



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Městská nemocnice následné péče**, se sídlem K Moravině 6, Praha 9 zastoupená JUDr. Janem Šimkem, advokátem se sídlem Zikova 5, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí, odbor výkonu státní správy I**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2008, č. j. 10 Ca 355/2006 - 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** nárok na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2008, č. j. 10 Ca 355/2006 - 46 byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“), kterou se domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, odbor výkonu státní správy I (dále jen „ministerstvo“) ze dne 29. 6. 2006, č. j. 500/1417/502 21/05, jímž bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 16. 6. 2005, č. j. 1/OH/09847/05/Sb. o uložení pokuty podle ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o odpadech“) ve výši 4000 Kč za porušení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že stěžovatelka v průběhu správního řízení ani v žalobě nezpochybňovala, že odpady předávala v rozhodném období společnosti IDOS Praha, spol. s r.o. v likvidaci, která nebyla oprávněna k převzetí odpadu ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Argumentovala tím, že s touto společností měla uzavřenu smlouvu, v níž bylo obsaženo výslovné prohlášení, že přeprava a likvidace bude prováděna v souladu s platnými předpisy. Uvedené skutečnosti ovšem nemohou stěžovatelku zbavit

odpovědnosti za spáchání správního deliktu, protože podle ust. § 12 odst. 4 zákona o odpadech byla povinna si před předáním odpadu vyžádat od společnosti IDOS Praha, spol. s r.o. v likvidaci doklad, že k převzetí odpadů je podle zákona o odpadech oprávněna. Tuto povinnost však nesplnila a spokojila se s citovaným prohlášením ve smlouvě. Městský soud v této souvislosti zdůraznil, že uzavřená smlouva neobsahuje výslovné prohlášení uvedené společnosti o tom, že je oprávněna k převzetí odpadů ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o odpadech, ale pouze obecně formulovaný závazek, že likvidace odpadů bude provedena v souladu s právními předpisy. I kdyby však smlouva obsahovala výslovné ujištění, že společnost je osobou oprávněnou k převzetí odpadu, nezbavilo by to stěžovatelky odpovědnosti za správní delikt. Povinnost přesvědčit se o oprávnění uvedené společnosti převzít odpad, ležela výhradně na stěžovateli. Pokud byla v uzavřené smlouvě uvedena v omyl a vznikla jí tak škoda, může se náhrady této škody domáhat prostředky soukromého práva. Pokud stěžovatelka namítala, že správní orgány ignorovaly její poukaz na ustanovení § 2 odst. 1 a § 3a odst. 2 obch. zák., ačkoliv podle § 3 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) mají v řízení postupovat v souladu se všemi právními předpisy, nemají příslušná ustanovení podle městského soudu pro projednávaný případ žádný význam. Stěžovatelka je sankcionována za porušení povinnosti přesvědčit, že společnost, s níž uzavřela smlouvu, má oprávnění podle zákona o odpadech k převzetí odpadu, přičemž jde o odpovědnost objektivní, bez ohledu na zavinění. Zákon o odpadech je veřejnoprávní úpravou pro nakládání s odpady zákonodárce jím dal najevo, že nakládání s odpady podrobuje regulaci ze strany státu (z důvodů legitimního požadavku ochrany zdraví, života, zdravého životního prostředí a pod.), a proto v něm vymezil mimo jiné práva a povinnosti všech subjektů, které ve smyslu pojmu „nakládání s odpady“ do procesu od vzniku odpadu až do jeho likvidace vstupují. Podle tohoto zákona proto mezi původcem odpadu a státem vzniká veřejnoprávní vztah, v němž je státní orgán nadán oprávněním vrchnostensky rozhodovat i o deliktní odpovědnosti adresátů této normy, neplní-li povinnosti jim stanovené a toto neplnění naplňuje podle tohoto zákona skutkovou podstatu správního deliktu. Veřejnoprávní povinnost zavazující adresáta právní normy, jak bylo opakovaně judikováno správními soudy (např. pod č. 494/2005 Sb. NSS, III. ročník, sešit č. 3/2005), nelze přenést soukromoprávním ujednáním na jinou osobu, a tudíž se tak nelze ani vyvinut z deliktní odpovědnosti odkazem na smluvní ujednání s třetí osobou. V takovém postupu proto nelze spatřovat liberační důvod. Rovněž tak ani v tom, že tato osoba také zákon o odpadech porušila. Proto nemohla obstát námitka stěžovatelky, že ministerstvo a ČIŽP postupovaly v rozporu s ust. § 3 správního řádu, neboť výklad tohoto ustanovení je nutno odvíjet od ústavní zásady (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Citované ustanovení tak znamená, že správní orgán mohl uplatňovat státní moc v rozsahu pravomoci založené mu zákonem o odpadech, v jeho mezích a způsobem, který stanoví; aplikace ustanovení obchodního zákoníku mu ze shora uvedených důvodů nepříslušela. Pokud stěžovatelka v průběhu správního řízení požadovala, aby řízení bylo přerušeno a správní orgány věc předložily Nejvyššímu správnímu soudu „k zaujetí judikujícího stanoviska“, městský soud uvedl, že takový požadavek nemá oporu v zákoně a správní orgány proto nepochybily, když mu nevyhověly. Nejvyšší správní soud není oprávněn zaujímat stanoviska k probíhajícím správním řízením a udělovat závazné pokyny správním orgánům, jak postupovat v pravomocně dosud neskončených správních řízeních.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti poukázala na zásadní rozpor, jenž spočívá v tom, že správní orgány obou stupňů a městský soud zcela pominuly povinnost uloženou v ust. § 3 správního řádu. Toto ustanovení o provázanosti správního řádu, tj. o hodnocení v souladu s právním řádem ČR, vyložily zcela jednostranně a v rozporu s principem právní jistoty. Svým výrokem městský soud popírá závaznost smluvních vztahů pro účastníky, a tím dovozuje, že veřejnoprávní předpisy jsou nadřazeny soukromoprávním. Je otázkou, zda v případě uzavření smlouvy mezi dvěma organizacemi může jít o soukromoprávní úpravu. Z tohoto důvodu bylo vyžadováno stanovisko Nejvyššího správního soudu. S ohledem na čl. 95 odst. 2 Ústavy dochází k rozporu právního hodnocení kauzy a městský soud si měl vyžádat „judikující stanovisko“. Rozhodnutí soudu je nesrozumitelné a v zásadním rozporu s právními předpisy, čímž došlo k narušení rovnosti účastníků a poškození zájmů stěžovatelky. Vzhledem k výše uvedenému navrhla stěžovatelka, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a buď sám rozhodl o oprávněnosti žaloby nebo věc vrátil a zavázal městský soud svým právním názorem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku, kterou stěžovatelka spatřovala v nesrozumitelnosti, aniž by však konkrétně uvedla, jaké závěry městského soudu jsou podle ní nesrozumitelné. Dále namítala vadu řízení, která měla mít za následek porušení principu rovnosti účastníků, aniž by však konkrétně uvedla, v čem měla tato vada v řízení před soudem spočívat. Vzhledem k tomu, že k případné nepřezkoumatelnosti rozsudku je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, napadený rozsudek přezkoumal ve smyslu své ustálené judikatury týkající se nepřezkoumatelnosti. Z této judikatury (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS, dále ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, dostupné na www.nssoud.cz) vyplývá, že není-li z odůvodnění rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka řízení klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Podle názoru Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Naopak městský soud své závěry zdůvodnil, a to zcela srozumitelným způsobem, přičemž z jeho rozhodnutí je velmi dobře patrné, jakými úvahami byl při posuzování dané otázky veden. Nejvyšší správní soud neshledal ani žádnou vadu řízení před městským soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Kromě jiného nelze v postupu městského soudu v žádném ohledu spatřovat narušení principu rovnosti účastníků řízení. Kasační námitka v tomto směru proto není důvodná.

Stěžovatelka dále namítala nesprávný výklad ust. § 3 správního řádu. Podle citovaného ustanovení postupují správní orgány v řízení v souladu se zákony a jinými právními předpisy. Jsou povinny chránit zájmy státu a společnosti, práva a zájmy občanů a organizací a důsledně vyžadovat plnění jejich povinností. Citované ustanovení je odrazem striktních požadavků na uplatňování státní moci jen v případech stanovených zákonem a v jeho mezích, jak vyplývá z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatelka však neuvedla žádné okolnosti, jež by nasvědčovaly tomu, že by ministerstvo či ČIŽP překročily své zákonné pravomoci. Z obsahu její námítky je však zřejmé, že orgány veřejné moci měly být v jejím případě vázány obchodním zákoníkem, resp. konkrétně smlouvou mezi ní a společností IDOS Praha, spol. s r. o. v likvidaci. Tato úvaha stěžovatelky je ale podle názoru Nejvyššího správního soudu nesprávná. Předmět smlouvy je soukromoprávní vztah mezi stěžovatelkou a dalším subjektem. V případě právních předpisů, o nichž hovoří ust. § 3 odst. 1 správního řádu, se jedná o právní předpisy regulující veřejnoprávní vztahy, v tomto případě vztah mezi stěžovatelkou a státem. Subjekty, které si své vzájemné vztahy upraví smlouvami na základě soukromého práva, stále zůstávají subjekty, kterým veřejné právo (což zákon o odpadech nepochybně je) může stanovit zvláštní režim odpovědnosti za veřejnoprávní závazky, tedy povinnosti, které mají tyto subjekty vůči státu. Ke stanovení těchto veřejnoprávních povinností zákonem dochází na základě potřeby chránit základní společenské statky a hodnoty, které jsou pak společností označeny a chápány jako veřejný zájem. Nutnost ochrany veřejného zájmu poté vede k regulaci vztahu mezi státem a soukromým subjektem zákonem a od porušení závazků v tomto veřejnoprávním vztahu (výslovně stanovených zákonem) se pak odvíjí i odpovědnost adresáta této povinnosti a případná zákonem stanovená sankce za její porušení. V případě stěžovatelky jde o regulaci nakládání s infekčním odpadem. Legitimita regulace této její činnosti zákonem o odpadech se opírá o ochranu veřejného zájmu, který v tomto případě představuje především lidské zdraví. Plnění veřejnoprávní povinnosti stěžovatelky stanovené v ust. § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech nemůže být nijak popřeno obsahem soukromoprávních závazkových vztahů s odběratelem. Také odpovědnost za dodržení požadavku stanoveného citovaným ustanovením nemůže být soukromoprávní smlouvou přenesena na jiný subjekt. To ovšem neznamená, jak tvrdí stěžovatelka, že by veřejnoprávní úprava popírala závaznost obchodního zákoníku pro smluvní strany, které si podle něj upraví své obchodně-závazkové vztahy. Případné nesplnění smluvních závazků může stěžovatelka přirozeně vymáhat soukromoprávní žalobou, ovšem to není předmětem tohoto řízení. Tím jsou její povinnosti veřejnoprávní, od povinností soukromoprávních relativně oddělené. Při posuzování veřejnoprávní delikttní odpovědnosti však i chování stěžovatelky ve vztahu k odběrateli odpadu může mít zásadní význam. To, zda při výběru odběratele, komunikaci s ním a ověřování, že tento disponuje příslušnými oprávněními a řádně plní své povinnosti, postupovala stěžovatelka s náležitou péčí, může mít vliv na posuzování míry závažnosti správního deliktu stěžovatelky, a tedy při určení výše pokuty či dokonce, je-li to přípustné, při rozhodnutí o jejím neuložení. To však nebylo předmětem stížných námitek, a proto neměl Nejvyšší správní soud důvod se tímto zabývat.

K argumentaci stěžovatelky, že s ohledem na čl. 95 odst. 2 Ústavy si měly orgány rozhodující ve věci vyžádat „judikující stanovisko“ Nejvyššího správního soudu, lze jen konstatovat správnost argumentace městského soudu, když uvedl, že takový požadavek nemá oporu v právních předpisech. Stěžovatelka zřejmě zaměnila Ústavní a

Nejvyšší správní soud, který není v žádném případě oprávněn vydávat „judikatorní stanoviska“ ve smyslu požadovaném stěžovatelkou v rámci probíhajícího řízení před městským soudem a ani posuzovat ústavnost zákonů. Působnost nejvyššího správního soudu je vymezena v ust. § 12 s. ř. s. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předloží soud, dojde-li k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním zákonem, předloží věc Ústavnímu soud. V dané věci však Nejvyšší správní soud neshledal nutnost ve smyslu citovaného článku předložit věc k Ústavnímu soudu.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 druhá věta s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. K požadavku stěžovatelky, aby případně sám rozhodl o oprávněnosti žaloby, nutno poznamenat, že pro rozhodování Nejvyššího správního soudu platí ve smyslu ust. § 110 odst. 1, 2, 3 s. ř. s. princip kasační a nikoliv apelační, který by umožňoval napadené rozhodnutí měnit. Výsledkem řízení před Nejvyšším správním soudem je rozsudek (rozhoduje-li o věci samé), jímž se buď žaloba zamítá (není-li kasační stížnost důvodná), nebo se napadené rozhodnutí zrušuje a věc se vrací krajskému (městskému) soudu k dalšímu řízení. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský (městský) soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku (blíže viz k rozhodování o kasačních stížnostech rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 54/2008 – 88, www.nssoud.cz).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 11. června 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu