



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Magnesium Elektron CZ s.r.o.**, se sídlem Nádražní 214, Louka u Litvínova, zast. JUDr. Ivanou Zamazalovou, advokátkou, se sídlem Jiráskova 425, Jirkov, 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 31. 8. 2009, č. j. 7 Ca 20/2008 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2009, č. j. 7 Ca 20/2008 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 12. 2007, zn. 530/1285/ÚI/07/Zm, podle § 90 odst. 5 správního řádu, zamítl odvolání žalobce a potvrdil jím napadené rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 26. 9. 2007, č.j. ČIŽP/44/OOH/0716512.011/07/UJT (dále též „rozhodnutí ČIŽP“).

Uvedeným rozhodnutím ČIŽP uložila žalobci podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), pokutu ve výši 50 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 39 odst. 1 a 2 uvedeného zákona, neboť ten nevedl evidenci odpadů vznikajících jeho činností. Výrobní činností žalobce totiž vzniká průběžně mj. nebezpečný odpad č. 10 08 08 Solná struska z prvního a druhého tavení v množství cca 1.000 t ročně, žalobce je jeho původcem a s tímto odpadem nakládá. V roce 2005 ovšem na tento druh odpadu nebyla vedena žádná průběžná evidence, ačkoliv vzniká nepřetržitě. Produkce tohoto odpadu nebyla uvedena ani v Hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2005. Uvedený nebezpečný odpad má nebezpečné

vlastnosti H3-A, H12 a H13. Dále ČIŽP uložila žalobci podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech pokutu ve výši 30 000 Kč za porušení povinnosti uvedené v § 44 odst. 5 téhož zákona, protože nesplnil povinnost a nepředložil ve stanovené lhůtě krajskému úřadu plán odpadového hospodářství, který měl být vypracován a zaslán do 28. 5. 2006. Žalobci byla podle § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech uložena prvoinstančním rozhodnutím také pokuta ve výši 200 000 Kč za porušení § 16 odst. 1 písm. f) téhož zákona, neboť nezabezpečil zmíněný nebezpečný odpad č. 10 08 08 před nežádoucím znehodnocením nebo únikem. Část tohoto odpadu byla totiž v době kontroly provedené dne 25. 5. 2007 umístěna volně v areálu žalobce na panelovém podloží na ploše cca 100x200m a výšce 1,5m, místo nebylo zastřešeno a odpad byl pokryt místy potrhanými plastovými foliemi, čímž byl zčásti vystaven povětrnostním vlivům. V případě intenzivních srážek podle ČIŽP může dojít k nežádoucím reakcím a vývinu škodlivých plynů a jejich úniku. Vedle toho byla žalobci rozhodnutím správního orgánu prvního stupně uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1000 Kč.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že ačkoliv došlo k opomenutí lhůty pro vyjádření žalobce ke shromážděným podkladům pro vydání rozhodnutí, jeho námitky byly uplatněny v odvolacím řízení. Navíc ty nepřinesly žádné nové skutečnosti, neboť byly obdobné s předchozími vyjádřeními žalobce učiněnými v průběhu správního řízení před orgánem prvního stupně. Kromě toho mu bylo před vydáním rozhodnutí umožněno nahlédnout do spisu. Žalobce nevedl za rok 2005 evidenci o produkovaných nebezpečných odpadech kategorie č. 10 08 08. Tyto odpady přitom vznikaly v množstvích, ze kterých vyplývá povinnost ročního ohlašování o produkci a nakládání s odpady. Žalovaný uvedl, že podle žalobcem předložených podkladů v rámci řízení o vydání integrovaného povolení (tzv. IPPC) vznikají uvedené odpady v zařízení, které je provozováno 24 hod. denně, 7 dní v týdnu, 346 dní v roce, tedy v nepřetržitém provozu. Podle žalovaného v případě velkého množství odpadů, které vznikají z výrobního procesu průběžně, je nutné vést evidenci v týdenních intervalech. Protože vzniklé odpady byly skladovány v areálu žalobce, byl tento povinen uvádět údaje o skladovaných odpadech. Tyto údaje se přitom neobjevily v průběžné evidenci ani v ročním hlášení za rok 2005. Podle žalovaného je dále nesporné, že žalobce ve stanovené lhůtě nepředložil kopii plánu odpadového hospodářství ke schválení krajským úřadem. Zdůraznil, že není možné, aby žalobce provedl posouzení souladu plánu odpadového hospodářství s dokumenty kraje a podle toho se rozhodl, zda předmětný dokument předloží ke schválení, či nikoliv. Pouze krajský úřad je příslušný k posouzení toho, zda plán odpadového hospodářství odpovídá požadavkům na nakládání s odpady. Žalovaný dále odkázal na § 7 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 383/2001 Sb., podle kterého místa, kde jsou skladovány odpady v přímém kontaktu s terénem, musí svým technickým zabezpečením odpovídat těsnění příslušných skupin skládek určených k odstraňování odpadů. Žalobcem zvolené místo pro uskladnění zmiňovaného nebezpečného odpadu nezabezpečovalo únik nebezpečných látek do prostředí. Žalobce nemá dovoleno skladování tohoto druhu nebezpečného odpadu na volných plochách vystavených vlivům okolního prostředí. Žalovaný uvedl, že jsou dostatečně známy vlastnosti žalobcem produkovaného odpadu. Vyhodnocení vlastností nebezpečného odpadu č. 10 08 08 proběhlo na skládce Lukavec EUROSUP spol. s r.o., kam byl tento odpad nezákonně předán v období od 3. - 23. 9. 2007. Protože ČIŽP řádně zhodnotila skutkový stav a jednotlivá porušení zákona o

odpadech byla prokázána, žalovaný odvolání žalobce zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 8. 2009, č. j. 7 Ca 20/2008 - 45, zamítl žalobu napadající rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění soud uvedl, že není sporu o tom, že dne 25. 5. 2007 proběhlo u žalobce inspekční šetření, při němž byla zjištěna porušení zákona o odpadech. Žalobce nevedl evidenci o odpadech, nezaslal kopii návrhu plánu odpadového hospodářství krajskému úřadu a nezabezpečil nebezpečný odpad před nežádoucím znehodnocením nebo únikem. Sporné však je, zda skutečně došlo k porušení právních povinností a naplnění skutkových podstat správních deliktů, za které byl žalobce sankcionován. Soud se ztotožnil se žalovaným, že žalobce nevedl evidenci o jím produkováných nebezpečných odpadech kategorie č. 10 08 08 za rok 2005, ačkoliv tyto prokazatelně vznikaly, což plyne z podkladů týkajících se žádosti o integrované povolení (IPPC). Podle nich je žalobcovo zařízení, kde odpady vznikají, provozováno 24 hodin denně, 7 dní v týdnu, tj. v nepřetržitém provozu. Námitka, že provoz není nepřetržitý, je vyvrácen spisovým materiálem. Předmětný odpad vzniká z každé vsázky do jednotlivých pecí, z čehož je patrné, že nevzniká náhodně či nárazovitě, jak uvádí žalobce, nýbrž kontinuálně. Jde tak o nepřetržitou produkci předmětného odpadu. Žalobce byl povinen zapisovat produkci údajů do průběžné evidence, přičemž skladováním odpadů vznikla povinnost vést evidenci i o skladovaných odpadech. Produkce předmětného odpadu nebyla uvedena ani v Hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2005. Soud se dále ztotožnil se závěry žalovaného, že žalobci nepřísluší posouzení, zda plán odpadového hospodářství je kompatibilní se schválenými dokumenty kraje, a z toho usoudit, že jej netřeba zasílat krajskému úřadu ke schválení. O tomto souladu totiž rozhoduje krajský úřad. Skutečnost, že žalobce předložil plán v rámci jiného řízení, podle soudu nezbavuje žalobce povinnosti předložit kopii návrhu plánu odpadového hospodářství krajskému úřadu. Soud uvedl, že žalobce si bez povolení zřídil skladovací plochu, která neodpovídala požadavkům právních předpisů na bezpečnost a ochranu životního prostředí. Vyhodnocení nebezpečného odpadu č. 10 08 08 na skládce Lukavec EUROSUP spol. s r.o., kam byl tento v období od 3. do 23. 9. 2007 nezákonně předán, prokazuje, že odpad neměl nebezpečné vlastnosti H3A a H12, ale vykazoval jiné nebezpečné vlastnosti. Z protokolu o provedené kontrole ze dne 25. 5. 2007 vyplývá, že solná struska kategorie č. 10 08 08 byla mj. umístěna na venkovní ploše, přičemž odpad nebyl dostatečně zajištěn proti nežádoucímu úniku či znehodnocení. Podle soudu nenastala závažná procesní vada, jež by bránila soudnímu přezkumu napadeného rozhodnutí či by měla za následek nezákonné rozhodnutí. S ohledem na tyto skutečnosti Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti namítl žalobce (dále též „stěžovatel“), že soud nesprávně posoudil právní otázku, zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu. Vedle toho stěžovatel poukázal na vady řízení před ČIŽP spočívající v tom, že mu nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a dříve, než uplynula k tomu stanovená lhůta, bylo vydáno rozhodnutí ČIŽP. Dále stěžovatel poukázal na skutečnost, že v době, kdy nahlížel do správního spisu (25. 9. 2007), nebylo jeho součástí ani usnesení ze dne 21. 9. 2007, jímž mu mělo být umožněno vyjádření k podkladům rozhodnutí, ačkoliv toto usnesení mu mohlo být téhož dne předáno. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2009, č.j. 7 Ca 20/2008-45, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel nebyl krácen na svých právech a veškeré jeho námitky byly zohledněny. Proto žalovaný navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel uplatňuje v kasační stížnosti námitku odpovídající důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle něj lze podat kasační stížnost z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na procesní vady a pochybení správních orgánů.

Nejvyšší správní soud shledává tuto námitku důvodnou. Je pravdou, že žalobní námitky týkající se procesního pochybení byly formulovány jen značně obecně. Nicméně je z nich patrné, že stěžovatel namítl procesní pochybení, ke kterému došlo ve správním řízení a k němuž se měl žalovaný vyjádřit nedostatečně. Takto obsahu žaloby porozuměl i Městský soud v Praze, který v napadeném rozsudku uvedl: *„námitku žalobkyně, že správní řízení je stíženo vadami takového charakteru, že tyto mají za následek vydání nezákonného rozhodnutí, žalovaný se nevypořádal s námitkami žalobkyně a jako takové je rozhodnutí nezákonné, považuje soud za nedůvodnou a neopodstatněnou, když tato neodpovídá skutečnosti ani obsahu napadeného rozhodnutí, jak plyne z obsahu napadeného rozhodnutí. Z rozhodnutí žalovaného je zřejmé, že tento jednak rekapituluje průběh předchozího řízení, ale poté hodnotí jak správnost, tak úplnost skutkových zjištění, jakož i právní hodnocení věci správním orgánem a dále se důsledně zabývá námitkami uvedenými v odvolání, kdy k odvolání ... přezkoumal rozhodnutí správního orgánu, jakož i uložené sankce za správní delikty shora uvedené, a to včetně jejich výše. ... Městský soud v daném případě uzavírá, že ze správního spisu bez dalšího nevyplývá procesní vada takového charakteru a závažnosti, že by bránila přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů.“* Městský soud v Praze tedy neshledal námitku o vadách řízení před správním orgánem důvodnou a přezkoumatelným způsobem své závěry odůvodnil. Nejvyšší správní soud se však s nimi neztotožňuje.

Podle Nejvyššího správního soudu je třeba předloženému správnímu spisu v první řadě vytknout, že neobsahuje záznamy o veškerých skutečnostech. Stěžovatel uvádí, že dne 25. 9. 2007 využil svého procesního práva a nahlédl do správního spisu. ČIŽP a žalovaný rovněž vycházejí z toho, že stěžovatel dne 25. 9. 2007 do správního spisu nahlédl, a proto Nejvyšší správní soud tuto skutečnost bere za prokázanou. Přesto o ní ve spise chybí jakýkoliv záznam, což je v rozporu s § 18 odst. 1 správního řádu. Vzhledem k absenci zachycení provedení nahlédnutí do spisu se lze jen těžko vyjádřit k námitce stěžovatele, že

v době nahlížení do spisu tento neobsahoval usnesení ČIŽP ze dne 21. 9. 2007, kterým byl vyzván, aby se ve stanovené lhůtě vyjádřil ke shromážděným podkladům pro vydání rozhodnutí. Dále je třeba poukázat na skutečnost, že toto usnesení bylo vypraveno dne 25. 9. 2007. Přitom podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu se vydáním rozhodnutí rozumí mj. předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení, přičemž na doručované písemnosti se tato skutečnost vyznačí slovy: „Vypraveno dne:“. Předmětné usnesení bylo vydáno dne 25. 9. 2007, tedy ve stejný den, kdy se mělo uskutečnit nahlížení do spisu. Proto bylo vhodné v době, kdy se uskutečnilo nahlížení do spisu, toto usnesení předat (oznámit ve smyslu § 72 správního řádu) stěžovateli. Nezaznamenání nahlédnutí do spisu a nepředání zmíněného usnesení při tomto procesním úkonu by však samo o sobě nevedlo ke konstatování procesních vad majících vliv na celkovou zákonnost rozhodnutí. Přesto však svědčí o jisté nedůslednosti správního orgánu.

Mnohem závažnější pochybení shledal Nejvyšší správní soud v tom, že stěžovateli bylo upřeno jedno z jeho základních procesních práv, a to právo zakotvené v § 36 odst. 3 správního řádu, které mu umožňuje vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům. Z obsahu správního spisu sice vyplývá, že stěžovatel zasílal ČIŽP svá stanoviska ve smyslu § 36 odst. 2 správního řádu. To však nesmí vést k závěru, že stěžovateli již nemusí být dána možnost před vydáním rozhodnutí se ještě vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Toto právo má účastník správního řízení vždy, pokud zákon nestanoví jinak, tohoto práva se nevzdal nebo jde o řízení o žádosti, které se v plném rozsahu vyhovuje. V daném případě zákon nestanovil, že by stěžovateli neměla být dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ten se tohoto práva nevzdal. Naopak ve svém podání ze dne 2. 8. 2007 uvedl, že má *„zájem na tom, aby nám před vydáním rozhodnutí byla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tohoto práva se v žádném případě nevzdáváme.“* Podle Nejvyššího správního soudu z těchto skutečností zcela jednoznačně vyplývá, že stěžovateli měla být dána možnost se ke shromážděným podkladům před vydáním rozhodnutí vyjádřit. Bylo by možné obecně uvažovat o tom, že nahlédnutím do spisu byla tato povinnost splněna. Okolnosti případu však takový závěr vyvracejí. Je totiž sporné, zda v okamžiku nahlížení spis obsahoval usnesení ČIŽP ze dne 21. 9. 2007, obsahující výzvu k vyjádření se k shromážděným podkladům. Pokud tomu tak nebylo, pak stěžovatel dost dobře nemohl vycházet z toho, že veškeré podklady jsou již shromážděny a je na něm, aby se k nim případně vyjádřil. Stěžovateli by chyběla právě ta podstatná informace, že řízení bude ukončeno vydáním rozhodnutí a je na něm, aby případně učinil vyjádření podle § 36 odst. 3 správního řádu. I pokud by takové usnesení bylo součástí spisu v okamžik, kdy se uskutečnilo nahlížení, což stěžovatel zpochybňuje, nelze z toho bez dalšího dovodit, že tento den bylo řádně doručeno. Jediné, co by bylo možné z této skutečnosti dovodit, je to, že dne 25. 9. 2007 se stěžovatel seznámil s tím, že mu bude v nejbližší době doručeno usnesení, na jehož základě má právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, a to ve lhůtě 10 dnů. Tato lhůta by se ovšem podle Nejvyššího správního soudu počítala od okamžiku jeho řádného oznámení, nikoliv ode dne 25. 9. 2007, kdy, jak je uvedeno shora, toto usnesení, pokud skutečně bylo součástí spisu, stěžovateli řádným způsobem oznámeno nebylo a stěžovatel tak o něm mohl pouze získat povědomí, aniž by to mohlo způsobit nějaké právní účinky.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že stěžovateli bylo řádným způsobem usnesení ČIŽP ze dne 21. 9. 2007 ve věci výzvy k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí

oznámeno (doručeno) teprve dne 27. 9. 2007. Lhůta 10 dnů, kterou správní orgán pro realizaci tohoto práva stanovil, počala běžet dne 28. 9. 2007 a skončila v pondělí 8. 10. 2007, neboť poslední den lhůty připadl na neděli 7. 10. 2007 (k počítání běhu lhůt srov. 40 odst. 1 písm. a) a c) správního řádu). Nicméně, ještě před tím, než došlo k řádnému oznámení (doručení) uvedené výzvy, ČIŽP vydala dne 26. 9. 2007 rozhodnutí, jímž stěžovateli uložila pokutu za protiprávní jednání. Jak vyplývá z obsahu spisu, na rozhodnutí ČIŽP je uvedeno datum 26. 9. 2007 a vypraveno dne: 26. 9. 2007. Z toho má Nejvyšší správní soud bezpečně za prokázané, že rozhodnutí ČIŽP bylo vydáno v době, kdy stěžovateli ještě ani nebyla doručena výzva k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, ač o ní případně mohl získat vědomost při nahlížení do spisu ze dne 25. 9. 2007 a tedy mohl počítat s tím, že mu tato možnost ještě bude dána. Správnímu orgánu muselo být předem jasné, že za takových okolností jednoznačně porušuje stěžovatelova procesní práva. Význačné na celé věci je potom i ta skutečnost, že rozhodnutí ČIŽP o správním deliktu bylo stěžovateli oznámeno dne 1. 10. 2007, tedy ještě v době běhu lhůty, kdy se stále mohl vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí. Z toho Nejvyšší správní soud dovozuje, že došlo k významnému porušení procesních práv stěžovatele v průběhu správního řízení v prvním stupni. Stěžovateli byla dána možnost vyjádřit se k pokladům pro vydání rozhodnutí teprve v rámci odvolacích námitek, avšak takový postup nemůže Nejvyšší správní soud aprobovat, neboť tím by se zcela ztratil význam procesního práva podle § 36 odst. 3 správního řádu. Jeho uplatněním se účastník může vyjádřit ke všem dosud shromážděným pokladům. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 - 36, publikovaného pod č. 303/2004 Sb. NSS, *„smyslem ... je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí“, tedy poté, co správní orgán ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit právně relevantní úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů rozhodnutí ukončeno; z výzvy správního orgánu k seznámení musí být zřejmé, že shromažďování podkladů bylo ukončeno.“*. Přitom s vyjádřením účastníka je správní orgán povinen se vypořádat v rámci odůvodnění svého rozhodnutí, jak stanoví § 68 odst. 3 správního řádu. Navíc uvedeným vyjádřením může správní orgán získat ještě řadu informací a poznatků, na jejichž základě posléze může rozšířit okruh podkladů, nebo přinejmenším zvolit vhodnou argumentaci. Podle Nejvyššího správního soudu není účastník řízení povinen takové vyjádření podle § 36 odst. 3 činit. Není to jeho povinnost, nýbrž jeho právem, a proto je na něm, jak k této možnosti přistoupí. Přesto mu však k tomu musí být dána příležitost, což v posuzovaném případě nebylo naplněno.

To, že by případné vyjádření stěžovatele mohlo zabránit zbytečným procesním postupům, je podle Nejvyššího správního soudu velmi pravděpodobné. ČIŽP totiž uložila vedle pokuty za správní delikty rozhodnutím ze dne 26. 9. 2007, č. j. ČIŽP/44/OOH/0716512.012/07/UJT, sp. zn. 0716512, také opatření k nápravě a lhůtu pro jeho uskutečnění. Nejvyšší správní soud podotýká, že toto rozhodnutí sice bylo vydáno v samostatném řízení, avšak trpí stejnými vadami jako řízení o uložení pokuty, tedy faktickým neumožněním vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Přitom na základě odvolání proti rozhodnutí o uložení nápravných opatření vyšlo najevo, že nebezpečný odpad kategorie č. 10 08 08 již není uskladněn na dvoře areálu stěžovatele, nýbrž v zastřešeném objektu. Tato skutečnost je obecně seznatelná již v podání stěžovatele ze dne 29. 8. 2007, podle kterého *„bylo započato s budováním nové haly určené k uložení*

těchto odpadů, která je v současné době již dokončena a používána.“. Na základě odvolací námitky, že se již uvedený opad na nevhodném místě nenachází a byl přemístěn do zastřešeného objektu, což ČIŽP zjistila dne 29. 10. 2007, bylo předmětné rozhodnutí o uložení nápravných opatření cestou autoremedury zrušeno. Podle Nejvyššího správního soudu vyvstává otázka, zda by k jeho vydání vůbec došlo, pokud by stěžovateli byla dána řádná a skutečná možnost se vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí.

Podle Nejvyššího správního soudu přitom na posuzovanou věc nelze aplikovat závěry judikatury představované rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2004, č. j. 6 A 15/2000 - 63, publikovaným pod č. 186/2004 Sb. NSS, podle kterého *„smyslem ... je dát účastníkovi řízení ve fázi předcházející vydání rozhodnutí možnost vznést výhrady k podkladům, které rozhodující správní orgán pro své rozhodnutí shromáždil, a ke způsobu jejich opatření. Jestliže měl žalobce možnost do spisu nahlížet a této možnosti v krátkém časovém odstupu před vydáním rozhodnutí i využil, měl i možnost navrhnout doplnění podkladů, a nebyl tedy na svých právech zkrácen.*“. Z postupu ČIŽP vyplývá, že vedle nahlédnutí do spisu, které zřejmě učinil stěžovatel z vlastní iniciativy, hodlala stěžovatele vyzvat k využití práva podle § 36 odst. 3 prostřednictvím usnesení ze dne 21. 9. 2007, vypraveného dne 25. 9. 2007. Stěžovatel patrně nebyl vyzván, aby se dostavil k nahlédnutí do spisu, čímž by mu mohla být oficiálně dána možnost seznámit se s podklady a následně k nim učinit vyjádření. Stranou nelze ponechat ani výše uvedenou časovou následnost. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2003, č. j. 7 A 198/2000 - 51, dostupného na www.nssoud.cz, je-li správním orgánem stanovena nepřiměřeně krátká lhůta k nahlédnutí do spisu a v důsledku toho není reálné se v jejím rámci k obsahu spisu náležitě vyjádřit, jde o porušení procesního práva žalobce seznámit se s důkazy a vyjádřit se k nim. Uvedené závěry se v mnohém vztahují na tento případ. Stěžovateli byla sice dána možnost nahlédnout do spisu dne 25. 9. 2007 a tím se seznámit s podklady, přičemž téhož dne bylo vydáno usnesení, kterým byl stěžovatel vyzván k vyjádření se k nim. Ovšem již následující den (26. 9. 2007) ČIŽP vydala rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikty. Stěžovateli tak byla fakticky dána lhůta v rozsahu několika hodin k tomu, aby učinil případné vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí, ačkoliv ještě nemusel tušit, že řízení se blíží vydání rozhodnutí a že jsou shromážděny veškeré podklady. Toto oprávnění, vzhledem k předmětu řízení a výslovnému projevu vůle, že se stěžovatel chce vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí, nelze nahradit poukazem na skutečnost, že stěžovatel se vyjadřoval k jednotlivým podkladům v průběhu řízení, neboť o některých podkladech mohl získat vědomost teprve dne 25. 9. 2007 nahlédnutím do spisu. Jestliže správní orgán prvního stupně určil stěžovateli lhůtu pro vyjádření, přičemž své rozhodnutí ve věci samé vydal před jejím uplynutím, zkrátil tím stěžovatele na jeho právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud shledal závažná pochybení i ve vztahu k odvolacímu řízení a žalobou napadenému rozhodnutí. Na základě podaného odvolání proti rozhodnutí ČIŽP, jímž byla stěžovateli uložena pokuta a v němž stěžovatel poukazoval na shora uvedená procesní pochybení, ČIŽP vydala dne 31. 10. 2007 pod č. j. ČIŽP/44/OOH/0716512.015/07/UJT, usnesení, kterým byla stěžovateli stanovena lhůta k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí. Jak přitom vyplývá z jeho odůvodnění, mělo tím být napraveno předchozí pochybení ČIŽP, kdy stěžovateli nebyla poskytnuta lhůta pro vyjádření k podkladům pro rozhodnutí. Podle tohoto usnesení se stěžovatel se

spisem seznámil dne 25. 9. 2007, přičemž jako podklad do něj od tohoto okamžiku přibýlo toliko jeho emailové podání ze dne 1. 10. 2007. Toto usnesení bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 4. 12. 2007, sp. zn. 530/1285a/UI/07/Zm, podle kterého ČIŽP chtěla dát stěžovateli další možnost vyjádřit se k podkladům provedeného správního řízení ve věci uložení sankce před jejím postoupením odvolacímu orgánu. Podle Nejvyššího správního soudu, pokud by tato lhůta měla být skutečně poskytnuta k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí ČIŽP v okamžiku, kdy již rozhodnutí bylo vydáno a probíhalo odvolací řízení, je zcela mylná představa, že tímto se zhojí procesní pochybení, ke kterému došlo v prvoinstančním řízení. Je totiž otázkou, k čemu by se stěžovatel mohl a měl vyjádřit, když rozhodnutí již bylo vydáno a jeho vyjádření by tak bylo pouze zcela formální bez jakéhokoliv praktického smyslu a významu a navíc by kolidovalo s odvoláním. Správní orgány tak zjevně přistupovaly k právu podle § 36 odst. 3 správního řádu ryze formálně a pomíjely jeho skutečný význam a účel.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je mj. jako argument vyvracející tvrzení stěžovatele, že nebyl povinen k evidenci odpadů v roce 2005, uvedeno, že podle žádosti o integrované povolení (IPPC) je zařízení stěžovatele provozováno 24 hod. denně, 7 dní v týdnů a 346 dní v roce, tj. v nepřetržitém provozu. O tomto podkladu má Nejvyšší správní soud jisté pochybnosti. Sice ze spisového přehledu vyplývá, že pod č. 14 správního spisu, který obsahuje výše uvedenou charakteristiku, je uvedena charakteristika zařízení v rozsahu 1 listu ze žádosti o integrované povolení. Nicméně není jisté, že se tento dokument týká skutečně stěžovatele a byl součástí jeho žádosti o IPPC. Úvodní list se seznamem příloh k žádosti o IPPC je ve správním spise uveden sice pod č. 13, nicméně z něj přímo a jednoznačně nevyplývá, že její součástí je i charakteristika zařízení z č. 14. Ta je obsažena na stránce č. 8, přičemž není patrné, k čemu se vlastně vztahuje. Navíc je v něm jako subjekt, jehož zařízení se charakteristika týká, uveden zkratkou MEL CZ. Pod ní by se dalo rozumět označení stěžovatele, avšak Nejvyšší správní soud nemůže zjistit, zda tato charakteristika byla skutečně učiněna v rámci žádosti o IPPC, jak vyplývá ze spisového přehledu. Je pravdou, že stěžovatel toto nenapadl a závěry, že se charakteristika ohledně nepřetržitého provozu týká právě jeho, nijak nerozporoval, nicméně tento poznatek je dalším důkazem toho, jak nedbale bylo ve správním řízení postupováno. Takový podklad, na němž je založena stěžejní část argumentace, by si totiž jistě zasloužil mnohem přehlednější vymezení a určitelnost.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu uvedené pochybnosti, které se vyskytly v rámci řízení o odvolání, by samy o sobě ještě nemohly vést k vyslovení závěru o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, nicméně ve spojení s dalšími vadami poukazují na nedbalost vedení odvolacího správního řízení. Jak vyplývá ze spisu žalovaného o podaném odvolání, je jeho součástí vedle rozhodnutí ČIŽP o uložení sankce, odvolání, zmíněného rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2007 a žalobou napadeného rozhodnutí také charakteristika zařízení stěžovatele ze žádosti o IPPC, tentokrát v rozsahu str. 4 a 8, kde je identifikován stěžovatel a jeho zařízení a ve kterém je obsaženo tvrzení o nepřetržitém provozu. Vedle toho je součástí spisu tzv. dokumentace EIA závodu stěžovatele, Program likvidace strusky v závodě stěžovatele, Protokol o zkouškách č. A 2668/04 ze dne 15. 12. 2004, dva zápisy ze šetření ve věci přijetí odpadu č. 10 08 08 od stěžovatele na skládku Lukavec společnosti EUROSUP spol. s r. o., Posouzení odpadu k. č. 10 08 08 z hlediska nebezpečných vlastností H3A, H12 a H13 ze dne 31. 10. 2007 a korespondence se

stěžovatelem a dalšími orgány veřejné moci. Na odvolací řízení se podle § 93 odst. 1 správního řádu použijí i ustanovení o vedení správního řízení v prvním stupni. Tím je mj. § 36 odst. 3 správního řádu zakotvující právo vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí před jeho vydáním. Tuto možnost je správní orgán povinen dát účastníkům i v odvolacím řízení. Tento požadavek by byl splněn, kdyby byla účastníkům dána řádná možnost seznámit se s poklady a vyjádřit se k nim v řízení v prvním stupni, jestliže by okruh podkladů i v odvolacím řízení zůstal nezměněn. K těmto závěrům přitom dospěla i judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 - 61, publikovaný pod č. 958/2006 Sb. NSS). V posuzovaném případě ale stěžovateli nebyla dána vůbec možnost se před vydáním žalobou napadeného rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladům, které jsou uvedeny výše. Přitom z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že tyto poklady a poznatky z nich vyplývající byly do jeho odůvodnění zahrnuty. Bylo tedy na místě umožnit stěžovateli, aby se s nimi mohl seznámit a učinit k nim vyjádření, resp. alespoň stěžovatele na tuto množnost upozornit a vyzvat jej k tomu. Takto ale žalovaný nepostupoval. I v řízení o odvolání tedy bylo porušeno stěžovatelovo právo zakotvené v § 36 odst. 3 správního řádu. Přitom z obsahu podané žaloby a z ní obsažených námitek vyplývá, že tyto směřují vůči uvedeným podkladům a závěrům z nich vycházejících. První vyjádření k těmto podkladům tak mohlo být v podstatě učiněno až v žalobě.

Další pochybení, které Nejvyšší správní soud shledal a které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí ČIŽP, je skutečnost, že žalovaný se nevypořádal se všemi námitkami. V odvolání proti rozhodnutí ČIŽP o uložení pokuty stěžovatel mj. uvedl, že *„v průběhu let 2004 a 2005 byly ze strany správního orgánu provedeny nejméně tři kontroly (viz protokoly z 21. 7. a 27. 10. 2004 a 10. 8. 2005). Ve všech třech případech je sice neurčitě a nekonkrétně uvedena skutečnost, že společnost vede evidenci odpadů, ne však v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech. ... Vzhledem k tomu, že od poslední takovéto kontroly - provedené dne 10. 8. 2005 uplynuly již více než dva roky, nezbyvá nám než se odkázat na § 67 odst. 1 zákona o odpadech, neboť i kdyby odvolací orgán dospěl k závěru, že jsme povinni vést evidenci odpadů, správní orgán se o této skutečnosti dozvěděl nejpozději dne 10. 8. 2005. Řízení ohledně tohoto deliktu tedy vůbec neměl zahajovat.“*. Tím stěžovatel namítl prekluzi a nedostatek pravomoci k zahájení a vedení řízení ve věci neplnění evidenčních povinností za rok 2005. Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný k této námitce neučinil žádné vyjádření a s touto námitkou se tak nevypořádal. Přitom stěžovatel tvrdil poměrně zásadní skutečnosti, jejichž vyjasnění bylo klíčové. V daném ohledu je proto rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné, což v obecné míře napadl stěžovatel v podané žalobě. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84, www.nssoud.cz, nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů.

Nejvyšší správní soud celkově uzavírá, že byla zjištěna závažná i méně závažná procesní pochybení při vedení řízení, z nichž některá mohla mít za následek nezákonnost správních rozhodnutí. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., shledal kasační stížnost důvodnou, napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je tento soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán výše

vysloveným právním názorem. Městský soud v Praze tedy v dalším řízení zruší pro vady řízení jak žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí ČIŽP.

Nejvyšší správní soud shledal důvodnou stížnostní námitku podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. týkající se vad řízení před správními orgány, a proto nebylo na místě se zabývat posouzením námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť právní hodnocení bylo odvislé od zjišťování skutkové podstaty ve správním řízení, v jehož průběhu byly shledány zmiňované závažné vady a nedostatky.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 30. července 2010

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu