



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **AVE CZ odpadové hospodářství s. r. o.**, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupeného JUDr. Ladislavem Břeským, advokátem, se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, odbor životního prostředí a zemědělství, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2006, č. j. 5877 - od - 43065/06/OŽP - Pat, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2008, č. j. 10 Ca 273/2006 - 49,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl kasační stížností shora nadepsaný rozsudek Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného. Žalovaný svým rozhodnutím potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nymburk, odboru životního prostředí, ze dne 22. 2. 2006, č. j. 100/9484/2006/Hen - 5, ukládající stěžovateli pokutu ve výši 10 000 Kč za správní delikt podle ust. § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), za porušení ust. § 40 odst. 3 tohoto zákona tím, že jako příjemce odpadu nezaslal evidenční list o přepravě nebezpečného odpadu Městskému úřadu Nymburk do 10 dnů od převzetí odpadu, s tím, že žalovaný snížil uloženou pokutu na 5000 Kč.

Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť jej považuje za nezákonný. Nejprve odkazuje na námitky uvedené v žalobě, na nichž setrvává. Namítá, že jeho jednání bylo nesprávně posuzováno jako správní delikt podle ust. § 66 odst. 5 zákona o odpadech namísto podle ust. § 66 odst. 2 písm. a) téhož zákona, za nějž je stanovena podstatně nižší sankce (pokuta do 300 000 Kč). Stěžovatel nesouhlasí s názorem městského soudu a domnívá se, že skutková podstata správního deliktu vymezeného ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech postihuje porušení povinností stanovených nejen v ust. § 39 ale též v ust. § 40 cit. zákona. Závěr, že ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech stanoví sankce za porušení veškerých povinností stanovených v části šesté zákona o odpadech, podle stěžovatele plyne též z dikce cit. ustanovení.

Ve své druhé kasační námitce stěžovatel žalovanému vytýká, že řízení před správními orgány bylo vedeno podle nesprávného procesního předpisu, přičemž městský soud v těchto nesrovnalostech neshledal zkrácení stěžovatelových práv na obranu. Stěžovatel se domnívá, že řízení mělo být vedeno podle zákona č. 71/1976 Sb. (dále jen „starý správní řád“), jak též správně uvedl žalovaný, nikoliv podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „nový správní řád“), jak jej vedl Městský úřad Nymburk (dále též jen „městský úřad“). Jednáním správních orgánů byl stěžovatel uváděn v omyl stran účinného procesního předpisu, což mělo zcela jistě vliv na stěžovatelovo právo na obranu a jeho postavení ve správním řízení. Nesouhlasí tedy se závěrem městského soudu, že nebyl na svých právech zkrácen.

Závěrem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 24. 9. 2008 a setrval na svém názoru, že skutková podstata správního deliktu podle ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech postihuje pouze porušení povinností stanovených v ust. § 39 cit. zákona - tj. vztahující se k zařízení k nakládání s odpady, nikoliv povinnosti vztahující se k údajům o přepravě odpadů. Ke druhé stěžovatelově námitce (aplikace nesprávného procesního předpisu) žalovaný uvádí, že stěžovatel tímto pochybením nebyl na svých právech nijak omezen, neboť byl poučen o právu seznámit se s podklady pro rozhodnutí, vyjádřit se v průběhu řízení i o právu na odvolání; všech těchto práv též stěžovatel využil. Konečně pak uvádí, že stěžovatel správní řízení v jeho průběhu za zmatečné nepovažoval a o aplikovaném procesním předpisu pochybnosti neměl, navíc v žalobě ani žádné zkrácení svých procesních práv netvrdil. Žalovaný tedy navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Městský soud napadeným rozsudkem dne 6. 8. 2008 stěžovatelovu žalobu zamítl jako nedůvodnou. Nejprve se vyslovil k otázce právní kvalifikace správního deliktu; uvedl, že jednání kladené stěžovateli za vinu nelze podřadit pod skutkovou podstatu v ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, neboť u tohoto správního deliktu se musí jednat o nezaslání ve stanovené lhůtě údaje týkajícího se zařízení k nakládání s odpady. Zákonodárce tedy tímto ustanovením mířil výslovně na případy porušení povinnosti ve vztahu k provozování zařízení k nakládání s odpady (ust. § 39 zákona o odpadech), nikoliv k povinnosti stanovené speciálně pro evidenci při přepravě odpadů. Městský soud pak svůj

názor podepřel též komplexním výkladem ust. § 66 zákona o odpadech, jež v odstavcích 1 až 4 vypočítává konkrétní případy porušení zákonných povinností a stanoví za ně sankce podle závažnosti a v odstavci 5 pak sankcionuje porušení jiných (v předchozích odstavcích výslovně neuvedených) povinností. Závěrem pak městský soud uvedl, že porušení povinnosti stanovené v ust. § 40 odst. 3 zákona o odpadech bylo ve správním řízení bezpečně prokázáno a ani nebylo stěžovatelem v žalobním řízení zpochybněno. Námitku nesprávného podřazení stěžovatelova jednání pod skutkovou podstatu správního deliktu městský soud nepovažoval za důvodnou.

Městský soud též neshledal důvodnou námitku o postupu podle nesprávného procesního předpisu. Řízení, v němž bylo vydáno napadené správní rozhodnutí, bylo zahájeno opatřením správního orgánu z 3. 2. 2006, mělo v něm tedy být postupováno podle nového správního řádu, což správní orgán prvního stupně učinil. Žalovaný mu pak tento postup nesprávně vytýkal v napadeném rozhodnutí, neboť se mýlil on, když se domníval, že má být postupováno podle starého správního řádu. Městský soud tedy konstatoval, že k pochybení na straně žalovaného došlo, ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. se pak zabýval otázkou, zda v konkrétním případě stěžovatele tato vada znamenala zkrácení jeho práv. Stěžovatel však žádné konkrétní zkrácení na svých právech v žalobě netvrdil a ani soud ve správním spise neshledal, že by byl stěžovatel nějakým způsobem chybným postupem žalovaného v řízení poškozen. I tuto námitku tedy městský soud odmítl.

Ze správního spisu městského úřadu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti důležité pro rozhodnutí:

Městský úřad oznámením ze dne 20. 6. 2005 (doručeno 21. 6. 2005) zahájil se stěžovatelem správní řízení sp. zn. 100/vl.103/05 - He/OH3 ve věci uložení pokuty za správní delikt podle ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, kterého se stěžovatel měl dopustit tím, že městskému úřadu *nezaslal* evidenční listy o přepravě nebezpečného odpadu; konkrétně jde o přepravu od společnosti INPROMA spol. s r. o. uskutečněnou dne 6. 4. 2005 a od společnosti VYROLAT spol. s r. o. uskutečněnou dne 11. 4. 2005 a 14. 4. 2005. Městský úřad uložil stěžovateli za tento správní delikt pokutu 1000 Kč. Toto rozhodnutí však nyní žalovaný rozhodnutím z 19. 10. 2005, č. j. 11855 - od - 114947/05/OŽP - Pat, zrušil, neboť dospěl k závěru, že nebylo bezpečně prokázáno, zda stěžovatel evidenční listy nezaslal vůbec či je nezaslal ve lhůtě 10 dnů od převzetí odpadu. V následném řízení měl tedy městský úřad jednání stěžovatele posuzovat jako pozdní zaslání evidenčních listů a rozhodnout o tomto správním deliktu. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu nabylo právní moci dne 27. 10. 2005. Městský úřad následně dne 23. 2. 2006 správní řízení zastavil, neboť odpadl důvod, pro nějž bylo správní řízení vedeno. Celé správní řízení bylo vedeno podle starého správního řádu a podle ust. § 30 starého správního řádu bylo též zastaveno.

Městský úřad zahájil oznámením ze dne 3. 2. 2006 (doručeno 6. 2. 2006) se stěžovatelem správní řízení sp. zn. 100/9484/2006/ ve věci uložení pokuty za správní delikt podle ust. § 66 odst. 5 zákona o odpadech, který měl stěžovatel spáchat tím, že evidenční listy o přepravě nebezpečného odpadu *zaslal po uplynutí deseti denní lhůty*; jednalo se o přepravu odpadu od původců INPROMA spol. s r. o. - odpad předán k

přepravě ve dnech 6. 4. 2005 a 21. 6. 2005, VYROLAT spol. s r. o. - odpad předán k přepravě ve dnech 19. 6. 2005 a 27. 6. 2005, ŽOS Nymburk - odpad předán k přepravě dne 21. 12. 2005. Městský úřad dospěl k závěru, že stěžovatel porušil povinnost stanovenou v ust. § 40 odst. 3 zákona o odpadech a uložil mu pokutu za správní delikt podle ust. § 66 odst. 5 téhož zákona ve výši 10 000 Kč. Městský úřad vedl řízení podle nového správního řádu.

Proti rozhodnutí městského úřadu podal stěžovatel odvolání k žalovanému, jež žalovaný zamítl jako nedůvodné s tím, že uloženou pokutu snížil na částku 5000 Kč. V tomto svém rozhodnutí (napadeném žalobou u městského soudu) shledal právní posouzení otázky spáchání správního deliktu správným. Městskému úřadu však vytkl, že řízení vedl podle nového správního řádu, ačkoliv se jednalo o řízení zahájené před účinností tohoto právního předpisu. Podle žalovaného mělo být tedy postupováno podle starého správního řádu. Žalovaný však v této vadě řízení před městským úřadem neshledal žádné zkrácení práv stěžovatele; zrušení rozhodnutí a vrácení věci městskému úřadu k dalšímu řízení za takové situace považoval za nehospodárné, neboť by takový postup neměl vliv na věcný obsah správního rozhodnutí.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení před krajským soudem, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a splňuje též podmínku povinného zastoupení advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvod kasační stížnosti podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky) a též důvod podřaditelný pod ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vada řízení před správním orgánem, jež mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu); kasační stížnost je tedy přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu vymezeném kasační stížností (§ 109 odst. 2 s. ř. s.) a též z hlediska vad, k nimž musí přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a zjistil že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele vytýkající vadu řízení před žalovaným spočívající v postupu podle neúčinného procesního předpisu, neboť pokud by tuto námitku shledal důvodnou, musel by rozhodnutí městského soudu zrušit, aniž by se zabýval otázkou správnosti posouzení právní otázky městským soudem. Stěžovatel v žalobě namítl, že žalovaný sice vytkl městskému úřadu to, že postupoval v řízení podle nového správního řádu, avšak v tomto postupu neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí. Městský soud pak zaujal opačný názor k otázce účinného procesního předpisu (aplikován měl být nový správní řád), avšak v konkrétním (chybném) postupu žalovaného neshledal zkrácení procesních práv stěžovatele.

Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že řízení, v němž žalovaný vydal napadené správní rozhodnutí, bylo zahájeno oznámením o zahájení řízení z 3. 2. 2006, jednalo se tedy o řízení zahájené za účinnosti nového správního řádu a v souladu s ust. § 184 nového správního řádu mělo být vedeno podle tohoto právního předpisu. Jak městský soud zcela správně poznamenal, městský úřad vedl dvě řízení: první bylo zahájeno za účinnosti starého správního řádu oznámením z 20. 6. 2005 a podle ust. § 30 starého správního řádu zastaveno dne 23. 2. 2006, druhé řízení pak bylo zahájeno oznámením ze 3. 2. 2006 a

vyústilo vydáním žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud tedy stejně jako městský soud dospěl k závěru, že procesní postup žalovaného byl zatížen vadou (postup podle starého správního řádu).

Zde je však namístě konstatovat, že k důvodnosti kasační námitky podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (ostatně jako k důvodnosti správní žaloby podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s.) nepostačuje shledání jakéhokoliv procesního pochybení správního orgánu. Vada řízení musí být natolik závažná, aby mohla ovlivnit zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že oba procesní předpisy (starý a nový správní řád) jsou si v míře zajištění procesních práv účastníků poměrně blízké, je však namístě zkoumat vždy konkrétní případy, zda v nich nedošlo postupem podle neúčinné právní úpravy k zásahu do práv stěžovatele, který by mohl mít vliv na výsledek správního řízení.

V posuzovaném případě žalovaný postupoval v odvolacím řízení podle starého správního řádu namísto správního řádu nového. Nejvyšší správní soud tedy zkoumal, zda lze vysledovat v úpravě odvolacího řízení ve zmíněných právních předpisech takové rozdíly, v jejichž důsledku by byl stěžovatel zkrácen na svých právech. K takovému zkrácení však v odvolacím řízení nedošlo; stěžovatel byl poučen o možnosti podat odvolání (podle nového správního řádu) a odvolání též podal, jeho odvolání bylo shledáno přípustným a projednáno žalovaným. Rozsah přezkumu v odvolacím řízení podle starého správního řádu byl navíc formulován příznivěji pro odvolatele než podle nové právní úpravy. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by stěžovatel byl v důsledku nesprávného procesního postupu žalovaného zkrácen na svých procesních právech, nadto způsobem, jenž by měl vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí; stěžovatel pak také netvrdil konkrétní zásah do jeho právního postavení. Nejvyšší správní soud tedy neshledal námitku stěžovatele důvodnou.

Po tomto závěru Nejvyšší správní soud přešel k posouzení námitky stěžovatele směřující k nesprávnému právnímu posouzení správního deliktu. Stěžovatel namítal, že jednání, v němž je spatřován správní delikt, mělo být kvalifikováno jako správní delikt podle ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele. Část šestá zákona o odpadech sestává z § 39 a § 40. Tato ustanovení obsahují, jak naznačuje i nadpis části šesté, povinnosti vztahující se k evidenci odpadu. Ust. § 39 cit. zákona upravuje povinnost vést průběžnou evidenci o odpadech a nakládání s nimi; ust. § 40 pak speciálně upravují evidenční povinnosti při přepravě nebezpečných odpadů, mj. se v odstavci 3 cit. ustanovení ukládá příjemci odpadu povinnost „zaslat evidenční list o přepravě nebezpečného odpadu [...] odesílateli a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností příslušným podle místa zahájení a ukončení přepravy do 10 dnů od jeho převzetí“. V probíhajícím řízení není pochyb o tom, že stěžovatel porušil právě tuto povinnost, neboť jako příjemce odpadu zaslal městskému úřadu evidenční listy o přepravě odpadu po uplynutí stanovené 10 denní lhůty. Otázkou je, zda zákon o odpadech porušení této povinnosti sankcionuje prostřednictvím ust. § 66 odst. 2 písm. a) nebo ust. § 66 odst. 5.

Zákon o odpadech ve své části desáté, hlavě I (ve znění účinném v době spáchání správního deliktu stěžovatelem) nejprve v ust. § 66 vypočítává skutkové podstaty správních deliktů, jichž se lze dopustit v oblasti regulované tímto zákonem, dále pak v ust. § 67 a § 68

upravuje některé otázky ukládání pokut za správní delikty a odchylky od obecné úpravy řízení o správních deliktech. Pokud se jedná o úpravu skutkových podstat správních deliktů, ta je v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege* provedena taxativním výčtem skutkových podstat v odstavcích 1 až 5 § 66. Odstavce 1 až 4 cit. ustanovení obsahují skutkové podstaty uspořádané podle typové závažnosti porušené zákonné povinnosti, což se projevuje odlišnou maximální výší pokuty, kterou lze za daný správní delikt uložit. V odstavci pátém pak zákonodárce prostřednictvím „obecné skutkové podstaty správního deliktu“, postihuje obecně porušení jiné zákonem (nebo rozhodnutím na základě zákona) stanovené povinnosti. Vztah skutkové podstaty obecné v odstavci 5 a konkrétních skutkových podstat v odstavcích 1 až 4 je vztahem obecné a speciální právní normy; speciální norma má přednost před aplikací normy obecné, nelze-li však danou situaci řešit aplikací normy speciální, uplatní se norma obecná (pravidlo *lex specialis derogat legi generali*).

Podle ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech se uloží pokuta osobě, která „nevede v rozsahu a způsobem stanoveným v části šesté tohoto zákona evidenci odpadů a zařízení nebo neplní ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost nebo nezašle ve stanovené lhůtě nebo ve stanoveném rozsahu příslušnému správnímu úřadu údaj týkající se zařízení k nakládání s odpady, nebo evidenci po stanovenou dobu nearchivuje“. Jedná se o ustanovení, jež je složeno z několika skutkových podstat správních deliktů, je jím postihováno několikero různých závadných jednání; tak je to (řádně) nevedení evidence odpadů a zařízení, (řádně) neplnění ohlašovací povinnosti, nearchivování evidence po stanovenou dobu či pozdní zaslání údajů týkajících se zařízení k nakládání s odpady. Z výčtu těchto jednání je zřejmé, že ani jednoho takového jednání se stěžovatel nedopustil. Evidenční list o přepravě nebezpečného odpadu, jenž stěžovatel zaslal po stanovené lhůtě, totiž jistě nelze považovat za „údaj týkající se zařízení k nakládání s odpady“. Odkaz na část šestou zákona se pak vztahuje pouze na způsob vedení evidence odpadu (a v logice části šesté zákona o odpadech i na evidenci přepravy nebezpečného odpadu), nevztahuje se však již na jiné povinnosti postihované podle tohoto ustanovení. Za této situace tedy nepřipadá v úvahu naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech (a ani jiné speciální skutkové podstaty) a je nutno použít ve shora nastíněném smyslu normy obecné, tedy ust. § 66 odst. 5 cit. zákona.

Z uvedeného jasně vyplývá, že žalovaný ani městský soud nepochybili, když stěžovatelovo jednání kvalifikovali jako správní delikt podle ust. § 66 odst. 5 zákona o odpadech. Stěžovatelova námitka tedy není důvodná.

Za této situace tedy Nejvyšší správní soud hodnotil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako celek ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. To by náleželo žalovanému, neboť měl ve věci plný úspěch. Jelikož však žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné náklady, jež by mu vznikly a jež by překročily náklady jeho běžné administrativní činnosti, ze spisu nezjistil, rozhodl tak, že se žalovanému náhrada nákladů nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. května 2009

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu