



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **AQUA SERVIS, a. s.**, zastoupeného advokátem JUDr. Petrem Jantačem se sídlem Na Zájezdu 16, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, 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 :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2005, č. j. 7 Ca 299/2003 - 38, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) ze dne 29. 10. 2003, č. j. 550/OVSS-VI/655/03-Tro. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Hradec Králové, ze dne 16. 7. 2003, č. j. 5/OH/5188/03/Sa/230, kterým byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o odpadech“).

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zákonný důvod obsažený v § 103 odst. 1 písm. a) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

Toto nesprávné posouzení vidí stěžovatel 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 jeho identifikace již ve výroku je ovšem takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro rozpor s tehdy účinným ustanovením § 47 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu. Žalovaný tak měl takové rozhodnutí, kde jednání, jež má být správním deliktem, není jednoznačně identifikováno ve výroku coby jediné závazné a vynutitelné části rozhodnutí, zrušit, respektive tak měl vůči oběma rozhodnutím učinit posléze městský soud.

Dále stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu, že skutečnost, že předmětný čistírenský kal po provedené hygienizaci splňoval limity podle vyhlášky č. 382/1994 Sb. (*pozn. soudu:* ve skutečnosti se jedná o vyhlášku č. 382/2001 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě), nebyla pro posouzení věci rozhodná. Stěžovatel upozorňuje na to, že právní úprava zacházení s čistírenskými kaly zakotvená v této vyhlášce je speciální k obecné právní úpravě kategorizace odpadů. Ratio legis pak spočívá v tom, že čistírenské kaly lze zapracovat do půdy, pokud splní limity stanovené touto prováděcí vyhláškou. Tyto limity stěžovatelův kal splňoval, i sám žalovaný ostatně označil jím používanou technologii za dostatečnou. Čistírenský kal proto nelze dle stěžovatele pokládat za nebezpečný odpad, pokud splňuje limity pro zapracování do půdy. K této speciální právní úpravě ovšem městský soud nepřihlédl a namísto toho na věc nesprávně aplikoval obecná ustanovení zákona o odpadech týkající se nebezpečných odpadů.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit.

Žalovaný ve svém vyjádření upozorňuje 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 skutečnosti případu a jejich hodnocení byly pak v souladu s § 47 odst. 3 správního řádu rozebrány v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

Dále pak vytýká stěžovateli, že opakovaně nesprávně odkazuje na vyhlášku č. 382/2001 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě, přestože sám nenakládal s kaly způsobem upraveným touto vyhláškou, nýbrž je ukládal na skládku, a tudíž musel respektovat zákon o odpadech, který mimo jiné zakazuje ukládání nebezpečných odpadů s nebezpečnou vlastností infekčnost na skládky všech skupin. Jestliže byl tedy předmětný kal vysoce kontaminován patogenními bakteriemi patřícími do složky C 35 přílohy č. 5 zákona o odpadech, byl povinen jej zařadit jako nebezpečný odpad a podle toho s ním nakládat. Přestože byl na tuto skutečnost opakovaně upozorňován, nakládal s tímto odpadem jako s odpadem ostatním a ohrožoval tak životní prostředí i zdraví lidí. Konečně pak žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že by stěžovatelem

používaná technologie byla dostatečná pro hygienizaci kalů, a uvádí, že žádná technologie snižující množství bakterií v kalu stěžovatelem aplikována nebyla.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhuje posuzovanou kasační stížnost zamítnout.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního spisu především zjistil, že dne 23. 10. 2002 bylo se stěžovatelem zahájeno Českou inspekcí životního prostředí, oblastní inspektorát Hradec Králové (dále též „ČIŽP“), řízení o uložení pokuty za to, že stěžovatel nezařadil odpad ukládaný na skládku v Křovicích do kategorie „nebezpečný“, ačkoli mu bylo známo, že má nebezpečnou vlastnost infekčnost. Toto řízení bylo zahájeno na základě zjištění z kontroly konané dne 18. 4. 2002, při níž bylo zjištěno, že stěžovatel produkuje v čistírně odpadních vod v Rychnově nad Kněžnou kal, který po úpravách ukládá na tuto skládku, přestože v něm byly bakteriologickým rozbořem Vodohospodářských laboratoří Pardubice zjištěny enterokoky, salmonella a termotolerantní koliformní bakterie. Tato zjištění byla potvrzena další analýzou vzorku kalu, kterou provedly laboratoře Povodí Labe. Podle posudku Státního zdravotního ústavu způsobovala míra obsahu těchto bakterií, že tento kal naplňoval nebezpečnou vlastnost - infekčnost ve smyslu přílohy č. 3 odst. 4 vyhlášky č. 376/2001 Sb., o hodnocení nebezpečných vlastností odpadů. K nakládání s nebezpečným odpadem byl ovšem třeba souhlas místně příslušného okresního úřadu, který stěžovatel neměl, přičemž evidoval tyto kaly v kategorii „ostatní“.

Stěžovatel ve svém vyjádření oponoval tvrzením, že jím produkován kal vyhovuje podmínkám vyhlášky č. 382/2001 Sb. a tedy i podmínkám použití kalů na zemědělské půdě, přičemž nemůže být zároveň nebezpečným odpadem, a proto jej zařadil do kategorie „ostatní“. Tento postup ostatně konzultoval i na Okresním úřadu Rychnov nad Kněžnou, referátu životního prostředí, kde proti němu nebylo námitek. Tento okresní úřad také vydal povolení pro ukládání tohoto odpadu na skládku Panská Habrová, kde byl ve skutečnosti v letech 2000 a 2001 také ukládán. V roce 2002 byl ukládán na skládce Velká Ledská. Stanovisku Státního zdravotního ústavu pak stěžovatel vytkl, že k němu není kompetentní, neboť k zařazení jednoznačně nezařaditelných odpadů je příslušné Ministerstvo životního prostředí, a že v tomto stanovisku pomíjí, že je obsah patogenních zárodků snižován vyháněním v kalovém silu. Stěžovatel tedy trval na tom, že jím produkován kal měl být zařazen do kategorie „ostatní“.

Na základě tohoto řízení vydala ČIŽP 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“ pokutu ve výši 500 000 Kč. Situaci zjištěnou ve správním řízení označila za porušení § 12 odst. 1 a 2, § 16 odst. 1 písm. a) a § 16 odst. 3 zákona o odpadech, když stěžovatel ukládal na tyto skládky kal z čištění komunálních odpadních vod jako odpad „ostatní“, přestože měl k dispozici jeho bakteriologický rozbor, který jednoznačně stanovil jeho infekčnost. Prvostupňový správní orgán vycházel i ze stanoviska Státního zdravotního ústavu, který je využíván k určení kategorie odpadu, jež je třeba odlišovat od zařazování jednoznačně nezařazeného odpadu, které skutečně provádí Ministerstvo životního prostředí – ve vztahu ke kalům z čištění komunálních odpadních vod tak učinilo ve vyhlášce č. 381/2001 Sb.,

kteřou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů. Na základě tohoto stanoviska trval prvostupňový správní orgán na tom, že stěžovatelův kal je infekční, neboť nebyl dezinfikován, sterilizován ani jinak hygienicky zajišťován některou z technologií k tomu používaných, přičemž takovým procesem není zahušťování kalu koagulantem, ani stěžovatelem uváděná anaerobní stabilizace, tedy vyhnívání. Pokuta pak byla stěžovateli uložena podle § 66 zákona o odpadech, jenž vylučuje možnost prominutí pokuty po odstranění závad. Za porušení § 12 odst. 1 tohoto zákona byla vzhledem ke značnému rozsahu nakládání s nebezpečným odpadem 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, v němž mu vytkl, že z něj není zřejmé, za co a v jaké výši byla pokuta uložena. Dále poukázal na rozpor výrokové části s odůvodněním, na nezohlednění důkazů svědčících o neporušení zákona a na rozpor rozhodnutí se závěry protokolu z revize konané dne 18. 4. 2002.

Tomuto odvolání 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 a tím i jeho povinnost nakládat s tímto odpadem jako s odpadem nebezpečným.

Na tomto základě provedl orgán prvního stupně další kontrolu a řízení, v němž zjistil, že rozbor kalu provedené Vodohospodářskými laboratořemi Pardubice měl stěžovatel k dispozici od 20. 3. 2002. Poté 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 zjistil, že jsou předmětné kaly díky kontaminaci salmonellou 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.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž ČIŽP vytkl, že infekčnost jím produkováného kalu nebyla prokázána metodou požadovanou zákonem a že nebylo prokázáno překročení kritéria pro shledání infekčnosti, a upozornil také na absurditu toho, že by tento kal bylo možno aplikovat na zemědělské plochy, ale nikoliv skládkovat.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 10. 2003 bylo toto odvolání zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno s tím, že 50% uložené pokuty náleží obci Synkov-Slemeno, na jejímž území došlo k porušení právních předpisů. Žalovaný připomněl, že pokud je odpad znečištěn některou ze složek uvedených v Seznamu složek, které činí odpad nebezpečným, jak je obsažen v příloze č. 5 zákona o odpadech, je třeba jej

zařadit jako odpad nebezpečný, neprokáže-li se, že nebezpečný není. Této kategorizaci nelze zabránit poukazy na vyhlášku č. 382/2001 Sb., jež upravuje pouze aplikaci upravených kalů na zemědělské půdě, zatímco stěžovatel ukládal kaly na skládku, a měl se proto řídit podmínkami ukládanými zákonem pro ukládání odpadu na skládky. Podle zjištěných rozborů ostatně předmětné kaly nesplňovaly ani mikrobiologická kritéria dle přílohy č. 4 vyhlášky č. 382/2001 Sb., takže by i na zemědělskou půdu mohly být aplikovány pouze s podstatnými omezeními. Před uložením kalu z čistíren odpadních vod na skládku je většinou potřeba provést patřičnou hygienizaci kalu například vápněním či kompostováním. ČIŽP tak podle žalovaného pochybila pouze ve věci rozdělení pokuty ve smyslu § 68 odst. 3 zákona o odpadech, což žalovaný napravil výrokem svého rozhodnutí.

Na základě rozhodnutí zvláštní komise ministra životního prostředí pak byl odložen i podnět k přezkoumání rozhodnutí žalovaného mimo odvolací řízení.

Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou k Městskému soudu v Praze opřenou zejména o výtku, že nebylo spolehlivě zjištěno, že by čistírenský kal byl infekční, a tudíž nebezpečný odpad, přitom pokud byla ČIŽP uložena pokuta za to, že stěžovatel měl tento odpad zařadit jako nebezpečný, mělo být ve správním řízení zejména prokázáno, že nebezpečným odpadem opravdu je, jinak se jedná o pokus přenést důkazní břemeno na účastníka řízení. Stěžovatel rozhodnutí vytkl i formální nedostatky, zejména to, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí není 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. V rozhodnutí žalovaného také chybí výrok o tom, že se mění prvostupňové rozhodnutí, přestože dochází ke změně rozpočtového určení příjmu z pokuty ve prospěch obce Synkov-Slemeno. S touto obcí ani s městem Rychnov nad Kněžnou také nebylo v řízení jednáno jako s jeho účastníky, přestože bylo rozhodováno o příjmech do jejich rozpočtu a tedy o jejich právech či alespoň právech chráněných zájmech, v rozhodnutí dále nebylo doloženo, že byl správní delikt spáchán právě na území těchto obcí.

Tuto žalobu zamítl Městský soud v Praze rozsudkem napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Uvedl přitom, že v dané věci nebylo pochyb o tom, že stěžovatelem ukládaný odpad obsahoval infekční látky, a sama jejich přítomnost způsobovala, že se jednalo o odpad nebezpečný, takže jej stěžovatel měl mezi nebezpečný odpad zařadit. Vzhledem k tomu, že tak neučinil, bylo uložení pokuty důvodné. Za nedůvodnou označil námitku, že se správní orgány nezabývaly posouzením infekčnosti podle přílohy č. 1 vyhlášky č. 376/2001 Sb., když touto vyhláškou se má řídit osoba hodnotící vlastnosti odpadu na základě žádosti jeho původce, nikoliv správní orgán při rozhodování o deliktu. Stejně tak není pro posouzení věci rozhodné, zda předmětný kal splňoval podmínky uvedené ve vyhlášce č. 382/2001 Sb., rozhodné bylo pouze to, že odpad obsahoval některou z látek uvedených v příloze č. 5 zákona o odpadech. Shledal také, že rozhodnutí ČIŽP splňovalo nároky kladené § 47 odst. 2 správního řádu, neboť je z něj zjevné, že pokuta byla stěžovateli uložena za nesprávný postup při kategorizaci odpadu, takže je nelze označit za nepřezkoumatelné. Stejně tak je z něj zřejmé, z jakých skutečností správní orgán vycházel při ukládání pokuty. Co se týče příkázání 50% příjmu z pokuty obci, na jejímž katastrálním území došlo k porušení právních předpisů,

tato skutečnost plyne přímo z § 68 odst. 3 zákona o odpadech, takže bylo nadbytečné to deklarovat ve výroku rozhodnutí, tímto výrokem, ani samotným rozdělením pokuty nicméně nemohlo dojít k žádnému dotčení práv a povinností stěžovatele, takže tato vada nemohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Svou první námitkou brojí stěžovatel proti tomu, že ve výroku rozhodnutí není v rozporu s § 47 odst. 2 správního řádu popsán skutek, ve kterém spatřoval prvostupňový správní orgán delikt, za jehož spáchání stěžovatele potrestal. Je pravdou, že takový požadavek z § 47 odst. 2 tehdy účinného správního řádu neplyne přímo, ale pouze skrytě, neboť v tomto ustanovení samotném je pouze stanoveno, že *„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.“* Zahrnutí popisu skutkové podstaty do výroku správního rozhodnutí je oproti tomu výslovně požadováno pouze v případě rozhodnutí o přestupcích, a to v ustanovení § 77 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle něž *„výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného opatření (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1).“*

Otázkou spornou mezi účastníky ovšem je, zda i na rozhodnutí o jiných správních deliktech je třeba aplikovat tyto požadavky výslovně uvedené v zákoně o přestupcích, či zda naopak rozhodnutí o jiném správním deliktu tyto náležitosti, včetně věcného a časového vymezení skutku obsahovat nemusí. Pokud by pak byl správný prvý z obou naznačených výkladů, je třeba se ptát, zda opomenutí takto uložené náležitosti rozhodnutí o jiném správním deliktu povede v případě soudního přezkoumání k jeho zrušení a z jakého zákonného důvodu, či zda k němu povede pouze při přistoupení dalších okolností, například nevymezení trestaného skutku nejen ve výroku, ale ani v odůvodnění takového rozhodnutí.

Právě tímto posledně jmenovaným způsobem bylo toto implicitní rozšíření náležitostí správního rozhodnutí o jiném správním deliktu nad rámec výslovně uvedený v § 47 odst. 2 správního řádu vyloženo i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004 (publ. na www.nssoud.cz): *„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. Taková skutečnost však nepůsobuje nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. 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. Tak tomu*

zpravidla nebude, je-li skutek, v němž je spatřován jiný správní delikt, odpovídajícím způsobem popsán v odůvodnění rozhodnutí.“

Druhý senát Nejvyššího správního soudu rozhodující nyní posuzovanou věc se s tímto právním názorem třetího senátu téhož soudu neztotožnil v tom ohledu, že podle názoru druhého senátu toto porušení ustanovení o řízení jeho nezákonnost naopak zásadně vyvolá, a předložil věc k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Ten rozhodl v této věci usnesením ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, v němž vyšel jednak z mezinárodních lidskoprávních závazků České republiky, konkrétně z požadavků článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (publ. pod č. 209/1992 Sb.), a dále ze vzájemné blízkosti správního trestání s trestáním soudním podle trestního řádu a v rámci správního trestání pak ze značné věcné podobnosti mezi postihováním přestupků, jiných správních deliktů a disciplinárních deliktů a odklonil se od dosud zastávaného názoru citovaného výše, když dospěl k těmto závěrům: *„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. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“*

Aplikuje-li tento nový právní názor nyní rozhodující senát Nejvyššího správního soudu, který je jím vázán, na zde posuzovanou situaci, shledává, že ve výroku rozhodnutí ČIŽP ze dne 16. 7. 2003 bylo toliko uvedeno, že pokuta je stěžovateli ukládána *„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“*. Prvostupňový orgán tak sice zahrnul do výroku všechny skladebné součásti výslovně požadované správním řádem a uvedl také zákonné ustanovení, na jehož základě pokutu uložil. Nezahrnul ovšem do výroku rozhodnutí časové a místní vymezení skutku samotného, které je obsaženo pouze v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Toto opomenutí tak skutečně založilo porušení ustanovení o řízení, a to již proto, že při takovéto neúplnosti výroku hrozí záměna sankcionovaného skutku s jiným, jak bylo vyloženo na půdorysu tohoto případu v usnesení rozšířeného senátu: *„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 obsahujících 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 bromadných 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.“

Je tak nutno přisvědčit stěžovateli, že městský soud měl k jeho žalobní námitce zrušit napadené rozhodnutí pro podstatné porušení ustanovení o řízení ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a nevyhovění této jeho žalobní námitce je nutno považovat za nesprávné posouzení právní otázky městským soudem. Tato jeho kasační námitka je tedy důvodná a rozsudek městského soudu je proto třeba zrušit.

Ve vztahu ke stěžovateli druhé námitce by naopak mohl zdejší soud nad rámec důvodů vedoucích jej ke zrušení rozsudku městského soudu pouze zopakovat myšlenkový postup, který na stěžovatelovu situaci aplikovaly již správní orgány prvního a druhého stupně i městský soud. Stěžovatel nezpochybnil důkazní situaci, tedy to, že na základě rozborů kalu z čistírny odpadních vod Rychnov nad Kněžnou pořizovaných na žádost ČIŽP bylo zjištěno, že jsou tyto kaly kontaminovány salmonellou a určitým množstvím termotolerantních koliformních bakterií a enterokoků. ČIŽP z této skutečnosti nutně dovodila, že se jedná o kal mající vlastnost H9 podle přílohy č. 2 k zákonu o odpadech, tedy infekčnost; respektive o kal obsahující infekční složky, tedy složky mající vlastnost

C35 podle přílohy č. 5 k zákonu o odpadech. Byl-li kal znečištěn takovou složkou, znamená to, že se jednalo o odpad, který byl „smíšen nebo znečištěn některou ze složek uvedených v Seznamu složek, které činí odpad nebezpečným, uvedeném v příloze č. 5 k tomuto zákonu“ ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech. Takový odpad je nutno klasifikovat jako nebezpečný, a to i s ohledem na definiční znění § 4 písm. a) zákona o odpadech, podle nějž se rozumí „nebezpečným odpadem - odpad uvedený v Seznamu nebezpečných odpadů uvedeném v prováděcím právním předpise a jakýkoliv jiný odpad vykazující jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu“. Pokud jej tak stěžovatel neoznačil a nenakládal s ním podle toho, skutečně porušil ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, podle nějž je původce odpadů povinen „odpady zařazovat podle druhů a kategorií podle § 5 a 6“, a pokuta mu podle tohoto ustanovení byla uložena právem.

Nejvyšší správní soud tento myšlenkový postup opakuje pouze proto, aby demonstroval, že algoritmus úvahy, kterým prošly správní orgány obou stupňů a na jehož základě byla stěžovateli předmětná pokuta uložena, je přesvědčivý a není v něm prostor a důvod pro zohlednění takového nesouvisejícího hlediska, jako je vztah k úpravě obsažené ve vyhlášce č. 382/2001 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě. Je sice pravda, že podle bakteriologických rozborů předmětných kalů splňují tyto kaly mikrobiologická kritéria pro aplikaci na zemědělskou půdu ve smyslu přílohy č. 4 k této vyhlášce, tato skutečnost ovšem nijak nezpochybňuje výše rekapitulovanou úvahu vedoucí ke klasifikaci tohoto kalu jako nebezpečného odpadu.

Na první pohled může sice působit překvapivě, že by jeden předpis klasifikoval tyto kaly jako nebezpečný odpad a druhý předpis mající nižší právní sílu by umožňoval jejich aplikaci na zemědělskou půdu, jak na to stěžovatel opakovaně upozorňoval; tato překvapivost se však zmírňuje při vědomí, že již vzhledem k výskytu salmonelly by tyto kaly mohly být z hlediska mikrobiologických kritérií pro použití kalů na zemědělské půdě zařazeny jedinečně do kategorie II. Zde jsou přitom zahrnuty „kaly, které je možno aplikovat na zemědělské půdy určené k pěstování technických plodin, a na půdy, na kterých se nejméně 3 roky po použití čistírenských kalů nebude pěstovat polní zelenina a intenzivně plodící ovocná výsadba, a při dodržení zásad ochrany zdraví při práci a ostatních ustanovení vyhlášky.“ Jinými slovy, i v režimu této vyhlášky by nakládání s předmětnými kaly podléhalo určitým omezením, přitom není důvodu srovnávat, zda by tato omezení byla fakticky mírnější či přísnější než omezení kladená na nakládání s nebezpečnými odpady obecně zákonem o odpadech.

Lze tak uzavřít posouzení této námitky závěrem, že pro argumentaci tím, že stěžovatelem produkováné kaly splňovaly mikrobiologická kritéria podle přílohy č. 4 k vyhlášce č. 382/2001 Sb., není prostoru ani věcně, neboť stěžovatel nebyl postihován za nesprávnou aplikaci těchto kalů na zemědělské půdě, nýbrž za jejich nesprávné zařazení v rámci ukládání na skládku. Stejně je tomu z hlediska systematického výkladu zákona o odpadech, neboť pro poukazování na tuto vyhlášku není v rámci myšlenkového postupu vedoucího k uložení pokuty prostor a není k němu důvod ani proto, že by tento myšlenkový postup vedl ve stěžovatelově případě k absurdním závěrům, jak se snažil stěžovatel dokázat.

Nedůvodnost této druhé stěžovatelovy námitky však nemění nic na tom, že jeho první námitka směřující proti tomu, že skutek, jímž měla být naplněna skutková podstata, nebyl dostatečně specifikován již ve výroku rozhodnutí, ale až v jeho odůvodnění, byla shledána důvodnou. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Rozhodnutí městského soudu bylo postiženo vadou spočívající v nesprávném vymezení náležitostí rozhodnutí o jiném správním deliktu plynoucích z § 47 odst. 2 správního řádu, což je nutno považovat z jeho strany za nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V takovém případě rovněž městský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. března 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu