



ČESKÁ REPUBLIKA ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: P. – d. v., spol. s r. o., proti žalovanému Ministerstvu životního prostředí, Vršovická 65, 100 10 Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2002, 550/OVSS-VI/340/02-Tro

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 7. 2002, 550/OVSS-VI/340/02-Tro, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 20. 3. 2002, čj. 5/OH/2140/02-Du/089, se zrušují pro vady řízení.
- II. Věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (v textu též „ČIŽP“) ze dne 20. 3. 2002, čj. 5/OH/2140/02-Du/089, byla žalobci uložena podle § 24 odst. 1 písm. b), § 39 odst. 1 písm. c) a f), odst. 2 písm. b) a odst. 3 písm. b) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, pokuta ve výši 55 000 Kč za porušení § 5 odst. 1 písm. f), g) a h), § 5 odst. 5 a § 20 odst. 1 a 2 téhož zákona.

Ministerstvo životního prostředí odvolání žalobce zamítlo a rozhodnutí orgánu I. stupně potvrdilo v plném rozsahu.

Žalobce brojil proti uložení pokuty včasnou žalobou u Vrchního soudu v Praze; tento soud již o věci samé do konce roku 2002 nerozhodl a podle přechodných ustanovení k reformě správního soudnictví byla neskončená věc spolu s ostatními předána Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení řízení (§ 130 a § 132 s. ř. s.).

Žalobce v žalobě předně vyslovil domněnku, že pokuta byla uložena ve věci odpadů PCB ponechaných v areálu státním podnikem, a to navíc rozhodnutím

České inspekce životního prostředí namísto rozhodnutím okresního úřadu. Dále namítl podjatost orgánu I. stupně, který již při zahájení správního řízení věděl, že určí vinu a uloží trest. Orgán I. ani II. stupně pak při svém rozhodování nezohlednil, že žalobce má areál výrobního závodu v pronájmu společně s dalšími třemi společnostmi a že předmětné odpady se v tomto areálu nacházely dříve, než si jej žalobce pronajal. Navrhl proto, aby obě rozhodnutí soud zrušil.

Žalovaný naproti tomu navrhl, aby žaloba byla coby nedůvodná zamítnuta. Ve vyjádření předně odmítl jakoukoliv souvislost uložené pokuty s „kondenzátory s obsahem PCB“. O pokutě jako orgán I. stupně rozhodovala Česká inspekce životního prostředí; kontrolní činnost a případné navazující ukládání pokut je jejím základním úkolem. V této souvislosti žalovaný zcela nesouhlasí s namítanou podjatostí orgánu I. stupně, neboť řízení o pokutě je s kontrolovaným subjektem zahájeno vždy, jestliže jsou při kontrole zjištěny nedostatky opodstatňující uložení pokuty.

Ohledně námitky týkající se pouhého pronájmu kontrolovaných prostor žalovaný namítl, že rozhodující je skutečnost, že žalobce byl původcem nebezpečných odpadů a nakládal s nimi v rozporu se zákonem o odpadech. Přitom původcovství nebezpečných odpadů žalobce během správního řízení nikdy nezpochybňoval.

Nejvyšší správní soud – poté, co se seznámil s obsahem správních spisů – dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.); proto je zrušil, aniž by ve věci nařizoval jednání; účastníci ostatně již dříve vyslovili souhlas s tím, aby jednání nebylo nařizováno (§ 51 s. ř. s.).

O věci soud uvážil:

Řízení ve věci uložení pokuty (a také nápravných opatření – rozhodnutí o nich je předmětem jiného žalobního řízení u tohoto soudu) bylo zahájeno dopisem Oblastního inspektorátu ČIŽP v Hradci Králové ze dne 26. 10. 2001. V souhrnu se zde jednak reprodukují zjištění učiněná při místním šetření v provozovně žalobce v O. dne 1. 3. 2001, přičemž správní orgán odkazuje také na zjištění z roku 1999, jednak se správní orgán zabývá i popisem vzniku a vývoje vlastnického vztahu žalobce k podniku, zejména otázkami přechodů práv a závazků k tomuto podniku. Jak totiž od počátku bylo zřejmé, žalobce namítá, že pokuta mu hrozí za starou ekologickou zátěž, kterou on sám nezavinil, protože podnik získal privatizací.

Poté, co žalobce uplatnil v průběhu správního řízení námitku podjatosti, o níž rozhodovala ČIŽP, a poté co podle § 49 odst. 2 spr. ř. byla prodloužena lhůta k vydání rozhodnutí, rozhodl dne 20. 3. 2002 o uložení pokuty hlavní inspektor oblastního inspektorátu ČIŽP v Hradci Králové. Pokuta byla uložena za vícečetné porušení zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech (ve znění zákona č. 167/1998 Sb., zákona č. 352/1999 Sb., zákona č. 37/2000 Sb. a zákona č. 132/2000 Sb.), a to podle sankčních ustanovení zákona č. 125/1997 Sb.

Rozhodnutí bylo doručeno žalobci 28. 3. 2002 a ten proti němu podal 10. 4. 2002 (tedy včas) odvolání. Oblastní inspektorát ČIŽP toto odvolání se spisy předložil žalovanému dne 7. 5. 2002 k rozhodnutí.

Žalovaný pak o věci rozhodl žalobou naříkaným rozhodnutím ze dne 2. 7. 2002; rozhodnutí bylo doručeno žalobci do vlastních rukou 15. 7. 2002 a tím nabylo právní moci.

Ani správní orgán I. stupně, ani žalovaný se však ve svých rozhodnutích nijak nevypořádali s tím, že pokuta byla uložena podle zákona, který v době rozhodování již neplatil.

Zákon č. 125/1997 Sb. byl totiž s účinností od 1. 1. 2002 zrušen zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně dalších zákonů. Tento nový zákon o odpadech (nyní již ve znění četných novelizací) stanovil nové skutkové podstaty správních deliktů (část desátá, § 66 a násl.) a navíc i nově upravil příslušnost k rozhodování o nich (§ 66 a část jedenáctá zákona).

To, že žalobce se podle zjištění správních orgánů dopustil deliktu za účinnosti starého práva, ještě *eo ipso* neznamená, že mu také za tyto delikty podle starého práva může být bez dalšího uložena sankce. Takový názor by ve svých důsledcích znamenal, že tu může dojít k uložení trestu za něco, co nové právo vůbec nesankcionuje, a tedy i k přímému porušení zásady vyslovené v čl. 40 odst. 6 *in fine* Listiny základních práv a svobod.

Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhranění mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.

Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění“, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním. Tímto způsobem ostatně vykládá Úmluvu stabilně i judikatura Evropského soudu pro lidská práva. Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním. Shodně ostatně judikují i správní soudy (srov. k tomu např. rozhodnutí uveřejněné pod č. 91/2004 Sb. NSS).

Přijetí tohoto principu pak znamená, že nelze trestat podle starého práva v době účinnosti práva nového, jestliže nová právní úprava konkrétní skutkovou podstatu nepřevzala; analogicky to platí i tehdy, jestliže nová úprava stanoví mírnější sankce za stejné jednání (například nižší výměru pokuty).

Dále je třeba zdůraznit, že rozhodnutí správního orgánu, které trestá podle starého práva delikt v době platnosti a účinnosti práva nového, se naprosto nemůže obejít bez toho, aby důsledně porovnálo nové a staré skutkové podstaty deliktů, doložilo, že i podle nového práva jde ve všech případech o jednání trestné a že postih podle nového práva není pro delikventa výhodnější.

Rozhodnutí, které se s touto otázkou (a tedy s dodržáním ústavního principu čl. 40 odst. 6 Listiny) vůbec nevypořádá a zcela ji pomine, je nepřezkoumatelné, protože důvody, které vedly k vyměření ukládané konkrétní sankce, z něj nelze seznat.

Na věci by nic neměnil ani (zde však neučiněný) případný odkaz na přechodné ustanovení § 83 zákona č. 185/2001 Sb., stanovící, že *„Řízení o pokutách zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Ostatní zahájená řízení se dokončí podle tohoto zákona.“*, a to proto, že intertemporální ustanovení nemůže mít ambici upravovat hmotněprávní otázky, neboť by tím mohlo dojít k narušení vyloženého ústavního principu, garantovaného i mezinárodněprávními závazky státu; lze jej proto vyložit jen procesně.

To je také důvod, pro který Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí; pro identickou vadu zrušil i rozhodnutí vydané v I. stupni řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn tím, že žalobce ani v petitu žaloby, ani po poučení soudem náhradu nákladů řízení nepožadoval ani nevyčíslil; toto právo mu proto přiznáno nebylo. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. října 2004

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu