



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **APA Hradec Králové s.r.o.**, IČO: 252 71 083, se sídlem v Plotišti nad Labem, Náchodská 731, zastoupen JUDr. Arnoštem Urbanem, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Československé armády 300, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem v Praze 10, Vršovická 1442/65, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 160/550/10, 10533/ENV/10 ze dne 2. 4. 2010,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá .
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného, uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž bylo k odvolání žalobce změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové (dále jen „inspekce“) ze dne 18. 12. 2009, č. j. ČIŽP/45/OOH/SR01/0909755.003/09/KSD/409, kterým byla žalobci uložena 1) pokuta 25.000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění tehdy účinném, 2) pokuta 90.000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. b) téhož zákona, 3) pokuta 85.000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. f) téhož zákona, 4) pokuta 30.000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. e) téhož zákona, a dále mu byla uložena povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou 1.000 Kč, a to následovně.

Žalovaný výrokem 1) uložil žalobci pokutu 90.000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. e) zákona o odpadech, spočívající v provozu zařízení ke sběru a zpracování autovraků v rozporu se schváleným provozním řádem, kterého se žalobce dopustil tím,

že v kontrolovaném období překročil stanovenou kapacitu zařízení – příjem nanejvýš 100 kusů autovraků ročně – a že shromažďoval autovraky na místech k tomu provozním řádem určených. Výrokem 2) žalovaný uložil žalobci pokutu 85.000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. f) ve spojení s § 37b odst. 1 písm. f) téhož zákona, spočívající ve skladování autovraků v rozporu s prováděcím právním předpisem, vyhláškou č. 352/2008 Sb., kterého se žalobce dopustil tím, že převzaté autovraky při skladování vršil na sebe. Výrokem 3) byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou 1.000 Kč. Při stanovení výše pokut žalovaný zohlednil na jedné straně následky deliktů, množství a charakter autovraků, jakož i způsob a délku doby jejich nedovoleného uskladnění, na druhé straně pak důvody, jež ke zjištěnému stavu vedly (zejména legislativní opatření týkající se výše pojistného a registračních poplatků, vedoucí k hromadnému zbavování se starých automobilů). Žalovaný přisvědčil žalobci, že nepřijetí těchto autovraků by mohlo mít zásadní vliv na životní prostředí, avšak zdůraznil, že žalobce měl za této situace postupovat pružněji a přijmout příslušná opatření v součinnosti s příslušným krajským úřadem; k nákladům vynaloženým na zprovoznění zařízení žalovaný naopak nepřihlédl s tím, že se jedná o svobodně zvolený podnikatelský záměr. K námitce, že byl žalobce za jedno provinění potrestán dvakrát, neboť mu již dříve byla uložena pokuta podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, žalovaný uvedl, že se jednalo o odlišné delikty podle různých zákonů, které je správní orgán povinen prošetřovat z úřední povinnosti.

Žalobce nepopřel, že se sankcionovaných jednání dopustil, avšak uložené pokuty považoval za nepřiměřeně vysoké vzhledem k zásadám stanoveným pro jejich ukládání. Zdůraznil, že překročení kapacity zařízení i nesprávný způsob skladování autovraků byly způsobeny mimořádnou situací v oblasti likvidace autovraků, vyvolanou legislativními změnami, kvůli nimž kapacita těchto zařízení nevládala uspokojit poptávku po likvidacích; pokud by zařízení autovraky neodebírala, hrozila jejich nelegální likvidace, což uznal i sám žalovaný. Při stanovení výše pokuty bylo třeba přihlídnout rovněž k tomu, že nedošlo prakticky k žádnému poškození životního prostředí a že žalobce již v průběhu správního řízení přijal účinná nápravná opatření. Pokuta byla sice uložena při dolní hranici zákonného rozpětí, avšak i tak způsobí žalobci značné ekonomické potíže: žalobce vložil do vybudování zařízení přibližně 10 milionů Kč získaných z úvěrů a jeho provoz je ztrátový, takže jej musí dotovat z příjmů jiných svých činností, a další prostředky vynaložil v souvislosti s již přijatými opatřeními. Správní orgán by měl při stanovení výše pokuty přihlídnout rovněž k těmto skutečnostem, neboť jejím účelem by mělo být varování, nikoli likvidace žalobce. Dále žalobce namítl, že byl fakticky dvakrát potrestán za stejné provinění, neboť mu inspekce již rozhodnutím ze dne 14. 7. 2009, č. j. ČIŽP/45/OOV/SR01/0907936.003/09/KHP - P 17/09, ze stejného důvodu uložila pokutu 100.000 Kč za správní delikt podle § 116 odst. 1 písm. c) zákona o vodách.

Žalobce proto navrhl, aby soud postupem podle § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, upustil od potrestání, nebo uloženou pokutu snížil.

Žalovaný ve svém vyjádření odkázal ke všem žalobním námitkám v plném rozsahu na odůvodnění napadeného rozhodnutí a vyjádřil přesvědčení, že se řádně vypořádal se všemi zákonnými hledisky pro stanovení výše pokuty, přičemž zvážil

všechna dostupná a známá kritéria. Navrhl proto, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze (dále jen „soud“) nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně soud vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 soudního řádu správního). Oba účastníci řízení souhlasili s tím, aby soud rozhodl bez nařízení jednání.

Soud se nejprve zabýval žalobní námitkou, že žalobce byl napadeným rozhodnutím potrestán podruhé za stejné provinění, neboť mu za ně inspekce již uložila rozhodnutím č. j. ČIŽP/45/OOV/SR01/0907936.003/09/KHP - P 17/09 ze dne 14. 7. 2009 pokutu 100.000 Kč podle § 116 odst. 1 písm. c) zákona o vodách.

Zásada *non bis in idem*, tedy právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin, je na ústavní úrovni zakotvena v článku 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a povinnost ctít tuto zásadu dále plyne z mezinárodních závazků České republiky, zejména z článku 4 odst. 1 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), podle něž nikdo 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. Tuto zásadu je přitom třeba podle ustálené judikatury správních soudů vztáhnout rovněž na řízení o přestupcích a o správních deliktech.

Stěžejní význam pro aplikaci této zásady má judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“), neboť Úmluva samotná ani žádný z jejích protokolů blíže nespecifikují totožnost činu, tedy ono „*idem*“. Obzvláště v úpravě správních deliktů, jež není kodifikována a vyznačuje se značnou roztržitostí skutkových podstat, totiž nezřídka dochází k částečnému překryvu skutkových podstat jednotlivých správních deliktů. Zásadu *non bis in idem* lze aplikovat dvěma základními způsoby, a sice tak, že (1) nikdo nesmí být stíhán opětovně pro týž *skutek*, nebo (2) nikdo nesmí být stíhán opětovně pro týž *delikt*. Judikatura ESLP k této otázce byla po dlouhou dobu vnitřně rozporná (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 14/2010 - 282 ze dne 25. 8. 2010) a k jejímu sjednocení došlo až v rozsudku velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03). Tímto rozsudkem, a zejména jeho důsledky pro oblast správního trestání, se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 A 125/2011 - 163 ze dne 11. 1. 2012, v němž dospěl k následujícím závěrům.

Nejvyšší správní soud předně konstatoval, že stíhání pro druhý trestný čin je zapovězeno, pokud je založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku jako trestný čin, za nějž již byl potrestán; rozhodující tedy je vymezení totožnosti skutku. Za rozhodný komparátor pro stanovení prvku *idem* přitom podle něj nelze považovat skutek *de facto* (skutkový děj zahrnující skutkové okolnosti konkrétního případu bez ohledu na jejich trestněprávní relevanci), nýbrž naopak skutek *de iure*, jímž je souhrn trestněprávně relevantních skutečností odlišitelný od jiného skutku *de iure* téhož pachatele. Momentem, který dělí pachatelovo jednání na různé skutky, je tedy následek významný z hlediska (trestního) práva. Tento svůj závěr opřel zejména o skutečnost, že

„[s]hodným jednáním pachatele tak může dojít k vyvolání různých právních následků (a potažmo k porušení či ohrožení 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 postižení 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 postižen jedním správním orgánem za určitý nepříteli závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek“ (bod 31).

Nejvyšší správní soud proto dovodil, že *„k tomu, aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení“* (bod 34).

Pokud jde o nyní posuzovanou věc, žalovaný popsal skutky žalobce ve výrocích svých jednotlivých rozhodnutí takto:

- v rozhodnutí ze dne 2. 4. 2010: deliktů podle zákona o odpadech se žalobce dopustil tím, že 1) provozoval zařízení ke sběru a zpracování autovraků v rozporu s provozním řádem, konkrétně v kontrolovaném období překročil jeho stanovenou kapacitu přijetím velkého počtu autovraků a shromažďoval autovraky na místech k tomu neurčených, a dále 2) skladoval převzaté autovraky v rozporu s prováděcí vyhláškou, když je při skladování vršil na sebe;
- v rozhodnutí ze dne 4. 8. 2009: deliktu podle zákona o vodách se žalobce dopustil nedovoleným nakládáním se závadnými látkami tak, že náplně vozidel určených k demontáži nebyly zabezpečeny, aby nemohlo dojít k úniku závadných látek mimo prostory pro jejich bezpečné skladování.

Lze přisvědčit žalobci v tom, že popsané skutky vycházejí ze stejného skutkového základu, jímž je skladování převzatých autovraků v prostoru zařízení ke sběru a zpracování autovraků nedovoleným způsobem, a dále v tom, že oběma těmito skutky došlo k ohrožení životního prostředí. Přesto má Městský soud v Praze za to, že se nejedná o totožné skutky *de iure*.

V případě skutku kvalifikovaného podle zákona o odpadech žalobce porušil obecnou povinnost provozovat zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem [§ 18 odst. 1 písm. e)] a povinnost skladovat autovraky v souladu s podmínkami stanovenými prováděcím právním předpisem - ustanovením bodu 1.2 přílohy č. 2 vyhlášky č. 352/2008 Sb. [§ 37b odst. 1 písm. f)], konkrétně tím, že překročil nejvyšší dovolenou kapacitu zařízení, skladoval autovraky na jiných než určených místech, a to v některých případech zakázaným způsobem (vršil je na sebe). Naproti tomu v případě skutku kvalifikovaného podle vodního zákona žalobce porušil povinnost uloženou v § 39 odst. 1, podle kterého každý, kdo zachází se závadnými látkami tam vymezenými, je povinen učinit přiměřená opatření, aby nevnikly do

povrchových nebo podzemních vod a neohrozily jejich prostředí, a to tím, že nedostatečně zabezpečil skladované autovraky před únikem závadných látek: chladicí, brzdové a posilovací kapaliny, motorového oleje a dalších.

Vymezení každého z uvedených skutků je tak odlišné vzhledem k různým právním následkům popsaných jednání, jimiž jsou v prvním případě nedostatečné zajištění pořádku na úseku nakládání s odpady a v druhém případě ohrožování vodní složky životního prostředí, konkrétně odstavných ploch a povrchových a podzemních vod.

Argument žalobce, že účelem obou zákonů je shodně ochrana životního prostředí, tedy odpovídá skutečnosti, avšak z hlediska kvalifikace následků správních deliktů se jedná o příliš široké vymezení chráněného zájmu, neboť *„znemožňuje postižení distinkcí mezi různými zájmy chráněnými jednotlivými složkovými zákony spadajícími do práva životního prostředí (a tedy i mezi právními následky předmětného jednání stěžovatelky),“* jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 1 A 125/2011, v němž k obsahově shodné námitce dále podotkl: *„Mezi 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. Pozice 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.“*

Námitka žalobce, že správní orgány v posuzované věci porušily zásadu *non bis in idem*, tudíž není důvodnou.

Zbylé námitky směřovaly proti výši a odůvodnění uložených pokut, když žalovaný podle názoru žalobce dostatečně nepřihlédl ke všem relevantním skutečnostem a uložené pokuty byly v důsledku toho nepřiměřeně vysoké.

Soud k této námitce uvádí, že správní orgány obou stupňů zohlednily skutečnost, že nedošlo k významnému poškození životního prostředí, když správní delikt posuzovaly jako ohrožovací a podrobně popsaly závažnost tohoto ohrožení (množství autovraků, jejich umístění, odhad zastoupení vraků s nevypuštěnými závadnými látkami atd.). Výslovně taktéž přihlédl k mimořádnosti situace v oblasti likvidace autovraků, kdy kvůli legislativním změnám došlo k hromadnému zbavování se starých vozidel, na druhé straně však podotkly, že i v této situaci měl žalobce reagovat pružněji a ve spolupráci s krajským úřadem přijmout potřebná opatření k zamezení škodlivým následkům (strany 8-9 rozhodnutí inspekce, strana 5 rozhodnutí žalovaného). Skutečnost, že tak žalobce učinil alespoň v průběhu správního řízení, inspekce taktéž zohlednila na straně 9 svého rozhodnutí. Kromě toho správní orgány zohlednily i řadu dalších okolností, a odůvodnění výše pokuty inspekcí soud celkově hodnotí jako velmi podrobné.

Pokud jde o zohlednění majetkových poměrů žalobce, zákon o odpadech toto kritérium ve výčtu hledisek rozhodných pro stanovení výše pokuty neuvádí, když podle § 67 odst. 2 tohoto zákona se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Judikatura však dovodila, že i v takovém případě je třeba k poměrům pachatele za určitých okolností přihlídnout: *„Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako ‚záchranná brzda‘, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter.“* (Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 - 133 ze dne 20. 4. 2010, č. 2092/2010 Sb. NSS.) Likvidační pokutou přitom je podle citovaného usnesení sankce, která *„je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost. [...] Podmínkou pro uplatnění uvedeného názoru je tedy skutečnost, že pochybnost o likvidačním charakteru pokuty v řízení před správním orgánem vyjde najevo“*.

V nynější věci byly žalobci napadeným rozhodnutím uloženy dvě pokuty v celkové výši 175.000 Kč. Žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí uvedl, že *„za současné hospodářské situace by pokuty v uložené výši [230.000 Kč], společně s dalšími závazky účastníka, mohly v konečném důsledku vést k ukončení jeho veškeré činnosti“*. Netvrdil tedy, že k ukončení jeho veškeré činnosti mohou vést uložené pokuty samy o sobě, nýbrž klad tento možný následek do souvislosti se svými dalšími závazky, jako to učinil i v žalobě. Jeho tvrzení nadto byla značně neurčitá, když nepředestřel ani své majetkové poměry, ani výši těchto jiných závazků, aby bylo zřejmé, jaký vliv budou mít v porovnání s nimi právě uložené pokuty. Je třeba rovněž dodat, že částka 175.000 tvoří jen necelou dvacetinu základního kapitálu žalobce ve výši 4 miliony Kč (tuto skutečnost soud zjistil z výpisu z příslušného veřejného rejstříku) a ještě podstatně menší část prostředků podle tvrzení žalobce potřebných pro vybudování předmětného zařízení (10 milionů Kč); uložená pokuta tudíž nebyla nikterak zjevně nepřiměřená majetkovým poměrům žalobce. S přihlédnutím ke všem těmto skutečnostem má soud za to, že v průběhu správního řízení nevystala pochybnost o likvidačním charakteru pokuty, a správní orgán tudíž při stanovení její výše nepochybil. Žalovanému lze vytknout, že se k této odvolací námitce žádným způsobem nevyjádřil, avšak vzhledem k její neurčitosti a vzhledem k tomu, že se o pokutu v likvidační výši zjevně nejednalo, toto pochybení nezpůsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Skutečnost, že žalobci byla již dříve uložena pokuta podle vodního zákona, žalovaný zohlednit nemohl, neboť, jak soud již uvedl, žalobce se dopustil více samostatných skutků a pokuty tak nebyly uloženy „ze stejného důvodu“.

Žádnou ze žalobních námitek soud neshledal důvodnou, a proto žalobu v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.

Soud taktéž neshledal důvod pro snížení uložené pokuty postupem podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního, neboť ji nepovažuje za zjevně nepřiměřenou. Ztotožňuje se naopak s odůvodněním její výše správními orgány, jež je obzvlášť v případě prvostupňového rozhodnutí podrobné a přesvědčivé. Správní orgány konkrétně popsaly zjištěné nedostatky a vyhodnotily jejich závažnost z hlediska ohrožení i nepatrného poškození životního prostředí, přihlíděly k částečně objektivním

příčinám zjištěného protiprávního stavu, jakož i k nedostatečně pružné reakci žalobce na tyto okolnosti, a zohlednily rovněž chování žalobce po zahájení správního řízení, aby nakonec žalobci uložily pokuty při dolních hranicích zákonných rozpětí: 90.000 Kč při horní hranici 10 milionů Kč a 85.000 Kč při horní hranici 50 milionů Kč). Vzhledem ke zjištěným skutečnostem považuje soud uložené pokuty za přiměřené.

O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalovanému žádné náklady nevznikly.

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 v Brně, Moravské náměstí 6. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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 28. listopadu 2014

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová