského úřadu Kaplice.

II.

[3] Rozhodnutí žalované napadli žalobci společnou žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 15. 1. 2014, čj. 10 A 31/2013 - 72.

[4] V posuzované věci je rozhodující, zda jednání žalobců je možné považovat za pokračující delikt či nikoli. Ačkoliv zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, výslovně neupravuje problematiku pokračujících, trvajících a hromadných přestupků, judikatura připouští analogické použití trestního zákoníku s odkazem na požadavek jednoty právního řádu. Soud proto odmítl žalobní námitku, že ve věci žalobců nebylo možné postupovat na základě analogie dle trestního zákoníku, jelikož tím došlo k rozšiřování podmínek přestupkové odpovědnosti. Žalobci na podporu své argumentace odkázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008 - 67, a ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009 - 62. Podle krajského soudu z nich ovšem nelze jimi tvrzené závěry vyvodit. V prvně uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud *obiter dictum* připomněl, že použití analogie ve správním trestání je přípustné v omezeném rozsahu tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a k újmě hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem. V případě rozsudku sp. zn. 1 As 28/2009 Nejvyšší správní soud dovodil, že ve správním trestání se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů. Krajský soud dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002 - 44, z něhož vyplývá, že lhůta pro uložení pokuty za trvalý správní delikt začne běžet od okamžiku ukončení tohoto deliktu.

[5] Žalovaný podle krajského soudu správně uzavřel, že jednání žalobců v období od 1. 9. 2011 do 3. 4. 2012 představovalo pokračující přestupek. Jejich jednání bylo vedeno jednotným záměrem a naplňovalo skutkovou podstatu téhož přestupku, která byla spojena stejným způsobem provedení, blízkou časovou souvislostí a předmětem útoku. Jednalo se o přesně nezjištěný počet jednání, která jsou ve smyslu trestní doktríny útoky jediného skutku, jenž naplňuje znaky pokračujícího jednání. Šlo o nekonání, neboť protiprávnost byla způsobena zneškodněním odpadních vod odpovídajícím způsobem. Pro určení doby spáchání byl rozhodující den, kdy se uskutečnil poslední dílčí útok. Ten v daném případě nastal okamžikem zahájení přestupkového řízení. Soud proto odmítl, že by institut pokračujícího přestupku byl použit v neprospěch žalobců. Jiný výklad, než který učinil žalovaný, nepřichází v úvahu. Důvodná není ani námitka, že část přestupku byla spáchána déle než jeden rok před jeho projednáním, čímž zanikla odpovědnost žalobců podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. U trvajících přestupků běží promlčení odpovědnosti od zániku protiprávního stavu a u přestupků pokračujících se počítá od dokončení posledního dílčího útoku.

[6] Krajský soud nepřisvědčil ani námitkám ohledně výše uložené pokuty. Správní orgán prvního stupně při jejím stanovení přihlédl k době, po kterou žalobci nedoložili zákonné zneškodňování odpadních vod i k dohodě o zahájení jednání s obcí Omlenice o možnosti likvidace odpadních vod. Přihlédl i k tomu, že žalobci nechali jímku dne 27. 11. 2012 vyvézt. Pokuta byla stanovena při dolní hranici zákonného rozpětí a byly zohledněny i majetkové a výdělečné poměry žalobců; nemá proto likvidační charakter.

III.

[7] Rozsudek krajského soudu napadli žalobci (stěžovatelé) kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Stěžovatelé předně poukázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2012, čj. 8 As 66/2011-74, z něhož vyplývá, že aby určité jednání mohlo být kvalifikováno jako

pokračující přestupek, musí splňovat požadavky obsažené v § 116 trestního zákoníku. Stěžovatelé nezpochybňovali, že by určité jednání nemohlo být na základě analogie posouzeno jako pokračující přestupek. Jsou ale přesvědčeni, že se krajský soud nevypořádal s jejich argumentací, že správní orgán musí v každém jednotlivém případě posuzovat, zda použitím analogie nedochází k rozšiřování podmínek přestupkové odpovědnosti a zda takový výklad nevede k újmě účastníka. Tento výklad jednoznačně dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudcích sp. zn. 1 As 27/2008 a sp. zn. 1 As 28/2008. Správní orgány ani krajský soud se neřídily hledisky, která podmiňují užití analogie trestního práva v rámci přestupkového řízení. Způsob, kterým žalovaný na základě užití analogie použil na danou věc institut pokračujícího přestupku, byl jednoznačně v neprospěch stěžovatelů. V důsledku toho ani zčásti nezanikla jejich odpovědnost za přestupek, i když měla být jeho část spáchána více než rok před jeho projednáním (viz § 20 zákona o přestupcích).

IV.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že své rozhodnutí řádně odůvodnil co do užití analogie ve správním trestání i co do výše uložené pokuty. Dále poukázal na vybranou judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se pokračujících přestupků.

V.

[10] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Z obsahu správního spisu vyplývá, že odpadní voda z domu stěžovatelů byla shromažďována v bezodtokové jímce. S ohledem na to jim svědčila povinnost dle § 38 odst. 6 vodního zákona, podle kterého *„kdo akumuluje odpadní vody v bezodtokové jímce, je povinen zajišťovat jejich zneškodňování tak, aby nebyla ohrožena jakost povrchových nebo podzemních vod, a na výzvu vodoprávního úřadu nebo České inspekce životního prostředí prokázat jejich zneškodňování v souladu s tímto zákonem.“* Obec Omlenice správnímu orgánu dne 21. 3. 2012 oznámila, že stěžovatelé z uvedené jímky vypouštěli odpadní vody hadicí do zhruba 50 m vzdálené šachty kanalizace povrchových vod na pozemek p. č. 579/1, které potom vytékaly podél silnice před rodinným domem Omlenice čp. 13. Správní orgán následně zahájil řízení o přestupku dle § 118 odst. 1 písm. d) vodního zákona. Stěžovatelé během přestupkového řízení nedoložili, že by odpadní vody z jímky vyváželi vodním zákonem předpokládaným způsobem, tedy tak, aby nebyla ohrožena jakost povrchových a podzemních vod. Tímto jednáním stěžovatelé naplnili skutkovou podstatu přestupku obsaženého v § 38 odst. 6 vodního zákona. Stěžovatelé tento skutkový stav v kasační stížnosti ostatně ani nezpochybňovali.

[13] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda žalovaný v posuzované věci správně aplikoval principy trestního práva vztahující se k pokračujícímu deliktu a zda jeho postupem nedošlo k nepřipustnému rozšiřování podmínek přestupkové odpovědnosti, a to co do posouzení zániku odpovědnosti za část deliktního jednání stěžovatelů.

[14] Stěžovatelé zpochybnili možnost užití principů pokračujícího trestného činu pro účely přestupkového řízení v jejich věci. Jak již poukázal krajský soud, z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že při posuzování správních deliktů mají být přiměřeně použita pravidla a principy trestního práva. Nejvyšší správní soud při svém rozhodování zdůrazňuje, že pro veškerá trestání v právním řádu České republiky, nejsou-li zákonodárcem výslovně stanoveny odlišnosti, musejí platit obdobné zásady a principy. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty nemusí být vždy zcela zřetelný, může být

i výsledkem politického rozhodnutí, a je běžné, že skutky trestané právním řádem v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Také podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se „trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod rozumí i řízení o většině sankcí ukládaných správními úřady za přestupek nebo jiný správní delikt (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007 – 135).

[15] Nejvyšší správní soud rovněž setrvale judikuje, že i na oblast přestupků lze aplikovat principy týkající se trvajících, pokračujících a hromadných trestných činů. Ačkoliv přestupkový zákon ani jiný právní předpis z oboru správního práva neobsahuje jejich definici, neznamená to, že by v rámci přestupkového řízení nemohlo být určité jednání označeno za pokračující, trvající či hromadný správní delikt (přestupek). Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, a proto je třeba trvat na jednotě trestání za trestné činy a správní delikty (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008 - 46, ze dne 16. 4. 2008, čj. 1 As 27/2008 - 67, nebo ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 35/2008 - 51).

[16] Úvahy krajského soudu byly v tomto směru správné. Nejvyšší správní soud se však nepřiklání k názoru žalovaného, resp. krajského soudu, že by deliktní jednání stěžovatelů představovalo pokračující přestupek na úseku vodního zákona. Má za to, že se jednalo o trvající delikt. Toto rozdílné posouzení však nepředstavuje vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí nebo by zásadním způsobem ovlivnila posouzení běhu prekluzivní lhůty v dané věci.

[17] Pojem trvajících přestupků byl pro potřeby praxe vytvořen právní teorií a jako takový je využíván v oblasti správního trestání. Jeho východiska jsou formulována primárně právem trestním, a to z hlediska časového úseku, ve kterém byly trestné činy spáchány. „Trvalost“ je znakem jednotlivých skutkových podstat obsažených v trestním zákoně i v zákonech upravujících správní trestání. Trvající trestný čin bývá charakterizován jako čin, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, anebo čin, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon zde postihuje právě udržování protiprávního stavu, které se zpravidla děje opomenutím, spočívajícím v tom, že pachatel závadný stav neodstraní. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání (bližší viz Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 127 a násl., Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 138 a násl., nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 8 Tdo 1161/2006 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, čj. 9 As 101/2010-101, a ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002 – 44).

[18] V posuzovaném případě deliktní jednání stěžovatelů spočívalo v tom, že neprokázali zneškodňování odpadních vod tak, aby neohrozili jakost povrchových a podzemních vod. Tento závadný protiprávní stav trval konstantně v období od 1. 9. 2011 do 3. 4. 2012. V řízení bylo prokázáno, že odpadní vody z jímky nepřetékały, a tudíž byly nějakým způsobem po celou rozhodnou dobu odstraňovány. Stěžovatelé ovšem neprokázali, že po tuto dobu zneškodňovali shromážděné odpadní vody povoleným způsobem. Tímto jednáním vyvolali protiprávní stav a po uvedené dobu jej udržovali. Nebylo jim totiž kladeno za vinu, že by v konkrétních, právním předpisem stanovených, termínech nezajistili vyprázdnění jímky, což by mohlo být považováno za jednotlivé dílčí útoky. Jedná se proto o trvající přestupek. Pro vznik odpovědnosti za uvedený přestupek postačí, že dojde k ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod, nemusí vzniknout reálná škoda. Fotodokumentace ze dne 16. 3. 2012, pořízená Obcí Omlenice, na níž je doloženo zavedení hadice do šachty kanalizace povrchových vod, je pak faktickým důkazem toho, že stěžovatelé nepostupovali v souladu s § 38 odst. 6 vodního zákona a že jejich

jednáním skutečně mohlo dojít k ohrožení jakosti vody. Otázka, zda se jedná o pokračující nebo trvající přestupek, nemá vliv na závěr o tom, že se stěžovatelé uvedeného přestupku dopustili.

[19] Vymezení jednání stěžovatelů coby trvajícího či pokračujícího přestupku má význam zejména z hlediska časového ohraničení deliktního jednání. Ostatně podle § 77 zákona o přestupcích musí výrok rozhodnutí o přestupku obsahovat také čas spáchání přestupku. Smyslem určení náležitostí výroku je, aby daný skutek nemohl být zaměněn s jiným. Časové ohraničení deliktního jednání je důležité také z hlediska posouzení zániku odpovědnosti. Stěžovatelé v tomto směru namítli, že jejich odpovědnost za spáchaný přestupek zčásti zanikla, neboť část jim vytýkaného jednání nastala více jak jeden rok před jeho projednáním. Ani tato námitka nemůže založit důvodnost kasační stížnosti.

[20] Lhůta stanovená k projednání přestupku je prekluzivní. V souladu s § 20 odst. 1 zákona o přestupcích nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Principy, které se uplatní v právu trestním pro běh promlčecích lhůt u trvajících trestných činů, je možné aplikovat i na správní trestání a přestupkové řízení. Trvající přestupky se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný delikt, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvající delikt se proto počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti. V takovém případě proto není rozhodné, kdy stěžovatel s protiprávní činností začal, ale rozhodné je, kdy byla ukončena, resp. kdy správní orgán zjistil, že takovou činnost v rozporu se zákonem provádí. Podle principů trestního práva je v případě trvajících (a rovněž i pokračujících) trestných činů mezníkem, který ukončuje jeden takovýto trestný čin od dalšího, sdělení obvinění (pokud k jeho ukončení nedošlo již dříve). Úkonem, který pro potřeby přestupkového řízení nejbližší odpovídá tomu, jaký smysl a účel má v oblasti trestního řízení sdělení obvinění, je nepochybně den, kdy správní orgán oznámil zahájení řízení podezřelému z přestupku, který se tímto stává obviněným z přestupku dle § 73 odst. 1 zákona o přestupcích (viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 101/2010).

[21] Stěžovatelé se podle napadeného správního rozhodnutí jednání dopouštěli v období od 1. 9. 2011 do 3. 4. 2012. S ohledem na uvedené je třeba okamžik, od kterého se v dané věci počala odvíjet jednoroční prekluzivní lhůta, počítat od toho, kdy byli stěžovatelé vyrozuměni o zahájení přestupkového řízení, tj. od 3. 4. 2012. Jednoroční lhůta k projednání přestupku ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích proto uplynula dnem 3. 4. 2013. Žalovaný vydal rozhodnutí o odvolání proti správnímu rozhodnutí prvního stupně dne 5. 2. 2013. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 2. 2013, tedy před uplynutím prekluzivní lhůty k projednání přestupku.

[22] Nejvyšší správní soud k uvedenému dodává, že žalovaný i krajský soud, posoudili otázku běhu prekluzivních lhůt správně, a to nezávisle na tom, že přestupek označily za pokračující. Pokračující i trvající přestupky totiž při posuzování zániku odpovědnosti ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích vykazují podobné znaky. Také u pokračujícího deliktu je pro počátek běhu promlčecí doby rozhodné ukončení celé protiprávní činnosti, tj. rozhodující je okamžik, kdy byl spáchán poslední dílčí útok deliktu. Počátek běhu promlčecí doby se tedy neodvíjí samostatně od spáchání jednotlivých (některých) dílčích útoků pokračujícího deliktu, ale až od ukončení jednání u posledního dílčího útoku. I v takovém případě by se počátek prekluzivní doby odvíjel ode dne 3. 4. 2012, tedy od okamžiku zahájení přestupkového řízení. Uvedené odlišné posouzení charakteru projednávaného přestupku proto nemohlo mít vliv na posouzení rozsahu odpovědnosti stěžovatelů a tudíž i na samotnou důvodnost kasační stížnosti.

[23] Nejvyšší správní soud konečně neshledal, že by užitím principů trestního práva došlo k újmě stěžovatelů nebo k újmě na hodnotách, které jsou sledovány vodním zákonem, resp. zákonem o přestupcích. Zákaz užití analogie v neprospěch účastníka, na nějž poukazovali stěžovatelé, směřuje primárně k tomu, aby nebyly svévolně rozšiřovány podmínky odpovědnosti za správní delikty, které nejsou za protiprávní výslovně označeny, aby nebyly svévolně rozšiřovány sankce, či ochranná opatření, která lze za správní delikt uložit, nebo aby účastníkům řízení nebyla upírána procesní práva, která jim přiznává přestupkový zákon. Tak tomu ale v posuzovaném případě nebylo. Stěžovatelé ani netvrdili, že by protiprávní stav, za který byla uložena sankce, nebyl po část specifikované doby protiprávním např. v důsledku změny právní úpravy. Využití primárně trestněprávních principů spočívalo pouze v tom, že trvajícím přestupkové jednání je třeba chápat jako *de iure* jeden skutek. Tento princip je třeba buď přijmout (což správní orgány a krajský soud správně učinili) nebo odmítnout jako celek. Pak ovšem ani stěžovatelé nepředkládají argumentaci, jak by mělo být trvajícím protiprávní jednání právně kvalifikováno. Jiný než zvolený postup by rovněž vedl k těžko překonatelným praktickým problémům. Není sporu, že v průběhu (přestupkového) řízení je třeba mít postaveno na jisto, o jakém skutku se řízení vede, aby nemohlo dojít k jeho záměně s jiným jednáním či aby nebyl pachatel opakovaně postižen za totožné jednání. V průběhu jednání však správní orgán nemůže vědět, kdy následně nabude právní moci jeho rozhodnutí, popř. rozhodnutí o podaném opravném prostředku a jak by tedy měl z časového hlediska deliktní jednání specifikovat. I proto byla vytvořena pravidla o posuzování pokračujících či trvajících deliktů. Jelikož je tedy na trvajícím přestupku třeba pohlížet jako na jediný skutek, nemohlo dojít k výkladu práva v neprospěch stěžovatelů.

[24] Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek krajského soudu, a to ani přes uvedenou výhradu týkající se posouzení povahy deliktu, nezákonným. Protože v řízení neshledal ani jiné nedostatky, ke kterým je podle § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že netrval na zaplacení soudního poplatku za podanou kasační stížností, neboť z předloženého soudního spisu zjistil, že stěžovatelé byli krajským soudem osvobozeni od placení soudního poplatku za podanou žalobu. V takovém případě se přiznané osvobození vztahuje i na řízení o kasační stížnosti (viz § 36 odst. 3 s. ř. s.).

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 30. července 2014

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu