



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **JOGA LUHAČOVICE, s.r.o.**, sídlem Uherskobrodská 984, Luhačovice, zastoupené Mgr. Janem Drozdem, advokátem, sídlem Potoky 552, Zlín, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 2. 2020, č. j. MŽP/2019/570/1458, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2022, č. j. 15 A 35/2020-50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Žalobkyni byl rozhodnutím Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 7. 6. 2016 povolen provoz stacionárního zdroje znečišťování ovzduší „Regionální kompostárna Slavičín“ (dále jen „kompostárna“), v němž byl stanoven emisní limit pro pachové látky při provozu zařízení na výstupu z biofiltru a kterémkoli místě ve vzdálenosti 3 m od výrobní haly a povinnost jejich měření 1x za kalendářní rok.

[2] Na základě kontroly České inspekce životního prostředí (správní orgán prvního stupně) byla žalobkyně rozhodnutím ze dne 2. 9. 2019 shledána vinnou ze spáchání čtyř přestupků podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Přestupky spočívaly v 1. neohlášení údajů souhrnné provozní evidence, 2. nesdělení způsobu měření veličin týkajících se biofiltru, 3. neprovedení autorizovaného měření emise pachových látek do ovzduší v okolí stacionárního zdroje v roce 2017, tedy nedodržení podmínek stanovených povolením provozu kompostárny a 4. provozování proděravělého vzduchotechnického potrubí pro hygienizaci kompostárny. Za uvedené přestupky Česká inspekce životního prostředí žalobkyni udělila pokutu 500 000 Kč.

[3] Žalovaný k odvolání žalobkyně zrušil výrok rozhodnutí prvostupňového orgánu týkající se spáchání přestupku spočívajícího v provozování proděravělého vzduchotechnického potrubí a řízení o něm zastavil. Dále snížil výši pokuty za přestupky na 70 000 Kč. Ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně u Městského soudu v Praze, který žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji.

[5] Městský soud uvedl, žalobkyně nezpochybnila závěry ČIŽP a žalovaného, že se přestupků dopustila, pouze argumentovala svou nepříznivou finanční situací, což dle městského soudu svědčilo o špatném vnímání jejích povinností souvisejících s provozem kompostárny. Povinnost provádět každoroční měření byla žalobkyni známa již od nabytí právní moci povolení provozu, u nějž byl na její žádost vyloučen odkladný účinek odvolání. Žalobkyně neměla možnost úvahy, zda měření provede či nikoliv. Pokud žalobkyně věděla, že nebude schopna měření závčas provést, měla se obrátit na povolovací či kontrolní orgán, popřípadě zvážit, zda je schopna kompostárnu nadále provozovat.

[6] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nedostatečného odůvodnění výše sankce. Žalovaný dle soudu výši pokuty srozumitelně odůvodnil, když konstatoval, v jakých minimálních částkách jsou standardně ukládány pokuty za jednotlivé přestupky, jichž se žalobkyně dopustila, a dále vyložil, že nedostatečné povědomí žalobkyně o jejích povinnostech při provozu kompostárny je výrazně přitěžující okolností.

[7] Soud měl za to, že pokuta ve výši 70 000 Kč je sice citelným zásahem do hospodaření žalobkyně, nejedná se však o částku, která by mohla nadobro znemožnit její podnikání či je jinak zásadním způsobem ovlivnit, což dle soudu dokládá fakt, že žalobkyně ke dni vydání jeho rozsudku nadále existovala a vyvíjela podnikatelskou činnost. Uložení nižší sankce žalobkyni, či dokonce upuštění od jejího potrestání s poukazem na její nepříznivé hospodářské výsledky a ztrátovost kompostárny, by vedlo k tomu, že by uložená sankce neplnila svou represivní a preventivní funkci. Soud také odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž nepříznivá ekonomická situace delikventa nemůže zapříčinit stav, kdy za své protiprávní jednání tento nebude vůbec postižitelný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2017, č. j. 4 Ads 244/2016-36).

[8] Soud poukázal na skutečnost, že stanovení sankce je zpravidla věcí správního uvážení orgánu, který sankci ukládá, a podléhá pouze omezenému soudnímu přezkumu. V posuzované věci soud nezjistil, že by žalovaný správní orgán při uložení sankce žalobkyni jakkoliv vybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem, nebo že by z jeho strany došlo ke zneužití správního uvážení. Uvážení správního orgánu stran výše pokuty

pokračování

odpovídá pravidlům logického usuzování a bylo učiněno na podkladě dostatečně zjištěného skutkového stavu. Se závěry žalovaného, které se týkaly vyhodnocení jednotlivých kritérií významných z hlediska výše pokuty, se soud ztotožnil. Žalobkyni ve výsledku uložená pokuta se pohybuje při samé dolní hranici zákonné sazby, neboť představuje toliko 0,7 % maximální možné sazby. Již s ohledem na tuto skutečnost nelze sankci, která jí byla za spáchání vytykánych protiprávních jednání uložena, považovat za nepřiměřeně vysokou.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

[10] Stěžovatelka namítá, že autorizované měření bylo nařízeno Krajským úřadem Zlínského kraje bez jakékoliv konzultace s provozovatelem a bez zohlednění technických možností technologie kompostárny. Žádné ustanovení zákona o ochraně ovzduší ani norma ČSN nestanovuje dle stěžovatelky podmínku, že autorizované měření musí být provedeno za provozu hygienizačního boxu. Krajský úřad Zlínského kraje tedy tuto podmínku stanovil bez jakékoliv opory v zákoně. Stěžovatelka dále vysvětluje věcné důvody, pro které není podmínka měření emisí provozu kompostárny stanovena správně. Žádost o změnu provozních podmínek jí byla opakovaně zamítnuta. Stěžovatelka uzavírá, že nemůže být postihována za nedodržení podmínek, které byly stanoveny protiprávně.

[11] Stěžovatelka dále brojí proti uložené sankci. Ačkoliv městský soud považoval odůvodnění výše pokuty za dostatečné a srozumitelné, dle stěžovatelky žalovaný nekonkretizoval skutkově obdobné případy, na jejichž základě posuzoval obvyklou výši pokuty. Městský soud dále nedostatečně posoudil a zohlednil stěžovatelčinu finanční situaci. Stěžovatelka neměla v roce 2016 výsledek hospodaření 1 818 000 Kč, jak uváděl žalovaný. Na základě rozhodnutí Ministerstva financí měla vrátit z dotace kompostárny více než 14 milionů Kč. Pouze s ohledem na skutečnost, že se proti rozhodnutí odvolala, a to tak nenabýlo právní moci, tuto skutečnost nezahrnula do účetnictví roku 2016. Uložená sankce je tak pro ni likvidační.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že povolovací orgán má zákonné zmocnění stanovit způsob, podmínky a četnost zjišťování úrovně měření zakotvené v § 12 odst. 4 písm. b) zákona o ochraně ovzduší. Jedná se však o námitku, která nedopadá na projednávanou věc. Ve vztahu k námitkám týkajícím se uložené sankce žalovaný poukazuje na to, že špatná ekonomická situace nemůže zapříčinit stav naprosté nepostižitelnosti za protiprávní jednání. Stěžovatelka měla po dobu, kdy nebyla schopna zajistit dodržování technologických postupů a potřebnou míru kontroly vlivu provozu na okolí, kompostárnu uzavřít. Pokud by byla ekonomická situace posuzována výhradně na základě daňové ztráty, každý, kdo by vykázal daňovou ztrátu, by se zprostil plnění povinností stanovených zákonem či rozhodnutím.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[14] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Stěžovatelka v první části kasační stížnosti namítá, že podmínka, za jejíž nesplnění byla sankcionována, byla stanovena v rozporu s právními předpisy. Takovou námitku však nevznesla v řízení před městským soudem, ačkoliv tak učinit mohla. Z toho důvodu je uvedená námitka nepřipustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se jí nemohl zabývat. Nad rámec však Nejvyšší správní soud poznamenává, že ani pokud by uvedená námitka přípustná byla, nemohla by mít jakýkoliv vliv na výsledek nynějšího řízení. V rámci přezkumu rozhodnutí o přestupku soud není oprávněn zkoumat zákonnost jiného rozhodnutí, jímž byly stanoveny podmínky pro provoz a jemuž svědčí presumpce správnosti. Tvrdí-li stěžovatelka, že správní orgány pochybily při stanovení podmínek provozu kompostárny, měla se obrátit na soud v daném řízení, což dle vyjádření žalovaného neučinila.

[16] Další stěžovatelčiny námitky míří proti výši sankce, jež jí byla za přestupky uložena.

[17] Městský soud stěžovatelce správně vysvětlil, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře správního uvážení, tj. diskreční pravomoci správního orgánu, a podrobit správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo uvážení zneužil. Nahradit správní uvážení uvážením soudním je možné toliko v případě, že by sankce uložená správním orgánem byla ve zjevně nepřiměřené výši (tzv. moderační právo soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.). Soudu tedy není dán prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce (srov. rozsudek ze dne 7. 11. 2019, č. j. 1 As 63/2019-33, odst. [23], nebo ze dne 14. 12. 2020, č. j. 4 As 230/2020-45, odst. [36], a v nich citovanou judikaturu).

[18] Ve shodě s městským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že žalovaný výši pokuty dostatečně odůvodnil a v souladu se shora nastíněnými kritérii přezkumu ji nepovažuje za vybočující ze zákonných mezí či stanovenou svévolně.

[19] Žalovaný konstatoval pochybení správního orgánu prvního stupně, který uložil pokutu nepřiměřeně vysokou.

[20] Pokuta byla ukládána na základě § 25 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, který stanoví horní hranici pokuty na 10 000 000 Kč. Uložená pokuta tak představuje méně než 1 % z maximální možné výměry, a to ačkoliv stěžovatelka byla trestána za 3 přestupky. Uloženou sankci nelze hodnotit jako nezákonnou ani z důvodu, že žalovaný neuvedl konkrétní skutkově obdobné případy, z nichž by byla zřejmá obvyklá výše ukládaných pokut, kterou prezentoval. Vzhledem k výši uložené pokuty pak nelze přisvědčit namítanému likvidačnímu charakteru pokuty. Pokuta je likvidační tehdy, jestliže znamená takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost (nález ÚS ze dne 13. 8. 2002,

pokračování

sp. zn. Pl. ÚS 3/02). O takové situaci nelze v případě subjektu, jakým je stěžovatelka, u pokuty ve výši 70 000 Kč uvažovat. Stěžovatelčiny obraty se pohybují ve zcela odlišných částkách a ve vztahu k celkovému výsledku hospodaření (ať už kladnému či zápornému) je uvedená suma relativně zanedbatelná.

[21] Nadto je nutno podotknout, že stěžovatelka žalovanému své majetkové poměry komplexně nesdělila, v odvolání namítala pouze obecně příliš vysokou částku uložené pokuty a tvrdila, že správní orgán prvního stupně se ji vysokými pokutami snaží zlikvidovat. Konkrétně se vyjadřovala pouze ke ztrátě z provozu kompostárny, městský soud však stěžovatelce vysvětlil, že rozhodné jsou hospodářské výsledky z jejího podnikání jako celku. Není tedy možné vytýkat žalovanému, že vycházel z veřejně dostupných informací o hospodaření stěžovatelky, které poskytuje sbírka listin obchodního rejstříku, jak to nyní stěžovatelka v kasační stížnosti činí (srov. odst. [38] usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí městského soudu ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. května 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu