

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Milady Tomkové, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **AQUA SERVIS, a. s.**, se sídlem Štemberkova 1094, Rychnov nad Kněžnou, zastoupeného JUDr. Petrem Jantačem, advokátem se sídlem Na Zájezdu 16, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2005, č. j. 7 Ca 299/2003 - 38,

t a k t o :

- I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.
- II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].
- III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.
- IV. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností napadl stěžovatel rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 10. 2003, č. j. 550/OVSS-VI/03/Tro, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové ze dne 16. 7. 2003, č. j. 5/OH/5188/03/Sa/230 o uložení pokuty 100 000 Kč za porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o odpadech“).

Městský soud v napadeném rozsudku zaujal právní názor, že v řízení bylo dostatečně prokázáno, že žalobce nenakládal s odpadem obsahujícím infekční látky jako s odpadem nebezpečným, ale jako s odpadem ostatním. Skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. a) zákona o odpadech tak byla naplněna a uložení pokuty bylo důvodné. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně označil městský soud za odpovídající ust. § 47 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“), neboť z něho je zřejmé, že pokuta byla uložena za nesprávný postup při kategorizaci odpadu zjištěný rozbořem; rozhodnutí proto nelze považovat za nepřezkoumatelné.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval zákonný důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., když namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, které vidí v tom, že skutek, jímž měla být naplněna skutková podstata správního deliktu, není popsán ve výroku rozhodnutí správního orgánu, ale až v jeho odůvodnění. Bez této identifikace již ve výroku je ovšem takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro rozpor s § 47 odst. 2 správního řádu. Žalovaný měl takové rozhodnutí zrušit, respektive tak měl vůči oběma rozhodnutím učinit posléze městský soud. Dále v kasační stížnosti opět argumentoval i proti posouzení kalu jako nebezpečného odpadu z důvodu infekčnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření naopak upozornil na to, že z výroku kritizovaného prvostupňového rozhodnutí je zcela zřejmé, že stěžovateli byla uložena pokuta za porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, tedy za porušení povinnosti původce odpadů zařazovat odpady podle druhů a kategorií podle § 5 a § 6 téhož zákona, a rozhodnutí tak splňovalo nároky obsažené v § 47 odst. 2 správního řádu. Další okolnosti případu a jejich hodnocení byly pak v souladu s § 47 odst. 3 správního řádu rozebrány v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

II.

Rozhodující druhý senát posoudil kasační stížnost jako včasnou a přípustnou a při předběžném projednání věci vážil dosavadní judikaturu ke sporné otázce. Tou je vymezení náležitostí výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu a určení dopadu nesplnění těchto náležitostí na zákonnost rozhodnutí, konkrétně v otázce, zda je nezbytné přímo do tohoto výroku zahrnout i vymezení skutku, v němž je jiný správní delikt spatřován, a zda v případě, že do něj vymezení skutku zahrnuto není, vyvolá tato skutečnost vždy nezákonnost takového rozhodnutí.

K této otázce se již dříve vyslovil třetí senát v rozsudku ze dne ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, takto:

Náležitosti výroku rozhodnutí obecně jsou uvedeny v § 47 odst. 2 správního řádu, podle něž výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Pokud se v rozhodnutí ukládá účastníkovi řízení povinnost k plnění, stanoví pro ni správní orgán lhůtu, která nesmí být kratší, než stanoví zvláštní právní předpis. Z cit. ustanovení tedy explicitně nevyplývá, že by výrok rozhodnutí musel obsahovat věcné, časové a místní vymezení jednání, v němž je spatřován správní delikt. Na straně druhé setrvává soud na závěrech dosavadní judikatury ve věcech správních, podle nichž pouze výroková část správního rozhodnutí je

schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod. Z tohoto pohledu jeví se požadavek krajského soudu, aby při ukládání sankce za právní delikt byl ve výroku rozhodnutí také popsán skutek, za který je sankce ukládána, způsobem vylučujícím jeho záměnu s jiným jednáním, zcela oprávněným. Takový požadavek přitom není nutno dovozovat analogií legis, k níž je v oblasti správního trestání třeba obecně přistupovat spíše rezervovaně, z právní úpravy řízení přestupkového nebo trestního řízení soudního, neboť jej lze výše uvedenými úvahami dovodit i přímo z textu § 47 odst. 2 správního řádu.

(...) neuvedení skutkových okolností deliktu, pro nějž je správním orgánem ukládána pokuta, nezakládá bez dalšího nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 s. ř. s. Za nesrozumitelné je nutno považovat zejména rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, u něhož existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním apod. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí brání posouzení jeho zákonnosti v rozsahu uplatněných žalobních bodů. V daném případě výrok rozhodnutí uložil pokutu za porušení ve výroku specifikovaného ustanovení zákona, když v odůvodnění jsou uvedeny konkrétní skutkové okolnosti jednání žalobkyně, v němž je spatřováno spáchání daného správního deliktu. Výrok správního rozhodnutí tedy není vnitřně rozporný, a není ani v rozporu s odůvodněním rozhodnutí. Rozhodnutí jako celek umožňuje jeho adresátovi seznat, jaké konkrétní jednání je mu vyčítáno a právní kvalifikaci takového jednání. Soud je tedy přesvědčen, že v předmětném případě nezpůsobuje neuvedení skutkového vymezení správního deliktu ve výroku nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost..

(...) pochybení správního orgánu prvního i druhého stupně spočívající v neuvedení skutkového vymezení jednání, v němž je spatřován správní delikt, ve výrokové části rozhodnutí, je vadou, resp. podstatným porušením ustanovení o řízení před správním orgánem, u něhož je třeba zkoumat, zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.). Takový vliv soudem shledán nebyl. V odůvodněních rozhodnutí okresního úřadu i stěžovatele je skutek, pro nějž byla uložena pokuta, řádně popsán věcně i časově(...). Žalobkyně v důsledku takového řešení nebyla zbavena možnosti účinně se bránit proti rozhodnutí stěžovatele žalobou ve správním soudnictví a zpochybnit splnění podmínek pro uložení pokuty za správní delikt, zejména naplnění skutkové podstaty takového deliktu, čehož také v plném rozsahu využila. „

Druhý senát tento názor sdílel jen částečně, v podstatné míře vyslovil názor odlišný. Souhlasil s těmito právními závěry:

- a) Při ukládání sankce za tzv. jiný správní delikt neodpovídá ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, je-li popis skutku obsažen jen v odůvodnění a nikoliv ve výroku rozhodnutí.“
- b) Taková skutečnost však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“

Naopak nesouhlasil s právním názorem, že soud, který takové rozhodnutí přezkoumává ve správním soudnictví, musí v souladu s § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

posoudit, zda uvedené podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a že tomu zpravidla nebude v případě, je-li skutek, v němž je spatřován jiný správní delikt, odpovídajícím způsobem popsán v odůvodnění rozhodnutí.

Druhý senát se domníval, že pokud není popis skutku obsažen již ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu, je to třeba za nezákonnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. považovat vždy. Nespatřoval rozumný důvod k tomu, aby na náležitosti rozhodnutí o jiném správním deliktu byly aplikovány nižší standardy než na rozhodnutí o přestupku, a pokud správní orgán těmto nárokům nedostojí, považoval za nutné chápat jeho rozhodnutí jako nezákonné ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a jako takové je zrušit.

Vzhledem k tomu, že druhý senát nebyl oprávněn se sám odchýlit od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu, předložil věc k posouzení sporné právní otázky podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

III.

Rozšířený senát při řešení předložené sporné právní otázky předně vymezil skutkový podklad dané věci. Vycházel přitom z následujících zjištění ze správního spisu:

ČIŽP šetřením zjistila, že stěžovatel produkoval v čistírně odpadních vod v Rychnově nad Kněžnou kal, který po úpravách ukládal na skládku, přestože v něm byly bakteriologickým rozbořem Vodohospodářských laboratoří Pardubice zjištěny enterokoky, salmonella a termotolerantní koliformní bakterie. Na tomto základě vydala nejprve rozhodnutí ze dne 24. 1. 2003, č. j. 5/OH/666/03/Pá/039, kterým stěžovateli uložila za nezařazení odpadu ukládaného na skládky Rychnov nad Kněžnou – Habrová a Hřibiny - Ledská do kategorie „nebezpečný“, tedy za porušení § 12 odst. 1 a 2, § 16 odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 3 zákona o odpadech, pokutu ve výši 500 000 Kč. Za porušení § 12 odst. 1 tohoto zákona byla vzhledem ke značnému rozsahu nakládání s nebezpečným odpadem v letech 2000 až 2002 uložena pokuta ve výši 300 000 Kč, za porušení jeho § 16 odst. 1 písm. a) dalších 100 000 Kč a za porušení jeho § 16 odst. 3 pak dalších 100 000 Kč, celkem tedy 500 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, jemuž vyhověl žalovaný svým rozhodnutím ze dne 24. 4. 2003, č. j. 550/OVSS-VI/148/03-Tro, kterým jej zrušil a vrátil orgánu prvního stupně k novému projednání, v němž měl orgán prvního stupně došetřit, od kdy měl stěžovatel k dispozici rozboru předmětného kalu zpracované Vodohospodářskými laboratořemi Pardubice a tedy od kdy jsou mu známy výsledky rozboru kalu i jeho povinnost nakládat s tímto odpadem jako s odpadem nebezpečným.

Na tomto základě provedl orgán prvního stupně další kontrolu a řízení, na jehož konci vydal nové rozhodnutí ze dne 16. 7. 2003, č. j. 5/OH/5188/03/Sa/230, kterým uložil stěžovateli pokutu za porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, a to ve výši 100 000 Kč. Zde uvedl, že jakmile stěžovatel 20. 3. 2002 zjistil, že jsou předmětné kaly díky kontaminaci salmonellou a dalšími mikroorganismy nebezpečným odpadem, měl je zařadit

jako odpad nebezpečný, a nikoli nadále ukládat na skládku Velká Ledská. Po tomto zjištění upustil správní orgán prvního stupně od uložení pokuty za porušení ustanovení § 12 odst. 1 a 2 a § 16 odst. 3 zákona o odpadech, neboť se jednalo pouze o důsledek jiného stěžovatelova pochybení, a sice nesprávného zařazení odpadu a neověření jeho skutečných vlastností. Ve výroku tohoto rozhodnutí bylo pouze uvedeno, komu je pokuta ukládána, v jaké výši, kdy a na jaké číslo účtu je splatná, podle jakého právního předpisu bylo vydáno a bylo doplněno, že je uložena „za porušení ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) (odpady zařazovat podle druhů a kategorií podle § 5 a 6) zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech.“

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání opřené o zpochybnění toho, že jím ukládaný čistírenský kal bylo možno označit za nebezpečný odpad ve smyslu zákona o odpadech, když splňoval i náležitosti pro ukládání do zemědělské půdy podle vyhlášky č. 382/2001 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě. Toto odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 10. 2003 a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno s tím, že 50 % uložené pokuty náleží obci Synkov - Slemeno, na jejímž území došlo k porušení právních předpisů.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou k Městskému soudu v Praze opřenou jednak o výtky věcné, a dále rozhodnutí vytkl i formální nedostatky, zejména to, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí nebyl popsán skutek, v němž je spatřováno naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Ani v odůvodnění pak není uvedeno, kdy a jakým způsobem měl stěžovatel tuto skutkovou podstatu naplnit. Nebyla též řádně odůvodněna výše uložené pokuty. Tuto žalobu zamítl Městský soud v Praze z důvodů výše uvedených.

IV.

Rozšířený senát vycházel při posouzení věci z následujících východisek. V rámci veřejnoprávní odpovědnosti za protispolečenská jednání pak teorie rozeznává zejména trestné činy, přestupky, jiné správní delikty; v další specifikaci pak ještě správní disciplinární delikty a správní delikty pořádkové. Deliktním je jen takové porušení povinností (konání či opomenutí), které konkrétní zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériem mezi jednotlivými druhy deliktů podle závažnosti je míra jejich typové společenské nebezpečnosti vyjádřená ve znacích skutkové podstaty, u jiných správních deliktů a disciplinárních deliktů pak ještě okruh subjektů, které se deliktu mohou dopustit. Výstižně to stanoví zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) v § 2 odst. 1, který definuje přestupek jako *zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*. Jde vlastně o téměř zrcadlový odraz úpravy trestněprávní odpovědnosti vyjádřené v zákoně č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákon“). Podle jeho § 3 odst. 1, 2 je *trestným činem pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v tomto (tedy trestním) zákoně. Čin, jehož stupeň nebezpečnosti pro společnost je nepatrný, není trestným činem, i když jinak vykazuje znaky trestného činu*.

Jiné správní delikty jsou svou povahou nejbližší právě přestupkům. V obou případech se jedná o součást tzv. správního trestání, o postih správním orgánem za určité

nedovolené jednání (konání či opomenutí). Oba druhy deliktů jsou projednávány ve správním řízení, pouze s tím rozdílem, že přestupky soustředěné v přestupkovém zákoně, ač míra jejich společenské nebezpečnosti i škála a citelnost ukládaných opatření či sankcí je obvykle nižší než u jiných správních deliktů, mají vlastní a (z hlediska spravedlivého procesu) přísnější procesní režim než jiné správní delikty, byť zásady trestání a řízení o tom jsou obdobné.

Souhrnně je třeba zdůraznit, že formální označení určitého typu protispoločenského jednání a tomu odpovídající zařazení mezi trestné činy, přestupky, jiné správní delikty a z toho odvozené následky v podobě sankcí, včetně příslušného řízení, tedy zda půjde o oblast soudního či správního trestání, je spíše vyjádřením reálné trestní politiky státu, tedy reflexí názoru společnosti na potřebnou míru ochrany jednotlivých vztahů, zájmů a hodnot (právních statků) než systematickým přístupem k úpravě veřejnoprávních povinností a odpovědnosti za jejich porušení. Kriminalizace či naopak někdy dekriminalizace určitých jednání nachází výraz v platné právní úpravě a jejích změnách, volbě procesních nástrojů potřebných k odhalení, zjištění, prokázání konkrétních skutků a v neposlední řadě i v přísnosti postihu jejich původců. Proto také nelze přeceňovat odlišnosti jednotlivých hmotněprávních úprav, ale zejména procesních pravidel.

Z těchto premis je třeba vycházet při posouzení nezbytnosti konkretizace skutku a jeho místa v rozhodnutí. K této otázce se právní úprava staví u různých druhů deliktů různě. Zákonná úprava je jednoznačná pokud jde o řízení o trestných činech. Podle § 120 odst. 3 trestního zákona musí výrok rozsudku přesně označovat trestný čin, jehož se týká, a to nejen zákonným pojmenováním a uvedením příslušného zákonného ustanovení, nýbrž i uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i jiných skutečností, jichž je třeba, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným (...). Soud může rozhodovat jen o skutku, který je uveden v žalobním návrhu, jeho právním posouzením naopak není vázán (§ 220 odst. 1, 3 tr. zákona). Řízení před soudem o trestném činu může být vedeno jen na základě obžaloby (nebo návrhu na potrestání) podané státním zástupcem, ovšem jen pro skutek, pro který bylo zahájeno trestní stíhání [§ 2 odst. 8, § 176 odst. 2, § 177 písm. b), § 160 odst. 1 tr. zákona].

I pokud jde o přestupek nalezneme obdobnou úpravu. Podle § 77 přestupkového zákona *výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce (...)*. Široká oblast jiných správních deliktů však takto jednoznačné vymezení náležitostí výroku rozhodnutí postrádá a zpravidla, tak jako v posuzovaném případě, odkazuje na správní řád, a to s výjimkami uvedenými ve zvláštních předpisech, přičemž ty se obvykle výrokových náležitostí netýkají. V tomto případě byl rozhodným ustanovením § 47 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „starý správní řád“). Podle § 47 odst. 2 *výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, popřípadě též rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Pokud se v rozhodnutí ukládá účastníkovi řízení povinnost k plnění, stanoví pro ni správní orgán lhůtu; lhůta nesmí být kratší, než stanoví zvláštní právní předpis*. Nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.) účinný od 1. 1. 2006 v § 68 odst. 2 vymezuje náležitosti výroku obdobně *(ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení)*.

Rozhodující otázkou tak je, jakou míru specifikace vyžadují pojmy „rozhodnutí ve věci“ či nově „řešení otázky, která je předmětem řízení“ v případě jiných správních deliktů a zda skutečnost, že zákonodárce nepodrobil řízení o jiných správních deliktech úpravě řízení v přestupkovém zákoně či ji samostatně neupravil stejným způsobem, mohl založit důvod pro odlišnost v náležitostech popisu skutku a jeho místa v rozhodnutí. V právní úpravě řízení o jiných správních deliktech však nelze vysledovat žádný takový záměr. Tak např. zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, řízení rozděluje podle toho, zda jde o přestupek nebo o jiný správní delikt (§ 156 odst. 5, § 159). Naopak stavební zákon č. 183/2006 Sb., který rovněž vymezuje skutkové podstaty jak přestupků (§ 178), tak i jiných správních deliktů (§ 180), podrobuje řízení o obou druzích deliktů pouze správnímu řádu (§ 192). Pokud by tedy právní úprava náležitostí výroku rozhodnutí uvedená v přestupkovém zákoně byla považována za rozhodnou pouze pro přestupky v něm vyjmenované, nebo na přestupky podle jiných zákonů obsahujících výslovný odkaz na přestupkový zákon, znamenalo by to, že přestupky jemu nepodrobené ve výroku specifikovány být nemusí. Takový závěr ovšem nemůže obstát.

Zajímavé je i srovnání právní úpravy disciplinárních deliktů. Tam je úprava rozdílná, jedná-li se o jednání, které má znaky přestupku, kde se postupuje podle přestupkového zákona (§ 189 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků ozbrojených sborů) a u ostatních kázeňských přestupků (§ 50 odst. 1), kde by platila úprava náležitostí rozhodnutí podle § 181 odst. 4 téhož zákona, podle něhož výrok obsahuje řešení otázky, která je předmětem rozhodování, ustanovení právního nebo služebního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto (...). Právě u této skupiny deliktů by podobně paradoxně vyzněl závěr, že porušení služební kázně policistou, které nemá znaky přestupku, by nemuselo být řádně specifikováno ve výroku rozhodnutí, na rozdíl od porušení služební kázně, které má znaky přestupku, když obě tato jednání vedou shodně ke kázeňskému řízení se shodnými nebo obdobnými důsledky vůči provinivšímu se policistovi (§ 51 cit. zák.).

Vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Tento závěr je přitom dovoditelný přímo z ustanovení § 47 odst. 2 starého správního řádu, neboť věci, o níž je rozhodováno, je v daném případě jiný správní delikt a vymezení věci musí odpovídat jejímu charakteru. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných

v pokračování (dílčí útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.

Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. Je pravdou, že předešlá judikatura akceptovala, pokud byl v odůvodnění obsažen některý z identifikačních znaků (k tomu srovnej např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995). V soudní praxi tak bylo postupováno v případech, kdy výrok postrádal některý z identifikačních znaků skutku a ten pak byl obsažen v odůvodnění. Soudní praxe připouštěla, že pokud identifikace skutku nebyla náležitostí výroku, aby byla celá součástí odůvodnění. Takový závěr je nadále nepřijatelný.

Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.

Uvedené závěry jistě dopadají i na posuzovaný případ. V dané věci se jednalo již o druhé prvostupňové rozhodnutí, přičemž v rozhodnutí ze dne 24. 1. 2003 bylo shledáno porušení § 12 odst. 1 a 2, § 16 odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 3 zákona o odpadech, a to v letech 2000 až 2002, zatímco v rozhodnutí ze dne 16. 7. 2003 již bylo shledáno pouze porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech (což se odrazilo i v jeho výroku, který je zde rozebírán), a to pouze v roce 2002, což se ve výroku již nijak neprojevovalo.

V.

Závěr o nezbytnosti úplné specifikace jiného správního deliktu (specifikace z hlediska věcného, časového a místního) plně koresponduje i mezinárodním závazkům. Nelze opomenout, že i na rozhodování o jiných správních deliktech dopadají požadavky článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.). Ve vztahu k trestání za správní delikty upravované zákonem o odpadech byly ostatně standardy této Úmluvy aplikovány již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002 (publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS), kde bylo mimo jiné uvedeno: *„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 rozhraničení 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).“

Tento přístup byl předtím potvrzen i v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 22, nález č. 96), kterým ke dni 31. 12. 2002 zrušil celou část pátou občanského soudního řádu, tedy v nálezů, který vedl k nové koncepci správního soudnictví a ve kterém bylo mimo jiné řečeno, že „trestním obviněním“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážít nejen zákonnost sankce, ale i její přiměřenost.“

VI.

Dále je třeba posoudit důsledky opomenutí specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu. Shora citované rozhodnutí č. j. 3 Ads 21/2004 - 55 nedostatek této specifikace neztotožnilo s nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale s nezákonností ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. S takovým posouzením lze souhlasit. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost by bylo jen rozhodnutí neobsahující specifikaci skutku ani ve výroku ani v odůvodnění, případně za přistoupení jiných vad. Neuvede-li správní orgán náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].

Nakonec zbývá zhodnotit, zda taková nezákonnost je důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem z moci úřední či zda se tak může stát jen k námitce žalobce. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci

úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.

U vad podřazených pod ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se jedná o vady skutkového stavu - v daném případě tedy jeho užití nepřichází v úvahu. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. umožňuje zrušení rozhodnutí správního orgánu bez jednání v případě, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci, což je posuzovaný případ nedostatků identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu. Jde o nezákonnost, k níž přihlíží soud jen k námitce, jak již dříve vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2007, sp. zn. 9 Afs 86/2007 (dostupné na www.nssoud.cz).

Nelze opomíjet, že správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky. V případě nezákonnosti podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tomu však tak není. Na tom nic nemění ani ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. dávající možnost zrušení rozhodnutí (případně vyslovení nicotnosti) z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 v případě, že tyto vady vyjdou najevo až při jednání. Pojem „vyjít najevo“ je totiž třeba rovněž vykládat ve vztahu k dispoziční zásadě - tedy, že vyjít najevo mohou jen skutečnosti, které nemohly být obsahem žaloby - k tomu lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, podle něhož *Zásada koncentrace a dispozitivnosti řízení ve správním soudnictví je zmírněna korelativem obsaženým v § 76 s. ř. s., jenž umožňuje přihlédnout k některým vadám bez toho, aby byly obsaženy v žalobě, pokud „vyjdou při jednání najevo“, což je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznese samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjistí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. Může se přitom jednat o skutečnosti skutkové, i o skutečnosti právní.*

Rozšířený senát tak přisvědčil názoru předkládajícího druhého senátu o procesních důsledcích zjištěné vady výrokové části rozhodnutí o správním deliktu spočívající ve výše popsáných nedostatečných skutkových a právních náležitostech či dokonce jejich absenci a tedy shledal důvody pro odklon od názoru vyjádřeného v citovaném rozhodnutí třetího senátu. Uzavřel tedy, že zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci vady řádné identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.

VII.

Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku spočívající v právním názoru na náležitosti výroku o jiném správním deliktu a důsledků jejich absence a v souladu s ustanovením § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací druhému senátu, který v ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

P o u ě n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. ledna 2008

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu