



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **ENVIROPOL s.r.o.**, se sídlem Československého exilu 2062/8, Praha 4, zast. Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2020, čj. MŽP/2020/560/774, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2022, čj. 18 A 45/2020-177,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. et Mgr. Jana Kořána, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a předcházející soudní řízení

[1] Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) provedla kontrolu v provozovně žalobkyně. Při této kontrole zjistila, že na střeše jedné haly této provozovny na zpracování elektroodpadu se nachází protivýbušná klapka, o níž není žádný záznam v provozním řádu. Rovněž zjistila, že se na řadě míst nachází značné množství prachu. ČIŽP následně vydala rozhodnutí ze dne 19. 2. 2020, čj. ČIŽP/46/2020/1249, v němž žalobkyni uznala vinnou z pěti přestupků a uložila jí pokutu ve výši 350 000 Kč. Konkrétně žalobkyni uznala vinnou z:

- a) Přestupku dle § 25 odst. 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a to z důvodu porušení povinnosti stanovené v § 17 odst. 3 písm. a) téhož zákona. V blíže nezjištěném období od uvedení technologie do provozu do revize zařízení v roce 2016 provedla či nechala provést na primárním drtiči náhradu původních hermeticky protivýbušných membrán za otevíratelné magnetické klapky, jejichž nesprávné používání vedlo k vypouštění znečišťujících látek a znečištění nadstřešního tělesa klapek.
- b) Přestupku dle § 25 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, a to z důvodu porušení § 17 odst. 3 písm. d) tohoto zákona. Dopustila únik prachu s vysokým obsahem těžkých kovů z netěsnosti rukávového filtru F2; prach přitom unikl i u výpadu odloučené magnetické frakce do venkovního kontejneru.
- c) Přestupku dle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, a to z důvodu porušení § 17 odst. 3 písm. a) téhož zákona. Výdech vzduchotechniky, který odsával vzdušinu z kobky primárního drtiče do vnějšího ovzduší, nebyl součástí povolení provozu či popsán v provozním řádu.
- d) Přestupku dle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, a to z důvodu porušení § 17 odst. 3 písm. a) tohoto zákona. Bez změny povolení provozu na podzim roku 2018 nainstalovala a provozovala linku na jemné drcení plastů s výduchy do vnějšího ovzduší jakožto zdroj emisí neuvedený v provozním řádu.
- e) Přestupku dle § 25 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně ovzduší, a to z důvodu porušení § 17 odst. 1 písm. a) téhož zákona. V rozporu s podmínkami provozu stanovenými výrobcem zařízení nezajistila v roce 2018 kontrolu provozuschopnosti prvků protiexplozní ochrany na rukávových filtrech (ventily Hoerbirger) a v termínu do 7/2018 kontrolu provozuschopnosti klapek PÚSM.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí ČIŽP odvolání. Žalovaný jej zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím a rozhodnutí ČIŽP potvrdil. Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou u Městského soudu v Praze.

[3] Městský soud rozhodnutí žalovaného v záhlaví označeným rozsudkem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutí považoval za nedostatečné ve vztahu k odůvodnění výše uložené pokuty. V řízení vyvstaly pochyby ohledně toho, zda žalobkyně skutečně dopustila únik znečišťujících látek obsahujících množství těžkých kovů, které znečistily okolní ovzduší. Ze znaleckého posudku předloženého žalobkyní plyne, že nebyla zvolena vhodná (průkazná) metoda odběru vzorků pro účely měření vypouštění znečišťujících látek. Kontrola se zaměřovala na úseky ochrany vod a odpadů. Těmto složkám odpovídají i české technické normy, na něž protokoly o odběru vzorků odkazují (tyto se věnují odběru vzorků vod či odpadů, nikoliv znečišťujících látek v ovzduší). To neznamená, že by rozborů byly nepoužitelné. Neprokazují však, že znečišťující látky pocházejí z provozu žalobkyně. Nebyla zohledněna (ani orientačně) stanice automatického emisního monitoringu v Jihlavě a nebyly zohledněny vlivy jiných emitentů v dané průmyslové zóně. V ní se přitom nacházejí společnosti KOSYKA, s.r.o. a SWOBODA CZ s.r.o., které se věnují výrobě či zpracování elektrických nebo elektronických zařízení a součástek, vč. například kabelů. Vzhledem k povaze jejich výroby nelze vyloučit, že v rámci jejich výroby mohou vznikat

pokračování

obdobné znečišťující látky jako v případě provozu žalobkyně. K tomu se přidávají značné rozdíly v chemickém složení mezi jednotlivými vzorky. Tyto rozdíly naznačují, že ke kontaminaci vzorků ve vnějším prostředí docházet mohlo. V oblasti správního trestání lze přitom vycházet jen ze skutečností, jež byly prokázány nade vší rozumnou pochybnost, což se ovšem v tomto případě nestalo.

[4] Dílčí nepřezkoumatelnost odůvodnění výše pokuty způsobuje i chybějící reakce žalovaného na některé námitky žalobkyně. Ta rozporovala přitěžující okolnost spočívající v tom, že ČIŽP obdržela podněty k provozu žalobkyně, jakož i namítala, že měla být zohledněna společenská prospěšnost jejího provozu. Jakkoli se jednalo o dílčí námitky, i zde žalovaný pochybil, pokud na ně nereagoval, resp. pokud nebyla jeho reakce alespoň implicitně z odůvodnění výše pokuty zřejmá. Společenská prospěšnost souvisí s kritériem, jež zákon při určení výše pokuty výslovně předpokládá, a to povahou činnosti právnické osoby [§ 37 písm. g) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich]. Navíc žalovaný v rozhodnutí na úseku ochrany vod (čj. MZP/2019/560/1302) ohledně žalobkyně právě i tuto skutečnost zohlednil jako jeden z důvodů pro snížení pokuty. Tato námitka si tedy reakci zasloužila.

[5] Nedostatky dokazování ve vztahu k úniku prachu s vysokým množstvím těžkých kovů rovněž znamenají, že žalovaný dostatečně neprokázal druhý z vytýkaných skutků (únik prachu z rukávového filtru). Soud nemá pochybnosti o tom, že z rukávového filtru prach unikl. Avšak to, že nějaký prach z rukávového filtru unikl, ještě nevypovídá nic o přesném složení odebraných vzorků – tedy že prach obsahoval vysoké množství těžkých kovů zjištěných laboratorními rozbory. Správní orgány přitom žalobkyni nevytýkaly jen únik prachu jako takový, ale též únik prachu s obsahem těžkých kovů. Tento skutek však nebyl dostatečně prokázán.

[6] Ostatní žalobní body soud neshledal důvodnými.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[7] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní předně namítá, že žalobkyně nebyla trestána za obsah nebezpečných látek v prachu. Byla potrestána za to, že provozovala stacionární zdroj v rozporu s povolením. Trestáno v tomto případě tedy není poškozování životního prostředí, ale faktický zásah soukromoprávního subjektu do pravomoci správního orgánu schválit používané technologie. Únik závadného prachu do ovzduší byl proto skutečností pouze podpůrnou, která na otázce viny a výše pokuty nic nemění.

[8] K odůvodnění výše pokuty stěžovatel uvádí, že v rámci zákonného rozpětí má prostor pro správní uvážení. Přihlédl ke všem relevantním skutečnostem a pokuta byla stanovena ve výši 3,5 % maximální částky. Tato pokuta odpovídá zákonné úpravě i dosavadním rozhodnutím správních orgánů. Stěžovatel nereagoval na jednotlivé námitky, jelikož většinu z nich již vypořádala ČIŽP. Námitky lze vypořádat i tak, že správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje odlišný názor, který zdůvodní a tím – minimálně implicitně – námitku vypořádá (rozsudky NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 6 Ads 237/2014-9 či ze dne 28. 5. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130).

[9] Výčet polehčujících a přitěžujících okolností v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je výčtem demonstrativním. Je proto na správním orgánu, která hlediska z daného výčtu zohlední. Skutečnost, že v jednom řízení správní orgány ke společenské prospěšnosti provozu žalobkyně přihledly a v jiném řízení nikoliv, není pochybením. Není žádným pravidlem, že určitý názor aplikovaný v jednom rozhodnutí musí být aplikován ve všech řešených případech. Každá věc je jiná a musí být řešena individuálně. Ve druhé věci na úseku ochrany vod (čj. MZP/2019/560/1302) uložily správní orgány pokutu ve výši 10 % zákonné sazby; v nyní řešené věci pouze ve výši 3,5 % zákonné sazby. Zohlednění veřejné prospěšnosti má své limity. Pokud s určitým přestupkem zákonodárce spojuje možnou pokutu až do částky 10 000 000 Kč (tedy v nyní řešené věci) a žalobkyně se dopustí více takových přestupků v souběhu, převáží nebezpečnost vytýkaného jednání nad společenskou prospěšností provozu. Ta nemusela být správními orgány nijak komentována, neboť by to bylo vzhledem k nízké výši pokuty nadbytečné. Každopádně není povinností správních orgánů reagovat na každou dílčí námitku. Námitka společenské prospěšnosti provozu žalobkyně dílčí námitkou je. Správní orgány proto nemusely na tuto námitku reagovat a chybějící reakce nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

[10] K úniku prachu z rukávového filtru F2 stěžovatel podotýká, že jej zdokumentoval dostatečně. Ani předložený znalecký posudek nezpochybňuje, že vzorek obsahuje těžké kovy. Závěr znalce, že nebyl prokázán původce (jelikož není známa doba ukládání, atmosférické jevy a nebyly zohledněny vlivy jiných emitentů či hodnota pozadí uváděných látek) je spekulativní a nevěrohodný. Je to totiž právě žalobkyně, která ve své provozovně provádí likvidaci elektroodpadu, při které se závadné látky v podobě těžkých kovů uvolňují. Znalec pak sice požaduje, aby byla zohledněna hodnota těžkých kovů v pozadí; neuvádí však, jaká je hodnota těchto látek v dané lokalitě a zda je natolik významná, aby mohla ovlivnit výsledky rozboru. Také zmínka o nezohlednění vlivů jiných emitentů v dané lokalitě je nekonkrétní. Městský soud sice odkázal na ostatní společnosti v daném průmyslovém areálu; ty však dané látky vypouštět nemohou. Společnost SWOBODA CZ, s.r.o. provozuje lisovnu plastů Hruškové Dvory a plynovou kotelnu (palivo je zemní plyn), společnost DOORNITE s.r.o. vyrábí dveře (zpracovává dřevo), společnost KOSYKA, s.r.o. provádí montáž konektorů a výrobu kabeláží pro spotřební elektroniku, automobily a investiční elektroniku a společnost KRONOSPAN, spol. s r.o. se zabývá dřevovýrobou. Tyto společnosti tak nemohou být emitentem posbíraného prachu s obsahem těžkých kovů. Prach odebraný na střeše haly musí pocházet z provozu žalobkyně. Sama žalobkyně připustila (co se týče vzorku č. 2 z prachu odebraného u venkovního filtru), že se jedná o prach pocházející z jejího zpracovatelského procesu a že chemické složení prachu tohoto vzorku odpovídá jejím interním kontrolním rozborům. K požadovému znečištění ovzduší v lokalitě stěžovatel uvádí, že zjištěné koncentrace kovů byly o několik řádů vyšší než koncentrace zjišťované v rámci sledování kvality ovzduší v Jihlavě. Zjištěné hodnoty proto nemohly být požadovým znečištěním zkresleny.

[11] Stěžovatel dále upozorňuje, že v jiné věci ohledně téže žalobkyně jí dal městský soud za pravdu (rozsudek ze dne 14. 4. 2022, čj. 15 A 80/2020-102). V odkazované věci soud předložený posudek nepovažoval za průkazný. Je s podivem, že tentýž soud vydá ve dvou řízeních týkajících se stejné žalobkyně dva zcela protichůdné názory ohledně stejného znaleckého posudku. Městský soud se v nyní řešené věci navíc dostatečně nezabýval otázkou důkazního břemene. Správní orgány na základě kontrolních zjištění dospěly k

pokračování

jednoznačnému závěru, že prach odebraný na střeše haly H3 pochází z kontrolovaného provozu. Žalobkyně následně předložila znalecký posudek, kterým zjištění správních orgánů zpochybnila. Jestliže žalobkyně tvrdí, že prach může pocházet z jiného provozu v okolí nebo že jej mohl jiný provoz kontaminovat, leží důkazní břemeno ohledně těchto skutečností na ní. Správní orgány těžko mohou na základě takových tvrzení provést kontrolu všech okolních provozů za účelem potvrzení nepravděpodobné hypotézy, že znečištění pochází od nich. Jestliže správní orgán shromáždí dostatečné důkazy k prokázání rozhodných skutečností, a následně dojde ke zpochybnění těchto důkazů ze strany obviněného, neznamená to, že je správní orgán povinen tato tvrzení vyvracet.

[12] Pokuta byla žalobkyni uložena za to, že (i) provozovala stacionární zdroj v rozporu s provozním řádem, že (ii) jej provozovala v rozporu s podmínkami stanovenými výrobcem nebo dodavatelem a (iii) že neodváděla znečišťující látky ze zdroje do ovzduší definovaným komínem nebo výduchem. Povolení provozu, provozní řád ani podmínky pro provoz stanovené výrobcem nebo dodavatelem technologie nestanoví limitní hodnoty pro obsah těžkých kovů v prachových částicích vypouštěných do venkovního prostředí. Proto i pokud by teoreticky nebyla prokázána přítomnost těžkých kovů v odebraných vzorcích prachu, uložila by rovněž ČIŽP žalobkyni pokutu za porušení totožných povinností.

[13] Žalobkyně s kasační argumentací nesouhlasí. Mezi nyní řešenou věcí a stěžovatelem odkazovaným rozsudkem městského soudu čj. 15 A 80/2020-102 je podstatný ten rozdíl, že odkazovaná věc se týkala ochrany vod. Vzorky prachu byly odebrány a testovány způsobem určeným pro oblast ochrany vod; pro úsek ochrany ovzduší byly nevhodné. Nespokojenost stěžovatele s výsledkem řízení může být zapříčiněna tím, že se soudních jednání neúčastnil, a s průběhem řízení tak nebyl seznámen. Co mohlo, pokud jde o samotný odběr vzorků a jejich testování, dostačovat v řízení ve věci ochrany vod (sp. zn. 18 A 80/2020), nemohlo dostačovat v řízení na úseku ochrany ovzduší (sp. zn. 15 A 45/2020). Správní orgány každopádně únik těžkých kovů do ovzduší neprokázaly. Z této skutečnosti přitom vycházel jak výrok o vině, tak výrok o trestu.

[14] Neobstojí ani argumentace stěžovatele ohledně nedostatečného vypořádání námitek žalobkyně proti uložené pokutě. Pokud stěžovatel tvrdí, že námitky proti výši pokuty vypořádala již ČIŽP, nemá pravdu. Žalobkyně námitky proti pokutě mohla uplatnit až v odvolání, což také učinila. Vypořádat se s nimi mohl proto jen stěžovatel. Určité zdůvodnění pokuty ze strany stěžovatele pak zaznělo až v kasační stížnosti; v samotném odvolacím řízení stěžovatel závěry ČIŽP nekriticky přejal. Odběry a testování vzorků stěžovatel prováděl nevhodným způsobem. Žalobkyně po celou dobu správního řízení argumentovala, že vzorky mohou být kontaminovány jinými emitenty. To také v řízení před městským soudem doložila. Stěžovatel se závěry městského soudu nesouhlasí, ale své argumenty dokládá pouze blíže neurčenými vlastními zjištěními o podnikatelské činnosti ostatních společností v areálu. Podobně nepodložené je tvrzení stěžovatele, že zjištěná koncentrace těžkých kovů je řádově vyšší než koncentrace zjišťované v rámci sledování kvality ovzduší v Jihlavě. Ve správním spise však nejsou založeny žádné výsledky sledování kvality ovzduší a takové podklady nebyly předloženy ani v řízení soudním. Charakterem vnějšího prostředí se totiž správní orgány vůbec nezabývaly; pouze v rozhodnutí ČIŽP se nachází ničím nepodložené tvrzení, že v okolí areálu žalobkyně se nenachází žádný jiný možný zdroj znečištění, což zjevně není pravda.

[15] Argumentace stěžovatele rozložením důkazního břemene jen dokládá nepochopení role správního orgánu a obviněného v přestupkovém řízení. Žalobkyně před soudem nemusela prokázat, kdo byl původcem těžkých kovů, postačilo, že prokázala, že správní orgány neprokázaly, že původcem byla žalobkyně. Je to zásadně správní orgán, který je v řízení z moci úřední povinen zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch účastníka řízení (§ 50 odst. 3 správního řádu). V pochybnostech musí rozhodnout ve prospěch obviněného (§ 69 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Obdobně neobstojí argumentace stěžovatele tím, že se nemusel vypořádat se všemi námitkami žalobkyně. Správní orgán sice není povinen vypořádat všechny uplatněné námitky; je však povinen vypořádat všechny podstatné námitky. Je povinen zajistit, aby rozhodnutí bylo předvídatelné, aby odpovídalo okolnostem daného případu, a aby při rozhodování o skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Je nemyslitelné, aby správní orgán v jednom případě k určité podstatné okolnosti přihlédl a v druhém paralelně řešeném případě nikoliv. Pokud se tak stane, vykazuje takové jednání správního orgánu znaky svévole.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů; neshledal přitom vady, k nimž přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se v souladu se systematikou napadeného rozsudku předně zabývá kasační argumentací týkající se nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí pro nevypořádání námitek ohledně výše uložené pokuty. Následně pak též výhradami stěžovatele vůči závěru městského soudu o tom, že neprokázal skutek spočívající v úniku prachu s vysokým obsahem těžkých kovů.

III. 1) *Nepřezkoumatelnost pro nevypořádání námitek ohledně uložené pokuty*

[19] Co se odůvodnění výše uložené pokuty týče, vytýkal městský soud stěžovateli dvě pochybení. Předně se stěžovatel neměl vypořádat s námitkami žalobkyně ohledně polehčujících a přitěžujících okolností. Rozhodnutí proto považoval za nepřezkoumatelné. Rovněž pak neměl stěžovatel prokázat skutečnost (únik prachu s vysokým obsahem těžkých kovů), na níž byla mj. pokuta postavena. Rozhodnutí proto považoval za nezákonné. V této části se kasační soud zabývá první vytýkanou vadou – nepřezkoumatelností.

[20] Před samotným posouzením přezkoumatelnosti rozhodnutí se kasační soud zabýval přípustností kasačních námitek. Kasační stížnost lze podat jen z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost podaná z jiných důvodů je nepřípustná dle § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost je nepřípustná mimo jiné tehdy, pokud se kasační námitky míjí s rozhodovacími důvody napadeného rozhodnutí (usnesení NSS ze dne 21. 7. 2022, čj. 8 As 119/2022-19, bod 7, či usnesení NSS ze dne 4. 3. 2004, čj. 1 Azs 23/2004-55).

[21] Stěžovatel se v kasační stížnosti podrobně věnuje uložené pokutě a její výši; jeho argumentace se však s rozhodovacími důvody městského soudu většinou míjí. Stěžovatel primárně argumentuje, že pokuta byla přiměřená. Městský soud mu však nepřiměřenost

pokračování

pokuty nevytýkal. Pokud tak stěžovatel vysvětluje, že uložil velice nízkou pokutu (ve výši 3,5 % zákonné sazby), přičemž se žalobkyně dopustila několika přestupků v souběhu, mívá se s tím, co mu městský soud vytkl. Je jistě pravda, že pokuta ve výši 3,5 % zákonné sazby je nízká. Ani uložení velice nízké pokuty však neznamená, že by se správní orgán nemusel s námitkami účastníka uplatněnými v oprávněném prostředku zabývat. Nakonec u pokuty ukládané v zákonné sazbě do 10 000 000 Kč mohou mít vliv i menší změny v procentuálním vymezení na absolutní výši uložené pokuty. Tedy například i rozdíl mezi pokutou uloženou ve výši 3,5 % a 3 % zákonné sazby není nijak zanedbatelný (350 000 Kč oproti 300 000 Kč). Podobně se s rozhodovacími důvody městského soudu mívá argumentace stěžovatele, v níž vysvětluje, proč nebylo na místě použít polehčující okolnost spočívající ve společenské prospěšnosti provozu žalobkyně. Městský soud nezavázal stěžovatele v tom směru, že by měl v dalším řízení tuto polehčující okolnost použít (že je zde dána). Uvedl pouze, že si daná námitka „zasloužila reakci“, tedy že ji stěžovatel měl nějakým způsobem vypořádat, což však neučinil. Tyto kasační námitky jsou proto nepřipustné a kasační soud se jimi nezabýval.

[22] Přípustná je naopak argumentace stěžovatele o tom, že (i) námitky žalobkyně vypořádala již ČIŽP a (ii) že dané námitky jsou dílčími námitkami, na něž stěžovatel reagovat nemusel.

[23] Co se týče prvního argumentu, ten zjevně obstát nemůže. ČIŽP na uvedené námitky nereagovala. Reagovat ani nemohla. Jak správně uvádí žalobkyně, tyto námitky žalobkyně uplatnila až v odvolání proti rozhodnutí ČIŽP. Až v tomto rozhodnutí byla uložena pokuta a stanovena její výše; logicky tak žalobkyně ani dříve námitky proti výši pokuty uplatnit nemohla. ČIŽP tedy na dané námitky nereagovala a reagovat ani nemohla.

[24] Druhý argument stěžovatele je již případnější. Judikatura Nejvyššího správního soudu (jakož i judikatura Ústavního soudu) totiž skutečně připouští, že správní orgány nemusí reagovat na veškeré námitky účastníka (stěžovatel odkazoval na rozsudky NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 6 Ads 237/2014-9 či ze dne 30. 4. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130). Judikatura je však ohledně této otázky obtížně zobecnitelná. Dle kasačního soudu lze případy přípustné chybějící reakce na námitku účastníka rozdělit do dvou hlavních kategorií: (i) případy, v nichž správní orgán zastává pozici, která danou námitku implicitně vyvrací (rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2023, čj. 10 Afs 10/2023-78) a (ii) případy, v nichž je námitka zcela zjevně nedůvodná (rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2020, čj. 1 Afs 68/2020-31). Obě kategorie přípustného nereagování na námitky účastníků spojuje to, že materiálně vzato v nich byla námitka vypořádána (byť na ni nebylo výslovně reagováno). V prvním případě se jedná o vypořádání implicitní. Ve druhém případě je nedůvodnost tak zjevná, že není ani třeba na námitku výslovně reagovat. Kasační soud nicméně nezastírá, že použití těchto kategorií v konkrétních případech může být sporné. Roli jistě hrají i okolnosti každé konkrétní věci. Pokud se jedná o skutkově i právně jednoduchou záležitost a účastník uplatní velké množství námitek, lze připustit více implicitních reakcí. Důležité je, aby pozice správního orgánu byla – i přes chybějící výslovnou reakci – jasná (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2023, čj. 8 As 145/2021-51, bod 44).

[25] Z pohledu takto vymezených kategorií se kasační soud zabýval tím, zda byla v tomto případě chybějící reakce na námitky žalobkyně přípustná, resp. zda má vést k závěru o nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Obě námitky se týkaly přitěžujících a

polehčujících okolností. Nejde tak o případ první kategorie přípustné chybějící reakce na námitku. Pokud totiž stěžovatel dovedl naplnění určitých polehčujících či přítěžujících okolností, nevylučuje to použití okolností jiných. Tedy například z toho, že stěžovatel považoval za přítěžující okolnost to, že se žalobkyně dopustila více přestupků v souběhu nijak neplyne to, jak se stavěl k argumentaci veřejnou prospěšností jejího provozu. Kasační soud se tak dále zabýval tím, zda se mohlo jednat o kategorii druhou; tedy, že by bylo jasné, že je námitka zcela zjevně nedůvodná i bez výslovné reakce. První řešenou námitkou je tvrzená společenská prospěšnost provozu žalobkyně. Městský soud poukázal na to, že zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich s tímto kritériem přímo počítá. Navíc jej správní orgány v jiném případě žalobkyně zohlednily a pokutu na jeho základě snížily. Stěžovatel v kasační stížnosti vysvětluje, proč k této okolnosti nepřihlížel. Pokuta byla ukládána již tak ve velice nízké výši, a proto závažnost přestupku převážila nad prospěšností provozu žalobkyně. Takové však v rozhodnutí žalovaného však nezaznělo. V soudním řízení (tím spíše ne v řízení o kasační stížnosti) již nelze nepřezkoumatelnost rozhodnutí zhojit (rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, čj. 8 Afs 66/2008-71). O zjevně nedůvodnou námitku se každopádně nejedná. Nelze vyloučit, že se jedná o námitku nedůvodnou; nicméně její nedůvodnost není minimálně jakkoliv zjevná. Chybějící reakce na tuto námitku proto skutečně způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Druhou námitkou bylo zpochybnění přítěžující okolnosti spočívající v tom, že správní orgány obdržely ohledně jednání žalobkyně podněty od třetích osob. K této okolnosti se stěžovatel nijak nevyjadřuje ani v kasační stížnosti. Každopádně ani v tomto případě není námitka zjevně nedůvodná. Nejvyšší správní soud netvrdí, že danou takovou přítěžující okolnost správní orgány nemohou s ohledem na konkrétní okolnosti nějaké věci použít. Není však na první pohled jasné, jakou relevanci má to, že správní orgán obdrží podnět, pro stanovení výše pokuty. Ani v jednom případě se tedy nejednalo o zcela zjevně nedůvodnou námitku, na kterou by nebylo třeba reagovat. Závěr městského soudu, že je rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelné, je proto správný.

III. 2) Prokázání úniku prachu s vysokým obsahem těžkých kovů

[26] Další okruh kasační argumentace se týká úniku prachu s vysokým obsahem těžkých kovů. Za prvé jde o otázku, zda stěžovatel dostatečně prokázal, že žalobkyně dopustila únik prachu s vysokým obsahem těžkých kovů. Pro případ, že neprokázal, je třeba posoudit, zda má tento nedostatek vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[27] Jelikož se kasační argumentace týká otázky dokazování, které v dané věci neprobíhalo jen ve správním řízení, ale i v řízení před soudem, je nutné předně vymezit, jak dokazování ve správním soudnictví probíhá. Ve správním soudnictví lze skutečnosti (skutkové okolnosti) tvrdit pouze před soudem krajským (městským). Uplatnění nových tvrzení v řízení před Nejvyšším správním soudem brání § 109 odst. 5 s. ř. s. Z tohoto pravidla judikatura dovedla výjimku pro případy, v nichž účastník určitou skutečnost v řízení před krajským soudem tvrdit nemohl (rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2010, čj. 2 Afs 87/2009-131).

[28] V nyní řešené věci z dokazování před městským soudem vyplynulo, že provedené testy mohly být kontaminovány vnějšími vlivy. Tento závěr soud dovedl na základě důkazů týkajících se činnosti některých dalších společností v průmyslovém areálu, v němž žalobkyně podniká. Dále jej podpořil tím, že stěžovatel nijak nezohlednil hodnoty daných těžkých kovů v pozadí, jakož i rozdíly mezi jednotlivými testy. Stěžovatel tyto závěry

pokračování

rozporuje předně tvrzeními ohledně činnosti jednotlivých společností v daném průmyslovém areálu. Tuto skutečnost však stěžovatel mohl – a měl – tvrdit již v řízení před městským soudem. V řízení před Nejvyšším správním soudem k těmto skutečnostem proto přihlížet nelze (§ 109 odst. 5 s. ř. s.). Dále stěžovatel rozporuje ovlivnění hodnotami těžkých kovů v pozadí tvrzením, že naměřené hodnoty byly o několik řádů vyšší než koncentrace zjišťované v rámci sledování kvality ovzduší v Jihlavě. I toto tvrzení stěžovatel mohl uplatnit v řízení před městským soudem, avšak neuplatnil. V řízení před Nejvyšším správním soudem proto k němu také nelze přihlížet.

[29] Dále stěžovatel rozporuje rozložení důkazního břemene v přestupkovém (správním) řízení. Tvrdí, že skutkový stav pro uložení pokuty zjistil dostatečně. Pokud jej žalobkyně zpochybňovala s tím, že únik těžkých kovů mohl ovlivnit jiný emitent, leží důkazní břemeno ohledně prokázání tohoto tvrzení na ní. Stěžovatel pro tento názor neodkazuje na žádný právní předpis či soudní rozhodnutí. Historicky se však podobný právní názor v některých rozhodnutích objevil (podle rozsudku NSS dne 28. 2. 2013, čj. 5 As 64/2011-66, účastník prokazuje ty skutečnosti, které tvrdí). Pátý senát Nejvyššího správního soudu také jinou věc postoupil rozšířenému senátu, a to právě kvůli názoru, že pokud účastník rozporuje svou odpovědnost za přestupek (v řešené věci šlo o nedostatek zavinění), měl by prokazovat jím tvrzené skutečnosti. Rozšířený senát NSS ale v usnesení ze dne 14. 1. 2014, čj. 5 As 126/2011-68, č. 3014/2014 Sb. NSS, tento názor odmítl. Odkázal na svou dřívější judikaturu, z níž plyne, že ve správním řízení má povinnost prokázat přestupek správní orgán. Obviněnému stačí k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, že existuje rozumná pochybnost o otázce, kdo se daného jednání dopustil; nemusí se vyvíňovat, tedy prokazovat, že se deliktního jednání nedopustil. Povinnost prokázání skutkového stavu proto nese ve všech směrech správní orgán, bez ohledu na to, zda jde o skutkové okolnosti ve prospěch či neprospěch obviněného. Tvrdí-li však obviněný určité skutečnosti, které jsou podle obecných zkušeností krajně nepravděpodobné, nenabízí k nim žádný rozumný důkaz a ani správní orgán takový důkaz není s to opatřit, nezaloží pouhá tvrzení obviněného rozumné pochybnosti o skutkovém stavu.

[30] S ohledem na odkazované usnesení rozšířeného senátu nemůže argumentace stěžovatele obstát. Je to stěžovatel, kdo prokazuje, že žalobkyně přestupek spáchala. Pokud vzhledem k tvrzením či důkazům předloženým žalobkyní vyvstanou pochybnosti o tom, zda žalobkyně přestupek spáchala, je to stěžovatel, který musí tyto pochybnosti vyvrátit. Na stranu druhou to ani není tak, že by žalobkyni stačilo spekulovat o tom, že odebrané vzorky mohly být kontaminovány. Pouhá spekulace, která se dle běžných zkušeností jeví krajně nepravděpodobná, nezaloží relevantní pochybnosti o skutkovém stavu. Pokud však žalobkyně svá tvrzení podloží a relevantní pochybnosti skutečně vyvstanou, je to stěžovatel, který musí tyto pochybnosti vyvrátit. Žalobkyně tedy nemusí svá tvrzení prokazovat, ale postačí, pokud její tvrzení či jí předložené důkazy založí pochybnosti ohledně zjištěného skutkového stavu.

[31] Co se týče zjištěného skutkového stavu v tomto případě, městský soud zevrubně popsal, proč a na základě čeho vyvstaly ve věci pochybnosti. Stěžovatel jeho závěry rozporuje primárně tvrzením skutečností (o činnosti ostatních společností ve stejném areálu a množství těžkých kovů v pozadí), k nimž nelze přihlížet vzhledem § 109 odst. 5 s. ř. s. (viz výše odst. [28]). Dále stěžovatel uvádí, že žalobkyní předložený posudek není věrohodný,

protože sice dochází k závěru, že provedené testy neprokazují, že zjištěné znečišťující látky pocházejí z provozu žalobkyně, avšak opomíjí, že právě žalobkyně ve své provozovně provádí likvidaci elektroodpadu, při které se závadné látky v podobě těžkých kovů uvolňují. Toto tvrzení však nijak závěry městského soudu nezpochybňuje. Ten neuvedl, že by se při provozu žalobkyně těžké kovy neuvolňovaly. Uvedl, že stěžovatel neprokázal, že veškeré zjištěné těžké kovy pocházejí právě jen z provozu žalobkyně. Dále stěžovatel argumentuje, že znalec požaduje zohlednění hodnoty těžkých kovů v pozadí, ale sám tyto hodnoty neuvádí. Tato kasační námitka mylně vychází z toho, že danou skutečnost prokazuje žalobkyně. Jak bylo výše vysvětleno, není tomu tak. Prokazuje ji stěžovatel. Bylo tedy úlohou stěžovatele zjistit hodnotu těžkých kovů v pozadí, vyvstala-li ve správním řízení taková potřeba. Co se týče argumentu, že žalobkyně měla sama uznat, že jeden z odebraných vzorků odpovídá jejím rozborům, lze odkázat na závěry městského soudu o značných rozdílech v naměřených hodnotách mezi různými vzorky.

[32] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatel nijak nevyvrátil závěr městského soudu, podle něhož v dané věci vyvstaly pochybnosti ohledně toho, zda veškeré naměřené množství těžkých kovů skutečně pochází z provozu žalobkyně. Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že v nyní řešené věci žalobkyně zjištěný skutkový stav relevantně zpochybňovala již v řízení před správními orgány. Nejde tak o situaci (řešenou v usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS), v níž by žalobkyně byla v řízení před správními orgány pasivní, a zjištěný skutkový stav začala zpochybňovat až v řízení před soudem.

[33] Dále je třeba se zabývat tím, zda má tato skutečnost vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Stěžovatel argumentuje, že nikoliv. Žalobkyně nebyla trestána za překročení limitních hodnot těžkých kovů. I pokud by tedy nebylo prokázáno, že naměřené těžké kovy pocházejí z jejího provozu, nemělo by to na rozhodnutí žádný vliv. Stěžovateli je třeba dát za pravdu v tom, že vytýkaný přestupek skutečně není na složení znečišťujících látek vázán. Druhý přestupek spočíval v porušení povinnosti *odvádět znečišťující látky ze stacionárního zdroje do ovzduší komínem nebo výduchem, pokud v povolení provozu není uvedeno jinak* [§ 17 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně ovzduší]. Porušení této povinnosti tedy není vázáno na únik těžkých kovů (či jakýchkoliv jiných konkrétních látek). Nicméně správní orgány žalobkyni únik těžkých kovů výslovně vytýkaly. Tato skutečnost se projevila jak v popisu vytýkaného skutku, tak v odůvodnění výše uložené pokuty. Byť tedy zákon dané zjištění nevyžaduje, správní orgány jej učinily. Z celkového vyznění rozhodnutí správních orgánů pak plyne, že jej za relevantní považovaly. Rozhodnutí popisují negativní dopady těžkých kovů a únik těžkých kovů přičítají žalobkyni k tíži při hodnocení závažnosti přestupků. Takové odůvodnění je logické. Byť samotné přestupky nejsou založeny na úniku konkrétních znečišťujících látek, je zřejmé, že pokud dojde i k úniku velkého množství škodlivých látek, zvyšuje to závažnost protiprávního jednání. Pokud tak stěžovatel nyní tvrdí, že by stejnou pokutu uložil, i pokud by se únik těžkých kovů neprokázal, nedává jeho tvrzení příliš smysl a každopádně odporuje odůvodnění vydaných správních rozhodnutí.

[34] V neposlední řadě pak stěžovatel argumentuje rozsudkem městského soudu (sp. zn. 18 A 80/2020) v jiné věci téže žalobkyně. V ní městský soud dal naopak za pravdu stěžovateli a se závěry znaleckého posudku předloženého žalobkyní se neztotožnil. Stěžovatel se podivuje nad tím, jak mohl stejný soud takto rozdílně posoudit stejný znalecký posudek. K této argumentaci Nejvyšší správní soud předně poznamenává, že krajský

pokračování

(městský) soud není vázán závěry vyslovenými v jiné věci, byť se stejnými účastníky. Pokud soud dojde k jinému závěru, než dospěl v jiné podobné věci, měl by svůj rozdílný názor vysvětlit. Odlišit je však v tomto ohledu třeba otázky právní a skutkové. Otázky právní jsou zpravidla zobecnitelné, a proto by měly být posuzovány shodně (případně by měl soud vysvětlit, v čem spočívá odlišnost – nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2022, sp. zn. IV.ÚS 1132/22). Nicméně i u právních otázek se může stát to, že krajské soudy určitou právní otázku posoudí rozdílně (a svůj rozdílný názor vysvětlí). Proto je svěřena Nejvyššímu správnímu soudu úloha zajišťovat jednotu rozhodování ve správním soudnictví (§ 12 odst. 1 s. ř. s.). Krajské soudy nepochybně tím, že posoudí určitou otázku rozdílně. Je na Nejvyšším správním soudu, aby v řízení o případných kasačních stížnostech právní názor sjednotil, a tedy určil, který z vyslovených právních názorů je správný. Na úrovni Nejvyššího správního soudu pak zajišťuje jednotnost posuzování právních otázek rozšířený senát (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu ke skutkovým otázkám je ale situace jiná. Skutkové závěry jsou vždy postaveny na konkrétních důkazech, a nelze je proto zpravidla zobecnovat. V nyní řešené věci platí – jak správně poznamenává žalobkyně – že se obě věci řešené před městským soudem týkaly jiného úseku ochrany životního prostředí. V nyní řešené věci jde o ochranu ovzduší, v odkazované věci šlo o ochranu vod. Již tato odlišnost rozdíly v závěrech jednotlivých rozhodnutí vysvětluje. Rizika kontaminace jsou jiná v případě ovzduší a vody. Navíc správní orgány kontrolu prováděly dle předpisů na úseku ochrany vod (a odpadů). Testy proto prováděly v souladu s předpisy na úseku ochrany vod. I z tohoto důvodu tedy mohly jejich závěry na úseku vod obstát spíše než závěry na úseku ochrany ovzduší. Dále platí, že městský soud v nyní řešené věci své závěry nestavěl pouze na zmiňovaném znaleckém posudku. Z něj dovodil především to, že způsob testování nezaručil, že veškeré naměřené látky pocházejí z provozu žalobkyně. Kromě znaleckého posudku však své závěry stavěl i na podkladech o činnosti ostatních společností v daném areálu, nedostatečném zohlednění hodnot těžkých kovů v pozadí, značných rozdílech mezi výsledky rozborů jednotlivých vzorků a tak dále. Provedené dokazování tedy bylo komplexní a neomezilo se jen na předložený znalecký posudek. Nešlo tedy o to, že by si soudy rozdílně posoudily jeden znalecký posudek, ale spíše rozdílně posoudily dostatečnost zjištění skutkového stavu jednotlivých věcí. Ani v tomto ohledu tak městský soud nijak nepochybil.

[35] Městský soud proto správně uzavřel, že stěžovatel žalobkyni neprokázal únik těžkých kovů. Vzhledem k tomu, že stěžovatel z této – neprokázané – skutečnosti vycházel, je jeho rozhodnutí vadné i z tohoto důvodu.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[37] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalobkyně měla v řízení úspěch, a má proto právo na náhradu nákladů řízení. Její náklady tvoří předně odměna advokáta za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Odměna činí v dané věci 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále zástupci žalobkyně náleží paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za

jeden úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o 21% sazbu této daně, tj. o 714 Kč. Celkem je tak stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4 114 Kč.

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

V Brně 16. ledna 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu