



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **L. U.**, zastoupeného JUDr. Rostislavem Kovářem, advokátem se sídlem Bráfova tř. 52, Třebíč, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 11. 2005, č. j. 560/2913/05, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2007, č. j. 6 Ca 5/2006 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2856 Kč k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Rostislava Kováře, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou včas se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 16. 11. 2005, č. j. 560/2913/05, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Havlíčkův Brod ze dne 10. 10. 2005, č. j. 6/OH/6897/05/PS, ve věci uložení pokuty za neplnění povinností na úseku odpadového hospodářství tak, že žalobci, jakožto fyzické osobě oprávněné k podnikání, uložil pokutu v celkové výši 30 000 Kč, z toho za porušení § 16 odst. 1 písm. g) a § 18 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (žalobce nevedl průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, odpady vykupoval od osob v provozovně v Hrotovicích a nezaslal příslušnému správnímu úřadu roční hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2004) 5000 Kč, za porušení § 13 odst. 3 zákona o

odpadech (na místech shromažďování nebezpečných odpadů neměl žalobce vyvěšeny identifikační listy nebezpečných odpadů) 2000 Kč, za porušení § 14 odst. 1 zákona o odpadech (žalobce provozoval zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů bez platného souhlasu příslušného správního úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem) 10 000 Kč, za porušení § 16 odst. 3 zákona o odpadech (žalobce nakládal s nebezpečnými odpady bez platného souhlasu) 7000 Kč, za porušení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech (žalobce odpady neshromažďoval utříděné podle jednotlivých druhů) 6000 Kč. Městský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění ve vztahu k postihu žalobce za to, že prováděl *„při své podnikatelské činnosti sběr a výkup odpadů, aniž by pro tuto činnost měl vydán souhlas k provozování takového zařízení“*.

Proti tomu stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Domnívá se, že městský soud porušil dispoziční zásadu stanovenou v § 75 odst. 2 s. ř. s. Žalobce totiž v žalobě napadl pouze výroky rozhodnutí žalovaného ukládající mu sankce jako provozovateli zařízení určeného ke sběru nebo výkupu odpadů, kterým nebyl. Žalobce tak napadl pouze výrok týkající se porušení § 16 odst. 1 písm. g) a § 18 odst. 3 zákona o odpadech a výrok o porušení § 14 odst. 1 citovaného zákona. Pokud městský soud zrušil celé rozhodnutí žalovaného, které se skládalo z pěti výroků, kterými byly ukládány jednotlivé pokuty, pochybil. Zbývajících třemi výroky se ostatně městský soud v napadeném rozsudku ani nezabýval a přesto i je svým rozsudkem zrušil, aniž by žalovaného ve vztahu k nim zavázal nějakým právním názorem. Jeho rozhodnutí je tak nesrozumitelné a nepřezkoumatelné. Stěžovatel proto navrhuje, aby zdejší soud rozsudek městského soudu zrušil.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že v žalobě navrhoval zrušit rozhodnutí žalovaného jako celek, proto městský soud dispoziční zásadu neporušil. Navíc podle jeho názoru z textu rozhodnutí žalovaného plyne, že obsahuje toliko jeden výrok o uložení pokuty 30 000 Kč, který je rozdělen na 5 dílčích částí. Tomu rovněž nasvědčuje skutečnost, že údajné výroky nejsou číslovány. Části výroků pak není možné podle žalobce rušit, kasační stížnost považuje proto za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (*„nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé“*), domnívá se, že městský soud pochybil, pokud zrušil jeho rozhodnutí jako celek a nikoli pouze ty výroky, proti nimž žalobce brojil v žalobě.

Ze správního spisu k tomu vyplynulo, že rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Havlíčkův Brod ze dne 10. 10. 2005 byl žalobce jakožto fyzická osoba oprávněná k podnikání, postižen za pět různých správních deliktů spočívajících v porušení zákona o odpadech (§ 16 odst. 1 písm. g/ a § 18 odst. 3, § 13 odst.

3, § 14 odst. 1, § 16 odst. 3, § 16 odst. 1 písm. e/ zákona o odpadech) tím, že mu bylo podle § 66 odst. 2 písm. a), d), odst. 3 písm. d), odst. 4 písm. d) a odst. 5 zákona o odpadech uloženo pět pokut (10 000 Kč, 2000 Kč, 15 000 Kč, 12 000 Kč a 8 000 Kč). Závěrem výrokové části je pak uvedeno, že se žalobci „*ukládá pokuta v úhrnné výši 47 000 Kč*“ a údaje o způsobu zaplacení této pokuty.

Žalovaný k žalobcovu odvolání změnil popsané rozhodnutí tak, že žalobci uložil pokutu „*v celkové výši 30 000 Kč, z toho za porušení § 16 odst. 1 písm. g) a § 18 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech*“ (žalobce nevedl průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, odpady vykupoval od osob v provozovně v Hrotovicích a nezaslal příslušnému správnímu úřadu roční hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2004) 5000 Kč, za porušení § 13 odst. 3 zákona o odpadech (na místech shromažďování nebezpečných odpadů neměl žalobce vyvěšeny identifikační listy nebezpečných odpadů) 2000 Kč, za porušení § 14 odst. 1 zákona o odpadech (žalobce provozoval zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů bez platného souhlasu příslušného správního úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem) 10 000 Kč, za porušení § 16 odst. 3 zákona o odpadech (žalobce nakládal s nebezpečnými odpady bez platného souhlasu) 7000 Kč, za porušení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech (žalobce odpady neshromažďoval utříděné podle jednotlivých druhů) 6000 Kč.

Ze soudního spisu pak vyplynulo, že v podané žalobě žalobce nesouhlasil s tím, že mu byla uložena pokuta také jako provozovateli zařízení určeného ke sběru nebo výkupu odpadů. Tvrdil totiž, že takovýmto provozovatelem nebyl a že správní orgán neodůvodnil, jakými úvahami se řídil při závěru o tom, že žalobce tímto provozovatelem je. Výslovně tak nesouhlasil s uložením pokuty za porušení § 14 odst. 1 a § 18 odst. 3 zákona o odpadech, přesto navrhoval zrušení celého rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí České inspekce životního prostředí. Městský soud pak rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť dospěl k závěru, že je nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění ve vztahu k postihu žalobce za to, že prováděl „*při své podnikatelské činnosti sběr a výkup odpadů, aniž by pro tuto činnost měl vydán souhlas k provozování takového zařízení*“.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 17.2.2006, č. j. 4 Azs 11/2005 - 62 (in www.nssoud.cz), ustanovení § 78 odst. 1 věta první s. ř. s. předpokládá, že shledá-li krajský soud (Městský soud v Praze) žalobu důvodnou, napadené rozhodnutí správního orgánu zruší. Ačkoli z čistě jazykového výkladu by bylo možno dovodit, že krajský soud v případě shledání důvodnosti žaloby musí vždy rozhodnutí zrušit jako celek, s ohledem na dispoziční zásadu, již je řízení ve správním soudnictví ovládáno (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), lze konstatovat, že v určitých případech je možno o částech rozhodnutí rozhodnout odlišně. Ostatně s. ř. s. sám výslovně dvě takové situace upravuje. Na první z nich je pamatováno v § 78 odst. 2 s. ř. s., podle kterého rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Druhým případem je ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s., podle kterého zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost,

vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu, přičemž pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí. Posledně citované ustanovení tak zakládá možnost, aby soud pouze ze své vlastní iniciativy ve věci částečně rozhodl jedním způsobem – o části rozhodnutí bude deklarováno, že je nicotná – a o zbytku způsobem jiným – rozhodnutí bude ve zbývajících částech zrušeno nebo žaloba v rozsahu napadajícím tuto zbylou část rozhodnutí bude zamítnuta. Vzhledem k tomu, že nicotnost rozhodnutí správního orgánu se ve správním soudnictví projevuje obdobně jako jeho neplatnost, lze analogicky dovodit, že i v případě rozhodování podle ustanovení § 78 odst. 1 s. ř. s. je možno rozhodovat o částech rozhodnutí odlišně, a to při zohlednění stejných hledisek, které ospravedlňují oddělení částí rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s.

Základním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního. Rozhodnutím v materiálním smyslu je přitom třeba rozumět takový projev správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (viz v současnosti § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 1 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení). Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jenž splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí (v současnosti § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 47 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení).

V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda tato rozhodnutí jsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela nezávislá. Jinak řečeno, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou. Takový stav může mít s ohledem na různorodost řízení vedených před správními orgány nejrozličnější podobu. Např. jeden výrok podmiňuje výrok druhý (výrok o porušení právní povinnosti a výrok o sankci); zrušením jednoho výroku by došlo k faktické změně rozhodnutí správního orgánu, což by ve svém důsledku znamenalo zavedení nového způsobu rozhodování soudu (zrušením omezujících podmínek při povolení nějaké činnosti by došlo k povolení činnosti bez omezení), apod.

Rovněž ve svém rozhodnutí ze dne 26. 9. 2007, č. j. 8 Afs 75/2006 - 96 (in www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud poukázal na to, že s. ř. s. připouští i částečný přezkum žalobou napadeného rozhodnutí, přičemž nenavrhuje-li žalobce přezkum v plném rozsahu, tzn. přezkum všech výroků napadeného správního rozhodnutí, lze soudně přezkoumat i jen jediný výrok napadeného rozhodnutí. To samozřejmě platí za předpokladu, že jde o výrok samostatný, který je oddělitelný a je způsobilý samostatného přezkumu. Pokud krajský soud přezkoumá napadené rozhodnutí v takto omezeném rozsahu, může, v případě shledané nezákonnosti rozhodnutí či vady správního řízení,

zrušit rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátit k dalšímu rozhodnutí toliko v tomto rozsahu.

V daném případě z podané žaloby vyplývá, že žalobce sice požadoval zrušit celé rozhodnutí žalovaného, fakticky však brojil toliko proti uložení části pokuty podle § 14 odst. 1 a § 18 odst. 3 zákona o odpadech. Jednalo-li by se o samostatný výrok, jistě měl městský soud v souladu s dispoziční zásadou, kterou je správní soudnictví ovládáno, zrušit pouze tu část rozhodnutí žalovaného, proti níž žalobce podanou žalobou fakticky brojil. Je tak nezbytné posoudit, zda se předmětné rozhodnutí skládá z pěti samostatných výroků, jak tvrdí stěžovatel, nebo pouze z výroku jednoho, který je rozdělen na pět dílčích částí.

Nejvyšší správní soud v dané věci dospěl k závěru, že rozhodnutím žalovaného je sice žalobce postihován za pět samostatných správních deliktů spočívajících v porušení různých ustanovení zákona o odpadech, avšak je mu za těchto pět porušení ukládána jedna pokuta „v celkové výši 30 000 Kč“ (uvedené nepochybně plyne hned z první části výrokové věty rozhodnutí). Je sice pravdou, že dále je tato pokuta rozepsána tak, aby bylo zřejmé, jaká část pokuty odpovídá jakému porušení zákona o odpadech (každá odrážka obsahuje popis skutku, který měl žalobce spáchat, uvedení ustanovení zákona o odpadech, které tím měl porušit, a rovněž výši pokuty za toto porušení). Tyto odrážky však v daném případě nelze považovat za samostatné nezávislé výroky, nýbrž za specifikaci uložené celkové pokuty. Tak, jak žalovaný výrok rozhodnutí naformuloval, totiž nelze zrušit pouze část výroku (příslušnou odrážku) odpovídající určitému porušení, neboť by pak zbytek výroku rozhodnutí nebyl logický. Žalobce by totiž podle něho stále byl povinen zaplatit pokutu 30 000 Kč, přestože by určitá část pokuty byla zrušena. Krajský soud (Městský soud v Praze) totiž může správní rozhodnutí, event. jeho jednotlivé samostatné výroky, pouze zrušit (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Výši uložené pokuty může změnit toliko v případě, že není důvod pro zrušení rozhodnutí, navíc za situace, že je uložena ve zjevně nepřiměřené výši (odst. 2 citovaného ustanovení). Pokud by tedy v daném případě zrušil městský soud pouze část výroku rozhodnutí vztahující se k porušení § 16 odst. 1 písm. g), § 18 odst. 3 a § 14 odst. 1 zákona o odpadech, jak požadoval stěžovatel, zůstala by v rozhodnutí první část výrokové věty, kterou se žalobci ukládá pokuta v celkové výši 30 000 Kč, avšak její podrobnější rozepsání by s touto výší již nekorespondovalo. Městský soud by totiž nemohl svým rozsudkem úvodní část výrokové věty žádným způsobem změnit. Při shledání důvodnosti žaloby tak mohl městský soud zrušit pouze celé rozhodnutí žalovaného a nikoli jen jeho část.

Jiná situace by nastala, pokud by rozhodnutí žalovaného bylo skutečně složeno z pěti samostatných, na sobě nezávislých, rozhodnutí v materiálním smyslu (výroků). Tak by tomu bylo např. tehdy, pokud by rozhodnutí neobsahovalo povinnost žalobce zaplatit pokutu v celkové výši 30 000 Kč, nýbrž by obsahovalo pouze popis jednotlivých žalobcových deliktů a pokut za ně mu uložených. V takovém případě by městský soud mohl zrušit pouze jednotlivý výrok, event. výroky, aniž by takový krok způsobil nelogičnost zbývajících (nezrušených) částí rozhodnutí. V daném případě však byla situace jiná a městský soud nepochybil, pokud zrušil rozhodnutí žalovaného jako celek.

Nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom, že by rozsudek městského soudu byl nepřezkoumatelný proto, že ve vztahu k ostatním částem výroku nezavázal žalovaného

žádným právním názorem. V takové situaci je totiž nanejvýš logické, že žalovaný postupuje v souladu s rozsudkem městského soudu a ty části výroku zrušeného rozhodnutí, k nimž městský soud neměl připomínek, ponechá v novém rozhodnutí beze změn.

Vzhledem ke všemu uvedenému Nejvyšší správní soud neshledal naplněným uplatněný důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a kasační stížnost proto zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak žalobce měl ve věci úspěch, má proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobce je zastoupen advokátem a podal vyjádření ke kasační stížnosti. Soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, která spočívá v odměně za jeden úkon právní služby v částce 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Protože zvolený advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (dále jen daň), zvyšuje se tento nárok o částku odpovídající dani, kterou je tato osoba povinna z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Částka daně činí 456 Kč (§ 47 odst. 3 zákona o dani z přidané hodnoty). Celkem je tedy žalovaný povinen uhradit žalobci 2856 Kč; k tomu mu byla stanovena přiměřená lhůta.

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

V Brně dne 30. července 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu