



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **ZELENÝ SPORT, s.r.o.**, se sídlem Slatina 116, Slatina, zastoupen JUDr. Michalem Pacovským, advokátem se sídlem Čelakovského sady 433/10, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 17. 4. 2019, č. j. 52 A 100/2018 – 120,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I.

[1] Krajský úřad Pardubického kraje (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 12. 10. 2017, č. j. KrÚ 67262/2017/OŽPZ/KM, uložil žalobci pokutu ve výši 500.000 Kč za správní delikt podle § 36 odst. 2 písm. c) zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo přípravky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o prevenci závažných havárií“), kterého se měl žalobce dopustit tím, že krajskému úřadu při kontrole dne 16. 2. 2015 nepředložil návrh na zařazení objektu ve Slatině do skupiny A nebo B ve smyslu § 5 zákona o prevenci závažných havárií, ačkoliv mu tato povinnost prokazatelně vznikla podle § 3 odst. 3 písm. a) téhož zákona dne 16. 2. 2015.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 4. 2018, č. j. MZP/2018/550/181, zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

II.

[3] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, který ji zamítl rozsudkem ze dne 17. 4. 2019, č. j. 52 A 100/2018 – 120.

[4] Krajský soud neshledal důvodnou námitku, že výrok rozhodnutí krajského úřadu je neurčitý, neboť neobsahuje řádný popis skutku. Podle názoru krajského soudu výroková část rozhodnutí krajského úřadu splňuje požadavky na ni kladené § 68 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), i navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu a skutek je v ní popsán způsobem, který vylučuje možnost jeho záměny s jiným skutkem. Nebylo přitom nutné ve výrokové části rozhodnutí uvádět množství a popis nebezpečných látek, stačilo konstatovat, že žalobci vznikla povinnost podat krajskému úřadu návrh na zařazení objektu do skupiny nebezpečnosti B, kterou nesplnil, a důvody vzniku povinnosti podat krajskému úřadu návrh na zařazení objektu do skupiny nebezpečnosti B podrobně popsat v odůvodnění rozhodnutí (což se stalo). Ze stejných důvodů nebylo nutné uvádět ve výrokové části rozhodnutí množství a druh skladované munice a střeliva, zvláště když pro správní řízení byl podstatný zjištěný obsah nebezpečných látek. Krajský soud nepřisvědčil dále námitce žalobce, že součástí spisového materiálu není žádný podklad, z něhož by bylo možno učinit věrohodný závěr o skutečnostech, které jsou žalobci kladeny za vinu. V této souvislosti poukázal na to, že ve správním spise je založen protokol o výsledku komplexní kontroly u žalobce ze dne 15. 10. 2015, č. j. PPR-3730-121/ČJ-2015-990450, která byla zaměřena na dodržování zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu. V protokolu je zaznamenán zjištěný stav střeliva a munice a je porovnán se stavem evidovaným v centrálním registru zbraní. Dále žalovaný vycházel z výstupů analytické činnosti odborných útvarů Policie ČR, z nichž bylo zjištěno množství výbušných látek obsažených v jednotlivých typech munice a střeliva. Protokol o kontrole ze dne 15. 10. 2015 je nepochybně podkladem, který bylo možno využít i v řízení, z něhož žalobou napadené rozhodnutí vzešlo. Současně je tento protokol veřejnou listinou a není-li dokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno (§ 53 odst. 3 správního řádu). Pokud účastník řízení popírá skutečnosti uvedené ve veřejné listině, je povinen je prokázat. Žalobce však žádné důkazy vyvracející pravdivost skutečností uvedených v kontrolním protokolu soudu nepředložil a ani je v žalobě neoznačil. Zástupci žalobce byli při kontrole přítomni, předložili nabývací doklady k jednotlivým komoditám, přičemž ke způsobu kontroly a k počítání jednotlivých komodit nebyly ze strany žalobce vzneseny žádné námitky. Podle krajského soudu byly nedůvodné i námitky týkající se odůvodnění výše uložené pokuty. Žalovaný se podrobně zabýval závažností správního deliktu (viz str. 15 až 18 rozhodnutí), přihlédl i k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán (viz str. 16 a 17 rozhodnutí), ke způsobu spáchání a k následkům. Žalovaný se zabýval i okolnostmi svědčícími ve prospěch žalobce (viz str. 19 rozhodnutí). V návaznosti na výše uvedené pak

pokračování

žalovaný logicky a srozumitelně zdůvodnil, proč je ukládána sankce v polovině zákonem stanoveného rozmezí. Krajský soud proto dospěl k závěru, že v projednávané věci nedošlo k excesu při individualizaci sankce, bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a v rámci zákonné sazby byla stanovena pokuta ve výměře, která splní účel sankce a není zjevně nepřiměřená.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítal, že krajský soud pochybil, došel-li k závěru, že výroková část rozhodnutí krajského úřadu splňuje požadavky § 68 odst. 2 správního řádu i navazující judikatury. V této souvislosti poukázal na nedostatky výroku rozhodnutí krajského úřadu, které spatřoval v absenci popisu okolností rozhodných pro posouzení věci. Podstatou správního deliktu uvedeného v § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií je to, že provozovatel, který skladuje nebezpečné látky, nepředloží krajskému úřadu návrh na zařazení tohoto objektu do skupiny A nebo B, ačkoliv je k tomu podle § 3 odst. 1 a 2 téhož zákona povinen. Pro posouzení zařazení objektu do skupiny A nebo B je pak podstatné množství a složení nebezpečných látek, které se v tomto objektu nachází. Výroková část rozhodnutí krajského úřadu však neobsahuje množství nebezpečných látek, které měl stěžovatel skladovat, ani jejich zevrubnější popis, přičemž právě tato skutečnost je pro rozhodování o možném spáchání správního deliktu tou nejpodstatnější. Nutno dodat, že odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu (na nějž svým rozsudkem odkazuje krajský soud) žádnou specifikaci látek neobsahuje, pouze uvádí jejich celkovou hmotnost, která však sama o sobě nevypovídá nic o tom, zda správní delikt byl či nebyl spáchán. Má-li být účelem popisu skutku identifikace protiprávního jednání delikventa, které naplnilo skutkovou podstatu deliktu vymezenou v zákoně, pak je s ohledem na výše uvedené zcela zřejmé, že identifikace protiprávního jednání obsažená ve výroku rozhodnutí krajského úřadu je zcela nedostatečná.

[7] Stěžovatel dále namítal, že právní věta obsažená ve výroku rozhodnutí krajského úřadu neobsahuje všechna ustanovení zákona o prevenci závažných havárií, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Byť § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií vymezuje správní delikt, je zřejmé, že se k tomuto ustanovení váže i § 3 odst. 2 a 3 téhož zákona, neboť právě z něho vyplývá povinnost podat návrh na zařazení objektu nebo zařízení do příslušné skupiny. Samotný § 5 zákona o prevenci závažných havárií „pouze“ upravuje formu a náležitosti samotného návrhu na zařazení. Neuvedl-li krajský úřad ve svém výroku patřičný odkaz na § 3 odst. 2 a 3 zákona o prevenci závažných havárií, dopustil se při vymezení právní kvalifikace stěžovatelova deliktu ve výrokové části rozhodnutí takové chyby, která má za následek nezákonnost jeho rozhodnutí. Uvedená chyba je o to závažnější, že ani v odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu není explicitně konstatováno, že se stěžovatel dopustil porušení povinnosti vyplývající z § 3 odst. 2 nebo 3 zákona o prevenci závažných havárií.

[8] Stěžovatel rovněž namítal, že výrok rozhodnutí krajského úřadu ve vztahu k uložené pokutě nebyl dostatečně odůvodněn. Toto pochybení nenapravil ani žalovaný,

jehož závěry vztahující se k pokutě jsou taktéž nedostatečné. Stěžovatel proto nesouhlasil se závěry krajského soudu, že se žalovaný při určování výše pokuty podrobně zabýval závažností správního deliktu a přihlédl k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán, ke způsobu jeho spáchání, jakož i k jeho následkům.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z výroku rozhodnutí krajského úřadu je zcela seznatelné a nezaměnitelné, jaký správní delikt je postihován. Důvody zařazení objektu do skupiny nebezpečnosti B jsou v předmětném rozhodnutí podrobně uvedeny, skladovaný materiál obsahoval takové množství nebezpečných látek klasifikovaných jako výbušné, které naplňovalo podmínky tohoto zařazení. Žalovaný striktně odmítl názor stěžovatele, že ve výroku rozhodnutí mělo být uvedeno množství a popis nebezpečných látek (munice), neboť zjišťování obsahu nebezpečných látek v předmětech vyžaduje odborné znalosti. Uvádění množství munice a střeliva jako pomocný ukazatel by mohlo vést k velmi zavádějícím závěrům a bylo by zcela jistě ze strany stěžovatele napadeno. Zákon o prevenci závažných havárií pracuje jednak se jmenovitě vybranými nebezpečnými látkami nebo nebezpečnými látkami klasifikovanými podle vybraných nebezpečných vlastností. Zařazení objektu do příslušné skupiny nebezpečnosti se pak odvíjí od množství těchto látek umístěných v konkrétním objektu nebo zařízení. Postup pro zařazení je uveden v § 3 odst. 2 a 3 zákona o prevenci závažných havárií, a to s odkazem na přílohu č. 1 tohoto zákona, která v části 1 podrobně zpracovává postup zařazení do příslušné skupiny nebezpečnosti a stanoví minimální množství nebezpečných látek, která jsou určující pro zařazení objektu. Z uvedeného je zřejmé, že ani uvedení konkrétní nebezpečné látky a jejího množství samo o sobě nevypovídá nic o vlastním zařazení objektu. Popis postupu zařazení a jeho důvody patří do odůvodnění příslušného rozhodnutí, což krajský úřad provedl velmi podrobně. Žalovaný dále odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí, kde jsou podrobně popsány okolnosti spáchání správního deliktu, způsob jeho spáchání a vyhodnocení možných následků trestaného protiprávního jednání. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

V.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Stěžejní námitkou stěžovatel zpochybnil, zda je výrok rozhodnutí krajského úřadu dostatečně určitý a srozumitelný, když podle jeho názoru neobsahuje údaj o množství nebezpečných látek, které měl stěžovatel skladovat, ani jejich zevrubnější popis. Žalovaný a krajský soud neshledali námitku důvodnou, neboť podle nich je z rozhodnutí správního

pokračování

orgánu prvního stupně zcela zřejmé, čeho se stěžovatel dopustil a za co mu byla uložena pokuta.

[14] Podle § 68 odst. 2 věty první správního řádu musí výrok správního rozhodnutí obsahovat řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1.

[15] Odpověď na otázku, jakou míru specifikace vyžaduje „*řešení otázky, která je předmětem řízení*“, ve smyslu citovaného ustanovení správního řádu, poskytuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Ta dovodila, že neexistuje žádný racionální důvod, proč by na výrok o jiných správních deliktech měly být kladeny výrazně nižší požadavky, než je tomu v přestupkovém řízení, a to zejména s ohledem na skutečnost, že obě oblasti shodně náleží do sféry správního trestání. Ve výroku rozhodnutí o správním deliktu proto vždy musí být správní delikt specifikován tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu proto musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu jeho spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností. Pokud správní orgán tyto náležitosti do výroku svého rozhodnutí neuvede, je k takové vadě soud povinen k námitce účastníka přihlédnout a správní rozhodnutí z tohoto důvodu zrušit. Požadavek na dostatečnou specifikaci skutku ve výroku správního rozhodnutí není samoučelný, neboť je nezbytný pro to, aby nemohlo dojít k nepřipustnému dvojímu postihu téhož jednání. Především tímto požadavkem je pak třeba poměřovat náležitosti výroku rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS; nebo také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 – 479, či ze dne 11. 11. 2015, č. j. 2 As 111/2015 – 42). Obecně přitom platí, že není nezbytné ani možné, aby byly ve výroku uvedeny všechny zjištěné skutečnosti. Je nicméně nutno trvat na splnění požadavku nezaměnitelnosti s jiným skutkem, a to zpravidla uvedením vlastního jednání delikventa, místa, času a způsobu spáchání deliktu (rozsudek ze dne 21. 11. 2013, č. j. 7 Afs 59/2013 – 35). Takový popis skutku ve výroku následně umožňuje subsumpci pod zvolenou skutkovou podstatu, neboť pro to obsahuje všechny podstatné skutečnosti.

[16] Zákon o prevenci závažných havárií v § 36 odst. 2 písm. c) stanoví, že provozovatel se dopustí správního deliktu tím, že nepředloží krajskému úřadu návrh na zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A nebo skupiny B podle § 5 nebo je navrhne nesprávně.

[17] Ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo deliktní jednání stěžovatele vymezeno tak, že stěžovatel naplnil znaky skutkové podstaty uvedeného správního deliktu tím, že dne 16. 2. 2015 krajskému úřadu nepředložil návrh na zařazení objektu ve Slatině do příslušné skupiny ve smyslu § 5 zákona o prevenci závažných havárií, ačkoliv mu tato povinnost prokazatelně dne 16. 2. 2015 vznikla, neboť v areálu k tomuto datu skladoval munici a výbušniny v množství odůvodňující zařazení zmíněného objektu do skupiny B.

[18] Nejvyšší správní soud konstatuje, že zákon o prevenci závažných havárií ani správní řád nestanoví, že by výrok rozhodnutí o správním deliktu musel obsahovat stěžovatelem požadované údaje. Výrok musí být jasný a srozumitelný, přesný a určitý, neboť jen on je

závazný a právní moci schopný. V zájmu přehlednosti a srozumitelnosti rozhodnutí je proto žádoucí, aby ve výroku rozhodnutí správní orgán uvedl pouze nezbytné zákonem stanovené údaje s tím, že ostatní údaje uvede v jeho odůvodnění. V posuzované věci tomu tak bylo. Údaje o množství a klasifikaci nebezpečných látek, které byly v objektu stěžovatele v rozhodném období skladovány, jasně vyplývají z odůvodnění předmětného rozhodnutí a je to v něm i výslovně uvedeno (viz str. 9 až 11). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem krajského soudu, že skutek byl ve výrokové části rozhodnutí krajského úřadu popsán způsobem vylučujícím jeho záměnu s jiným skutkem.

[19] Námitkou stěžovatele, že výrok rozhodnutí krajského úřadu neobsahuje všechna ustanovení, podle kterých bylo rozhodováno, a to konkrétně § 3 odst. 2 a 3 zákona o prevenci závažných havárií, se Nejvyšší správní soud pro její nepřípustnost nemohl zabývat. Jedná se totiž o námitku, kterou stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[20] Další část kasační argumentace se týkala nedostatečného odůvodnění výměry uložené sankce za spáchaný správní delikt.

[21] Podle § 38 odst. 2 zákona o prevenci závažných havárií se při určení výměry pokuty přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a k jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

[22] Stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií. Za něj se podle § 37 písm. c) téhož zákona uloží pokuta až do výše 1.000.000 Kč.

[23] Krajský úřad odůvodnil výši uložené pokuty na str. 29 až 31 svého rozhodnutí a žalovaný se touto otázkou podrobně zabýval na str. 15 až 19 žalobou napadeného rozhodnutí. S ohledem na skutečnost, že obě rozhodnutí jsou stranám sporu známa, Nejvyšší správní soud na tomto místě s ohledem na stručnost na tyto v podrobnostech odkazuje. Je tak zjevné, že správní orgány postupovaly při určování sankce a její výměry v souladu se zákonem o prevenci závažných havárií a přihlédly k závažnosti správního deliktu. Jak správně konstatoval krajský soud, správní orgány přihlédly k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán (k množství nebezpečných látek a k tomu, že při kontrole stěžovatel neměl zpracován žádný dokument vypovídající o stavu skladovaných nebezpečných látek, resp. žádný z dokumentů vyžadovaných zákonem o prevenci závažných havárií), ke způsobu spáchání (omisivní jednání, jehož intenzita je dokladem neúcty stěžovatele k hodnotám chráněným zmíněným zákonem) a k následkům, kdy byl ohrožen mimořádně důležitý veřejný zájem na snižování pravděpodobnosti vzniku závažných havárií a na eliminaci dopadů těchto havárií na zdraví a životy lidí, životní prostředí a majetek v předmětném objektu a jeho okolí. Správní orgány se zabývaly i okolnostmi svědčícími ve prospěch stěžovatele, zejména zohlednily to, že se jednalo o prvé zjištěné porušení zákona ze strany stěžovatele. Správní orgány tak i vzhledem k povaze předmětného správního deliktu dostatečně vyjevily své úvahy týkající se výše uložené sankce, která byla uložena v polovině zákonné sazby. Nejvyšší správní soud má proto za to, že v nyní posuzované věci správní orgány požadavkům na dostatečnost odůvodnění výše uložené sankce vyhověly, neboť kritéria pro uložení sankce pouze nevyjmenovaly, ale

pokračování

provedly též jejich základní aplikaci, a tedy náležitou individualizaci na stěžovatelův případ.

[24] Souhrnně vzato se tak Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, stejně jako odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného a kdy nyní posuzované kasační námitky jsou ve značné míře opakováním či shrnutím námitek žalobních, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[25] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 17. srpna 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu