



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Aleše Sabola a Milana Podhrázkého ve věci žalobkyně: **EkoMotol CZ, s.r.o.**, sídlem Kroftova 329/1, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 10. 2015 čj. 2319/500/14, 65582/ENV/14, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, čj. 6 A 225/2015-48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2018, čj. 6 A 225/2015-48, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 30. 7. 2014 čj. ČIŽP/41/OOL/SR01/1320073.004/14/PJI (dále jen „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“) byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 281 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 4 písm. a) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, (dále jen „*zákon o České inspekci životního prostředí*“). Jednání žalobkyně, za něž byla postižena, spočívalo v tom, že při provozu skládky na pozemcích č. parc. X, X a X v k. ú. M., od roku 2010 do února roku 2014 došlo k nelegálnímu záboru lesního pozemku č. parc. X v katastrálním území M. skládkovým výkopovým materiálem ve dvou částech, a to v jihovýchodním výběžku při západní hranici předmětného lesního pozemku na ploše 1 630 m² (sesuv z pozemku č. parc. X v k. ú. M.) a dále v místě, kde předmětný lesní pozemek sousedí s pozemky č. parc. X, X a X v k. ú. M., na ploše 932 m². Touto činností došlo k neoprávněnému používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů a ohrožení životního prostředí v lesích.

[2] Odvolání podané žalobkyní proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zamítl žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku. Městský soud Praze rozsudkem uvedeným v záhlaví rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku

[3] Městský soud dospěl k závěru, že byla porušena zásada *ne bis in idem*, neboť žalobkyně již byla za stejné jednání potrestána rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 16. 7. 2014 čj. ČIŽP/41/OOH/SR01/1102321.003/14/PZK, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 400 000 Kč za porušení povinnosti provozovat zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem podle § 19 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“). Skutkovou podstatu tohoto správního deliktu žalobkyně naplnila tím, že jednak v rozporu s provozním řádem neuchovávala dokumenty dokladující kvalitu přijímaných odpadů do zařízení k využívání odpadů, a to po dobu pěti let, a jednak v rozporu s provozním řádem využívala odpady částečně i mimo pozemky, na kterých bylo s odpady povoleno nakládat (č. parc. X, X, X a X v k. ú. M.), přičemž k přesahu došlo na pozemky č. parc. X v k. ú. M. v ploše 3 103 m² a č. parc. X v ploše 478 m² v k. ú. M. Městský soud kladl ve vztahu potrestání žalobkyně podle zákona o odpadech důraz na konstatované následky protiprávního nakládání s odpady i na částech jiných sousedících pozemků, než na kterých bylo provozování zařízení povoleno rozhodnutím a provozním řádem zařízení. Zohlednil v tomto ohledu zejména konstatování správního orgánu I. stupně, že jednání žalobkyně mělo negativní vliv na okolní prostředí a v konečném důsledku znamenalo ohrožení životního prostředí v lesích.

[4] Při úvahách o porušení zásady *ne bis in idem* vycházel městský soud z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, čj. 9 As 67/2010-74, a z rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03). Městský soud konstatoval, že stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*. Městský soud dospěl k závěru, že totožnost skutku dána je, neboť obě porušení zákona, jak jsou vymezena v porovnávaných správních rozhodnutích, vykazují zcela shodné základní prvky. Mezi oběma rozhodnutími panuje soulad mezi popisem skutku ve výrokových částech, konkrétní skutkové okolnosti se týkají téhož obviněného, jsou spjaty v místě a částečně též v čase. V obou případech byla žalobkyně potrestána za nepovolené umístění výkopového materiálu (odpadu) na lesní pozemek, a to částečně ve stejném časovém okamžiku (v období od roku 2010 do února 2014 v případě pokuty ve výši 1 281 000 Kč, a v období od 1. 6. 2012 do data kontroly inspekce, tj. do 19. 3. 2014 v případě pokuty ve výši 400 000 Kč) a na stejném místě (lesní pozemek č. parc. X v k. ú. M.); uvedeným jednáním žalobkyně přitom dle odůvodnění správních rozhodnutí v obou případech ohrozila životní prostředí. Obě rozhodnutí se také opírají o to, že zásah se týkal pozemku se zvláštní ochranou podle lesního zákona. Následkem vytýkaného jednání pak bylo v obou případech porušení zájmů na ochraně lesa jako součásti životního prostředí, které požívá zvláštní ochrany. Městský soud konstatoval, že obě rozhodnutí se týkala téže události, existuje shoda v jednání a existuje shoda v následku. Postihem žalobkyně podle zákona o odpadech byl proto vyčerpán téměř celý skutek (v rozhodnutí ze dne 30. 7. 2014 lze dohledat pouze časový prvek, který není obsažen již v předcházejícím správním rozhodnutí - období od roku 2010 do 31. 5. 2012).

[5] K námitce žalovaného, že předmětný skutek byl v pořadí první pokutou postižen s ohledem na jiné zájmy chráněné zákonem o odpadech, byl tedy sice stejným skutkem *de facto*, avšak jiným skutkem *de iure*, městský soud uvedl, že žalovaný měl na mysli existenci jednočinného souběhu, který nastane, dojde-li v rámci jediného skutku k zasažení různých individuálních objektů ochrany a jsou tak vyvolány různé právně významné následky, případně je-li jediným skutkem zasažen sice tentýž individuální objekt ochrany, ovšem chráněný v různých směrech,

pokračování

tj. proti různým aspektům téhož jediného skutku. Žalovanému však vytkl, že tvrzenou odlišnost zájmu chráněných oběma zákony nijak nekonkretizoval.

[6] Městský soud při srovnání obou předmětných vzájemně si konkurujících zákonných ustanovení obou zákonů (§ 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech a § 4 písm. a) zákona o České inspekci životního prostředí) v této souvislosti konstatoval, že jednočinný souběh nelze v obecné rovině bez dalšího vyloučit, ovšem v konkrétní posuzované věci se o jednočinný souběh nejedná, neboť v obou případech šlo o zájem na ochraně životního prostředí, úžeji o zájem na ochraně lesa jako součásti životního prostředí. Doplnil, že i kdyby se o jednočinný souběh jednalo, měl žalovaný s ohledem na skutečnost, že k projednání obou správních deliktů byl příslušný jeden a tentýž správní orgán, zvolit postup podle § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v tehdy platném znění, a měl uložit sankci ve výměře nejprísněji trestného sbíhajícího se deliktu (k tomu městský soud odkázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, čj. 6 A 216/93-34, publikovaný pod č. 182 Soudní judikatury ve věcech správních). Za daných okolností věci měl žalovaný posoudit, nakolik jsou oba skutky totožné, a v části řízení o totožném skutku měl v pořadí druhé správní řízení zastavit.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá nesprávné posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a to otázky totožnosti skutku a s tím související otázky porušení zásady *ne bis in idem*. Stěžovatel poukazuje na rozdílné následky jednání, za něž byla žalobkyně potrestána. Rozhodnutím ze dne 16. 7. 2014 byla žalobkyni uložena pokuta na úseku odpadového hospodářství za porušení zákona o odpadech, kdy následkem jejího jednání bylo porušení schváleného provozního řádu, nedodržování pravidel při nakládání s odpady a nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady. Naopak rozhodnutím ze dne 30. 7. 2014 byla žalobkyni uložena pokuta za neoprávněné používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů. Následkem tohoto jednání žalobkyně tedy bylo neoprávněné užívání lesní půdy, ohrožení ekologických funkcí lesa a negativní ovlivnění fyziologického stavu a růstu dřevin. V prvním případě je rozhodujícím právně významným následkem nedodržování pravidel při nakládání s odpady, ve druhém případě je to nedodržování pravidel pro užívání lesních pozemků. Nelze se proto ztotožnit se závěrem městského soudu, že následkem obou jednání žalobkyně, za něž byla potrestána, je porušení zájmu na ochraně lesa. Městský soud nerefletoval rozdílnost zapříčiněných právně významných následků porovnávaných jednání žalobkyně, a tedy rozdílnost skutků *de iure*. Vymezení skutků *de iure* je přitom rozhodným kritériem pro posouzení jejich totožnosti. K tomu stěžovatel odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-163. Doplnil zároveň, že k porušení zákona o odpadech by došlo i v případě, kdy by žalobkyně nakládala s odpady na nelesních pozemcích. Pokud je v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 až v odůvodnění uvedeno, že k deliktímu jednání došlo rovněž na lesním pozemku parc. č. X v katastrálním území M., jednalo se o místní specifikaci a zasazení děje do kontextu věci. Z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu je rozhodující pouze fakt, že šlo o nakládání s odpady mimo dotčené zařízení.

[8] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci

uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Není sporu o tom, že rozhodnutím ze dne 16. 7. 2014 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 400 000 Kč za porušení povinností podle § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, k němuž došlo tím, že žalobkyně v rozporu s provozním řádem neuchovávala dokumenty dokladující kvalitu přijímaných odpadů do zařízení k využívání odpadů, a to po dobu pěti let, a tím, že v rozporu s provozním řádem využívala odpady částečně i mimo pozemky, na kterých bylo s odpady povoleno nakládat (č. parc. X, X, X a X v k. ú. M.); k přesahu došlo na pozemky č. parc. X v k. ú. M. v ploše 3 103 m² a č. parc. X v ploše 478 m² v k. ú. M. Podle § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech „[p]rovozovatel zařízení k využívání odpadů je povinen provozovat zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem“. Podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech (ve znění účinném do 30. 6. 2017) „[p]okutu do výše 10.000.000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním nebo provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení“.

[12] V posuzované věci byla žalobkyni rozhodnutím ze dne 30. 7. 2014 uložena pokuta ve výši 1 281 000 Kč podle § 4 písm. a) zákona o České inspekci životního prostředí za to, že při provozu skládky na pozemcích č. parc. X, X a X v k. ú. M., od roku 2010 do února roku 2014 došlo k nelegálnímu záboru lesního pozemku č. parc. X v k. ú. M. skládkovým výkopovým materiálem ve dvou částech, a to v jihovýchodním výběžku při západní hranici předmětného lesního pozemku na ploše 1 630 m² (sesuv z pozemku č. parc. X v k. ú. M.) a dále v místě, kde daný lesní pozemek sousedí s pozemky č. parc. X, X a X v k. ú. M., na ploše 932 m². Touto činností došlo k neoprávněnému používání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů a ohrožení životního prostředí v lesích. Podle § 4 písm. a) zákona o České inspekci životního prostředí (ve znění účinném do 30. 6. 2017) „[i]nspekce uloží pokutu až do výše 5.000.000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že neoprávněně používají lesní půdu k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů“.

[13] Zásada *ne bis in idem* - tedy právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin - je na ústavní úrovni zakotvena v čl 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Povinnost cítit uvedenou zásadu dále plyne z mezinárodních závazků České republiky, zejména z čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podle kterého „[n]ikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“ Ačkoliv pak uvedená ustanovení hovoří toliko o „trestním stíhání“ či „trestním řízení“, daná zásada se vztahuje i na řízení o přestupcích a o správních deliktech.

[14] Platnost zásady *ne bis in idem* i pro oblast správního trestání konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003 - 44. Obdobné závěry plynou také z judikatury ESLP, který obecně dovozuje, že práva garantovaná Úmluvou pro řízení o trestních činech platí nejen pro řízení o činech patřících podle právních řádů smluvních států mezi trestné činy, ale i pro činy, které orgány smluvních stran Úmluvy kvalifikují jako přestupky či jiné správní delikty, mají-li tyto delikty „trestněprávní povahu“.

[15] Potíže při aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy však působila skutečnost, že tento článek ani žádné jiné ustanovení Úmluvy nijak blíže nespécifikuje totožnost činu, s čímž souvisela nejednotnost judikatury ESLP ve vztahu k této otázce. Ke sjednocení své vnitřně rozporné judikatury k dané otázce ESLP přistoupil v rozsudku velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03), v němž po shrnutí dosavadních judikaturních

pokračování

linií odmítl přístup vycházející z právní kvalifikace (*legal classification, qualification juridique*) deliktu s tím, že takový přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle ESLP tak čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku (*identical facts, memes faits*) (viz zejména body 81 a 82 uvedeného rozsudku).

[16] Jak je třeba ve světle rozsudku *Zolotukhin proti Rusku* k výkladu zásady *ne bis in idem* přistupovat, vymezil Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 1 As 125/2011. Vycházel z české trestněprávní doktríny, která tradičně při interpretaci uvedeného pojmu za podstatu skutku považuje právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek. Momentem, který dělí pachatelovo jednání na různé skutky, je tedy následek významný z hlediska (trestního) práva a rozlišuje mezi skutkem *de facto* a skutkem *de iure*. Skutek *de facto* představuje skutkový děj, zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci. Skutkem *de iure* je naopak souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele. Při posuzování totožnosti skutku je pak určující skutek *de iure*.

[17] Důvodem pro přijetí výše uvedeného závěru Nejvyšším správním soudem jsou samotné principy správního trestání v českém právním řádu. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „K řízení o jednotlivých správních deliktech jsou mnohdy věcně příslušné různé správní orgány. Shodným jednáním pachatele tak může dojít k vyvolání různých právních následků (a potažmo k porušení či obroženi zcela odlišných zájmů a hodnot), a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány. V takových případech je to právě konstrukce skutku *de iure*, která umožňuje postížení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky *ne bis in idem*, docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě k jejich ochraně zákonem povinovány. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postížen jedním správním orgánem za určitý nepřilíš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.“

[18] K obdobným závěrům Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku sp. zn. 9 As 67/2010, v němž se rovněž zabýval výkladem rozhodnutí velkého senátu ESLP *Zolotukhin proti Rusku*. Na jeho podkladě konstatoval, že „stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*.“

[19] Lze shrnout, že článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě 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. K tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou formálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení (viz rozsudek ve věci sp. zn. 1 As 125/2011).

[20] Na svou judikaturu k aplikaci principu *ne bis in idem* zakotveného v čl. 4 Protokolu č. 7 připojeného k Úmluvě navázal ESLP rozsudkem velkého senátu ze dne 15. 11. 2016 ve věci *A a B proti Norsku* (stížnosti č. 24130/11 a 29758/11) v němž dále rozvedl zejména linii týkající se duplicity řízení (prvek *bis*). Velký senát soudu se zabýval uplatněním zásady *ne bis in idem* při souběhu sankce uložené v daňovém a trestním řízení. Závěry ESLP v této věci, jakkoliv řeší

souběh trestního a správního řízení, lze zobecnit, respektive přiměřeně použít i v nyní posuzované věci.

[21] Velký senát konstatoval neporušení principu *ne bis in idem*, a to z důvodu, že v projednávané věci existovala úzká věcná a časová souvislost mezi daňovým řízením, v němž byla stěžovatelům uložena daňová sankce, a trestním řízením, v rámci něhož byli stěžovatelé odsouzeni. ESLP v tomto rozsudku dospěl k závěru, že čl. 4 Protokolu č. 7 nebrání vedení dvou řízení ani jejich ukončení za předpokladu splnění určitých podmínek. Aby Soud dospěl k závěru, že nedošlo ke dvojímu řízení nebo potrestání (*bis*) ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7, musí mezi oběma řízeními existovat „dostatečná věcná a časová souvislost“, tj. musí být spojeny takovým celistvým způsobem, že tvoří koherentní celek. To znamená, že sledovaný účel a prostředky zvolené k jeho dosažení by měly být v zásadě vzájemně se doplňující a časově souvislé, a případné důsledky právní úpravy určitého chování by v takovém případě měly být pro dotčené osoby přiměřené a předvídatelné.

[22] K materiálním faktorům pro určení, zda existuje dostatečná úzká věcná souvislost, potom patří:

- zda rozdílná řízení sledují vzájemně doplňující se (komplementární) účel a reagují tak, ne pouze *in abstracto*, ale *i in concreto*, na odlišné aspekty daného protiprávního jednání;
- zda předmětná duplicita řízení představuje předvídatelný následek, jak právně, tak fakticky, stejného vytýkaného jednání (*idem*);
- zda daný soubor řízení je veden takovým způsobem, aby se maximálně zabránilo jakémukoliv zdvojení při shromažďování a hodnocení důkazů, zejména prostřednictvím odpovídajícího vzájemného spolupůsobení kompetentních orgánů tak, aby zjištění učiněná v jednom řízení byla využitelná i v řízení druhém;
- a, zejména, zda sankce uložená v řízení, které bylo ukončeno jako první, je zohledněna v řízení, které je skončeno jako poslední, tak, aby se zabránilo tomu, že dotčený jedinec ponese nepřiměřenou zátěž, přičemž toto riziko je méně pravděpodobné, pokud existuje kompenzační mechanismus, který zajišťuje, že souhrn uložených sankcí nepůsobí nepřiměřeně.

[23] Na základě výše uvedených judikатурních závěrů Nejvyšší správní soud posuzoval, zda došlo k porušení principu *ne bis in idem* v nynější věci. Správní orgán I. stupně popsal ve výrocích poměřovaných rozhodnutí skutky, kterých se měla žalobkyně dopustit, následujícím způsobem:

- v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2014 - delikt podle zákona o odpadech - je jednání žalobkyně popsáno tak, že mimo jiné v rozporu s provozním řádem využívala odpady částečně i mimo pozemky, na kterých bylo s odpady povoleno nakládat (č. parc. X, X, X a X v k. ú. M.), přičemž k přesahu došlo na pozemky č. parc. X v k. ú. M. v ploše 3 103 m² a č. parc. X v ploše 478 m² v k. ú. M.; z odůvodnění rozhodnutí se podává, že uvedeného jednání se žalobkyně dopouštěla od 1. 6. 2012 do 19. 3. 2014;

- v rozhodnutí ze dne 30. 7. 2014 - delikt podle zákona o České inspekci životního prostředí - je jednání žalobkyně popsáno mimo jiné jako nelegální zábor lesního pozemku č. parc. X v k. ú. M. skládkovým výkopovým materiálem, a to od počátku roku 2010 do února roku 2014, v jihovýchodním výběžku při západní hranici předmětného lesního pozemku na ploše 1 630 m² (sesuv z pozemku č. parc. X v k. ú. M.) a dále v místě, kde předmětný lesní pozemek sousedí s pozemky č. parc. X, X a X v k. ú. M., na ploše 932 m².

[24] Není sporu o tom, že oba případy mají základ ve v zásadě stejném skutkovém ději, kterým je deponování skládkového výkopového materiálu na totožném pozemku a v částečně se překrývajícím časovém úseku, a jde o totožné skutky *de facto*. Nelze se však ztotožnit se závěrem městského soudu, že skutky jsou shodné i co jejich právně významných následků.

pokračování

Vymezení skutků *de iure* je totiž vzhledem k různým právním následkům popsaného jednání odlišné.

[25] V případě skutku, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu podle zákona o odpadech je podstatné, že žalobkyně porušila obecnou povinnost stanovenou v § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, podle kterého „[p]rovozovatel zařízení k využívání odpadů je povinen provozovat zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem“. Právně významným následkem je v daném případě porušení schváleného provozního řádu, nedodržování stanovených pravidel při nakládání s odpady a nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady.

[26] V případě skutku, jímž došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu podle zákona o České inspekci životního prostředí je podstatné, že žalobkyně porušila povinnost používat lesní půdu výlučně za účelem plnění funkcí lesa. Právně významným následkem je v daném případě ohrožení nebo poškození životního prostředí v lesích.

[27] Zatímco tedy v prvním případě bylo rozhodujícím následkem jednání pro vymezení skutku nedodržování stanovených pravidel při nakládání s odpady a nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady (k ohrožení či poškození životního prostředí v tomto případě dojít nemusí), ve druhém případě se jednalo o ohrožení ekologických funkcí lesa. Právně významné následky žalobkyni přičítaných jednání tedy totožné nejsou.

[28] Odlišnost v právně významném následku výše uvedených jednání konstituuje existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení a samostatně je postihnout. Jednání žalobkyně, které vedlo správní orgán I. stupně k zahájení správních řízení, založilo existenci samostatných od sebe navzájem odlišných skutků, aplikace zásady *ne bis in idem* z důvodů uvedených městským soudem v jeho rozsudku tak v daném případě nebyla na místě.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že městským soudem u obou skutků vymezený jediný chráněný zájem (ochrana životního prostředí) je příliš široký, neboť v důsledku znemožňuje postižení distinkcí mezi různými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony spadajícími do práva životního prostředí – zde zákona o odpadech a zákona o české inspekci životního prostředí (a tedy i mezi právními následky předmětného jednání žalobkyně). I v tomto ohledu je na místě odkázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 125/2011: „[m]ezi základní zásady moderního trestního práva patří zásada individualizace trestní odpovědnosti, s níž úzce souvisí zásada „*nullum crimen sine lege certa*“. Nezbytné diferenciací 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. Požice 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 nepřijatelné právní nejistoty pro jednotlivce.“

[30] Na základě výše uvedených závěrů Nejvyšší správní soud konstatuje, že otázka aplikace zásady *ne bis in idem* tak, jak byla zodpovězena městským soudem, neobstojí, tedy tato právní otázka byla posouzena nesprávně. Pro úplnost lze doplnit, že stěžovatel ve vyjádření k žalobě otázku totožnosti skutku *de iure* z jednočinného souběhu správních deliktů nedovozoval, konstatování městského soudu, že tak stěžovatel činí, přiléhavé není. Jakkoliv pak byla argumentace stěžovatele stručná, zjevně vycházela z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 125/2011, v němž soud posuzoval skutkový stav podobný se skutkovými okolnostmi nyní projednávané věci. Lze odkázat i na judikaturu na tento rozsudek navazující, například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015,

čj. 6 As 106/2014-25, č. 9/2015 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, čj. 8 As 124/2017-51.

[31] Druhou otázkou ovšem je, zda postup žalovaného vyhovuje kritériím definovaným ESLP ve věci *A a B proti Norsku*, respektive soudní judikaturou dovozeným principům trestání při souběhu správních deliktů. Městský soud shledal duplicitu řízení nepřipustnou, a těmito principy se věcně nezabýval. Zodpovězení této otázky se rovněž vymyká rozsahu stížnostních bodů obsažených v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud se proto v tomto rozsudku uvedenou otázkou věcně zabývat nemůže. V nyní posuzované věci je zřejmé, že žalobkyně svým jednáním ohrozila či porušila více chráněných zájmů, tedy její jednání má více (různých) právních následků, což zakládá existenci více skutků *de iure*. Za tohoto stavu vyvstávají otázky, zda se žalovaný zabýval existencí souběhu správních deliktů a zda použil zákonnou metodu pro určení sankce za sbíhající se správní delikty, zejména zda respektoval zásadu absorpce (k tomu viz přiměřeně také výše uvedený rozsudek ESLP *A a B proti Norsku*).

[32] V dalším řízení tedy městský soud vyhodnotí, zda bude na základě žalobních námitek (viz k tomu zejména argumentaci žalobkyně směřující proti výši uložené sankce) možné přiměřeně posoudit rozhodnutí žalovaného ve světle kritérií uvedených v rozsudku ESLP *A a B proti Norsku*, respektive ve světle soudní judikatury týkající se trestání sbíhajících se správních deliktů. V tomto směru lze poukázat na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, že při správním trestání se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009 - 62, č. 4/2011 Sb. NSS, a tam citovaná judikatura; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, čj. 2 As 426/2017 - 62, odstavce 22 až 31). V souladu se závěry judikatury pak není pro trestání souběhu trestných činů bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věci 1 As 28/2009, či ze dne 19. 12. 2018, čj. 1 As 278/2018 – 87).

V. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu v souladu s § 110 odst. 1, větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně 13. února 2020

Petr Mikeš
předseda senátu