



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **České radiokomunikace, a. s.**, se sídlem Skokanská 2117/1, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2015, č. j. 10 A 14/2013 – 41,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2015, č. j. 10 A 14/2013 – 41 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2015, č. j. 10 A 14/2013 – 41, bylo zrušeno rozhodnutí ministerstva životního prostředí (dále jen „stěžovatel“) ze dne 20. 11. 2012, č. j. 2382/500/12; 99270/ENV/12 a rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) ze dne 25. 5. 2012, č. j. ČIŽP/41/OOO/SR01/1105506.005/12/PMU, a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. Rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odvolání žalobce (dále jen „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí inspekce, kterým byly účastníkovi řízení uloženy pokuty ve výši 150.000 Kč a 100.000 Kč podle ust. § 40 odst. 9 písm. a) zákona č. 86/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že z obsahu smlouvy č. OSR/2002/587 (dále jen „smlouva“), kterou uzavřel účastník řízení se společností PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o., vyplývá, že jejím předmětem je zajištění technického provozu stabilního hasicího zařízení umístěného v provozovně Žižkovského vysílače, Mahlerovy sady 2699/1, Praha 3 (dále jen „zařízení“). Uvedená společnost proto byla ve smyslu ust. § 23 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší provozovatelem tohoto zařízení. Městský soud tak dospěl k závěru, že účastník řízení nebyl provozovatelem

předmětného zařízení a z tohoto důvodu mu za projednávané správní delikty nemohly být uloženy pokuty.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., ve které namítal, že zásadní vadou napadeného rozsudku je nesprávné posouzení osoby provozovatele zařízení. Podle stěžovatele lze obecně s městským soudem souhlasit v tom, že ust. § 23 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší vychází z předpokladu, že vlastník a provozovatel zařízení mohou být dvě různé osoby, nicméně účelem takové úpravy je přenést povinnosti provozovatele z vlastníka zařízení např. na nájemce nebo jinou osobou, která zařízení trvale užívá, nikoliv na subjekt, na který provozovatel soukromoprávním úkonem přenesl část činností, které by jinak musel vykonávat sám, např. provádění revizí a oprav. Nesprávné posouzení právní otázky podle stěžovatele tedy spočívá v tom, že městský soud označil za provozovatele zařízení, tj. subjekt zajišťující jeho technický provoz, právě PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. Pro určení osoby provozovatele je zásadní posouzení činnosti, ke které se PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. zavázala. Provádění technické činnosti na zařízení je vymezeno ve smlouvě tak, že PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. má provádět na písemnou výzvu účastníka řízení pravidelné periodické revize stabilního hasicího zařízení, poradenskou a konzultační činnost, školení a přezkoušení pracovníků obsluhy a údržby a dále na jeho telefonickou výzvu provádět servis a opravy zařízení, případně řešit mimořádný stav. Podle smlouvy tak nezáleželo na PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. zda a jakým způsobem bude provádět revize, opravy a další činnost. Iniciátorem a aktivátorem smluvené činnosti byl vždy účastník řízení, jehož zaměstnanci museli v jeho provozovně především dozírat na aktuální stav, monitorovat zařízení i celý prostor provozovny, vyhodnocovat rizika a v případně nutnosti následně kontaktovat „revizní firmu“. Celá smlouva je koncipována jako smlouva o dílo, jejímž předmětem jsou revize, opravy apod., tedy činnost „narázová“ a do značné míry nahodilá. Mimo poměrně krátké časové úseky, kdy probíhaly revize, opravy apod., bylo třeba určitým způsobem zajišťovat chod a fungování daného zařízení a celého hasicího systému. Vzhledem k charakteru hasicího zařízení (mimořádné použití jen v případě požáru) je zřejmé, že technické udržování zařízení v provozuschopném stavu a jeho obsluha je téměř minimální, nicméně ne nulová, např. přívod elektrické energie apod. Nelze také odhlédnout od smluvního zakotvení provádění školení a přezkušování pracovníků obsluhy a údržby firmou PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. I smlouva zřejmě předpokládá, že pracovníci účastníka řízení v průběhu roku musí nějakým způsobem, byť třeba zcela minimálním, obsluhovat a udržovat zařízení, k čemuž mají být náležitě proškoleni. Účastník řízení je ve svém podnikání povinen řídit se všemi platnými právními předpisy a případná neznalost jejich detailů či nesprávná aplikace ho nezavazuje odpovědnosti za spáchané správní delikty. Provozovatel se nemůže vyvinut z porušení povinnosti zajistit kontroly zařízení a vedení evidenčních knih poukazováním na pochybení jím najaté specializované společnosti. Veřejnoprávní odpovědnost za nesplnění svých zákonných povinností nemůže převést na jiný subjekt. Na podporu svého názoru stěžovatel poukázal na publikaci „Informace pro provozovatele zařízení obsahujícího fluorované skleníkové plyny“ vydanou Úřadem pro úřední tisky Evropských společenství (nyní Úřad pro publikace Evropské unie) v roce 2009 pro Evropskou komisi jako oficiální příručku pro aplikaci nařízení (ES) č. 842/2006 provozovateli zařízení (dále jen „publikace“). Stěžovatel si je plně vědom, že citovaná publikace není právně závazná a že se vztahuje primárně na zařízení s fluorovanými skleníkovými plyny, nicméně z jejího

pokračování

obsahu lze dovodit eurokonformní výklad pojmu provozovatel, neboť v kapitole 3.3 „Kdo je provozovatel zařízení?“ přesně popisuje, co je myšleno výrazem „zajišťování technického provozu“. Uvedené lze použít na daný případ proto, že provozovatel zařízení obsahujícího fluorované skleníkové plyny je v ust. § 23 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší definován zcela totožně, jako provozovatel zařízení, které obsahuje regulované látky. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že výklad pojmu „provozovatel“ městským soudem není v souladu s účelem právní úpravy regulovaných látek, ani s chápáním tohoto pojmu v evropském kontextu, neboť činnost PZB-LEŇO stabil, spol. s r.o. nezahrnovala žádný z esenciálních prvků zajišťování technického provozu zařízení ve smyslu ust. § 23 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší. Dalším důvodem svědčícím o nesprávnosti posouzení otázky provozovatele, je skutečnost, že městským soudem uváděné „všechny“ činnosti zajišťující technický provoz zařízení nevykonávala pouze firma PZB-LEŇO stabil, spol. s r.o., ale i další subjekty. Je nesporné, že v danou chvíli může být provozovatelem zařízení pouze jedna osoba. Změna osoby provozovatele musí proběhnout nějakým alespoň minimálně formalizovaným krokem, např. změna vlastníka zařízení či změna jeho nájemce. Ze „záznamů provozovatele a servisní firmy“, které jsou součástí správního spisu, jednoznačně vyplývá, že ačkoliv smlouva s PZB-LEŇO stabil, spol. s r.o., ze které je dovozováno její postavení provozovatele, byla uzavřena již v roce 2002, tak řadu činností vykonávaly další subjekty, a to ESTO Cheb, s.r.o. a SEOS CZ, s.r.o. Tyto subjekty prováděly např. i kontrolu těsnosti zařízení (25. 10. 2008, 28. 9. 2009), kontrolu úniku (21. 9. 2010), montáž i demontáž halonových bomb (24. 4. 2009), a opravu zařízení (16. 2. 2010). Podle výkladu městského soudu by tak ve dnech realizace výše uvedených činností zřejmě byly provozovateli tyto jiné subjekty, neboť v tu dobu zajišťovaly technický provoz zařízení (od kontroly, přes úpravy po opravu zařízení). Takový pohled je však podle stěžovatele zcela absurdní, neboť nelze postavení provozovatele posuzovat podle toho, kdo právě vykonává nějakou konkrétní revizní činnost, ale podle toho, který subjekt má za zajištění technického provozu, i prostřednictvím dalších technicky způsobilějších subjektů, odpovědnost. Do zajišťování technického provozu je nutné zahrnovat i monitoring, kontrolu zařízení a koordinaci revizí, úprav a oprav zařízení, což bezpochyby příslušelo jedině účastníkovi řízení. Napadený rozsudek je rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť vzhledem k výše uvedenému je jeho odůvodnění velmi strohé, nesrozumitelné a neodráží skutečnosti obsažené ve spisovém materiálu. Tvzení městského soudu, že firma PZB-LEŇO stabil, spol. s r.o. na sebe smlouvou přebrala všechny činnosti, které je možno označit za zajištění technického provozu zařízení, se neopírá o žádné bližší úvahy o činnosti účastníka řízení při provozu zařízení přímo v provozovně mimo dobu kontrol a revizí prováděných uvedenou společností. Městský soud, aniž by se touto otázkou zabýval, pouze uvedl, že správní orgány ve svých rozhodnutích nespécifikovaly, o jakou konkrétní činnost se v případě „provozování zařízení“ účastníkem řízení mělo jednat. Dále se v napadeném rozsudku nezabýval postavením dalších společností, které na daném zařízení vykonávaly kontrolní, revizní i servisní činnost, i když se jednalo o činnost, kterou v případě PZB-LEŇO stabil, spol. s r.o. městský soud považoval za určující kritérium pro definování provozovatele daného zařízení. S ohledem na uvedené důvody proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svých tvrzeních uvedených v žalobě a na její text odkázal. Stěžovatel využívá ke své argumentaci

pouze části vytržené z kontextu smlouvy uzavřené mezi účastníkem řízení a provozovatelem tak, aby zapadly do jeho pojetí výkladu pojmu „provozovatel“. Naopak nad rámec zákona předjímá záměr zákonodárce a spekuluje o něm, když však k tomu nemá žádný relevantní podklad. Podle výkladu stěžovatele by totiž provozovatelem zařízení byl vlastník zařízení de facto vždy, resp. bylo by obtížné dovozovat a posuzovat, kdo a za jakých okolností provozovatelem je, má-li být osobou odlišnou od vlastníka. Podle účastníka řízení právě vzhledem k technické a odborné náročnosti a specifickým požadavkům zákon výslovně umožňuje přenesení odpovědnosti za provoz takových zařízení na odborně způsobilé a kvalifikované subjekty. Účastník řízení rovněž vyslovil nesouhlas s postojem stěžovatele, který jako subjekt rozhodující ve správním řízení, a navíc rozhodující o uložení sankce, by měl vycházet ze zásady předvídatelnosti správního rozhodnutí a výkladu právních norem a nemůže tedy nad rámec právních předpisů sám jejich obsah doplňovat a rozšiřovat. Zcela nepřijatelný je tak odkaz na dokument označený jako publikace, který nejenže není právně závazný, ale vůbec se netýká předmětného zařízení. Nelze tedy rozumně předpokládat, že by jej účastník řízení měl znát a případně z něj vyvozovat své postavení provozovatele zařízení. Pro daný spor je tak tato stěžovatelova argumentace zcela irelevantní. Liché jsou také jeho úvahy o vlivu příležitostně vykonávaných činností jiných osob na zařízení. Zákon to nevylučuje a ani není z čeho dovodit, že by se tím narušovalo postavení provozovatele, který své činnosti vykonával kontinuálně na základě smlouvy a za provoz zařízení byl stále odpovědný. Účastník řízení rovněž vyslovil nesouhlas s tvrzením stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Městský soud postupoval zcela správně, když své rozhodnutí opřel o kontext celé smlouvy uzavřené za účelem zajištění provozu zařízení, o záměr stran, o nesprávný postup správních orgánů včetně nedostatečně podloženého a odůvodněného rozhodnutí i logiku právní úpravy a v tomto smyslu jej také odůvodnil. Vzhledem k uvedeným skutečnostem proto účastník řízení navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti nevyhověl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 23 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší je provozovatelem fyzická nebo právnická osoba zajišťující technický provoz zařízení, které obsahuje fluorované skleníkové plyny nebo regulované látky; není-li taková osoba, považuje se za provozovatele vlastník zařízení.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem v tom, že pro posouzení sporné právní otázky, tj. zda byl provozovatelem zařízení ve smyslu citovaného ustanovení účastník řízení nebo PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o., je klíčovým obsah smlouvy, kterou účastník řízení jako objednatel uzavřel v roce 2002 s firmou PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. jako zhotovitelem.

Podle čl. II smlouvy je jejím předmětem „*provádění technické činnosti*“ na předmětném zařízení na základě požadavků objednatele, tj. účastníka řízení, a to písemnou výzvou „*provádění pravidelných periodických revizí stabilního hasicího zařízení dle platné*“

pokračování

vyhlášky č. 246/2001 Sb.“ a „provádění poradenské a konzultační činnosti, školení a přezkoušení pracovníků obsluhy a údržby“ a telefonní výzvou „provádění servisu a oprav SHZ a mimořádného stavu SHZ“. Podle čl. V. bod 1 smlouvy objednatel „zajistí přístup zaměstnancům zhotovitele k celému zařízení tak, aby byla zajištěna možnost provedení revize zařízení.“ Podle bodu 5 téhož článku objednatel zabezpečí zhotoviteli „přítomnost odpovědné osoby za revidované hasicí zařízení při zahájení prací a v den předání po provedení revize“.

Z výše uvedeného je zřejmé, že PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. se uvedenou smlouvou zavázala provádět za úplatu pouze pravidelné revize zařízení a v případě potřeby provádět servis a opravy tohoto zařízení. Běžný provoz zařízení, jeho obsluhu a údržbu zajišťovali pověřeni zaměstnanci účastníka řízení, kteří byli zhotovitelem za tím účelem proškoleni a přezkoušeni. Skutečnost, že za běžného provozu je technické udržování zařízení v provozuschopném stavu a jeho obsluha minimální, je v daném případě irelevantní. Nejvyšší správní soud se proto neztotožňuje s názorem městského soudu, že zaměstnanci účastníka řízení nijak předmětné zařízení neobsluhují a ani s ním nemanipulují.

Dále ze smlouvy vyplývá, že PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. neměla volný přístup k zařízení, které je součástí provozovny účastníka řízení. Přístup k zařízení měl zhotovitel pouze v době, kdy na základě požadavku účastníka řízení prováděl revize, servis či opravy tohoto zařízení. Běžný dohled nad součástmi zařízení a jejich funkčností proto zajišťovali zaměstnanci účastníka řízení, kteří až po zjištění případných nedostatků kontaktovali PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. za účelem jejich odstranění. Kontrola běžného provozu a rozhodování o vypnutí či zapnutí hasicího systému nebyla podle smlouvy přenesena na PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o., neboť ta v provozovně zařízení mimo revizní kontroly či opravy neměla žádné své zaměstnance, kteří by dohlíželi na provoz zařízení, či jakékoliv monitorovací zařízení apod. Jediným, kdo mohl dozírat nad běžným provozem zařízení a kdo mohl rozhodovat např. o zapnutí či vypnutí systému, byl tak z titulu vlastníka a provozovatele zařízení pouze účastník řízení. Rovněž tak pouze účastník řízení měl kompetenci a finanční nezávislost v případě rozhodování o technické modifikaci zařízení, neboť PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o. mohla provádět jen revize, servis a opravy zařízení, a to pouze na výzvu (písemnou či telefonickou) účastníka řízení.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu proto nelze z předmětné smlouvy dovozovat, že provozovatelem zařízení ve smyslu ust. § 23 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší byla firma PZB-LEŇO stabil, spol. s r. o., jak to učinil městský soud. Závěr, k němuž dospěl městský soud v napadeném rozsudku, že účastník řízení nebyl provozovatelem zařízení, a proto mu nemohly být uloženy pokuty, je tedy nesprávný. Skutečnost, že je jedná o jediný důvod, pro který městský soud napadená správní rozhodnutí zrušil, má pak za následek nezákonnost napadeného rozsudku.

Stěžovatel v této souvislosti namítal i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, kterou spatřoval v jeho velmi strohém a nepřesvědčivém odůvodnění, když se městský soud řádně nevypořádal se všemi skutečnostmi, které svědčily v jeho prospěch (např. absence úvahy o činnosti účastníka řízení při provozu zařízení přímo v provozovně mimo dobu kontrol a revizí, postavení dalších společností, které na daném zařízení v rozhodné

době rovněž vykonávaly kontrolní, revizní i servisní činnost apod.). Podle názoru Nejvyššího správního soudu jde o námitky, které jsou v daném případě podpůrnou argumentací ke stěžejní stížní námitce nesprávného posouzení právní otázky městským soudem, kterou vyhodnotil jako důvodnou.

Z výše uvedeného důvodu je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 16. července 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu