



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupíčkové a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **EAF protect s. r. o.**, se sídlem Podnikatelská 160/4, Cheb, zastoupena JUDr. Mgr. Tomášem Sequensem, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2021, č. j. 14 A 82/2020-45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2021, č. j. 14 A 82/2020-45, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2020, č. j. MZP/2020/500/384, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 28 570 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Mgr. Tomáše Sequense, advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 6. 2020, č. j. MZP/2020/500/384, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“) ze dne 29. 1. 2020, č. j. ČIŽP/OTOIP/2020/444. Tímto rozhodnutím byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání dvou přestupků podle zákona č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o látkách“). Podle správních orgánů se žalobkyně prvního přestupku podle § 18a odst. 2 písm. g) uvedeného zákona dopustila tím, že překročila kvótu pro množství fluorovaných skleníkových plynů uváděných na trh, která jí byla přidělena na rok 2017 dle

čl. 16 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 ze dne 16. 4. 2014, o fluorovaných a skleníkových plynech (dále též „nařízení“), a to o 143 tun ekvivalentu CO₂. Druhý přestupek podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona spočíval v tom, že žalobkyně nepředala ve stanovené lhůtě osobě, která je držitelkou certifikátu ke zneškodnění regulovaných látek, 156 kg halonu 1011 a 176 kg halonu 1201. Za spáchání popsaných přestupků jí byla uložena pokuta ve výši 120 000 Kč.

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Neshledal namítanou vnitřní rozpornost výroku o trestu a odůvodnění, resp. samotného odůvodnění v části týkající se pokuty. Skutečnost, že byl žalobkyni uložen úhrnný správní trest za nejprísneji trestný přestupek, nic nemění na její odpovědnosti za spáchání obou přestupků. Jedná se o projev absorpční zásady při trestání souběhu přestupků. Odpovědnost žalobkyně za spáchání mírněji trestného přestupku byla zohledněna jako přitěžující okolnost. Nedošlo proto ani k porušení zákazu dvojího přičítání. S ohledem na obsah spisového materiálu správní orgány rovněž nepochybily v úvaze o tom, že výše pokuty není pro žalobkyni likvidační. Řádně též vysvětlily, proč byla uložena právě v dané výši. Po správních orgánech nelze požadovat, aby prováděly matematický výpočet vlivu každé jednotlivé okolnosti na výši pokuty. Tím by byla vyloučena individualizace správního postihu.

[3] Dále se městský soud zabýval výkladem čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení, který upravuje výjimku z množstevní kvóty pro uvádění částečně fluorovaných uhlovodíků (dále též „F-plyny“) na trh, a to konkrétně jsou-li „*dodávány přímo výrobcem nebo dovozcem pro použití ve vojenském zařízení*“. Dovedil, že dodání musí být přímé, bez prostředníka, aby bylo možné přesvědčivě doložit, že F-plyny byly užity právě k dosažení účelu výjimky. Přisvědčil přitom žalobkyni, že účel přímého dodání F-plynů dovozcem nevyžaduje, aby byla ve smluvním vztahu s uživatelem nebo vlastníkem vojenského zařízení. Pro uplatnění dané výjimky je podstatné pouze to, aby žalobkyně jako dovozce F-plynu sama tuto látku dodávala do vojenského zařízení, byť by tak činila jako subdodavatel na účet společnosti Kidde-Deugra Brandschutzsysteme GmbH (dále též „KDB“). Žalobkyně nicméně nedoložila, že by bezprostředně dodala F-plyny do vojenského zařízení. Předložené důkazy nevypovídají ničem o vztahu mezi společností KDB a správcem vojenského zařízení, ani o doplnění F-plynu do vojenského zařízení žalobkyní na účet KDB. Osvědčovaly pouze dodání F-plynu společnosti KDB, avšak žalobkyně nebyla s to ovlivnit způsob, kterým společnost KDB dále nakládala s F-plynem. Žalobkyně ani neoznačila žádné další skutečnosti, které by její tvrzení potvrdily, protože správní orgány nebyly povinny tuto verzi skutkového děje dále vyšetřovat. Městský soud současně neshledal důvod položit předběžnou otázku k výkladu daného článku Soudnímu dvoru EU.

[4] V případě druhého skutku městský soud konstatoval, že se žalobkyně sice bránila aktivně tvrzením o pochybení pracovníka při vedení evidence regulovaných látek a odkazem na evidenci uloženou v halonové bance za rok 2017, avšak z předložených důkazů není zřejmé, zda byla váha halonu skutečně uvedena včetně váhy obalu. Není tedy jasné, zda k pochybení při vedení evidence došlo a jaká byla případně skutečná váha halonu 1011 a 1201. Námitka žalobkyně proto neměla vliv na kontrolní zjištění ze dne 3. 3. 2019

pokračování

a nemohla důvodně zpochybnit výsledek kontroly. Správní orgány se mohly spolehnout na to, že kontrolní zjištění popisovalo stav věci, o němž panovaly pouze nepodložené pochybnosti. Zásada materiální pravdy totiž není absolutní, a nemůže znemožňovat účinné vedení přestupkového řízení.

III.

[5] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Zdůraznila, že v řízení před správními orgány i městským soudem byl klíčovou otázkou výklad čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení. Správní orgány zastávaly názor, že pro aplikaci této výjimky je rozhodující existence přímého smluvního vztahu mezi stěžovatelkou a veřejnoprávním subjektem provozujícím vojenské zařízení. Městský soud tomuto výkladu nepřisvědčil a dal za pravdu stěžovateli, že rozhodné je dodání F-plynů přímo do vojenského zařízení. Překvapivě však žalobu zamítl, neboť dále dospěl k nesprávnému závěru, že ze stěžovatelkou předložených důkazů nevyplývá dodání F-plynů přímo pro použití ve vojenském zařízení. Společné prohlášení stěžovatelky a společnosti KDB ze dne 28. 6. 2016 (dále též „společné prohlášení“) přitom potvrzuje, že F-plyny používané společností KDB jsou používány výlučně pro vojenské účely. Pokud měl soud přesto důkazy předložené stěžovatelkou za nedostatečné, měl ji dle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 118a odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“) vyzvat k označení potřebných důkazů. Stěžovatelka proto doložila ke kasační stížnosti další důkazy, které mají prokazovat, že F-plyny dodává přímo pro použití ve vojenských zařízeních jako subdodavatel KDB.

[6] K druhému z přestupků stěžovatelka namítla, že nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgány se totiž řádně nezabývaly jejím tvrzením, že do evidence regulovaných látek byla chybou lidského faktoru zanesena váha přijímaných regulovaných látek včetně váhy obalů. Evidence tak neodpovídala skutečnému stavu. Městský soud pak pochybil, pokud uvedl, že žalovaný nebyl povinen se danou námitkou zabývat, jelikož byla vznesena teprve v žalobě. Odvolání směřovalo proti rozhodnutí ČIŽP v celém jeho rozsahu. Nemělo však všechny náležitosti, protože měl žalovaný stěžovatelku vyzvat k jejich odstranění a měl jí k tomu poskytnout přiměřenou lhůtu. Jelikož tak neučinil, dopustil se zásahu do procesních práv stěžovatelky. Městský soud pochybil, pokud tento nezákonný postup aproboval.

[7] Stěžovatelka rovněž zopakovala námitku, že výrok o pokutě je v rozporu s odůvodněním. Výrokem je stěžovatelka trestána za dva přestupky, z odůvodnění je však jednoznačné, že sankce je uložena pouze za spáchání jednoho přestupku a druhý má být výhradně přítěžující okolností. Správní orgány postupovaly v rozporu se zásadou *ne bis in idem*, pokud je stěžovatelka za jeden skutek potrestána a současně je tento hodnocen jako přítěžující okolnost. Krom toho správní orgány nezohlednily všechna zákonem stanovená hlediska při stanovení výše sankce. Výše pokuty je též zjevně nepřiměřená. Nadto se správní orgány vůbec nezabývaly majetkovými poměry stěžovatelky. Jejich povinností bylo také řádně odůvodnit, jaký vliv na konečnou výši pokuty měla jednotlivá hlediska, která vzaly v úvahu. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu i žalovaného a věc vrátil ČIŽP k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zhodnotil veškeré podklady pro účely aplikovatelnosti čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení, byť městský soud nepřisvědčil jeho výkladu, že nařízení vyžaduje tzv. přímý smluvní vztah. Městský soud však dovodil, že stěžovatelka musí předmětnou látku dodávat přímo do vojenského zařízení a po posouzení obsahu správního spisu dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, tedy že stěžovatelka neprokázala přímé dodávky dané látky. Podle žalovaného je pak ve správním soudnictví vyloučena aplikace § 118a odst. 3 o. s. ř. Veškeré důkazní návrhy ke zpochybnění skutkových závěrů žalovaného měla stěžovatelka učinit ve správním řízení, nejpozději při jednání před soudem. S ohledem na to, jaká skutková otázka byla předmětem sporu, neshledal žalovaný rozsudek městského soudu překvapivým. Zbylé kasační námitky označil žalovaný za opakování námitek žalobních, odkázal tudíž na své vyjádření k žalobě a ztotožnil se se závěry městského soudu. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[9] 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.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského (městského) soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským (městským) soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského (městského) soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele.

pokračování

Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Uvedení kasačních námitek tedy nelze nahradit pouhým zopakováním či parafrází námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námítka směřují proti jiným rozhodnutím, než která jsou předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Stěžovatel samozřejmě může v kasační stížnosti žalobní argumentaci (popřípadě argumentaci uvedenou v odvolání) zopakovat; například tehdy, pokud krajský (městský) soud argumentaci obsaženou v žalobě dostatečně nevypořádal, popřípadě neshoduje-li se stěžovatel s jejím skutkovým či právním posouzením. Vždy by však měl výslovně uvést, které závěry krajského (městského) soudu pokládá za nedostatečné, respektive nesprávné a z jakých důvodů. Neučiní-li tak, je Nejvyšší správní soud oprávněn zabývat se posouzením zákonnosti napadeného rozsudku soudu pouze v rovině obecné. V opačném případě by totiž rovněž popřel dispoziční zásadu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 137/2015-45).

[12] Vázán výše uvedenými východisky posoudil Nejvyšší správní soud kasační stížnost. Nejprve se zabýval námitkami, v nichž stěžovatelka dovozovala nezákonnost uložené pokuty. Konkrétně stěžovatelka namítala rozpor mezi výrokem rozhodnutí ČIŽP o uložení pokuty a jeho odůvodněním, dále její zjevnou nepřiměřenost, nedostatečné odůvodnění její výše a nezohlednění veškerých relevantních hledisek při stanovení její výše. Stěžovatelka v tomto ohledu téměř doslova zopakovala námitky uplatněné v žalobě. Její argumentace tedy směřuje pouze vůči rozhodnutí správních orgánů a nijak nereflktuje vypořádání daných žalobních námitek ze strany městského soudu. Městský soud se přitom uvedenými námitkami podrobně zabýval v bodech 28-44 napadeného rozsudku, kde na ně řádným a přezkoumatelným způsobem odpověděl. Vysvětlil stěžovatelce, že byla shledána vinnou ze spáchání dvou přestupků, za což jí byl uložen úhrnný správní trest v podobě pokuty za nejprísněji trestný přestupek podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o látkách s tím, že druhý přestupek byl hodnocen jako přitěžující okolnost. Dále vyložil absorpční zásadu a ozřejmil, proč při její aplikaci nedochází k dvojímu přičítání. K námitce stran nezohlednění majetkových poměrů pak městský soud zdůvodnil, proč podle něj nebyly správní orgány povinny z úřední povinnosti podrobně zjišťovat majetkové poměry stěžovatelky. Stěžovatelka však na tuto konkrétní argumentaci městského soudu nijak nereaguje a pouze reprodukuje své žalobní námitky. Tyto námitky proto nelze projednat, neboť nesměřují proti rozhodovacím důvodům městského soudu. Jsou tak nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírají o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na výslovné vypořádání námitek městským soudem, proti kterému původní argumentace stěžovatelky nemůže obstát.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal ani obecně namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Městský soud plně dostal požadavkům ustálené judikatury kladeným na odůvodnění soudních rozhodnutí (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97,

č. 85/1997 Sb. ÚS, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52 a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76). Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu vycházel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný.

[14] Stěžovatelka dále namítla překvapivost rozsudku městského soudu spočívající v jeho postupu při posouzení důvodnosti námítky týkající se přestupku podle § 18a odst. 2 písm. g) zákona o látkách. Podle tohoto ustanovení platí, že *[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba, která uvádí na trh fluorované skleníkové plyny, zařízení nebo výrobky podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014, se dopustí přestupku tím, že v rozporu s tímto nařízením překročí kvótu pro množství fluorovaných skleníkových plynů uváděných na trh, která jí byla přidělena podle čl. 16 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 nebo která jí byla převedena podle čl. 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014.* Mezi stěžovatelkou a správními orgány bylo sporné, zda se na stěžovatelku vztahuje výjimka z kvóty pro množství fluorovaných skleníkových plynů uváděných na trh, která je upravena v čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení. Tato výjimka platí pro *částečně fluorované uhlovodíky, které jsou dodávány přímo výrobcem nebo dovozcem pro použití ve vojenském zařízení.* Podle stěžovatelky vyložil městský soud citované ustanovení nařízení odlišně od žalovaného, a potvrdil správnost jejího výkladu. Následně však přesto shledal její námitku nedůvodnou, neboť podle něj stěžovatelka nedoložila, že přímo plní F-plynem systémy, které jsou součástí vojenských zařízení.

[15] Podle stěžovatelky ji měl městský soud poté, co se ztotožnil s jejím právním názorem, poučit podle § 118a odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. Dle § 118a odst. 3 o. s. ř. platí, že *[z]jistí-li předseda senátu v průběhu jednání, že účastník dosud nenavrhł důkazy potřebné k prokázání všech svých sporných tvrzení, vyzve jej, aby tyto důkazy označil bez zbytečného odkladu, a poučí jej o následcích nesplnění této výzvy.*

[16] K posouzení této dílčí námítky je podstatné odpovědět na otázku, zda se citované ustanovení o. s. ř. vztahovalo rovněž na řízení před městským soudem, neboť v případě přezkumu správních rozhodnutí správními soudy se jedná o samostatný typ řízení, oddělený od systému civilního soudnictví. Tento typ řízení se řídí s. ř. s., jakožto vlastním procesním předpisem. Přiměřené použití o. s. ř. na základě § 64 s. ř. s. je třeba považovat za výjimečné a uplatňující se pouze v případech, na které ustanovení s. ř. s. vůbec nedopadají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2006, č. j. 8 As 33/2005-52). Navíc je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle hlavy II. s. ř. s. ovládáno dispoziční zásadou a zásadou koncentrace řízení (srov. rozhodnutí Ústavního soudu, ze dne 6. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 683/04, ze dne 6. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 89/06, a ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08). Zákonným předpokladem pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu je také to, že žalobce napadá až rozhodnutí odvolacího správního orgánu, a tedy již zpravidla „prošel“ dvojinstančním správním řízením [§ 68 písm. a) s. ř. s.].

[17] Ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu proto s ohledem na výše uvedené dospěla k závěru, že použití § 118a o. s. ř. v řízení před správními soudy nepřichází v úvahu. Účastníci tohoto řízení i soudy samotné jsou oproti civilnímu řízení při jednání v odlišné

pokračování

situaci. Účastníkům řízení jsou v momentu, kdy je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu přípustná, známy právní názory správních orgánů I. a II. stupně, navíc se již jednou musely proti právnímu názoru správního orgánu vyjádřit. Po podání žaloby jsou pak před projednáním žaloby správnímu soudu k dispozici závěry správních orgánů I. a II. stupně podložené správním spisem, názory účastníků správního řízení a názor žalobce. Z podaných opravných prostředků jsou navíc zpravidla dopředu známy sporné body. Vzhledem k výše uvedené rozdílné výchozí pozici při jednání, dispoziční zásadě a zásadě koncentrace řízení, již tedy není nutné jednání před správními soudy formalisticky procesně svazovat tak, jak činí § 118a o. s. ř. Správním soudům tak na rozdíl od soudů rozhodujících v civilním nalézacím řízení v prvním stupni z § 118a o. s. ř. nevyplývají žádné procesní povinnosti, jejichž porušení by mělo vliv na zákonnost rozhodnutí (viz rozsudky tohoto soudu ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012-102, ze dne 8. 6. 2016, č. j. 5 As 140/2015-41, ze dne 23. 11. 2016, č. j. 3 As 37/2016-36, ze dne 1. 7. 2021, č. j. 4 As 109/2020-107, ze dne 24. 11. 2020, č. j. 4 Azs 175/2020-49 a další).

[18] Přestože se však výše uvedené ustanovení o. s. ř. v případě řízení vedeného před správními soudy přímo nepoužije, vztahuje se i na tento typ řízení zákaz tzv. „překvapivých rozhodnutí“. Jedná se totiž o ústavní princip vycházející především z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“). Za „překvapivá rozhodnutí“ lze přitom označit taková rozhodnutí, ve kterých nebylo možno na základě zjištěného skutkového stavu předvídat rozhodnutí soudu. Rozhodnutím za těchto okolností dochází k odepření možnosti právně a skutkově argumentovat ve vztahu k otázce, která se jeví jako významná pro rozhodnutí soudu. Stěžovateli by tak v takovém případě bylo znemožněno reálně a efektivně hájit před soudem svá práva (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. II. ÚS 523/02, 12/2003 Sb. ÚS, ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 220/04, 129/2004 Sb. ÚS, ze dne 12. 10. 2005, sp. zn. II. ÚS 322/03, 198/2005 Sb. ÚS a ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. II. ÚS 503/05, 76/2006 Sb. ÚS). Konkrétně v nálezu ze dne 18. 10. 1999, sp. zn. IV. ÚS 279/99 (publ. pod N 142/16 SbNU 63), Ústavní soud uvedl: *„Změna právního názoru soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů je nevyhnutelně důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, jestliže soud dospěje k závěru, že správní rozhodnutí posoudilo věc nesprávně a nejde přitom o případ, kdy účastník, ačkoliv zákon porušen byl, na svých právech nebyl nijak dotčen. V projednávané věci však soud poté, co dospěl k závěru o nesprávnosti posouzení věci správním rozhodnutím, sám právně i skutkově ‚vykročil‘ jiným směrem a předejmul stanovisko, jež by v prvním sledu měl zaujmout správní orgán. V takových případech je totiž účastníkům zcela uzavřena cesta k tomu, aby mohli předložit důkazy, které z dosavadního pohledu se neukazovaly jako relevantní, byť důkazní břemeno zde může být na straně účastníka, a navíc je takovým soudním rozhodnutím věc posunuta do roviny nepřezkoumatelnosti.“* Obdobně lze odkázat na právní větu k rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 6. 1. 1995, č. j. 6 A 185/93-24: *„Jestliže žalobce důvodně tvrdí nesprávnost právního posouzení věci žalovaným, a jestliže nesprávnost právních závěrů je podstatná pro rozhodnutí správního orgánu, soud toto rozhodnutí zruší. Žalobu nelze zamítnout proto, že výrok správního rozhodnutí může popřípadě obstát z jiných soudů zřejmých právních důvodů, o které však své rozhodnutí správní orgán neopřel a ani se jimi nezabýval.“* Z logiky citovaných právních názorů vychází i judikatura Nejvyššího správního soudu, viz např. rozsudky ze dne 27. 8. 2009, č. j. 4 As 30/2008-102; ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65, č. 1469/2008 Sb. NSS, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS, či ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 206/2014-48).

Přiměřeně lze odkázat také na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 3. 2022, č. j. 1 Afs 334/2017-208.

[19] V projednávané věci lze přisvědčit stěžovateli, že městský soud nevyložil čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení shodně jako správní orgány. Správní orgány při výkladu uvedeného ustanovení usoudily, že se na stěžovatelku nemůže vztahovat, protože tato dodává F-plyny dle doložených faktur a společného prohlášení německé společnosti KDB, která je má teprve dodávat pro použití ve vojenských zařízeních armád členských států NATO. I pokud by stěžovatelka dodávala F-plyny pro použití ve vojenském zařízení, jedná se o dodávku nepřímo přes prostředníka. Výjimka se podle nich uplatní pouze tehdy, pokud jsou F-plyny dodávány rovnou uživateli vojenských zařízení. Správní orgány tedy vyložily výjimku uvedenou v čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení tak, že tato se uplatní pouze v případě existence přímého (nezprostředkovaného) odběratelsko-dodavatelského vztahu mezi dodavatelem F-plynů a (veřejnoprávním) subjektem či jeho organizační složkou, jež takovou vojenskou techniku vlastní a provozuje. Naproti tomu městský soud vyložil uvedené ustanovení tak, že není podstatná existence smluvního vztahu s vlastníkem (provozovatelem) vojenského zařízení, nýbrž fakticita dodání F-plynů do vojenského zařízení. Konkrétně městský soud v bodě 53 napadeného rozsudku uvedl, že „[ú]čel přímého dodání F-plynu dovozcem nevyžaduje, aby žalobkyně byla ve smluvním vztahu s uživatelem nebo vlastníkem vojenského zařízení, protože smlouva sama o sobě nevypovídá o přímém dodání F-plynu. Nemluví o tom, že čl. 15 odst. 2 pododst. 2 písm. d) nařízení takovou podmínku výslovně nestanovuje. Žalobkyně může dodávat F-plyn pro subjekt obchodující s protipožárními a protivýbušnými systémy do mobilních vojenských zařízení, které jsou používány v armádách NATO. **V takovém případě je však pro uplatnění výjimky z množstevní kvóty podstatné, aby žalobkyně, jako dovozce F-plynu, sama tuto látku dodávala do vojenského zařízení, byť by tak činila jako subdodavatel na účet třetí osoby (společnosti KDB). Mezi žalobkyní a vojenským zařízením nesmí být prostředník. Tato striktní podmínka má předejít tomu, aby byl způsob užití F-plynu mimo sféru vlivu dovozce, který odpovídá za dodržení kvót dle čl. 15 odst. 1 pododst. 2 nařízení, tzn. též za naplnění výjimky ospravedlňující překročení kvót**“ (zdůrazněno soudem).

[20] Městský soud tedy sice neaproboval výklad žalovaného, který aplikaci výjimky podmiňoval existencí přímého smluvního vztahu s vlastníkem (provozovatelem) vojenského zařízení, avšak současně dospěl k závěru, že důkazní prostředky předložené stěžovatelkou ve správním a soudním řízení nedokládají splnění podmínky pro uplatnění výjimky tak, jak ji vyložil městský soud. Neobsahují totiž důkaz o montáži lahví F-plynu dodávaných stěžovatelkou do vojenských zařízení: „Společné prohlášení neurčovalo, do jakého vojenského zařízení byl F-plyn žalobkyní dodán, komu vojenské zařízení patřilo, kdy proběhla údržba tohoto zařízení a na základě čeho, ani kolik F-plynu bylo za tímto účelem spotřebováno. Faktury vypovídaly pouze o koupi F-plynu společností KDB. Tyto důkazy neosvědčovaly přímé dodání F-plynu žalobkyní do vojenského zařízení, nýbrž dodání F-plynu společností KDB. Žalobkyně nepoukázala na žádné další skutečnosti, které by její tvrzení potvrdily, pročez žalovaný nebyl povinen tuto verzi skutkového děje dále vyšetřovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, č. j. 2 As 78/2010-49).“

[21] Nejvyšší správní soud považuje postup městského soudu ve shodě se stěžovatelkou za překvapivý. Městský soud sice ve shodě se stěžovatelkou odmítl výklad čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení, který zaujaly správní orgány. Avšak místo toho, aby věc vrátil žalovanému

pokračování

k dalšímu řízení, v němž by byl stěžovatelce dán prostor navrhnout případně další důkazy ohledně splnění podmínek pro uplatnění výjimky ve světle výkladu daného článku městským soudem, dospěl k závěru, že stěžovatelkou doposud předložené důkazy (které dokládala v kontextu nesprávného výkladu správních orgánů), neosvědčují splnění podmínky uvedené v čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení. Stěžovatelce tak byla fakticky odepřena možnost předložit důkazy ve vztahu k otázce, která byla esenciální pro posouzení toho, zda skutečně spáchala přestupek dle § 18a odst. 2 písm. g) zákona o látkách. Jestliže správní orgány hodnotily stěžovatelkou předložené důkazy pouze optikou toho, zda prokazují existenci přímého smluvního vztahu s vlastníkem (provozovatelem) vojenského zařízení, je pochopitelné, že stěžovatelka již další důkazy pro prokázání skutečného dodání lahví s F-plyny pro použití ve vojenském zařízení nepředkládala a soustředila svou obranu na nesprávnost výkladu správních orgánů. Nebylo by logické, aby se stěžovatelka mimo právní argumentaci zaměřila rovněž na další prokazování skutkových okolností, a to směrem k výkladu čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení odlišnému od toho, který poskytly správní orgány. Po stěžovatelce nelze spravedlivě požadovat, aby i přes stanovisko správních orgánů k aplikaci výjimky předkládala případné další důkazy směřující k prokázání fakticity dodávek. Za tohoto stavu proto městský soud nemohl spolehlivě učinit závěr o tom, zda byla prokázána (jiná) skutková okolnost, která je podle jeho výkladu rozhodná. Závěr o neprokázání přímého dodání F-plynu pro použití ve vojenském zařízení je tedy z tohoto pohledu předčasný, jelikož stěžovatelce nebyl poskytnut dostatečný a racionální prostor k prokazování skutkových okolností vzhledem k výkladu daného článku, který zaujal teprve městský soud. Bylo namístě, aby městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro jeho nesprávný právní názor a stěžovatelce bylo v souladu s čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny zaručeno právo na reálnou a efektivní možnost účastníků řízení jednat před soudem, spočívající v oprávnění právně i skutkově argumentovat.

[22] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud připomíná, že v čl. 15 odst. 2 písm. d) nařízení obsahuje nejen podmínku *přímého* dodávání F-plynů výrobcem či dovozcem, ale tuto spojuje s jejich dodáváním *pro použití* ve vojenském zařízení. Tuto podmínku nelze chápat tak, že by snad sama stěžovatelka nutně musela lahve obsahující F-plyny „montovat“ do vojenského zařízení ve smyslu jeho definice v čl. 2 bodu 35), respektive že by musely být ve vztahu k vojenskému zařízení samostatnou dodávkou, nýbrž že tyto mohou být součástí jiné generální (komplexnější) dodávky, jež bude prokazatelně použita právě a pouze ve vojenském zařízení. Z řetězce důkazních prostředků tedy musí vyplývat, že právě tímto způsobem společnost KDB naložila s dodávkami stěžovatelky v rámci jejich spolupráce, tedy že je takové použití fakticky zajištěno.

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené nepřistoupil k provedení důkazů, které stěžovatelka navrhla v kasačním řízení pro prokázání svého tvrzení o přímém dodávání F-plynů pro použití ve vojenském zařízení. Za uvedené situace by bylo jejich provedení nadbytečné. Krom toho platí, že správní soud je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu primárně orgánem, který přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, nikoliv orgánem nalézacím (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS). Stěžovatelka může provedení těchto důkazů navrhnout ve správním řízení.

[24] Byť Nejvyšší správní soud shledal, že je namístě rozhodnutí městského soudu i žalovaného zrušit, zabýval se dále stěžovatelkou tvrzeným porušením zásady materiální pravdy při posuzování přestupku dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o látkách, neboť posouzení tohoto přestupku je nezávislé na zrušujícím důvodu. Nutno předeslat, že i v této části stěžovatelka do značné míry pouze zkopírovala či parafrázovala svá žalobní tvrzení, a to zejména v části, v níž namítala, že nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zde stěžovatelka zopakovala svou žalobní argumentaci, že chybou lidského faktoru došlo k zanesení váhy přijímaných regulovaných látek do evidence včetně váhy obalů, a tato skutečnost byla správními orgány reflektována pouze obecným tvrzením, že zmiňované pochybení nemá vliv na závěry uvedené v protokolu ČIŽP ze dne 3. 9. 2019 a není omluvitelné.

[25] Otázkou porušení zásady materiální pravdy při zjišťování skutkového stavu ve vztahu k přestupku dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o látkách se městský soud na platformě téže argumentace řádně zabýval v bodech 67-70 napadeného rozsudku. Poukázal zejména na to, že stěžovatelka ke svému tvrzení o pochybení při vedení evidence odkázala právě na tuto evidenci, z níž však vůbec není zřejmé, zda do evidence skutečně vstupovala váha halonu včetně obalu. Nad rámec nepodložených pochybností o správnosti evidence tedy nenabídla nic, z čeho by bylo možné tvrzené pochybení dovodit. V kasační stížnosti přitom stěžovatelka závěr městského soudu nijak nerozporuje. V tomto rozsahu tak její námitky nelze projednat, neboť nesměřují proti rozhodovacím důvodům městského soudu. Jsou tak nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírají o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Ani v tomto případě se totiž nejedná o pouhé setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na výslovné vypořádání námitek městským soudem, proti kterému původní argumentace stěžovatelky nemůže obstát.

[26] Nad rámec nepřipustných námitek stěžovatelka vytkla ČIŽP nesprávný skutkový závěr, že obdržela ke zneškodnění regulovaných látek od ministra životního prostředí dotaci. Stěžovatelka však žádnou dotaci neobdržela.

[27] Nejvyšší správní soud považuje uvedenou skutečnost za zcela irelevantní v kontextu projednávaného případu. I z rozhodnutí ČIŽP je zřejmé, že se jedná pouze o podpůrný argument. Je tedy sice vadou, že ČIŽP promítla do svého rozhodnutí skutkový závěr, který nemá oporu ve správním spise. Tato vada však nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správních orgánů. Okolnost, zda stěžovatelka nějakou dotaci na danou činnost obdržela, nevypovídá vůbec nic o tom, zda při vedení příslušné evidence došlo k pochybení. Bylo na stěžovatelce, aby předložila takové důkazy, z nichž by plynulo, že se na údaje v evidenci nelze spoléhat. Jak již uvedl městský soud, stěžovatelka namísto toho nabídla pouze nepodložené pochybnosti.

[28] Stěžovatelka se pak rovněž vymezila proti závěru městského soudu, dle něž žalovaný nebyl povinen se zabývat správností evidence s ohledem na to, že stěžovatelka v tomto ohledu nevznesla v odvolání žádnou námitku. Podle stěžovatelky bylo z odvolání jasné, že směřuje proti rozhodnutí ČIŽP v celém jeho rozsahu, tedy i proti výroku vztahujícímu se k přestupku dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o látkách. A jelikož její odvolání mělo v této části nedostatky, byl žalovaný povinen stěžovatelku vyzvat k jejich odstranění – konkrétně

pokračování

k doplnění údajů o tom, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí ve vztahu k tomuto přestupku.

[29] Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s tím, že by podané odvolání mělo vady, pro něž by měl žalovaný stěžovatelku vyzývat k jejich odstranění. Stěžovatelka v odvolání brojila proti výši uložené pokuty a rozporovala závěry ČIŽP týkající se překročení kvóty pro množství F-plynů uvedených na trh. Z obsahu odvolání nevyplývá, že by stěžovatelka chtěla brojit i proti dalším závěrům, konkrétně těm, v nichž ČIŽP spatřovala spáchání přestupku dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o látkách. I pokud by tomu tak však bylo, rozhodně není povinností správního orgánu vyzývat odvolatele, aby doplnil své odvolání o právní argumentaci za situace, kdy odvolání již právní argumentaci obsahuje. Správní orgán není povinen, a dokonce ani nemůže v tomto nahrazovat činnost odvolatele. Pokud tedy stěžovatelka chtěla, aby se žalovaný vyjádřil k dodržení zásady materiální pravdy ve vztahu k přestupku podle dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o látkách, byla povinna vznést odpovídající námitky. Pokud tak neučinila, neměl žalovaný *de facto* ani na co reagovat. Tato námitka stěžovatelky je tak nedůvodná.

[30] Nejvyšší správní soud tedy přisvědčil stěžovateli, že rozhodnutí městského soudu bylo ve vztahu k přestupku dle § 18a odst. 2 písm. g) zákona o látkách překvapivé, neboť za nastalé situace měl městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto neměl jinou možnost než zrušit rozhodnutí městského soudu i žalovaného. Pro žalovaného je v tomto případě závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu: „*v případech, kdy o věci rozhoduje nejen krajský soud, ale posléze i Nejvyšší správní soud, je rovněž nutno vyslovené právní názory v obou rozhodnutích vnímat jako komplex. Závazný právní názor soudu je tedy spojením závěrů vyslovených krajským soudem spolu s reakcí na argumenty kasační stížnosti, případně závěry činěné z moci úřední, které uvede ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud, bez ohledu na to, zda jde o výrok kasační, zamítavý či odmítavý.*“ Žalovaný zejména stěžovateli umožní, aby navrhla další důkazy k prokázání skutečného dodání lahví s F-plyny pro použití ve vojenském zařízení ve smyslu bodu [22] výše.

[31] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného, rozhodl také o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatelka měla ve věci úspěch, náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému, který úspěch neměl.

[32] Náklady stěžovatelky v řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a náklady vynaložené na právní zastoupení. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli odměnu ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], a režijní paušál 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu je nutno přičíst daň z přidané hodnoty, neboť zástupce stěžovatelky osvědčil

před soudem, že je plátcem této daně, která činí 714 Kč. Náhrada nákladů řízení před kasačním soudem tak celkem činí 9 114 Kč. Náklady stěžovatelky v řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna zástupce stěžovatelky ve výši 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky k vyjádření žalovaného a účasti na jednání [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu] a čtyři režijní paušály po 300 Kč za čtyři úkony právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. K tomu je nutno přičíst daň z přidané hodnoty, která činí 2 856 Kč. Celkem tedy náklady řízení o žalobě činí 19 456 Kč. Žalovaný je proto povinen zaplatit stěžovatelce náhradu nákladů řízení ve výši 28 570 Kč k rukám jejího advokáta JUDr. Mgr. Tomáše Sequense, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 28. června 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu