

U s n e s e n í

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobce: J. F., IČO X, se sídlem X, zastoupený JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Česká inspekce životního**, se sídlem Na Břehu 267/1A, 190 00 Praha 9, o žalobě proti usnesení žalované ze dne 14. 7. 2017, č. j. ČIŽP/41/2017/1034,

t a k t o :

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Věc se postupuje Ministerstvu životního prostředí.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 4 000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu zdejšího soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení do rukou jeho zástupce JUDr. Josefa Kopřivy, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou dne 22. 9. 2017 u zdejšího soudu, jejíž součástí byl i návrh na přiznání odkladného účinku žaloby, napadl žalobce usnesení ze dne 14. 7. 2017, č. j. ČIŽP/41/2017/1034, kterým žalovaná dle § 66 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, částečně zastavila řízení ohledně skutku, kterého se měl žalobce dopustit tím, že „[...] *v hlášení o produkci a nakládání s odpady ohlášených za kontrolované zařízení v letech 2014 a 2015 neuvedl všechny převzaté odpady [...] [a] v průběžné evidenci vedené pro kontrolované zařízení v roce 2016 neuvedl vytříděné odpady původem z kontrolovaného zařízení, zjištěné v den kontroly (30. 3. 2016) shromážděné v zařízení*“, čímž měl porušit § 19 odst. 1 písm. e) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. V odůvodnění žalovaná uvedla, že řízení zastavila *pro odpadnutí důvodu řízení* s následujícím vysvětlením: „*V sankcionovaném období 2015 a 2016 bylo zařízení umístěné na pozemcích parcelní číslo x a x v kat. území Ch. a pozemích parcelní číslo x, x, x, x, x, x, x, x, x, x v kat. území Ch. již provozováno bez jakéhokoli oprávnění k provozu, tedy nelze ukládat sankci za porušení ustanovení § 19 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, které se vztahuje k provozu povoleného zařízení.*“ V rámci poučení poskytla žalovaná žalobci informaci, že proti usnesení, které se pouze poznamenává do spisu, se dle § 76 odst. 5 správního řádu nelze odvolat.

Podle § 66 odst. 2 správního řádu „[ř]ízení vedené z moci úřední správní orgán usnesením zastaví, jestliže zjistí, že u některého správního orgánu již před zahájením tohoto řízení bylo zahájeno řízení v téže věci, nebo jestliže v řízení, ve kterém nemohou pokračovat právní nástupci, odpadl jeho důvod, zejména jestliže účastník zemřel nebo zanikl, anebo zanikla věc nebo právo, jehož se řízení týká. Toto usnesení se pouze poznamená do spisu“.

Soud z napadeného usnesení shledal, že jím žalovaná zastavila správní řízení z toho důvodu, že shledala, že stíhaný skutek nebyl správním deliktem – kontrolované zařízení bylo totiž provozováno bez jakéhokoli oprávnění k provozu, pročez nemohlo dojít k porušení § 19 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech. Na základě toho žalovaná vyhodnotila situaci tak, že odpadl důvod řízení, a proto správní řízení dle § 66 odst. 2 správního řádu zastavila.

Pokud jde o způsob zastavení řízení v nyní posuzované věci, přiklání se zdejší soud k závěru komentářové literatury, že „[p]od ‚odpadnutí důvodu řízení‘ jako procesního důvodu zastavení řízení vedeného z moci úřední nespádají případy, kdy správní orgán v řízení o správním deliktu dojde k závěru, že skutek, o němž se vede řízení, se vůbec nestal nebo není správním deliktem, nebo skutek nespáchal ‚obviněný‘ ze správního deliktu, nebo konečně spáchání deliktu, o němž se vede řízení, nebylo ‚obviněnému‘ ze správního deliktu prokázáno (v takovém případě totiž důvod řízení neodpadl, ale o předmětu řízení se rozhodlo věcně). Analogicky je třeba v těchto případech vycházet i u jiných správních deliktů z § 76 zákona o přestupcích, který předpokládá, že v těchto případech se rozhodnutí o zastavení řízení účastníkům řízení oznamuje, zatímco v ostatních případech se rozhodnutí o zastavení řízení vyznačí ve spisu [...]“.

V případě zastavení řízení o správním deliktu je třeba přiblížit k účelu institutu ‚zastavení řízení‘ podle § 66 odst. 2 správního řádu. V případě tohoto ustanovení jde o zastavení řízení z procesních důvodů a usnesení vydané na základě § 66 správního řádu nemá účinky pravomocně rozhodnuté věci a není ani překážkou řízení jako *res iudicata* (§ 48 odst. 1). V případě zastavení řízení podle § 66 se předmět řízení neposuzuje po věcné stránce, ale k zastavení řízení dochází z formálně-procesních důvodů (aniž by se rozhodovalo o předmětu řízení). Některé důvody zastavení řízení podle § 76 zákona o přestupcích však charakter ‚rozhodnutí ve věci‘ mají [...], kdy se nezastavuje z procesních důvodů a kdy tudíž nelze vydat usnesení o zastavení řízení jakožto procesní rozhodnutí na základě § 66 odst. 2 správního řádu a zastavit řízení vedené z moci úřední z procesních důvodů [...].

V případech, kdy dochází (nejen u přestupků, ale i u jiných správních deliktů) k zastavení řízení nikoliv z procesních důvodů, ale z důvodů věcných, kdy se meritorně a s účinky věci pravomocně rozhodnuté rozhoduje o předmětu řízení, nelze vydávat usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu, ale mělo by se vydat rozhodnutí, které má povahu rozhodnutí deklaratorního (skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není správním deliktem, nebo skutek nespáchal ‚obviněný‘ ze správního deliktu, nebo konečně spáchání skutku, o němž se vede řízení, nebylo ‚obviněnému‘ ze správního deliktu prokázáno), tzn. že spíše než o usnesení o zastavení řízení by mělo jít o rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu, v každém případě by však mělo jít o rozhodnutí, které se účastníkům řízení oznamuje (pouhé vyrozumění o tom, že bylo řízení zastaveno, by bylo z hlediska právní jistoty nedostatečné)“ (Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. s. 596 až 598).

Před přijetím zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „nový přestupkový zákon“), který kompletně rekodifikoval správní trestání, byla právní úprava *jiných správních deliktů* poněkud neutěšená. Zatímco v případě přestupků bylo možné vycházet v hmotněprávních i procesněprávních otázkách přímo ze zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „starý přestupkový zákon“), úprava *jiných správních deliktů* byla roztržena ve zvláštních zákonech, řízení o *jiných správních deliktech* upravoval primárně správní řád a řada právních otázek musela být řešeno pomocí analogie.

Ačkoli uvedený stav nebyl z hlediska aplikační praxe uživatelsky komfortní, nebylo a není možné, aby byla před rekodifikací poskytována u *přestupků* na straně jedné a *jiných správních deliktů* na straně druhé jiná míra ochrany. „Právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004-54, č. 791/2006 Sb. NSS; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Není proto přípustné, aby byly procesní instituty aplikovány bez zákonné opory odlišným způsobem jen z důvodu dřívější typologie členění správních deliktů, které ale tvoří jednotný systém správního trestání.

Soud poukazuje na skutečnost, že § 76 odst. 1 písm. a) ve spojení § 76 odst. 3 starého přestupkového příkazoval správním orgánům v případech, kdy *skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem*, zastavit řízení rozhodnutím ve věci, proti kterému bylo přípustné podat odvolání. Důvod je nasnadě, zatímco procesní ukončení správního řízení o správním deliktu nezakládá překážku věci pravomocně rozhodnuté (*res administrata*), rozhodnutím o tom, že *skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem*, tato překážka založena je, neboť správní orgán materiálně rozhodne o předmětu řízení (srov. § 77 odst. 2 nového přestupkového zákona). Uvedené doktrinální závěry sjednotil zákonodárce pro správní trestání v § 86 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 86 odst. 2 nového přestupkového zákona. Ačkoli o zastavení řízení ve věci správního trestání budou správní orgány rozhodovat jednotně formou usnesení, právní účinky těchto usnesení se liší podle důvodů jejich vydání a pouze procesní usnesení se poznamenávají do spisu a není proti nim dle § 76 odst. 5 správního řádu přípustné odvolání.

Soud proto uzavírá, že pokud skutek, o němž se vede řízení, není správním deliktem, je na místě o tom vydat deklaratorní rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Proti takovému rozhodnutí lze podat odvolání.

Podle § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), „[n]estanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, přípouští-li je zvláštní zákon“.

Podle § 46 odst. 5 s. ř. s. „[p]odal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas“.

Soud posuzoval napadené usnesení materiálně jako rozhodnutí, kterým žalovaná rozhodla o tom, že stíhaný skutek nebyl správním deliktem. Takové rozhodnutí je rozhodnutím ve věci (meritorním rozhodnutím), proti kterému bylo možné podat odvolání (§ 81 odst. 1 správního řádu), a žalovaná tak poskytla žalobci chybné poučení o nemožnosti uplatnění tohoto opravného prostředku. V důsledku toho žalobce podal správní žalobu, ačkoli měl s ohledem na princip subsidiarity správního soudnictví (srov. § 5 s. ř. s.) předem vyčerpat opravné prostředky v rámci veřejné správy.

Soud proto žalobu dle § 46 odst. 5 s. ř. s. odmítl a postoupil ji Ministerstvu životního prostředí jako správnímu orgánu příslušnému k rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. Nad 81/2012-71, č. 2803/2013 Sb. NSS). Ministerstvo životního prostředí v dalším řízení bude vycházet z právního názoru soudu, že odvolání proti napadenému rozhodnutí podat lze a provede odvolací řízení. Zároveň neopomene skutečnost, že včasnost odvolání je nutné posoudit dle § 46 odst. 5 věty druhé s. ř. s.

Pro úplnost soud uvádí, že by neobstál ani právní důvod, o němž žalovaná zastavení řízení opřela, tj. odpadnutí důvodu řízení. V řízení o odpovědnosti za správní delikt se zjišťuje, zda došlo ke spáchání správního deliktu a která osoba je za něj odpovědná. O tom se vydává rozhodnutí deklaratorní, nikoli konstitutivní povahy. Jestliže tedy správní orgán zjistí, že se stíhaný skutek nestal, resp. že není správním deliktem, správním deliktem nebyl nikdy, a tudíž ani nikdy nemohl být dán důvod řízení, a ten proto z povahy věci nemůže odpadnout. Jinými slovy, v průběhu řízení toliko mohlo vyjít najevo, zda zde důvod řízení od počátku byl nebo nebyl, ale nepřichází v úvahu možnost, že by důvod zahájení řízení spočívající ve spáchání správního deliktu původně existoval, ale posléze by existovat přestal.

S ohledem na § 60 odst. 3 větu první s. ř. s. soud nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení.

Protože žalobce zaplatil soudní poplatek ve výši 4 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku) a žaloba byla odmítnuta a o návrhu na přiznání odkladného účinku soud nerozhodoval (viz dále), soud mu jej vrátí (§ 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 téhož zákona).

Jelikož soud bez zbytečného odkladu rozhodl o žalobě samotné, nebyl zde již důvod rozhodovat o akcesorickém návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žaloby.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li

poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 20. října 2017

JUDr. Eva Pechová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
S. K.