



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Povodí Odry, státní podnik**, se sídlem Varenská 49, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 5. 2011, č. j. 581/580/11,37070/ENV, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2014, č. j. 11 A 249/2011 – 56,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 2. 2011 Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „ČIŽP“), uložila žalobci pokutu ve výši 300.000 Kč dle § 88 odst. 2 písm. n) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) za správní delikt spočívající ve vykonávání činnosti v ptačí oblasti bez potřebného souhlasu orgánu ochrany přírody. Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že ve dnech 15. 10. až 16. 10. 2008 vykácel 212 kusů dřevin v Ptačí oblasti Heřmanský stav – Odra – Poolší, aniž by k tomuto zásahu byl vydán souhlas příslušného orgánu ochrany přírody dle § 45e zákona o ochraně přírody a krajiny.

[2] Týmž rozhodnutím ČIŽP uložila žalobci také pokutu ve výši 200.000 Kč za správní delikt dle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, spočívající v nedovoleném zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů, jehož se žalobce měl dopustit výše popsaným kácením, kterým zasáhl do biotopu čtyř zvláště chráněných druhů živočichů - morčáka

velkého, ledňáčka říčního, žluvy hajní a strakapouda prostředního, aniž by byla vydána výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, čímž došlo k porušení § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

[3] Žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí ČIŽP a zamítl odvolání žalobce.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Namítal nenaplnění skutkové podstaty dle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž zdůrazňoval, že každé poškození biotopu zvláště chráněného živočišného druhu nemusí mít také škodlivý vliv na přirozený vývoj tohoto druhu a v posuzovaném případě nebyl škodlivý následek v důsledku jednání žalobce správními orgány prokázán. Dále namítal, že nemůže být odpovědný za poškození životního prostředí, pokud se jej dopustil při zvýšené opatrnosti a se souhlasem orgánu ochrany přírody. Dle žalobce správní orgány hodnotily důkazy nepřijatelným způsobem, zejména pokud upřednostňovaly znalecký posudek Agentury ochrany přírody a krajiny (dále jen „AOPK“) před ostatními navrhanými nebo provedenými důkazy. Žalobce namítal, že ve vztahu k žádnému ze zvláště chráněných druhů nebylo správními orgány prokázáno, že by se vyskytoval na břehu, na němž bylo káceno, že by pokácené stromy představovaly biotop chráněných jedinců, že by kácením bylo do tohoto biotopu zasaženo a že by tento zásah bylo možno považovat za škodlivý. Rozhodnutí žalovaného označil za nepřezkoumatelné, protože nestanoví míru nebezpečnosti činu pro společnost a používá značně zavádějící a neurčité pojmy. Namítal rovněž porušení zásady materiální pravdy. Tvrdil, že nařízení vlády č. 165/2007 Sb., o vymezení Ptáčích oblasti Heřmanský stav – Odra – Poolší (dále jen „nařízení vlády“) bylo použito retroaktivně. Argumentoval, že ze zákona č. 218/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 218/2004 Sb.“), plyne, že nebyl povinen opatřit si ke kácení povolení krajského úřadu.

[5] Městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou a v záhlaví specifikovaným rozsudkem proto žalobu zamítl. Stran naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny se zabýval otázkou, zda jednáním žalobce došlo ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů. Dospěl k závěru, že zásahem do přirozeného vývoje je i zásah do biotopu těchto živočichů. Namítanou zvýšenou předběžnou opatrnost i skutečnost, že městský úřad neupozornil stěžovatele na další povinnosti, označil ve vztahu k vzniku odpovědnosti za správní delikt za irelevantní. Ve vztahu k hodnocení důkazů pak uvedl, že skutečnost, že znaleckému posudku AOPK přiznal správní orgán vyšší důkazní hodnotu, sama o sobě neimplikuje nepřijatelné hodnocení důkazů. S materiály navrženými žalobcem se dle soudu správní orgán řádně vypořádal. S ohledem na dostatečný a srozumitelný rozsah a obsah odůvodnění označil jako nedůvodnou i námitku nepřezkoumatelnosti. K tvrzenému porušení zásady materiální pravdy konstatoval, že skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, byl dle jeho názoru spolehlivě zjištěn. Jako od základu chybnou pak hodnotil městský soud argumentaci žalobce ve vztahu k zákonu č. 218/2004 Sb. Přejícná ustanovení obsažená v tomto právním předpisu na posuzovanou věc nikterak nedopadají a nemají za následek, že by se na žalobce nevztahovala povinnost požádat o vydání výjimky ze zákazu dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny či povinnost opatřit si k provádění zásahu do břehů a břehových porostů souhlas krajského úřadu dle § 3 odst. 1 písm. g) nařízení vlády.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Ve včasné kasační stížnosti žalobce (dále jen „stěžovatel“) namítá, že se krajský soud dostatečně nevypořádal se skutečností, že nebyla naplněna skutková podstata pro uložení pokuty dle ustanovení § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvedené ustanovení umožňuje uložit pokutu za zásah do ptačí oblasti *bez příslušného povolení*. Skutková podstata nebyla naplněna ani v případě § 88 odst. 1 písm. e), neboť dle tohoto ustanovení se uloží pokuta v případě, že někdo usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak *nedovoleně* zasahuje do jejich přirozeného vývoje.

[7] Tuto námitku stěžovatel opírá o skutečnost, že v době zahájení kácení měl potřebné povolení, jímž bylo závazné stanovisko Městského úřadu v Bohumíně č. j. ŽPS/2007/2115/4/Ja ze dne 28. 12. 2007. V souvislosti s ním má stěžovatel za to, že městský soud nesprávně posoudil, že není výsledkem správního řízení. Dle stěžovatele výše uvedené stanovisko je správním rozhodnutím, protože obsahuje všechny náležitosti: výrok, odůvodnění a poučení. Stěžovatel tedy měl v době zahájení záměru veškerá zákony požadovaná povolení, a proto domnělý škodlivý zásah nemohl být nedovolený.

[8] Stěžovatel zdůrazňuje, že v době nabytí účinnosti nařízení vlády žádný záměr nezahajoval, nýbrž pokračoval v již dříve započatém kácení, k němuž získal veškerá potřebná povolení. Má za to, že postupoval dle právních předpisů účinných v době zahájení záměru. Mínil, že neprovádění prací v době vegetačního klidu není právně relevantní. Nedošlo k přerušení provádění záměru, ale pouze k neprovádění samotných prací v důsledku vnějších okolností. Proto se domnívá, že správní orgány dospěly k nesprávnému závěru, pokud kácení na podzim roku 2008 hodnotily jako započetí nového záměru. Má v tomto ohledu za to, že na jeho jednání je nutno pohlížet jako na jeden skutek.

[9] Dle stěžovatele městský soud nesprávně vyhodnotil závažnost jednání jako vysokou. V případě postihu za jiný správní delikt je dle stěžovatele nutné posuzovat formální porušení zákona i se zřetelem k vnitřnímu obsahu či dopadu na chráněný objekt (ochranu přírody) za situace, kdy zákonná povinnost správce toku je rovněž činností, která k ochraně přírody přispívá. Je toho názoru, že obecný princip trestání, dle něhož jednání není protiprávní, jestliže jím byl odvrácen závažnější následek bezprostředně hrozícím zájmům rovněž chráněným zákony, se uplatní i v případě správního trestání, bez absence konkrétní úpravy okolností vylučujících protiprávnost.

[10] Dále stěžovatel tvrdí, že žádný z dosud rozhodujících orgánů neprokázal, že by jednání stěžovatele vedlo ke škodlivému následku. Městský soud žalobní námitku označil jako nedůvodnou, aniž by uvedl, jak k tomuto závěru dospěl. Dle stěžovatele zásah do biotopu nemusí být vždy škodlivý, může být i prospěšný či neutrální. Protože zvláště chráněné druhy živočichů nebyly v tomto případě ohroženy na existenci, nedošlo ke škodlivému zásahu. Důkazem je jejich přetrvávající výskyt na území.

[11] Stěžovatel je toho názoru, že městský soud nesprávně posoudil otázku aplikace přechodných ustanovení zákona č. 218/2004 Sb., dle nichž se správní řízení zahájena dle zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k novelizovaným částem zákona dokončí dle dosavadního znění. Toto ustanovení se s ohledem na absenci ustanovení upravujícího otázku dokončení již prováděných záměrů v nařízení vlády mělo dle stěžovatele použít.

[12] Poslední kasační námitka se vztahuje k § 3 odst. 2 nařízení vlády, v němž je vymezen rozsah činností, pro které není nutný souhlas příslušného orgánu ochrany přírody. Dle stěžovatele je nedostatkem, že v tomto ustanovení nejsou zapracovány upravené vodní toky, jež jsou vodními díly ve smyslu § 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“). Uvádí, že účelem nařízení vlády je vymezení ptačí oblasti se zvýšenou ochranou území. K tomuto napomáhá plněním svých povinností vyplývajících zejména z § 4 odst. 1 zákona č. 305/2000 Sb., o povodích (dále jen „zákon o povodích“) také stěžovatel - správce toku. K plnění povinností uložených vodním zákonem by proto měl disponovat stejnými oprávněními jako ostatní státní orgány a organizace, po nichž je vyžadován výkon státní správy a na něž stát přenesl výkon správy svého majetku (upraveného vodního toku), a to tím spíše, že státní podniky tohoto druhu (Povodí) vznikly dle zákona o povodích právě k tomuto účelu. Městský soud proto dle stěžovatele měl dbát především naplnění účelu nařízení vlády a dle stěžovatele neúplný § 3 odst. 2 nařízení vlády měl proto vyložit extenzivně, tedy tak, že by mezi výjimky zahrnul i upravené vodní toky uvedené v § 55 odst. 1 písm. b) vodního zákona.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[13] Žalovaný ve svém vyjádření zdůrazňuje, že trvá na zákonnosti i věcné správnosti svého rozhodnutí stejně jako prvoinstančního rozhodnutí. Setrvává rovněž na svých závěrech ve vyjádření k žalobě. Zcela se ztotožňuje s napadeným rozsudkem a neshledává žádný důvod pro jeho zrušení.

[14] Kasační stížnost žalovaný shledává věcně nedůvodnou a uvádí, že se s řadou v ní obsažených tvrzení (zejména ve vztahu k nenaplnění skutkové podstaty a k nesprávnému posouzení přechodného ustanovení zákona č. 218/2004 Sb.) již vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí o odvolání či ve svém vyjádření k žalobě.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) přípustná a jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[16] Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Soud nejprve posuzoval námitkami ve vztahu k správnímu deliktu podle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny (IV. A). Následně se věnoval námitkám ve vztahu k správnímu deliktu dle § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny (IV. B). Poté se soud zabýval otázkou existence vad, k nimž by měl přihlídnout nad rámec námitek stěžovatele (IV. C).

IV.A Námitky ve vztahu k § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny

[19] Stěžovatel namítal nenaplnění skutkové podstaty dle § 88 odst. 2 písm. n) zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle tohoto ustanovení orgán ochrany přírody „uloží 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.“

[20] Podle § 3 odst. 1 písm. h) nařízení vlády „jen s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody lze v ptačí oblasti, mimo současně zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí, provádět činnosti vykonávané správci vodních toků při zásazích do břehů a břehových porostů.“ Dle odst. 2 tohoto usnesení souhlas příslušného orgánu ochrany přírody není třeba k činnosti dle odst. 1 písm. h), „jestliže byly tyto činnosti oznámeny nejméně 20 dní předem příslušnému orgánu ochrany přírody.“

[21] Stěžovatel má za to, že v době kácení, za něž mu byla ČIŽP udělena pokuta, disponoval povolením - závazným stanoviskem k zásahu do významného krajinného prvku pro účely provádění údržby vodního toku Odra, vydaným Městským úřadem Bohumín dne 28. 12. 2007.

[22] K přesvědčení stěžovatele, že závazné stanovisko Městského úřadu Bohumín je správním rozhodnutím, Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry vyslovené rozšířeným senátem tohoto soudu v rozsudku ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, že „institut závazného stanoviska je tedy možné nalézt jak ve formě (standardního) správního rozhodnutí ve smyslu § 67 [zákonu č. 500/2004 Sb., správního řádu - pozn. Nejvyššího správního soudu], tak i (v jiné podobě) dle § 149 téhož zákona. Přitom podstatným pro rozlišení, v jaké formě má být závazné stanovisko vydáno, je, zda se v dané věci jedná o rozhodnutí konečné (jediné, finální, apod.), nebo slouží teprve jako podklad pro vydání takového rozhodnutí.“ V posuzovaném případě orgán ochrany přírody vydával dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku. Zamýšleným zásahem bylo kácení dřevin při úpravě břehových porostů, které dle § 8 odst. 2 zákona o ochraně přírody podléhá tzv. oznamovacímu režimu, a není pro něj nutné povolení orgánu ochrany přírody. Lze proto přisvědčit stěžovateli, že závazné stanovisko dle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je samostatným rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu

[23] Platnost ani povaha stanoviska k zásahu do významného krajinného prvku však nebyla v řízeních před správními orgány zpochybnována. Stěžovateli byla udělena pokuta z důvodu chybějícího souhlasu dle § 3 odst. 1 písm. g) nařízení vlády. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že jednotlivé administrativní nástroje ochrany životního prostředí, v konkrétním případě právními předpisy vyžadovaný souhlas a stanovisko, slouží k ochraně různých institutů, vzájemně se nepodmiňují a stojí vedle sebe. Správní akt posuzující zásah do významného krajinného prvku proto nemůže nahradit chybějící souhlas orgánu ochrany přírody ve smyslu § 3 odst. 1 písm. h) nařízení vlády. Tato skutečnost ostatně musí být stěžovateli, jakožto subjektu dlouhodobě se zabývajícím nejen problematikou vodoprávní, ale i dalšími oblastmi právní úpravy souvisejícími se správou povodí, dobře známa.

[24] Nadto Městský úřad v Bohumíně nebyl k vydání souhlasu příslušný. Dle § 77a odst. 4 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny je k vydání souhlasu k činnostem v ptačích oblastech dle §45e odst. 2 věcně příslušným orgánem krajský úřad.

[25] Neobstojí ani argument stěžovatele, že kácení bylo započato dříve, než se nařízení vlády stalo účinným. Přesto, že v době zahájení kácení na jaře 2008 stěžovatel pro kácení souhlas

krajského úřadu nepotřeboval, v mezidobí během období „vegetačního ruchu“ došlo k přijetí nové právní úpravy - nařízení vlády a kácení ve dnech 15. až 16. 10. 2008 již proto bylo protiprávní. Ostatně, i kdyby žádné mezidobí nebylo, je nepochybné, že ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy na činnosti fyzických a právnických osob tato dopadá (alespoň při absenci přechodných ustanovení) i na činnosti již probíhající. Okamžikem nabytí účinnosti nařízení vlády tak bylo pro provádění zásahu nezbytné opatřit si souhlas krajského úřadu k provádění činnosti vykonávané správcem vodního toku při zásazích do břehových porostů i pro zásah, jehož zahájení spadá do doby před nabytím účinnosti tohoto nařízení.

[26] Námitka stěžovatele, že s ohledem na absenci přechodných ustanovení v nařízení vlády, která by upravovala již probíhající záměry, se měla podpůrně použít přechodná ustanovení obsažená v zákoně č. 218/2004 Sb., je nedůvodná. Dle čl. II. bodu 2. zákona č. 218/2004 Sb. *„řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“* Žalovaný zcela případně uvedl, že za „řízení“ je zde považován postup orgánů ochrany přírody, nikoli výkon určité konkrétní činnosti.

[27] Vzhledem k závěrům o formě vydaného závazného stanoviska nelze souhlasit s dílčím konstatováním městského soudu, který uvedl, že jeho vydání není výsledkem správního řízení. To však nic nemění na správnosti jeho závěru, dle něhož je argumentace stěžovatele chybná a výše citované přechodné ustanovení nemá žádný vliv na povinnost obstarat si potřebný souhlas.

[28] Namítá-li stěžovatel, že § 3 odst. 2 nařízení vlády měl být vykládán extenzivně a mezi výjimky by měly být zahrnuty i upravené vodní toky ve smyslu § 55 vodního zákona, je nutno tuto námitku s ohledem na skutečnost, že nebyla uplatněna v žalobě, ale až v kasační stížnosti, označit za nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. I přes závěr o její nepřipustnosti Nejvyšší správní soud na okraj poznamenává, že s ohledem na postavení stěžovatele, který sám zdůrazňuje, že je odbornou institucí a uskutečňováním svých povinností pomáhá naplnit účel nařízení vlády, se jedná o námitku zcela nemístnou.

IV.B Námitky ve vztahu k § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny

[29] Stěžovatel namítal rovněž nenaplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 88 odst. 1 písm. e), dle něhož *„orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 1.000.000 korun právnické nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje.“*

[30] I ve vztahu k tomuto ustanovení stěžovatel argumentoval vydaným závazným stanoviskem Městského úřadu Bohumín, s ohledem na jehož existenci se nejednalo o nedovolený zásah. Zde Nejvyšší správní soud odkazuje na své výše uvedené závěry a opětovně zdůrazňuje, že vydané stanovisko městského úřadu nemůže nahradit absenující výjimku ze zákazu u zvláště chráněných druhů živočichů dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, k jejímuž vydání je dle § 77a odst. 5 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny příslušný krajský úřad. S ohledem na to, že výjimka ze zákazu u zvláště chráněných živočichů vydána nebyla, jednalo se o nedovolený zásah.

[31] K tvrzení stěžovatele, že zásah nebyl škodlivý a vzhledem k tomu, že předmětné druhy živočichů nebyly ohroženy na existenci a v lokalitě se i nadále vyskytují, ke škodlivému zásahu ani nemohlo dojít, nutno uvést, že pojem škodlivý následek nelze zaměňovat s materiální škodou. Škodlivý následek tkví v porušení či ohrožení právem chráněného zájmu. V posuzovaném případě je třeba vycházet z § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, který upravuje základní

podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů. Dle odstavce 2 tohoto ustanovení „je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stádia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.“

[32] Městský soud zcela správně vyložil, že za činnost vedoucí ke škodlivému zásahu do přirozeného vývoje lze nepochybně považovat i změnu biotopu zvláště chráněných druhů živočichů. Svě úvahy řádně odůvodnil a nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatele, dle něhož městský soud žalobní námitku označil za nedůvodnou, aniž by tento závěr odůvodnil.

[33] Poslední kasační námitkou bylo tvrzení, že dle obecného principu trestání není jednání protiprávní, jestliže jím byl odvrácen závažnější následek bezprostředně hrozící zájmům rovněž chráněným právními předpisy. Jedná se o princip, který se dle stěžovatele uplatní i v případě absence úpravy okolností vylučujících protiprávnost. Tuto námitku má Nejvyšší správní soud za nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť nebyla uplatněna v žalobě, ale až v kasační stížnosti. Stěžovatel navíc ani neuvádí, jaké konkrétní bezprostředně hrozící nebezpečí mělo být jeho zásahem odvráceno.

IV.C Kotázce vad, k nimž musí Nejvyšší správní soud přihlédnout z úřední povinnosti

[34] Nad rámec kasačních námitek se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou existence vad, k nimž by měl přihlédnout *ex officio*. Kromě zákonných výjimek z dispoziční zásady posuzoval rovněž výjimky dovozené judikaturou, a to zejména otázku aplikace ústavních principů, jež Nejvyšší správní soud zohlední i bez námítky.

[35] V posuzovaném případě došlo jednáním stěžovatele ke spáchání jediného skutku. Správní orgán postupoval správně, pokud dospěl k závěru, že bylo tímto jedním skutkem naplněno více skutkových podstat správních deliktů chránících rozdílné právní zájmy. Jednalo se o tzv. jednočinný souběh dvou správních deliktů. Obvinění z těchto deliktů bylo předmětem jediného řízení, které vyústilo ve vydání prvostupňového rozhodnutí, jímž ČIŽP ovšem uložila stěžovateli dvěma výroky dvě pokuty. O porušení zásady *ne bis in idem* zakotvené v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod či čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod se v daném případě nejedná. Aplikace těchto ustanovení by byla na místě pouze tehdy, proběhlo-li by postupně více samostatných řízení, jinými slovy pokud by bylo o témže skutku vedeno nové řízení, které by pak vyústilo do nového rozhodnutí, ačkoliv by existovalo předešlé pravomocné rozhodnutí o tomtéž (viz rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Zolotukhin proti Rusku*, 10. 2. 2009, stížnost č. 14939/03, § 82-84).

[36] Nejvyšší správní soud podotýká, že ČIŽP nepostupovala správně, jestliže za jeden skutek neuložila jednu (úhrnnou) pokutu a při trestání jednočinného souběhu ve společném řízení použila kumulativní (sčítací) zásadu a nikoli zásadu absorpční, zakotvenou v § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Absorpční zásada (při stanovení rozhodné sazby, v níž se ukládá sankce za více deliktů s různými sazbami, přísnější sankce „pohlcuje“ sankci mírnější) patří mezi obecné zásady trestání soudního i správního a uplatní se *per analogiam* i v řízení o jiných správních deliktech, neboť se tak děje ve prospěch obviněného. Na tom se shoduje jak nauka správního práva (za všechny např. Prášková, H. in Hendrych, D.: Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 420) tak i judikatura správních soudů (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 - 34, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 5 A 98/2001 - 36, ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54 a ze dne 23. 2. 2006, č. j. 6 As 17/2005 - 51). Použití kumulativní zásady mohlo v daném případě vést

k uložení přísnější sankce, než by tomu bylo v případě správného analogického použití absorpční zásady. Nejde však o „dvojitý trestání“ za týž skutek jako výsledek dvou po sobě jdoucích řízení o témže, nýbrž nezákonný postup při ukládání sankce v řízení jediném.

[37] S ohledem na dispoziční zásadu, kterou je řízení o kasační stížnosti ovládáno (§ 109 s. ř. s.), bylo na stěžovateli, aby nepoužití absorpční zásady namítl. Bez toho nemohl Nejvyšší správní soud tuto vadu zohlednit. Jak již uvedl v rozsudku ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010 - 108, *„vzhledem k tomu, že stěžovatel v posuzovaném případě námitku nerespektování zásady absorpční v žalobě ani v kasační stížnosti nevznesl, Nejvyšší správní soud nebyl oprávněn hodnotit (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zda nedodržení této zásady v řízení před správními orgány mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o uložení pokuty, nehledě na to, že součet uložených sankcí nepřesáhl zákonnou sazbu pro nejpřísněji postižitelný správní delikt.“*

[38] S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud neshledal vady, k nimž by měl přihlídnout nad rámec námitek stěžovatele.

V. Závěr

[39] Nejvyšší správní soud shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[40] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 19. února 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu