



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce **O. S.**, zastoupeného JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 2, Karlovo náměstí 559/28, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2015, č. j. 9 A 9/2012 – 43,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2011, č. j. 2078/500/11 74602/ENV/11, žalovaný zamítl odvolání žalobce (dále „stěžovatel“) a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále „inspekce“) ze dne 9. 8. 2011, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR020718411.005/11/PSJ, kterým bylo žalobci uloženo nápravné opatření a lhůta 120 dnů pro zjednání nápravy vyklizením materiálů na určených pozemcích, v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o odpadech“).

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále „městský soud“). V žalobě namítal, že neporušil žádnou povinnost vyplývající ze zákona o odpadech a zpochybnil procesní postup a skutková zjištění inspekce v řízení o uložení pokuty za porušení zákona o odpadech, na něž navazovalo žalobou napadené rozhodnutí o uložení nápravných opatření. Dále stěžovatel v žalobě namítal procesní

pochybení při doručování žalobou napadeného rozhodnutí. V replice k vyjádření žalovaného a při ústním jednání před soudem stěžovatel také namítl, že žalovaný nepřipustně vycházel ze čtyř let starých zjištění a správní orgán neshromáždil dostatek důkazních prostředků, pročez mělo dojít za použití zásady *in dubio pro reo* k rozhodnutí ve prospěch stěžovatele. K námitkám uplatněným při jednání a v replice k vyjádření žalovaného však městský soud nepřihlížel, neboť byly vzneseny až po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro rozšíření žaloby stanovené § 71 odst. 2 soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“).

Městský soud předně odmítl tvrzení stěžovatele, že neporušil žádnou povinnost stanovenou zákonem o odpadech. Uvedl, že v řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu, navazujícím na kontrolu inspekce v zařízení stěžovatele dne 22. 5. 2007, bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatel porušil povinnost stanovenou § 18 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, za což mu bylo uložena pokuta podle § 66 odst. 3 písm. e) zákona o odpadech ve výši 1.000.000 Kč. Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt bylo potvrzeno v odvolacím řízení rozhodnutím žalovaného a správní žaloba proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta rozsudkem městského soudu ze dne 7. 11. 2014, č. j. 5 A 160/2010 – 40.

Zároveň však městský soud zdůraznil, že v projednávané věci není povolán k přezkoumání rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt; jeho úkolem je výlučně posouzení zákonnosti rozhodnutí o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí inspekce o uložení nápravných opatření podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Toto nápravné opatření vychází výlučně ze zjištění inspekce o překročení maximálního ročního objemu materiálu stanoveného provozním řádem zařízení stěžovatele. Městský soud se proto nezabýval námitkami, jimiž stěžovatel brojil proti zjištění inspekce o nedostatečném oplocení areálu a prašnosti manipulační plochy.

Městský soud neshledal opodstatněnými ani námitky stěžovatele, týkající se průběhu kontroly dne 22. 5. 2007. Nepřisvědčil ani námitce, že množství uloženého odpadu bylo při kontrole stanoveno pouze na základě „pozorování“ inspektorů či podle jejich subjektivních „dojmů“, neboť inspektoři neprovedli žádné úkony ke zjištění skutečného objemu skladovaného odpadu. Soud konečně odmítl i stěžovatelovu námitku týkající se vadného doručení rozhodnutí napadeného žalobou.

Kasační stížností stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V první řadě stěžovatel považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť důvody rozsudku nejsou ve vztahu k výroku jednoznačně formulované. Podle stěžovatele soud současně na jedné straně konstatoval, že předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí o uložení nápravného opatření (nikoliv původní rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt), na druhé straně však svůj rozsudek odůvodnil právě závěry z řízení o uložení sankce za správní delikt.

Dále stěžovatel namítá nesprávné zjištění skutkového stavu. Městský soud podle stěžovatele přešel jeho námitky, že zjištění inspekce o překročení maximálního přípustného objemu odpadu v zařízení stěžovatele nejsou podloženy důkazními prostředky, pouze konstatováním, že v řízení o uložení sankce za správní delikt bylo

pokračování

spolehlivě prokázáno překročení kapacity recyklačního střediska. Přitom inspekce vycházela v řízení o uložení nápravného opatření (zahájeném v roce 2011) ze závěrů kontroly provedené dne 22. 5. 2007, tedy ze stavu, který existoval před čtyřmi lety. Závěr inspekce, že v recyklačním středisku stěžovatele je nad limit 64.585 tun materiálu, není podložen žádným relevantním důkazem. Inspekce rezignovala na svou zákonnou povinnost opatřit dostatečné důkazní prostředky. V takovém případě měla být aplikována zásada *in dubio pro reo*. Stěžovatel neměl povinnost spolupracovat se správním orgánem a opatřovat důkazy pro jeho rozhodnutí. Správní orgán nemůže presumovat, že protiprávní stav existuje, ale musí tento stav prokázat. Městský soud měl pro tuto vadu rozhodnutí žalovaného zrušit.

Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje stěžovatel v tom, že městský soud nevyhodnotil rozhodnutí žalovaného jako nepřezkoumatelné a nezrušil je z tohoto důvodu bez jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s.

Konečně stěžovatel nesouhlasí s argumentací městského soudu, že pracovníci inspekce neměli žádný důvod pochybovat o věrohodnosti odpovědného zaměstnance stěžovatele, který jim sdělil, že v areálu se nachází cca 120.000 tun zeminy a 50.000 tun ostatních odpadů, přičemž se má jednat o kvalifikovaný odhad, nikoli „o pouhé hádání“.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odmítl námitky stěžovatele, týkající se nesrozumitelnosti rozsudku městského soudu. Též upozornil, že námitkami stěžovatele o nedostatečném zjištění skutkového stavu v řízení o uložení nápravných opatření se nemohl zabývat, neboť je stěžovatel uplatnil až po lhůtě limitující rozšiřování žaloby o další žalobní body podle § 71 odst. 2 s. ř. s., a přitom se nejedná o vadu řízení, k níž by městský soud byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Nad rámec této argumentace žalovaný rovněž poukázal na fakt, že stěžovatel byl během řízení vyzván, aby doložil důkazy prokazující jím tvrzený odvoz materiálů z jeho zařízení. Stěžovatel však na výzvu nereagoval a nesplnil tak svou povinnost označit důkazy na podporu svých tvrzení stanovenou § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“).

K prokázání množství odpadu v zařízení žalobce žalovaný uvedl, že vycházel nejen z kvalifikovaného odhadu vedoucího zařízení M. D., ale také z protokolu z kontroly a z dokladu o aktuálním stavu navezených odpadů, který předložil stěžovatel. Skutkový stav vzal na základě těchto podkladů za prokázaný i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 4. 2015, č. j. 4 As 236/2014 – 85, kterým rozhodl v řízení, jehož předmětem bylo soudní přezkoumání původního rozhodnutí o uložení sankce stěžovateli za správní delikt. Vzhledem k zásadě volného hodnocení důkazů má žalovaný za to, že toto vyjádření bylo možno pro určení množství odpadu v zařízení stěžovatele použít.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného replikou, v níž uvedl, že městský soud měl vycházet pouze z obsahu spisu žalovaného, který byl veden ve věci uložení nápravného opatření, a neměl argumentovat skutečnostmi z řízení o správním deliktu. Pokud žalovaný postupoval jinak, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Stěžovatel

dále zopakoval své námitky ohledně neaktuálnosti zjištěného skutkového stavu v řízení o uložení nápravného opatření (žalovaný vycházel z výsledků kontroly provedené žalovaným cca 4 roky před vydáním rozhodnutí o uložení nápravného opatření). Podle stěžovatele rovněž nelze použít v nynějším soudním řízení závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2015, č. j. 4 As 236/2014 – 85, neboť tento rozsudek byl vydán při přezkoumání rozhodnutí žalovaného o uložení sankce za správní delikt, nikoliv při přezkoumání rozhodnutí o nápravném opatření.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil otázku splnění podmínek řízení o kasační stížnost. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy věcně projednatelná. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

Kasační stížnost není důvodná.

Ze systematického hlediska je rozumné nejprve posoudit namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Pouze u rozhodnutí přezkoumatelného je totiž zpravidla možné zvažovat důvodnost námitek věcného charakteru. Problematika různých důvodů nepřezkoumatelnosti rozsudku (krajského soudu) je soudní judikaturou bohatě zmapována. Zmínit lze například rozsudky zdejšího soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, nebo ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64 (všechny rozsudky dostupné na www.nssoud.cz). Žádný ze zde uvedených důvodů nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu nebyl zjištěn Nejvyšším správním soudem (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) a jejich existenci netvrdí ani stěžovatel.

Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku nemůže být závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, má být rozsudek zdůvodněn, nýbrž musí se jednat o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85).

V posuzované věci je nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, podle názoru stěžovatele, dána jeho vnitřní rozporností způsobující jeho nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud však tuto výhradu nesdílí. Městský soud sice konstatoval, že předmětem řízení je v rozhodované věci přezkoumání rozhodnutí o uložení nápravného opatření a nikoliv časově předcházející rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt, takto však pouze zdůvodnil, proč se nebude v aktuálním řízení zabývat námitkami stěžovatele proti zjištění inspekce o nedostatečném oplocení areálu a prašnosti manipulační plochy. Tato úvaha městského soudu byla zcela správná a znamenala pouze tolik, že se městský soud soustředil při svém rozhodování na žalobní námitky související s přezkoumávaným rozhodnutím a nezabýval se námitkami směřujícími *de facto* proti jinému rozhodnutí žalovaného.

pokračování

Uvedené konstatování není v rozporu s další argumentací městského soudu, která vycházela z podkladů obsažených ve správním spise vedeném v řízení o uložení sankce za správní delikt. Sám městský soud uvedl, že (nyní přezkoumávané) rozhodnutí o uložení nápravného opatření vychází výlučně ze zjištění inspekce o překročení maximálního ročního objemu materiálu stanoveného provozním řádem zařízení stěžovatele. Je tedy zřejmé, že pokud nápravné opatření navazovalo na rozhodnutí žalovaného o uložení sankce za překročení maximální kapacity sběrného dvora stěžovatele, městský soud musel vycházet i ze zjištění provedených v předchozím řízení o uložení sankce za správní delikt. Tato dvě řízení není možné od sebe oddělovat a ignorovat tak jejich vzájemnou logickou i faktickou souvislost a návaznost. Existence uvedené návaznosti vyplývá i z dikce a smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, podle něhož inspekce *„ukládá právníkům osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle § 66 odst. 2 až 5; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.“*

Zákon tedy předpokládá stanovení nápravného opatření samostatným rozhodnutím, ale zároveň vychází z jeho návaznosti na rozhodnutí o uložení sankce za porušení povinností stanovených zákonem o odpadech. Tak je tomu i v posuzovaném případě. Nejvyšší správní soud proto neshledal rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným, neboť jeho argumentace není vnitřně rozporná, jak namítá stěžovatel; naopak je logická a srozumitelná.

Z uvedených důvodů zároveň není opodstatněná námitka stěžovatele, že městský soud i žalovaný měli v řízení vycházet pouze z podkladů obsažených ve správním spise vedeném v řízení o uložení nápravného opatření. Jak již bylo uvedeno shora, zákon o odpadech předpokládá návaznost řízení o uložení nápravného opatření na řízení o uložení sankce. Jistě nelze přehlížet ani ten princip správního řízení, podle něhož mohou být podkladem rozhodnutí také skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (srovnej ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu). Ani z tohoto hlediska tedy neexistuje důvod, proč by v řízení o uložení nápravného opatření nemohla inspekce využít jako podklad pro vydání rozhodnutí skutečnosti, které jsou jí známé z řízení o uložení sankce za porušení zákona o odpadech.

Vzhledem ke shora zdůrazněné návaznosti obou řízení jde naopak o postup logický a také předpokládaný samotným zákonem o odpadech. Vycházela-li inspekce a žalovaný ze skutečností známých jim z řízení o uložení sankce za překročení maximální povolené kapacity zařízení stěžovatele (tedy ze skutečností známých z úřední činnosti), pak mohou být v nyní posuzované věci relevantní i závěry správních soudů, které přezkoumávaly rozhodnutí o uložení sankce stěžovateli, zejména týkají-li se takové závěry hodnoty skutkových zjištění učiněných správními orgány v řízení o správním deliktu.

Nesouhlasí-li stěžovatel s argumentací městského soudu, že pracovníci inspekce neměli žádný důvod pochybovat o věrohodnosti sdělení odpovědného zaměstnance stěžovatele, ze kterého vyplynulo, jaké množství zeminy a ostatních odpadů se nachází ve sběrném dvoře stěžovatele, odkazuje Nejvyšší správní soud na závěry vyslovené v rozsudku ze dne 17. 4. 2015, č. j. 4 As 236/2014 – 85, kterým bylo rozhodnuto v řízení o

soudním přezkoumání rozhodnutí žalovaného o uložení sankce za správní delikt, na něž nyní přezkoumávané správní rozhodnutí navazuje. Nejvyšší správní soud zde k obdobné námitce stěžovatele uvedl, že „*správní orgány neporušily zákon, pakliže při posouzení množství odpadu v zařízení stěžovatele vycházely ze sdělení vedoucího zařízení M. D. při kontrole dne 22. 5. 2007 a dokladu o „aktuálním stavu navezených odpadů ke dni kontroly“ předloženého spolu s vyjádřením žalobce ke kontrole, které bylo doručeno ČIŽP dne 8. 6. 2007. Uvedené sdělení a zejména pak doklad, v němž je množství a druh odpadu v zařízení stěžovatele zcela přesně a přehledně uvedeno, totiž představují podklady pro vydání rozhodnutí (důkazy) ve smyslu § 50 odst. 1 s. ř. s., získané v souladu s právními předpisy a nebylo tudíž třeba provádět empirické měření množství odpadu, jak namítá stěžovatel v kasační stížnosti a správní orgány ani městský soud nepochybily, pokud z těchto důkazů při posouzení věci vycházely. Skutečnost, že uvedený doklad nevznikl z iniciativy správních orgánů, na kterou poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti je zcela irrelevantní, neboť je zcela běžné a přirozené, že správní orgány při zjišťování skutkového stavu a posuzování věci vycházejí z obsahu listin, na jejichž vzniku se žádným způsobem nepodílely.*“ Nejvyšší správní soud tedy v nyní posuzované věci nepochybuje o tom, že uvedená skutková zjištění byla učiněna ve správním řízení týkajícím se porušení zákona o odpadech přípustným způsobem, který je v souladu s pravidly stanovenými správním řádem pro zjišťování skutkového stavu ve správním řízení.

Pokud jde o námitky stěžovatele, směřující proti zjištění skutkového stavu správním orgánem (správní orgán vycházel z neaktuálních skutkových zjištění, neprovedl nové šetření na místě a nebyla aplikována zásada *in dubio pro reo*), ty představují pouze opakování a rozvedení této námitky, poprvé uplatněné v řízení před městským soudem (při jednání dne 25. 3. 2015). Nelze přehlédnout, že se v řízení před městským soudem jednalo o námitky uplatněné až po uplynutí lhůty limitující rozšiřování žaloby o nové žalobní body (srovnej § 71 odst. 2 s. ř. s.). Touto žalobní námitkou se proto městský soud právem nezabýval a z důvodu dle § 104 odst. 4 s. ř. s. se uvedenými kasačními námitkami nemůže zabývat ani Nejvyšší správní soud.

Lze tedy uzavřít, že kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) ani d) s. ř. s. nebyly v posuzované věci dány. Nejvyšší správní soud proto posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému; protože však žalovaný náhradu nákladů nežádal, a případné vzniklé náklady ani jinak ze spisu nevyplývají, Nejvyšší správní soud mu náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně dne 10. února 2016

pokračování

3 As 103/2015 - 72

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu