



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **PRECHEZA a. s.**, nábr. Dr. Edvarda Beneše 1170/24, Přerov, zast. advokátem JUDr. Pavlem Dejlem, Ph.D., LL.M., Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2017, čj. 1423/570/16, 52658/ENV/16, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2020, čj. 5 A 91/2017-90,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2020, čj. 5 A 91/2017-90, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2017, čj. 1423/570/16, 52658/ENV/16, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **32 200 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Pavla Dejla, Ph.D., LL.M.

Odůvodnění:

[1] V této věci NSS posuzoval porušení podmínky integrovaného povolení provozovatelem zařízení. Dospěl k závěru, podle kterého musí mít účastník řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí o odvolání podle § 36 odst. 3 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, i v případě, kdy správní orgán 1. stupně po vydání rozhodnutí doplní řízení postupem podle § 86 odst. 2 správního řádu a odvolací správní orgán doplněné podklady zahrne do rozhodnutí o odvolání.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně je akciová společnost, která v Přerově provozuje továrnu na výrobu chemických látek (zejména titanové běloby, železitých pigmentů a kyseliny sírové).

Součástí továrny je mj. zařízení pro výrobu kyseliny sírové, jehož provozní podmínky se řídí integrovaným povolením a dále provozním řádem.

[3] Podle Části III – Souhrnné podmínky, bodu 13 integrovaného povolení je stěžovatelka povinna oznámit uvedení zařízení pro výrobu kyseliny sírové do provozu po dlouhodobé odstávce v předstihu jednoho dne České inspekci životního prostředí a orgánům obce. Podle bodu 3.4 provozního řádu se dlouhodobou odstávkou rozumí odstávka v rozmezí 24 - 72 hodin.

[4] Rozhodnutím ze dne 17. 2. 2016 uznala Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Olomouc, žalobkyni vinnou ze spáchání několika správních deliktů podle § 37 odst. 1 písm. a) a odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), a uložila žalobkyni pokutu ve výši 7 000 000 Kč. Správní delikty žalobkyně spočívaly v provozování zařízení pro výrobu kyseliny sírové v rozporu s integrovaným povolením a nesplnění ohlašovací povinnosti v souvislosti s další dodatečnou úpravou tohoto zařízení.

[5] Proti rozhodnutí inspekce podala žalobkyně odvolání k žalovanému, který rozhodnutím ze dne 13. 2. 2017 rozhodnutí inspekce výrazně změnil. Žalovaný shledal spáchání správního deliktu pouze v jednom z vytýkaných skutků a snížil uloženou pokutu na částku ve výši 500 000 Kč.

[6] Vytýkané jednání žalobkyně, z něhož byla uznána vinnou ze spáchání správního deliktu, spočívá v provozování zařízení pro výrobu kyseliny sírové v rozporu s integrovaným povolením (§ 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci). Žalobkyně měla dne 28. 10. 2014 porušit podmínku integrovaného povolení tím, že neoznámila uvedení zařízení pro výrobu kyseliny sírové do provozu po dlouhodobé odstávce (která trvala 37 a ½ hodiny) České inspekci životního prostředí i orgánům obce jeden den před uvedením zařízení do provozu, ale pouze cca 3 hodiny před uvedením zařízení do provozu (žalobkyně informovala orgány e-mailem v 19:27 hodin, k uvedení zařízení do provozu došlo ve 22:32 hodin).

[7] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

II. Kasační stížnost

[8] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. V kasační stížnosti namítala (a) nesrozumitelnost rozsudku městského soudu; (b) nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí; (c) nesprávné posouzení procesních pochybení během správního řízení; (d) nesprávné posouzení právních otázek.

(a) k nesrozumitelnosti rozsudku městského soudu

[9] Stěžovatelka namítala nesrozumitelnost rozsudku městského soudu odkazem na vícero pasáží, které si podle jejího názoru vzájemně odporují. Obsahově námitka spočívala

pokračování

v tom, že v některých případech městský soud dovodil, že správní delikt spočíval pouze v porušení podmínky stanovené v integrovaném povolení, jinde však městský soud zahrnul do úvah také provozní řád.

(b) k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů

[10] Stěžovatelka namítala, že městský soud zohlednil při posuzování rozhodnutí správních orgánů i obsah správního spisu - zejména v něm obsažený provozní řád stěžovatelky. Takový postup považuje stěžovatelka za nepřijatelný. Naopak z něj vyplývá, že samotná odůvodnění správních rozhodnutí (bez nahlédnutí do správního spisu) jsou nepřezkoumatelná.

[11] Dále stěžovatelka namítala, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, jakého správního deliktu se dopustila. Žalovaný změnil výrok tak, že ukládal pokutu „za správní delikt podle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci“. Toto ustanovení však obsahuje pouze vymezení výše pokuty, nikoli skutkovou podstatu správního deliktu. Městský soud pochybil, označil-li tuto vadu za zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu, která neměla vliv na zákonnost rozhodnutí.

(c) k nesprávnému posouzení procesních pochybení během správního řízení

[12] Stěžovatelka dále namítala, že během správního řízení správní orgány porušily § 36 odst. 3, § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu.

[13] Stěžovatelka se nijak nevzdala práva své účasti při dokazování ani nevyjádřila, že by za dostatečné považovala seznámení s výsledky dokazování pouze prostřednictvím správního spisu. Správní orgány tedy porušily § 51 odst. 2 a § 53 odst. 6 správního řádu.

[14] Ohledně porušení § 36 odst. 3 správního řádu stěžovatelka namítala, že prvostupňový správní orgán doplnil po podání odvolání řízení postupem podle § 86 odst. 2 správního řádu o další podklady. S těmito podklady však stěžovatelka nebyla v odvolacím řízení seznámena. Tímto nesprávným procesním postupem byla stěžovatelka v odvolacím správním řízení zkrácena na svém právu vyjádřit se k nové výši pokuty.

(d) k nesprávnému posouzení právních otázek

[15] Stěžovatelka předně namítala, že její oznamovací povinnost v případě dlouhodobé odstávky zařízení pro výrobu kyseliny sírové byla stanovena natolik obecně, že nesplňovala požadavky dostatečně určité stanovené skutkové podstaty správního deliktu.

[16] Městský soud neurčitý pojem „dlouhodobá odstávka“ navíc nesprávně vyložil. Pochybení spočívalo v tom, že městský soud tento pojem, jehož definice v integrovaném povolení chybí, vyložil pomocí provozního řádu. Provozní řád navíc podle stěžovatelky ani nebyl schválen zákonným postupem.

[17] Předchozí námitku stěžovatelka doplnila ještě argumentací, že pokud nebylo vymezení pojmu „dlouhodobá odstávka“ obsaženo přímo v integrovaném povolení, byl

městský soud povinen použít pro stěžovatelku příznivější výklad, dle kterého stěžovatelka byla povinna splnit svou oznamovací povinnost pouze u generální odstávky, nikoli u jakékoli odstávky delší než 24 hodin - tedy i odstávky dlouhodobé.

[18] Stěžovatelka navíc dodala, že pokud by splnila ohlašovací povinnost s předstihem podle podmínky stanovené v integrovaném povolení, ohrozila by tím daleko více životní prostředí, protože zařízení pro výrobu kyseliny sírové by více vychladlo. V důsledku tohoto vychladnutí by se při obnově provozu zvýšil objem produkováných škodlivých látek.

[19] Stěžovatelka dále namítala, že závěr městského soudu, podle kterého fakticky nemusí být žádný rozdíl mezi dlouhodobou a generální odstávkou, neboť obě odstávky trvají 2 - 3 dny, je nesprávný a odporuje skutkovým zjištěním.

[20] Stejně tak nesprávný je rovněž závěr městského soudu, že krátkodobá odstávka za všech okolností umožňuje bezproblémové obnovení provozu zařízení pro výrobu kyseliny sírové. I při obnovení provozu po krátkodobé odstávce dochází ke zvýšení emisí, které může trvat až 3 hodiny. Nesprávný je i závěr, že generální odstávka trvá 2 - 3 dny, neboť po tuto dobu trvá nikoli generální odstávka, ale obnovení provozu zařízení po generální odstávce.

[21] Dále stěžovatelka namítala, že městský soud nesprávně posoudil její argumentaci ohledně naplnění liberačního důvodu. Stěžovatelka trvá na tom, že vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možné požadovat, aby zabránila porušení ohlašovací povinnosti. Stěžovatelka ohlašovací povinnost splnila, pouze nedodržela předepsaný časový interval.

[22] Závěrem stěžovatelka napadla také výši uložené pokuty. Podle jejího názoru žalovaný výši uložené pokuty nedostatečně zdůvodnil a jeho pochybení napravit svým odůvodněním až městský soud. V minulosti navíc byly jiným subjektům nejen za obdobné, ale také za ještě závažnější delikty ukládány nižší sankce, na což stěžovatelka ve správním řízení upozorňovala.

[23] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[24] Kasační stížnost je důvodná. Rozhodnutí žalovaného je nesrozumitelné (vnitřně rozporné). Žalovaný se v průběhu správního řízení navíc dopustil dalších procesních pochybení.

K nesrozumitelnosti rozhodnutí žalovaného

[25] Podle integrovaného povolení měla stěžovatelka informační povinnost,¹ kterou porušila, v důsledku toho provozovala zařízení v rozporu s integrovaným povolením. Zásadní otázkou přitom je, zda v situaci, kdy v integrovaném povolení neobsahuje definici pojmu „dlouhodobá odstávka“, mohly správní orgány tento pojem vyložit prostřednictvím

¹ srov. bod 3 tohoto rozsudku.

pokračování

definice uvedené v provozním řádu. Ze znění § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci totiž vyplývá, že spáchání správního deliktu je spojeno pouze s provozováním zařízení v rozporu s integrovaným povolením, nikoli výslovně též s provozním řádem. Podle správních orgánů i městského soudu to možné bylo; stěžovatelka s tímto závěrem nesouhlasí.

[26] NSS se k věcnému posouzení této otázky ovšem nemohl vůbec dostat. Při jejím posuzování totiž shledal nesrozumitelnost (vnitřní rozpornost) rozhodnutí žalovaného, pro kterou je třeba jeho rozhodnutí zrušit.

[27] Žalovaný se ve svém rozhodnutí ztotožnil s právním názorem inspekce, která pojem dlouhodobá odstávka zakotvený v integrovaném povolení vyložila pomocí provozního řádu. Na str. 21 svého rozhodnutí však žalovaný uvedl následující pasáž: *„Aby tedy některé jednání bylo možné posuzovat jako jednání rozporné s provozním řádem a jinými dokumenty schválenými v rámci integrovaného povolení, musí být tato podmínka či podmínky stanoveny přímo v integrovaném povolení (např. výrazem – bude dodržován provozní řád či podmínky stanovené v předpise...).* V tomto konkrétním případě je však z platného integrovaného povolení pouze patrné, že *„Krajský úřad schvaluje v souladu s ustanovením § 13 odst. 4 písm. h) zákona č. 76/2022 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů, a § 11 odst. 2 písm. d) a přílohy č. 2 k zákonu 201/2012 Sb. následující provozní řády k zajištění provozu zdrojů znečišťování ovzduší – mj. Provozní řád zdrojů znečišťování ovzduší výroby kyseliny sírové S-1“.* *Není zde vyslovena povinnost jejich dodržování a nelze přijmout názor, že slovní výraz „schvaluje“ v sobě automaticky zahrnuje i výraz „povinnost jeho dodržování“.* *Lze tedy uzavřít, že i když zákonná povinnost dodržovat při provozu zařízení provozní řády a další dokumenty schválené integrovaným povolením, je stanovena dikcí ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, nebyla tato povinnost provázána do sankčního ustanovení daného § 37 odst. 4 téhož zákona. Tato zákonná povinnost, aby byla vynutitelná sankčním ustanovením, by musela být zakotvena jako povinnost daná podmínkou integrovaného povolení, což se v tomto konkrétním posuzovaném případě nestalo.“*

[28] Jakkoli je tato pasáž podle NSS již sama o sobě poměrně nesrozumitelná, je zřejmé, že v ní žalovaný vyslovil jasný právní názor, podle kterého formulace *„Krajský úřad schvaluje ... provozní řád“* uvedená v integrovaném povolení nezakládá povinnost jej dodržovat. Aby byla stěžovatelka povinna dodržovat i provozní řád, muselo by podle této citace žalovaného integrované povolení obsahovat například formulaci *„provozní řád bude dodržován“*, kterou by stěžovatelka vyjádřila svůj souhlas s dodržováním provozního řádu. Neměla-li stěžovatelka povinnost dodržovat provozní řád, nebyla zákonná povinnost dodržovat provozní řád ani provázána se sankčním ustanovením zakotveným v § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci.

[29] NSS ani není zřejmý myšlenkový postup, na základě kterého žalovaný ke svým právním závěrům dospěl. Ze znění zákona o integrované prevenci totiž plyne, že podle jeho § 16 odst. 1 písm. a) *je provozovatel zařízení povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením vydaným podle tohoto zákona, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení.* Podle důvodové zprávy k danému zákonu jsou v tomto ustanovení *stanoveny ty povinnosti provozovatele, které se vztahují k naplňování podmínek integrovaného povolení*

a k jeho kontrole. Žalovaný tedy bude muset v dalším řízení také blíže rozvést svůj závěr, který tvoří jeho východisko při posouzení daného správního deliktu, že pokud není v integrovaném povolení stanovena povinnost „dodržovat“ provozní řád, ale tento je „jen schválen“, nemá provozovatel zařízení (v tomto případě stěžovatel) povinnost jej podle integrovaného povolení dodržovat (a nedodržuje-li jej, nejedná se o porušení integrovaného povolení, ale jen „zákonné povinnosti dodržovat provozní řád“). Žalovaný, pokud na svém názoru setrvá, tak učiní nejlépe s odkazem na konkrétní ustanovení zákona, příslušnou judikaturu, odbornou literaturu, popř. i též metodické pokyny apod. Zatím jsou závěry žalovaného v tomto směru nesrozumitelné a spolu s dalšími procesními vadami, jak jsou popsány níže, bohužel spíše svědčí o jisté chaotičnosti při posuzování dané věci.

[30] V případě, že žalovaný v dalším řízení od tohoto názoru upustí a případně dovodí, že porušení integrovaným povolením schváleného provozního řádu je též porušením integrovaného povolení samotného, pak se bude k již stěžovatelem vznesené námitce zabývat v první řadě otázkou, zda byl daný provozní řád řádně schválen a v jakém znění (tuto otázku dosud nikdo relevantně neposoudil a případně ani NSS z povahy kasačního řízení nemůže být tím prvním, kdo se jí bude zabývat a tím nahrazovat činnost správních orgánů). S touto případnou změnou svého právního názoru ovšem musí stěžovatelku předem seznámit a umožnit jí se k němu vyjádřit.

[31] Za popsané situace dospěl NSS k závěru, že rozhodnutí žalovaného nemůže již z uvedených důvodů obstát a je třeba jej pro nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost zrušit.

K procesním pochybením během správního řízení

[32] Ačkoli je třeba rozhodnutí žalovaného zrušit již jen z důvodu popsané nesrozumitelnosti, je nanejvýš vhodné, aby se NSS vyjádřil k dalším pochybením.

[33] NSS nejprve v obecné rovině připomíná, že podle ustálené judikatury musí dílčí pochybení procesního charakteru dosáhnout určité intenzity, aby ovlivnilo zákonnost napadeného rozhodnutí. Vždy je nutné poměřovat míru procesního pochybení a jeho vliv na zákonnost správního rozhodnutí (např. rozsudky NSS ze dne 18. 6. 2014, čj. 3 As 87/2013-31, ze dne 16. 6. 2010, čj. 5 As 60/2009-163, nebo ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 As 283/2016-42, bod 16). Nelze tedy dospět k obecnému závěru, že jakékoli porušení procesních norem má automaticky vést ke zrušení správního rozhodnutí.

K procesním pochybením v prvostupňovém správním řízení

[34] Stěžovatelka namítala, že během prvostupňového správního řízení byl porušen § 51 odst. 2 a 53 odst. 6 správního řádu.

[35] Ohledně porušení § 51 odst. 2 správního řádu stěžovatelka namítala, že ji inspekce nijak nevyrozuměla o provádění důkazů mimo ústní jednání.

[36] Podle § 51 odst. 2 správního řádu musí být účastníci o provádění důkazů mimo ústní jednání včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi, který se vzdal práva účasti při dokazování.

pokračování

[37] Účelem tohoto ustanovení je umožnit účastníkům řízení, aby mohli být přítomni při provádění důkazů, nebylo-li k jejich provedení nařízeno ústní jednání. Díky přítomnosti při provádění důkazů se mohou účastníci lépe seznámit s jejich obsahem (komplexně všemi vjemy vnímat např. výpověď svědka či ohledávaný předmět) a v návaznosti na to se k důkazům detailněji vyjádřit (rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, čj. 1 As 157/2012-40, bod 17).

[38] V posuzovaném případ však tvořily důkazy výlučně listiny. Podle § 53 odst. 6 správního řádu se důkaz listinou za přítomnosti osob provádí přečtením nebo sdělením jejího obsahu.

[39] Podle názoru NSS je ovšem bezúčelné, aby správní orgán musel informovat účastníka řízení o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst předmětnou listinu, a tak ji provést jako důkaz. Tím spíše, že správní orgán není povinen sdělovat účastníkům řízení předběžný úsudek o důkazu plynoucím z provedeného důkazního prostředku. Své úvahy o hodnocení důkazu vtěluje správní orgán až do odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). S obsahem listinného důkazního prostředku se účastník řízení může seznámit při nahlížení do spisu, např. když se seznamuje s podklady před vydáním rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2016, čj. 1 As 80/2016-30, bod 20).

[40] Dále stěžovatelka namítala, že prvostupňový správní orgán v rozporu s § 53 odst. 6 správního řádu neučinil o provedení důkazu listinou záznam do spisu.

[41] I k této skutečnosti se NSS již několikrát vyjádřil. Judikatura NSS je ustálena na závěru, že neučinění záznamu o provedení důkazu listinou do spisu sice představuje pochybení správního orgánu, toto pochybení však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé za situace, že listina byla součástí správního spisu, se kterým se mohl účastník řízení seznámit a vyjádřit se k jeho obsahu před vydáním rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2012, čj. 1 As 125/2011-178, bod 59, ze dne 8. 2. 2012, čj. 3 As 29/2011-51, ze dne 9. 8. 2017, čj. 7 As 168/2017-35, body 34 a 36).

[42] Z citované judikatury NSS plyne, že nedodržení § 51 odst. 2 i 53 odst. 6 správního řádu nemá bez dalšího vliv na zákonnost přijatého rozhodnutí, byly-li listiny součástí správního spisu, do kterého účastník řízení nahlédl, čímž se s těmito listinami seznámil. Tato podmínka byla během prvostupňového správního řízení splněna. Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka nahlížela do správního spisu ve dnech 29. 7. 2015 a 19. 10. 2015.

K procesním pochybením v odvolacím správním řízení

[43] V odvolacím správním řízení stěžovatelka opět namítala porušení § 51 odst. 2 a 53 odst. 6 správního řádu, navíc připojila porušení § 36 odst. 3 správního řádu.

[44] Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí.

[45] Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se v odvolacím řízení postupuje podle § 36 odst. 3 správního řádu, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem.

[46] Inspekce po podání odvolání využila postup podle § 86 odst. 2 správního řádu a v reakci na stěžovatelčiny odvolací námitky doplnila řízení o stanovisko Českého hydrometeorologického ústavu, Hasičského záchranného sboru Olomouckého kraje a Zdravotnické záchranné služby Olomouckého kraje. Tato stanoviska zaslala dne 7. 12. 2016 žalovanému.

[47] NSS souhlasí s městským soudem (body 58 a 59 rozsudku městského soudu), že nelze vycházet z čistě jazykového výkladu § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle kterého by podle § 36 odst. 3 správního řádu ve správním řízení bylo třeba postupovat pouze v případě, kdy by nové podklady byly pořízeny pouze odvolacím správním orgánem. Možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí musí být v odvolacím správním řízení dána účastníkovi i tehdy, když nové podklady opatřil prvostupňový správní orgán postupem podle § 86 odst. 2 správního řádu.

[48] Podklady doplněnými prvostupňovým správním orgánem podle § 86 odst. 2 správního řádu ovšem odvolací správní orgán není vázán. Pro zodpovězení, zda odvolací správní orgán musel postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu, je tedy třeba nejprve posoudit, zda odvolací správní orgán vůbec vzal tyto doplněné podklady v úvahu při svém rozhodování. Pouze pokud ano, je třeba postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu a umožnit účastníkovi řízení vyjádřit se k těmto podkladům.

[49] Zde je třeba městský soud opravit. V bodu 62 svého rozsudku městský soud dovodil, že žalovaný podklady doplněné postupem podle § 86 odst. 2 správního řádu nevzal v úvahu při svém rozhodování. Tento závěr je však podle názoru NSS chybný. Z rozhodnutí žalovaného je totiž zřejmé, že žalovaný do svých úvah ohledně výše uložené pokuty zahrnul stanoviska Hasičského záchranného sboru Olomouckého kraje a Zdravotnické záchranné služby Olomouckého kraje (druhý odstavec na str. 26 rozhodnutí žalovaného). Právě tato stanoviska byla opatřena inspekci postupem podle § 86 odst. 2 správního řádu.

[50] Žalovaný tedy pochybil, neumožnil-li stěžovatelce vyjádřit se k těmto nově opatřeným podkladům postupem podle § 36 odst. 3 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Městský soud toto pochybení následně nesprávně posoudil.

[51] NSS se již nemusel vyjadřovat k porušení § 51 odst. 2 a 53 odst. 6 správního řádu v odvolacím správním řízení. V novém řízení budou případná pochybení napravena v okamžiku, kdy žalovaný umožní stěžovatelce vyjádřit se ke všem podkladům rozhodnutí.

K vadnému výroku rozhodnutí žalovaného

pokračování

[52] Konečně stěžovatelka namítala, že z rozhodnutí žalovaného nebylo zřejmé, jakého správního deliktu se stěžovatelka dopustila. Ministerstvo změnilo výrok tak, že ukládalo pokutu „za správní delikt podle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrovaném povolení“. Toto ustanovení však upravuje pouze rozmezí sazeb pokuty, nikoli skutkovou podstatu správního deliktu. Městský soud se zmýlil, označil-li namítanou vadu za zřejmou nesprávnost ve smyslu § 70 správního řádu bez vlivu na zákonnost rozhodnutí.

[53] NSS konstatuje, že předně je nutné odmítnout závěr městského soudu, podle kterého je absence některého z ustanovení skutkové podstaty správního deliktu ve výroku rozhodnutí pouhou zřejmou nesprávností ve smyslu § 70 správního řádu, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí. Tento závěr odporuje judikatuře NSS (např. zejména usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS), podle kterého správní orgán rozhodující o správním deliktu musí ve výrokové části rozhodnutí uvést všechna ustanovení, která tvoří v souhrnu právní normu odpovídající skutkové podstatě správního deliktu. Pokud však správní orgán ve výrokové části rozhodnutí neuvede všechna ustanovení, která zakládají porušenou právní normu, bude třeba v každém jednotlivém případě posoudit závažnost takového pochybení. Při úvahách, zda je neuvedení určitého ustanovení ve výrokové části odstranitelné interpretací rozhodnutí, bude významné zejména to, zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil. Důležité bude též to, jaká ustanovení ve výrokové části správní orgán uvedl, a jaká neuvedl. Ke zrušení rozhodnutí bude třeba přistoupit i tehdy, nebude-li chybějící ustanovení zmíněno ani v odůvodnění rozhodnutí.

[54] Žalovaný tedy pochybil, opomněl-li ve výroku svého rozhodnutí uvést zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu správního deliktu, kterého se stěžovatelka dopustila. Městský soud se měl na základě uvedených kritérií zabývat tím, zda bylo možné napravit absenci tohoto ustanovení interpretací rozhodnutí, nebo zda bylo třeba rozhodnutí žalovaného zrušit. Vypořádání námítky, které provedl městský soud v bodu 80 svého rozsudku, navíc s nesprávným odkazem na § 70 správního řádu upravující opravu zřejmých nesprávností, nemohl NSS považovat za dostatečné.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] Z uvedených důvodů NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., a proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu. Zruší-li NSS rozsudek městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozsudku městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v této věci byly již v řízení před městským soudem důvody pro to, aby bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno, nevrátil NSS věc městskému soudu k dalšímu řízení, ale postupoval podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a zrušil též žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Závazným právním názorem NSS, vysloveným ve zrušujícím rozsudku, je žalovaný v dalším řízení vázán podle § 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.

[56] Pro úplnost NSS uzavírá, že vzhledem k charakteru shledaných vad rozhodnutí žalovaného (především jeho nesrozumitelnosti) NSS nemohl posoudit ostatní stěžovatelčiny námitky. Proti případnému novému rozhodnutí žalovaného bude stěžovatelka moci podat novou žalobu, resp. následně kasační stížnost.

[57] V dalším řízení žalovaný především vyjasní svůj právní názor ohledně závaznosti provozního řádu, od čehož odvodí možnost výkladu pojmu „*dlouhodobá odstávka*“ pomocí provozního řádu. Podle výsledku tohoto posouzení žalovaný stěžovatelce umožní seznámit se se všemi podklady případného nového rozhodnutí. V případném novém rozhodnutí žalovaný taktéž neopomene uvést všechna ustanovení skutkové podstaty správního deliktu.

[58] NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí stanovit náhradu nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník řízení (stěžovatelka) právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti žalovanému, který úspěch ve věci neměl.

[59] Stěžovatelčiny náklady v řízení o žalobě spočívaly v soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a odměně advokáta za čtyři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účast na jednání před soudem [§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], tj. v této věci $4 \times 3\,100$ Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], plus paušální částka ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 4×300 Kč. Odměna v řízení před městským soudem tak dohromady činila 16 600 Kč. Protože je advokát plátcem DPH (§ 14a advokátního tarifu), jeho odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o 21 % z částky 16 600 Kč, tedy o 3 486 Kč. Náklady řízení před městským soudem tedy celkově představovaly částku ve výši 23 086 Kč.

[60] V řízení o kasační stížnosti se jedná o soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a odměnu advokáta za jeden úkon právní služby: sepsání kasační stížnosti, tzn. 3 100 Kč + paušální částku 300 Kč. K tomu je třeba připočíst DPH z částky 3 400 Kč ve výši 714 Kč. Celkově tedy náklady řízení před NSS představovaly částku ve výši 9 114 Kč.

[61] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce k rukám jejího zástupce uhradit náhradu nákladů v celkové výši 32 200 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 28. prosince 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu