



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové ve věci

žalobkyně: **Ernst Leopold s.r.o.**, IČO: 63468867
sídlem Gellhornova 2242/18, 678 01 Blansko
zastoupená advokátem Mgr. Stanislavem Bodlákem
sídlem Sobotín 270, 788 16 Petrov nad Desnou

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 5. 2018,
č. j. MZP/2018/560/843,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 5. 2018, č. j. MZP/2018/560/843 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů v řízení ve výši 11 228 Kč ve lhůtě do 1 měsíce od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně Mgr. Stanislava Bodláka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 1. 6. 2018 u Krajského soudu v Brně a následně postoupenou Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 5. 2018, č. j. MZP/2018/560/843 (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k odvolání žalobkyně v části I. změněno a v části II. potvrzeno

rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Brno (dále též „správní orgán prvního stupně“ nebo „ČIŽP“) ze dne 21. 3. 2018, č. j. ČIŽP/47/2018/3214 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán prvního stupně výrokem I. shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) za porušení povinnosti uložené v § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci a uložil jí podle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci pokutu ve výši 500 000 Kč a dále jí výrokem II. uložil povinnost nahradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

2. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů i pro nesrozumitelnost. Uvedla, že napadené rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, proti kterému by mohla věcně brojit, neboť kusé konstatování textu právního předpisu a z kontextu vytržená skutková zjištění za odůvodnění považovat nelze. Rovněž není zřejmé, která část výroku prvostupňového rozhodnutí se napadeným rozhodnutím mění a jak. Výrok napadeného rozhodnutí je proto zmatečný, neboť není patrné, jak a o čem bylo vlastně rozhodnuto.
3. V *druhém žalobním bodu* žalobkyně namítala, že napadené (i prvostupňové) rozhodnutí spočívá na nesprávně a nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, nesprávném hodnocení důkazů a nesprávném právním posouzení věci. Uvedla, že provedené důkazy nebyly hodnoceny jednotlivě ani ve vzájemných souvislostech a nebyly s náležitou pozorností zkoumány ani majetkové poměry žalobkyně. Z obsahu správního spisu není patrné, zda, kdy a kým byl přestupek spáchán, příp. jaká byla společenská nebezpečnost spáchaného přestupkového jednání. Žalobkyně konstatovala, že i kdyby se protiprávního jednání skutečně dopustila, jednalo by se nejvýše o správní delikt zcela minimálně závažného charakteru, bez jakéhokoli dopadu (a to i ve smyslu ohrožení) na životní prostředí. Správní orgán prvního stupně se omezil pouze na konstatování právní úpravy, aniž by věcně a správně hodnotil jednání žalobkyně tak, jak jej tato obšírně a zcela věcně popisovala. Není tak zřejmé, z čeho správní orgány dovodily protiprávnost jednání a porušení zákona, a především pak výši pokuty; posledně jmenovanou pak žalobkyně pokládá za naprosto nepřiměřenou a nedostatečně zdůvodněnou, když chybí posouzení základních hledisek, vyžadovaných platnou právní úpravou.
4. Ve *třetím žalobním bodu* žalobkyně namítala porušení zásady nestranného postupu a rovného přístupu, zásady legitimního očekávání a zásady materiální pravdy, a to jak při posouzení přestupkového jednání, tak při určení druhu správního trestu a jeho výměry. Žalobkyně brojí proti hodnocení inspekce, kdy v jednom roce jej hodnotila jako provoz zařízení v souladu s legislativou a v následujícím jako porušení platné legislativy. Dále považuje žalobkyně za nestandardní, aby Technická zpráva o provedené revizi zařízení ze dne 24. 11. 2017 společností ATEKO a.s. Hradec Králové byla doručena ČIŽP dříve než žalobkyni. V tomto spatřuje žalobkyně porušení zásady nestranného postupu, rovného přístupu a práva na obhajobu. Co se týče požadavku legitimního očekávání a předvídatelnosti, uvádí některé případy rozpětí sankcí uložených za podobné zákonné porušení. Při stanovení výše pokuty žalobkyně napadá argumentaci ČIŽP spočívající v

nedbalostním jednání obsluhy a údržby zařízení, která včas nezapnula odsávací vzduchotechniku pece. Z fotodokumentace a z protokolu je zřejmé, že se nejednalo o stav, který by měl trvalý charakter na okolí. Dle žalobkyně nelze u posuzovaného zařízení přesně detekovat, kdy kouřová stopa je v limitu a kdy ne. ČIŽP dále nesprávně vyhodnotila předložené podklady o majetkových poměrech žalobkyně a zejména nedostatečně přihlédla ke snaze odstranit závady v co nejkratším termínu. Protože žalobkyně žádá o dotaci zaměřenou na výměnu stávající vysokoemisní technologie, navrhovaná výše pokuty odčerpá značnou část finančních prostředků, které nebude možné využít pro realizaci investičního záměru.

5. Ve *čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu porušení procesních práv žalobkyně v odvolacím řízení. Žalovaný nevyzval žalobkyni k odstranění vad blanketního (neodůvodněného) odvolání, ačkoli tak učinit měl, čímž porušil § 37 odst. 3 správního řádu. Pokud odvolání žalobkyně neobsahovalo zákonem požadované náležitosti, bylo dle názoru žalobkyně povinností žalovaného poučit ji o chybějících náležitostech jejího podání, vyzvat ji k tomu, aby tyto náležitosti doplnila a stanovit jí k tomu přiměřenou lhůtu. Sama skutečnost, že žalobkyně žalovanému sdělila, že hodlá v určité lhůtě své blanketní odvolání doplnit, žalovaného dané povinnosti nezbavuje. Žalobkyně odkázala na judikaturu správních soudů (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 4/2009 - 53 ze dne 6. 3. 2009, rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 1 Ad 60/2010 - 38 ze dne 6. 6. 2011, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 54 Ca 1/2008 - 30 ze dne 14. 2. 2008, rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 78 A 12/2012 - 27 ze dne 21. 12. 2012) a konstatovala, že již jen toto procesní pochybení žalovaného by mělo být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný takto zatížil správní řízení těžkou vadou, která má vliv na zákonnost jeho rozhodnutí.
6. Žalobkyně navrhla, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí, pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě rekapituloval průběh správního řízení, setrval na napadeném rozhodnutí a odkázal na jeho odůvodnění.
8. K *prvnímu žalobnímu bodu* uvedl, že správní orgány svá tvrzení dostatečně odůvodnily a důkazní břemeno unesly tak, jak je uvedeno v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí a jak vyplývá ze spisového materiálu.
9. K *druhému žalobnímu bodu* žalovaný konstatoval, že kontrolou plnění nápravných opatření provedenou ČIŽP byl prokázán unik fugitivní emise z kuplovy. Následnou kontrolou byla zjištěna neprůchodnost chladiče odpadního plynu zařazeného před textilním filtrem pro odprašování kuploven a provozování mokrých odlučovačů ve slévárně a ocelárně v rozporu s technickými podmínkami stanovenými výrobcem zařízení. Všechny zjištěné skutečnosti, které nebyly v souladu s povinnostmi provozovatele zařízení, byly zaznamenány do protokolu o kontrole, s nímž byla žalobkyně seznámena. Skutečnosti spojené s unikajícími emisemi a neprůchodným chladičem odpadního plynu tak souvisely se zanedbanými povinnostmi, které měla žalobkyně dle zákona o ochraně ovzduší jednoznačně plnit. Ze strany ČIŽP nebyly zatajovány žádné důkazy, naopak v souladu s § 50 odst. 3 správního řádu byly zjištěny všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch žalobkyně, kterým žalovaný přisvědčil. Ukládaná pokuta nesmí mít v konečném důsledku pro pokutovaný právní subjekt ani povahu sankce bagatelní, neboť

jako taková by nemohla splnit svou preventivně výchovnou funkci a ani svůj sankční účel. Sníženou výší pokuty na částku 250 000 Kč pak žalovaný považuje za přiměřenou okolnostem a druhu spáchaného správního deliktu. Takto snížená pokuta pak svou výší řádově nijak nevybočuje z obdobných výší pokut uložených ČIŽP za obdobné správní delikty a plně odpovídá všem konkrétním skutkovým okolnostem posuzovaného případu.

10. K *třetímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že podnět občanů obce Lažany na fugitivní emise z kuplovny byl zcela oprávněný, neboť nebyla odstraněna závada zvýšené prašnosti. Jednalo se o nedbalostní jednání obsluhy a údržby zařízení, přičemž mírnější forma trestu zde nepřicházela v úvahu. Viditelně zvýšené emise tuhých látek do ovzduší měly být pro žalobkyni okamžitým signálem k nápravě, neboť ochrana životního prostředí nemůže být závislá na finančních a dodavatelských možnostech, jak to tvrdí žalobkyně. Konkrétně v tomto případě došlo k ohrožení životního prostředí tím, že odsátá vzdušina měla být čistěna před výstupem do okolního ovzduší v instalovaných filtračních zařízeních. Z hlediska povahy a závažnosti přestupku je význam chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen, vyjádřen především zákonnou výměrou správního trestu. Zde platí, že důležitější zájem je chráněn vyšší výměrou horní hranice správního trestu, zejména vyšší výměrou pokuty. Nejvýznamnější (celospolečenské) zájmy, jako jsou zájmy v oblasti životního prostředí, jsou pak chráněny vysokými pokutami – v tomto případě až do výše 10 milionů Kč. Povaha a závažnost přestupku je také dána rozsahem jeho následku. Při stanovení výše pokuty ČIŽP přihlédla k tomu, že nedošlo k prokazatelnému poškození životního prostředí a zdraví lidí. Co se týče majetkových poměrů žalobkyně, žalovaný na základě dostupných podkladů založených ve spise a na základě posouzení základního kapitálu společnosti dovodil, že snížená pokuta nemůže mít likvidační účinky.
11. Ke *čtvrtému žalobnímu bodu* žalovaný potvrdil, že odvolání, které žalobkyně podala v zákonem stanovené lhůtě, neobsahovalo odůvodnění. V textu odvolání však sama žalobkyně sdělila, že své odvolání následně doplní ve lhůtě 15 dnů. Žalobkyně jí navrženou lhůtu nedodržela. Jelikož žalovaný v rámci odvolacího řízení přezkoumal napadené rozhodnutí v plném rozsahu, nejednal v rozporu s § 37 správního řádu a v žádném případě nezatížil správní řízení vadou, která by měla vliv na nezákonnost rozhodnutí.
12. Žalovaný shrnul, že napadené rozhodnutí ani rozhodnutí prvostupňové není v rozporu s právními předpisy ani není věcně nesprávné či nepřezkoumatelné a navrhl, aby soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů /dále jen „s. ř. s.“/), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
14. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
15. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí a dalšími procesními vadami (absence výzvy k doplnění blanketního odvolání), neboť hrubé

porušení procesního předpisu by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

16. K nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí soud poukazuje na ustálenou judikaturu správních soudů, podle které nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31 Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS).
17. Za nesrozumitelné lze příkladmo považovat správní rozhodnutí, jehož odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); rozpor výroku s odůvodněním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS), případ, kdy výrok nemá oporu v zákoně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6 A 63/93-22).
18. V projednávané věci žalovaný napadeným rozhodnutím rozhodl takto:

„Výrok napadeného rozhodnutí se v části I. mění a zní následovně:

I. dle ustanovení § 37 odst. 6 písm. b) zákona č. 76/2002 Sb., za správní delikt podle § 37 odst. 4 téhož zákona, za porušení ust. § 16 odst. 1 písm. a) cit. zákona, kterého se obviněný dopustil tím, že provozoval dne 28.11.2017 a 7.12.2017 zařízení „Slévárna“ umístěné na k.ú. Blansko, čísla parcel: viz list vlastnictví 4295, k.ú. Blansko, v rozporu s integrovaným povolením, které vydal Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí pod č.j.: JMK 53311/2007 z 27.9.2007 (nabytí právní moci 2.11.2007), v rozporu s podmínkami týkajícími se ochrany ovzduší, (podmínky 4.1.1. - Provozovatel bude zajišťovat pravidelnou údržbu, servis a revize zařízení, podmínky 4.1.5. - Instalovaná odlučovací zařízení musí být nedílnou součástí zdrojů, provoz bez odlučovacího zařízení je nepřipustný a podmínky 4.1.6. - Instalované mokré odlučovače, výrobce ZVVZ Milevsko, musí být provozovány v souladu s příslušnou podnikovou normou ZVVZ Milevsko) se ukládá pokuta ve výši 250 000,- Kč (slovy: dvěšestpadesát tisíc korun českých).

Částka uložené pokuty dle části I. je splatná do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj. Číslo účtu: 1783 - 17721621/0710 ČNB Variabilní symbol: 0063468867 Konstantní symbol: 1148 Specifický symbol: 4730072318.

Výrok napadeného rozhodnutí se v části II. podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzuje.“

19. Obecně platí, že výrok o přestupku či jiném správním deliktu se skládá z deklaratorní části rozhodnutí, tedy té části, v níž je potvrzeno a popsáno protiprávní jednání subjektu a současně a neoddělitelně z části konstitutivní, v níž je autoritativně uloženo sankční opatření za specifikované jednání.
20. Výrok I. prvostupňového rozhodnutí, jehož znění bylo napadeným rozhodnutím nahrazeno, přitom obsahoval v deklaratorní části mj. popis konkrétního jednání, za které byla žalobkyně postižena, tak, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným. Z odůvodnění

napadeného rozhodnutí přitom nevyplývá, z jakého důvodu se tato deklaratorní část výroku I. do nového znění výroku I. nepromítla, když žalovaný se podle odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval toliko přiměřeností výše uložené sankce, jelikož výslovně uvedl, že *„odvolací orgán nezpochybňuje spáchání správního deliktu, avšak neztotožňuje se s výší uložené pokuty...“*.

21. Pokud žalovaný zamýšlel napadeným rozhodnutím změnit pouze konstitutivní část výroku I. prvostupňového rozhodnutí, v níž je autoritativně uloženo sankční opatření, což by snad vyplývalo z jiné části odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, že *„...ve shromážděných důkazech nelze nalézt dostatečnou oporu pro výši uložené pokuty, proto napadené rozhodnutí v části výroku I. změnil tak, že pokutu přiměřeně snížil.“*, a nikoli výrok I. prvostupňového rozhodnutí nahradit celý, jak naopak vyplývá ze systematiky výrokové části napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, že *„Výrok napadeného rozhodnutí se v části I. mění a zní následovně: ...“* a dále *„Výrok napadeného rozhodnutí se v části II. podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzuje“*, bylo na něm, aby zvolil takovou formulaci nového znění části výroku I, která by na nezměněnou část výroku I. prvostupňového rozhodnutí navazovala a tvořila s ní jeden logický celek.
22. Městský soud připomíná, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 10. 2016, č. j. 1 As 241/2015 - 41, bod 37, vyslovil, že *„v zájmu právní jistoty obviněného musí být skutek ve výroku rozhodnutí správního orgánu popsán dostatečně určitě, aby nebyl zaměnitelný s jiným skutkem. V tomto smyslu slouží výrok rozhodnutí ústavní hodnotě právní jistoty a je klíčovou normativní částí rozhodnutí. Zároveň je třeba trvat na tom, aby zahrnoval vedle popisu skutku i všechny další okolnosti, které jsou rozhodné pro subsumpci daného skutku pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009 - 65). Je totiž nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen, což lze zaručit jen konkretizací údajů obsahujících popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě (srov. 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, srov. rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2013, č. j. 1 As 180/2012 - 43, nebo ze dne 28. 5. 2015, č. j. 9 As 291/2014 - 39).“*
23. Nedostatečný popis skutku ve výrokové části přitom nelze nahrazovat přihlédnutím k jeho popisu v odůvodnění rozhodnutí či zohledněním obsahu podkladů rozhodnutí založených ve správním spise (viz výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 2 As 34/2006 - 73, nebo také rozsudky NSS ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 - 479, či ze dne 11. 9. 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 (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 11. 2013, č. j. 7 Afs 59/2013 - 35), stejně jako na vymezení toho, jakým způsobem postihovaný skutek naplnil jednotlivé znaky skutkové podstaty (viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4 As 7/2009 - 66, č. 1975/2010 Sb. NSS).
24. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti tak soud shledal důvodnou.

25. Podle § 37 odst. 1 věta první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“): *„Podání je úkonem směřujícím vůči správnímu orgánu.“*
26. Podle § 37 odst. 2 správního řádu: *„Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. [...] Podání musí obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, další náležitosti, které stanoví zákon, a podpis osoby, která je činí.“*
27. Podle § 37 odst. 3 správního řádu: *„Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“*
28. Náležitosti odvolání jsou uvedeny v § 82 odst. 2 správního řádu, podle něhož *„[o]dvolání musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.“*
29. Podle § 89 odst. 2 správního řádu pak *„[o]dvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“*
30. Ze správního spisu týkajícího se projednávané věci soud zjistil, že odvolání žalobkyně podané prostřednictvím jejího právního zástupce ze dne 12. 4. 2018 obsahovalo pouze některé náležitosti dle § 37 odst. 2 správního řádu, neboť bylo sice podepsáno a bylo z něj zřejmé, kdo je činí, které věci se týká a jakému správnímu orgánu je adresováno, nebylo z něj však zřejmé, co žalobkyně odvoláním navrhuje. Ze správního spisu dále vyplývá (a mezi stranami není sporné), že odvolání neobsahovalo veškeré náležitosti dle § 82 odst. 2 správního řádu, neboť v něm sice bylo uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, ovšem nebylo v něm uvedeno, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Jednalo se tedy skutečně o tzv. blanketní odvolání (tj. odvolání neobsahující vlastní odvolací důvody), jak uvedla žalobkyně a jak konstatoval i žalovaný v napadeném rozhodnutí.
31. Otázkou postupu správních orgánů v případě blanketních odvolání, resp. postupem správních orgánů v případech absence některých z náležitostí dle § 37 odst. 2 či § 82 odst. 2 správního řádu se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“). Již v rozsudku ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53, připomínaným i žalobkyní, uvedl, že *„[v]zhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle něž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu (shodně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích ze dne 14. 2. 2008, č. j. 54 Ca 1/2008 - 30, publikovaný pod č. 1578/2008 Sb. NSS).“*

32. V rozsudku ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 - 34, pak NSS na uvedené navázal a dále uvedl, že: „*Odvolací správní orgán podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumává soulad napadeného správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, věcnou správnost rozhodnutí pak jen v rozsahu uplatněných námitek. Je tedy zřejmé, že při svém rozhodování není vázán jen tím, jak rozpor s právními předpisy vymezí účastník řízení ve svém odvolání. To však neznamená, že by správní orgány mohly „blanketní“ odvolání bez dalšího projednávat a na výzvy k doplnění podání rezignovat. Nový správní řád, ve srovnání se starým, zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáno. Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat zákonnosti tohoto rozhodnutí, je limitována skutečnostmi, které jsou zjevné ze spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 – 71). Je tedy nutno nejprve odvolatele vyzvat k doplnění podání a teprve tehdy, pokud odvolatel výzvě nevyhoví, lze napadené rozhodnutí přezkoumat z obecných hledisek.*“ Ke stejnému závěru pak NSS dospěl v řadě dalších svých rozhodnutí (viz. např. rozsudky ze dne 30. 4. 2015, č. j. 7 As 271/2014 - 43, ze dne 19. 12. 2016, č. j. 7 As 157/2016 - 28, či ze dne 4. 11. 2011, č. j. 2 As 99/2010 – 67). V posledně uvedeném rozsudku NSS např. explicitně uvedl, že „*Nejvyšší správní soud jasně vyjádřil, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Teprve pokud by k odstranění vad podání ve lhůtě stanovené správním orgánem podle § 37 odst. 3 správního řádu nedošlo, může být přistoupeno k rozhodnutí o odvolání i bez znalosti důvodů podání odvolání či konkrétních námitek.*“
33. Pokud správní orgán nepostupuje dle výše citované judikatury a neučiní kroky pro odstranění vad odvolání dle § 37 odst. 3 správního řádu, jedná se o vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., podle kterého soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (viz. např. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2015, č. j. 3 As 142/2014 – 34 či rozsudek NSS ze dne 17. 4. 2018, č. j. 7As 40/2018 – 33).
34. Na uvedeném závěru pak nemohou ničeho změnit ani tvrzení žalovaného obsažená v napadeném rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že „*Odvolání do rozhodnutí o uložení pokuty bylo na inspekci doručeno dne 13. 4. 2018 a zaevidováno pod č. j. ČIŽP/47/2018/4323. Obviněným bylo odvolání podáno v zákonem stanovené lhůtě 15 dní, a to bez zdůvodnění (blanketní odvolání). V textu odvolání dále obviněný sděluje, že své odvolání následně doplní ve lhůtě do 15 dnů. Odvolací orgán konstatuje, že do 15. 5. 2018 nebylo od obviněného doručeno avizované odůvodnění odvolání.*“ Ve vyjádření k žalobě pak žalovaný poukázal na to, že „*... žalobce sám navrženou lhůtu nedodržel a v rámci řešeného odvolání žalovaný přezkoumal napadené rozhodnutí v plném rozsahu. Žalovaný má tedy za to, že nejednal v rozporu s § 37 spr. Řádu, neboť sám žalobce navrhoval doplnit své odvolání, ke kterému ve lhůtě 15 dnů z jeho strany nedošlo. Žalovaný v žádném případě tedy nezatížil dané správní řízení vadou, která by měla vliv na nezákonnost rozhodnutí.*“
35. Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud v relevantní judikatuře, žalovaným uváděné okolnosti nezabývají správní orgán jeho povinnosti postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu: „*Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit se závěrem městského soudu v odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož byl-li stěžovatel ve správním řízení zastoupen právním*

zástupcem a v odvolání si sám stanovil lhůtu pro doplnění odvolání, kterou nerespektoval, nebyl správní orgán povinen postupovat podle ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu. Tento závěr je totiž zjevně v rozporu se zákonnými předpisy a ve svých důsledcích vede též k porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.“ (viz. rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010 - 67, či rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 As 4/2009 - 53). Ani uvedení lhůty, ve které žalobkyně hodlala sama odvolání doplnit, a její marné uplynutí, tedy nezabývá správní orgán povinností vyzvat žalobkyni k odstranění nedostatků podaného odvolání postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu.

36. Námitku vady řízení uvedenou pod čtvrtým žalobním bodem tak soud shledal rovněž důvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

37. Vzhledem k tomu, že výrok napadeného rozhodnutí je rozporný s odůvodněním, jakož i vzhledem k tomu, že ani žalovaný, ani správní orgán I. stupně podle obsahu správního spisu žalobkyni nevyzvali k odstranění vad jejího odvolání postrádajícího některé z náležitostí dle § 37 odst. 2 a § 82 odst. 2 správního řádu, městskému soudu nezbylo než v intencích shora uvedené konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost a pro vady řízení (§ 76 odst. 1 písm. a), c) s. ř. s.) a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
38. K vypořádání zbývajících žalobních námitek týkajících se nesprávně zjištěného skutkového stavu, hodnocení důkazů a nesprávného právního posouzení věci, jakož i námitek porušení zásady nestranného postupu a rovného přístupu, zásady legitimního očekávání a zásady materiální pravdy soud nepřistoupil, neboť to jejich povaha vzhledem ke zjištěné procesní vadě řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, neumožňuje. Městský soud zdůrazňuje, že správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Správní soud není v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. soudem nalézacím, nýbrž přezkumným.
39. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. V řízení měla plný úspěch žalobkyně, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni do rukou jejího zástupce na nákladech řízení částku 11 228 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem v rozsahu dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a), d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, včetně dvou režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1 428 Kč odpovídající této dani. Náhradu za zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě soud žalobkyni nepřiznal, neboť žalobkyně nebyla se svým návrhem úspěšná.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. října 2021

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu