



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **ZEVO, spol.s r.o.**, se sídlem Jevišovice 102, 671 53 Jevišovice, zast. JUDr. Romanou Dvořákovou, advokátkou se sídlem Nám. Svobody 18, Znojmo, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí České republiky**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18.5.2009, čj. 560/849/09,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí České republiky ze dne 18.5.2009, čj. 560/849/09, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 6.800,-Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Romaně Dvořákové, advokátce.**

O d ů v o d n ě n í

Včas podanou žalobou Městskému soudu v Praze dne 27.7.2009 se žalobce domáhá přezkoumání rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR, č.j. 560/549/09 ze dne 18.5.2009, kterým bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 5 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“), č.j. ČIŽP/47/OOV/SR01/0814430.006/09/BMT ze dne 20.1.2009, tak že se text v původním výroku „pokutu ve výši 150.000,-Kč“ nahrazuje novým textem „pokutu ve výši 100.000,-Kč“ a zbývající část rozhodnutí se potvrzuje. Rozhodnutím České inspekce životního prostředí bylo žalobci uloženo uhradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč a pokutu ve výši 150.000,- Kč za správní delikt podle § 116 odst. 1 písmene c) a § 119 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen vodní zákon) za ohrožování podzemních vod nedovoleným nakládáním se závadnými látkami, a to kejdou, homogenizovaným materiálem a digestátem v areálu ZEVO, spol. s r. o.- Bioplynová stanice Velký Karlov, k.ú. Hrádek u

Znojma dne 14.8.2008, čímž dle názoru správního orgánu došlo k porušení ust. § 39 odst. 1 vodního zákona.

Žalobce uvádí, že správní orgán neprokázal, že došlo k ohrožování podzemních vod protože nakládá se závadnými látkami v souladu se zákonem. Žalovaný se nezabýval otázkou, v čem ohrožení spočívá a podle žalobkyně nestačí pouhé konstatování, že kontrolou bylo zjištěno, že „při výdeji digestátu u nádrže N2 dochází k vypouštění nevyčerpatelného zbytku digestátu z čerpacího potrubí na plochu, která není řádně vodohospodářsky zabezpečena, a docházelo tak k úniku digestátu na okolní nepevněný terén na ploše cca 0,5 x 1 m. Dále že na nepevněném terénu mezi nádržemi N2 a N3 se nacházela na ploše 0,5 x 1,5 m silně organicky znečištěná kaluž digestátu, homogenizovaného materiálu a kejdy smíšená s dešťovými vodami. Tento stav byl ze strany ČIŽP kvalifikován jako ohrožení jakosti podzemních vod nedovoleným nakládáním se závadnými látkami, čímž došlo k porušení § 39 odst. 1 vodního zákona a tím byla naplněna skutková podstata pro uložení pokuty podle ust. § 116 odst. 1 písm. c) vodního zákona. ČIŽP ve svém odůvodnění v rozhodnutí nijak nerozvádí v čem ono ohrožení jakosti nebo zdravotní nezávadnosti podzemních vod v tomto konkrétním případě spočívá.

Žalobce dále uvádí, že byl porušen § 50 odst. 3, neboť žalovaný se ve svém odůvodnění o výši udělené pokuty dostatečně nevypořádal s okolnostmi, které jsou pro žalobkyni „polehčující“. ČIŽP ani žalovaný při stanovení výše pokuty řádně neodůvodnil výši udělené sankce. Žalobce namítá, že i kdyby se dopustil správního deliktu, jednalo by se o tak malý rozsah úniku látek (přičemž došlo k okamžité realizaci nápravných opatření), že tyto skutečnosti odůvodňují udělení sankce v minimální možné míře, tedy ve výši 5.000,-Kč. I když žalovaný snížil výši pokuty, tak se stále jedná o 20 násobek minimální možné částky. Nejedná se tedy v současné hospodářské a ekonomické situaci o sankci bagatelní. Ekonomické hospodaření žalobce se pohybuje ve značných ekonomických ztrátách a správní orgán by měl při stanovování výše sankcí brát v úvahu i současnou finanční krizi. Žalobce uvádí, že prostředky vynaložené na úhradu sankce mu budou chybět při zdokonalování opatření na ochranu životního prostředí. Žalovaný podle žalobce udělil pokutu v nepřiměřené výši bez toho, aniž by ve svém rozhodnutí věnoval náležitou pozornost odůvodnění a stanovení její výše. Podle žalobce je správní úřad při stanovování výše pokuty omezen záměrem zákonodárce, gramatickým významem zákonných norem a zásadami hmotně a procesně právní logiky při jejich aplikaci. Výše popsané zásady nebyly v řízení o udělení pokuty respektovány, což vedlo k dalšímu porušení ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu. Odůvodnění rozhodnutí neobsahuje právní argumentaci, důvody, proč tak ČIŽP a žalovaný rozhodli a ani důvody, které vedly k udělení konkrétní výše pokuty. Dále se žalovaný nevypořádal s hodnocením, o jak závažný delikt se jedná, o způsob jeho spáchání a ani se nevyjádřil ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí. Žalobce se proto domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí I. stupně.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě doručené Městskému soudu v Praze dne 30.6.2010 uvedl, že s námitkami nesouhlasí a odkázal na obsah správního spisu a vydaná rozhodnutí.

Žalovaný uvedl, že uvedený stav byl ČIŽP kvalifikován jako ohrožení jakosti podzemních vod nedovoleným nakládáním se závadnými látkami. Tuto skutkovou podstatu naplní ten, kdo znečistí povrchové nebo podzemní vody nebo ohrozí jejich jakost nebo zdravotní nezávadnost nedovoleným nakládáním se závadnými látkami, popřípadě způsobí vniknutí těchto látek do kanalizace. Ohrožením podzemních nebo povrchových vod je už stav, kdy došlo k vylití závadné látky (např. v tomto případě digestátu) na terén, ale zatím nedošlo

ke smíšení této závadné látky s povrchovou nebo podzemní vodou. Pro naplnění skutkové podstaty uložené sankce podle § 116 odst. 1 písm. c) vodního zákona pak stačilo prokázat, že činností žalobce došlo k ohrožení podzemní vody- což bylo v prvoinstačním řízení prokázáno. Existuje proto příčinná souvislost mezi nedovoleným nakládáním se závadnými látkami žalobce a škodlivým následkem, tedy stavem ohrožení podzemních vod v areálu žalobce. Naplnění skutkové podstaty správního deliktu ohrožení podzemních vod je v tomto případě natolik jasné a zřetelné, že ho není nutné dále rozvádět a odůvodňovat, jak to požaduje žalobce.

Podle žalovaného se má při ukládání výše pokuty podle § 119 odst. 2 vodního zákona *přihlédnout k okolnostem, za nichž k nedovolenému nakládání došlo, k tomu, jak se právní subjekt přičinil o odstranění nebo zmírnění škodlivých následků, k množství a charakteru uniklé látky, k místu, kde k vlastnímu ohrožení došlo, k množství a charakteru závadné látky, která pronikla do povrchových nebo podzemních vod, ke škodlivým následkům a možností jejich odstranění a k vlivu závadné látky na jakost těchto vod a ke stupni ochrany dotčeného území (chráněná území).* Podle žalovaného se těmito okolnostmi ČIŽP vypořádala v rozhodnutí na str. 4. Žalovaný uvádí, že pokutová zjištění byla již předmětem předchozích kontrol ČIŽP ve dnech 8.7. a 23.7.2008 a že areál bioplynové stanice se nachází v tzv. zranitelné oblasti podle nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech, ve znění pozdějších předpisů. Na druhé straně bylo přihlédnuto i k polehčujícím okolnostem, a to že žalobce přistoupil k realizaci opatření, která by měla dalšímu ohrožení podzemních vod předcházet. Žalovaný výši pokuty snížil ze 150.000,-Kč o 1/3 na 100.000,-Kč, protože původní pokuta ve výši 150.000,- Kč se vymykala standardu udělovaných pokut za prvé porušení vodního zákona a neodpovídala pokutám za obdobné delikty. Žalovaný tak uplatnil § 2 odst. 4 správního řádu, tj. aby při rozhodování skutkově shodných nebo obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Ze správního spisu vyplývají pro rozhodnutí soudu následující rozhodné skutečnosti:

Dne 14.8.2008 provedla ČIŽP kontrolu areálu Bioplynové stanice Velký Karlov, k.ú. Hrádek u Znojma, při které bylo zjištěno, že z nádrže N2 docházelo při výdeji digestátu a u nádrže N2 docházelo k vypouštění nevyčerpatelného zbytku digestátu z čerpacího potrubí na plochu, která není řádně vodohospodářsky zabezpečena. Kontrolou byl zjištěn únik digestátu na okolní nezpevněný terén na ploše cca 0,5 x 1 m. Dále na nezpevněném terénu mezi nádržemi N2 a N3 se nacházela na ploše 0,5 x 1,5 m silně organicky znečištěná kaluž digestátu, homogenizovaného materiálu a kejdry smíšená s dešťovými vodami. Stav byl ČIŽP kvalifikován jako ohrožení jakosti podzemních vod nedovoleným nakládáním se závadnými látkami se závěrem, že došlo k porušení § 39 odst. 1 vodního zákona, a tím se naplnila skutková podstata pro uložení pokuty podle § 116 odst. 1 písm. c) vodního zákona.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí bylo žalobci uloženo uhradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč a pokutu ve výši 150.000,- Kč za správní delikt podle § 116 odst. 1 písmene c) a § 119 zák. č. 254/2001 Sb., vodního zákona za ohrožování podzemních vod nedovoleným nakládáním se závadnými látkami.

Žalobce v odvolání namítal, že ČIŽP neprokázala přímé vniknutí závadných látek do podzemních nebo povrchových vod a nebylo prokázáno, že by se žalobce dopustil jednání, které by bylo společensky nebezpečné, tedy protiprávní podle § 39 vodního zákona. Podle žalobce ČIŽP jen konstatuje, co bylo při kontrole zjištěno bez toho aby odůvodnila, v čem

spatřuje škodlivý následek jednání žalobkyně a bez uvedení příčinné souvislosti mezi porušením zákona a škodlivým následkem. Podle žalobce ČIŽP nezjistila úplně a přesně skutečný stav věci a především nedostatečně odůvodnila své rozhodnutí.

Dále žalobce nesouhlasí s výši udělené pokuty, protože nedošlo ke znečištění podzemních či povrchových vod a to taky proto, že areál se nenachází v blízkosti žádného zdroje pro hromadné zásobování obyvatelstva pitnou vodou či povrchového toku.

Ohledně výše pokuty žalobce dále namítal, že je nepřiměřená a činí 30-ti násobek minimální výše, kterou je možno udělit.

Ministerstvo životního prostředí ČR vydalo rozhodnutí č.j. 560/549/09 ze dne 18.5.2009, kterým bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) a odst. 5 správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“), č.j. ČIŽP/47/OOV/SR01/0814430.006/09/BMT ze dne 20.1.2009, tak že se text v **původním výroku** „pokutu ve výši 150.000,-Kč“ nahrazuje **novým textem** „pokutu ve výši 100.000,-Kč“ a zbývající část rozhodnutí se potvrzuje. Rozhodnutím České inspekce životního prostředí bylo žalobci uloženo uhradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč a pokutu ve výši 150.000,- Kč za správní delikt podle § 116 odst. 1 písmene c) a § 119 zák. č. 254/2001 Sb., vodní zákon za ohrožování podzemních vod nedovoleným nakládáním se závadnými látkami.

Žalovaný k námitkám žalobce v odvolání uvedl, že pokuta byla žalobci uložena za ohrožení podzemních vod a pokud by došlo ke vniknutí závadných látek do podzemních vod, tak by pokuta byla udělena za znečištění podzemních vod. Pokuta by pak byla stanovena v dolní hranici sazby.

Žalovaný uvádí, že v rozhodnutí vydaném ČIŽP byl uveden důvod uložení pokuty, a to nedovolené nakládání se závadnými látkami, které mají za následek ohrožení podzemních vod.

Žalovaný uvádí, že ČIŽP při stanovení výše uložené pokuty dostatečně nepřihlédla k tomu, že se v tomto případě jednalo o malý rozsah úniku závadných látek a k tomu, jak se žalobce přičinil o odstranění následků. Žalovaný při stanovení pokuty dále přihlíží k skutečnosti, že se areál nachází ve zranitelné oblasti podle nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech. Podle žalovaného se pokuta ve výši 150.000,- Kč vymyká standardu udělovaných pokut za první porušení vodního zákona a neodpovídá pokutám za obdobné delikty. Žalovaný proto snížil výši uložené pokuty na 100.000,- Kč a tuto pokutu považuje za přiměřenou.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Z Protokolu o kontrolním zjištění sepsaného dne 11.9.2008 k provedené kontrole dne 14.8.2008 a z příložené fotodokumentace vyplývá, že bylo prokázáno, že došlo v předmětné době k vypouštění nevyčerpatelného zbytku digestátu z čerpacího potrubí na plochu, která nebyla řádně vodohospodářsky zabezpečena, a docházelo tak k úniku digestátu na okolní nepevněný terén na ploše cca 0,5 x 1 m. Na nepevněném terénu mezi nádržemi N2 a N3 se nacházela na ploše 0,5 x 1,5 m silně organicky znečištěná kaluž digestátu, homogenizovaného materiálu a kejdý smíšená s dešťovými vodami. Obdobný stav byl zjištěn i při kontrole ČIŽP dne 8.7.2008. Pokud jde o skutková zjištění, má soud zato, že bylo bezpochyby prokázán únik závadného materiálu na nepevněnou a nezabezpečenou plochu, v důsledku čehož došlo k vsakování materiálu do půdy a ohrožení podzemních vod. Soud nepřisvědčil žalobci, že

nebyl v řízení prokázán únik závadných látek do podzemních vod, pro naplnění skutkové podstaty uložené sankce podle § 116 odst. 1 písm. c) vodního zákona je postačující prokázat, že činností žalobce došlo k ohrožení podzemní vody, rovněž byla prokázána existence příčinné souvislosti mezi nedovoleným nakládáním se závadnými látkami žalobce a škodlivým následkem, tedy stavem ohrožení podzemních vod v jeho areálu.

Při stanovení výše pokuty žalovaný zvažoval polehčující okolnosti, že se jednalo o malý rozsah úniku závadných látek, první porušení ustanovení vodního zákona a k tomu, jak se žalobce přičinil o odstranění následků. Okolností přitěžující pak byla skutečnost, že se areál nachází ve zranitelné oblasti podle nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech. Posouzením nebo odhadem, zda-li výše uložené pokuty není pro žalobce likvidační se žalovaný, ani správní orgán I. stupně, nezabývaly.

Judikaturou správních soudů je opakovaně zdůrazňováno, že správní orgán při ukládání výše pokuty musí zvažovat, zda-li je výše pokuty adekvátní ekonomické situaci a majetkovým poměrům subjektu, jemuž je pokuta ukládána

Posouzením přiměřenosti pokut a jejich případného likvidačního dopadu se zabýval i Ústavní soud (nálezy ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02, ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02,) a právě při zkoumání likvidačního charakteru pokut hodnotil i celkovou hospodářskou situaci subjektů, jímž byla pokuta uložena.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu navázal na rozhodnutí Ústavního soudu a zabýval se komplexně celou problematikou týkající ukládání pokut, se zřetelem na zákaz ukládání likvidačních pokut.

Rozhodnutí rozšířeného senátu sjednocují rozhodování v správním soudnictví a jsou pro soudy rozhodující v obdobných věcech závazná.

V usnesení ze dne 20.4.2010, čj 1 As 9/2008 -133, Nejvyšší správní soud uvedl, „Úhrada pokuty se zpravidla vždy negativně odrazí v některé oblasti hospodaření společnosti. Rozšířený senát má za to, že v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty, jak je tomu mimo jiné u zákona o silniční dopravě. Rozšířený senát k tomu vede především ústavní zákaz likvidačních pokut, který dovodil Ústavní soud ve výše citované judikatuře. Pokud Ústavní soud považuje uložení takové pokuty za porušení vlastnického práva delikventa garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, musí mít již správní orgán, a nikoliv až správní soud možnost se uložení takové pokuty vyvarovat, tedy osobní a majetkové poměry delikventa v této míře zohlednit. ...Z požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv. Jiná možnost, tedy předkládání jednotlivých zákonů s tímto typem právní úpravy správními soudy Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy nepřipadá v úvahu, neboť se nejedná o ústavní nesoulad, který by byl odstranitelný jednoduchým zásahem negativního zákonodárce. Rozšířený senát navíc považuje za podstatné, že zmíněný požadavek vyplývá nejen z Listiny základních práv a

svobod, ale také z Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Jak již tedy bylo řečeno, správní orgán musí v uvedeném rozsahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlédnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou přitom rozšířený senát rozumí sankci, 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, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.“

Pod bodem 28 se pak v citovaném rozhodnutí dále uvádí: „To samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak, jak již připomněl předkládající senát, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě, že nejen pro oblast trestního práva, ale i pro správní trestání, ať již jde o přestupky či o jiné správní delikty, platí zásada, že trest za protiprávní čin nesmí být příliš přísný, ale ani příliš mírný. V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo, jak již bylo řečeno, z ústavního pořádku. Přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody, jakou předpokládá pro vyměřování peněžitého trestu trestní zákoník. Takovou metodu totiž ze současné právní úpravy jiných správních deliktů při nejlepší vůli vyvodit nelze. Tento způsob výpočtu peněžitě sankce není jediným možným pro naplnění principu materiální rovnosti, jak mu rozumí Ústavní soud. 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 nepřipustný likvidační charakter“.

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.“

Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud zavázal správní soudy k zcela obdobnému způsobu posuzování výše pokuty posuzovat, a to ať už v rámci samotného soudního přezkoumání výše pokuty na základě námitek uplatněných v žalobě směřující proti rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty či při posouzení zvláštního návrhu žalobce na moderaci trestu ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s.

Rozšířený senát se rovněž zabýval otázkou, jakým způsobem bude správní orgán v případě potřeby osobní a majetkové poměry pachatele v řízení o jiném správní deliktu zjišťovat. V souladu s § 50 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) si správní orgán může vyžádat pro své rozhodnutí podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci. Ovšem s výjimkou údajů o nemovitém majetku, nemohou příslušné orgány poskytnout žádné údaje, které by vypovídaly o majetkových poměrech pachatele jiného správního deliktu bez jeho souhlasu. (např. zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a obdobně nový daňový řád č. 280/2009 Sb., účinného od 1.1. 2011, a povinnost mlčenlivosti vtažující se k majetkovým poměrům daňových subjektů, dále dle § 38 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách a pod.).

Rozšířený senát dospěl k závěru, že „pravomoci správního orgánu ke zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení o jiném správním deliktu jsou do určité míry omezené, byť se v obecné rovině podstatně neliší od pravomocí správního orgánu v řízení o přestupku a s výjimkou možnosti prolomení bankovního tajemství (viz § 8 trestního řádu) ani od pravomocí soudu v řízení trestním. Je tudíž třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.“

V závěru rozhodnutí se uvádí, že „správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. V těchto případech správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“

Vzhledem k tomu, že v nyní projednávané věci žalovaný rezignoval na jakýkoliv odhad, tím méně zjišťování majetkových poměrů žalobce ve vztahu k přiměřenosti výše

pokuty, soud, jehož přezkum je založen na kasačním principu nemůže svou činností nahrazovat nalézací charakter rozhodování správních orgánů. Soudu proto nezbylo, než rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů rozhodnutí zrušit, neboť v odůvodnění správních orgánů obou stupňů zcela absentuje úvaha, zda-li s ohledem na osobu pachatele a výše pokuty, je zřejmé či nikoliv, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Zabývat se výši pokuty a zjišťováním, zda-li nemůže být pro pachatele likvidační je správní orgán povinen vždy, jak to vyplývá z citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu, a i v případě, že správní orgán výjimečně uloží i tak vysokou pokutu, že bude pro pachatele likvidační, musí uvést, jaké důvody jej k tomu vedly. Samozřejmě, jestliže pachatel neposkytne součinnost při tomto zjišťování a nedoloží k výzvě správního orgánu své majetkové poměry, vystaví se situaci, že správní orgán majetkové poměry pro stanovení výše pokuty odhadne. Zabývat se skutečností, zda-li vzhledem k majetkovým poměrům není uložena pokuta pro pachatele likvidační je však správní orgán, dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, povinen vždy.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pro nedostatek důvodů rozhodnutí zrušil, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za 2 úkony právní služby po 2100 Kč (za převzetí věci, a sepsí žaloby) 2 x režijní paušál po 300,- Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení .činí 4.800,- Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000 Kč. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 6.800,- Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto usnesení. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu. Stěžovatel musí být 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Praze dne 14. prosince 2011

Mgr. Jana Brothánková , v.r.
předsedkyně senátu