



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudkyně JUDr. Jitky Hroudové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobce DAKR spol. s r. o., IČ 14617111,

se sídlem Třída Československé armády 210, 753 01 Hranice 1 –

Město

proti

žalovanému Ministerstvu životního prostředí

se sídlem Vršovická 65, 100 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2023, č. j. MZP/2023/570/226

t a k t o:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 10. 2023, č. j. MZP/2023/570/226, se v bodech II a III ruší a věc se v tomto rozsahu vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení části rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 10. 2023, č. j. MZP/2023/570/226 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo rozhodnuto

o jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekci životního prostředí, Oblastního inspektorátu v Olomouci (dále jen „*inspekce*“) ze dne 7. 11. 2022, sp. zn. Z/ČIŽP/48/1239/2021, č. j. ČIŽP/48/2022/5420 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), jímž byl žalobce shledán vinným z přestupku podle § 12 odstavec 1 a § 45 písm. d) zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů („*zákon o obalech*“). Předmětem sporu je povinnost hlášení údajů vyplývajících ze zákona o obalech, a také správnost takto hlášených dat.

2. Dne 9. 6. 2021 bylo inspekci provedeno místní šetření v provozovně žalobce, jehož předmětem bylo plnění povinností vyplývajících ze zákona o obalech. Na základě provedeného šetření a následně doložených dokladů vypracovala inspekce Protokol o kontrole č.j. ČIŽP/48/2021/3013 ze dne 15. 6. 2021, ke kterému se žalobce vyjádřil dopisem doručeným inspekci dne 16. 6. 2021 (v něm uvedl námitky proti kontrolním zjištěním a připojil nová doplnění hlášení o obalech za roky 2019 a 2020). Ke správnému řízení o přestupku, zahájenému inspekci Oznámením ze dne 9. 8. 2021, se žalobce vyjádřil dopisem s názvem „*Stanovisko a návrhy k zahájenému řízení o přestupku*“ ze dne 20. 8. 2021.
3. Žalobce byl rozhodnutím inspekce č. j. ČIŽP/48/2021/5151 ze dne 11. 10. 2021 uznán vinným ze dvou přestupků podle zákona o obalech ve znění účinném do 31. 12. 2020 [podle § 44 odst. 2 písm. h) a § 44 odst. 2 písm. k)] a byla mu uložena pokuta v souladu s § 41 odst. 1 zákona o přestupcích ve výši 15 000 Kč.
4. Proti rozhodnutí inspekce podal odvolatel včasné a přípustné odvolání. Ministerstvo životního prostředí (dále „*žalovaný*“) rozhodlo dne 31. 3. 2022 o odvolání tak, že rozhodnutí inspekce zrušilo a věc vrátilo k novému projednání z důvodu uvedení chybného ustanovení zákona o obalech u jednoho z přestupků.
5. V pokračujícím přestupkovém řízení inspekce dne 25. 4. 2022 obdržela dopis žalobce, kterým doplnil důkazy a upřesnil námitku podjatosti na pracovníka inspekce Ing. Davida Petra. Námitkou podjatosti se zabýval ředitel České inspekce životního prostředí (jako příslušný představený inspekce) a usnesením rozhodl, že Ing. Petr není vyloučen z úkonů probíhajícího přestupkového řízení. Proti usnesení se žalobce včas a přípustně odvolal, načež Ministerstvo životního prostředí rozhodlo dne 17. 10. 2022 o zamítnutí odvolání a potvrzení napadeného usnesení o námitce podjatosti.
6. Inspekce dne 7. 11. 2022 vydala prvostupňové rozhodnutí, které žalobce dne 20. 11. 2022 napadl odvoláním s návrhem na zrušení rozhodnutí. O odvolání rozhodl žalovaný dne 25. 10. 2023 napadeným rozhodnutím, kterým zrušil výrok I. A prvostupňového rozhodnutí inspekce o spáchání přestupků spočívajících v nezajištění zákonné recyklace palet v roce 2019 a 2020, přičemž v této části řízení zastavil. Žalovaný dále změnil zbývajících výrok I. B o spáchání zbývajících přestupků spočívajících v neprokázání pravdivosti údajů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o obalech a současně snížil výši pokuty z částky 15 000 Kč na částku 5 000 Kč.

Žalobní námitky a argumentace žalovaného

7. Žalobce žalobou napadá bod 2 výrokové části napadeného rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o spáchání přestupku spočívajícím v neprokázání pravdivosti údajů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o obalech (začínající slovy *rozhodnutí inspekce č. j. ČIZP/48/2022/5420 ze dne 7. 11. 2022 se podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu mění tak...*). Současně napadá bod 3 výrokové části, kterým žalovaný potvrdil zbývající část nezrušené výrokové části prvostupňového rozhodnutí (*V ostatním se rozhodnutí inspekce č. j. ČIZP/48/2022/5420 ze dne 7. 11. 2022 podle § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu potvrzuje*).
8. Dle žalobce je podstatou sporu prokázání pravdivosti ohlašovaných údajů podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o obalech. Žalobce zdůraznil, že pravdivost vedených údajů se v dosavadním správním řízení prokázala. Nesouhlasil s názorem žalovaného o automatické povinnosti prokázat pravdivost ohlašovaných údajů k datu zahájení kontroly či správního řízení. Žalobce tvrdí, že *„ze zákona žádné automatické vyžádání k prokázání pravdivosti ohlašovaných údajů neexistuje a žalobce nemůže být v průběhu kontroly či správního řízení vyzýván k prokázání pravdivosti již neplatných ohlašovaných údajů, ale jen k prokázání pravdivosti platných ohlašovaných údajů k datu zahájení kontroly“*. K tomu žalobce uvedl, že pravdivost ohlašovaných údajů platných k datu zahájení kontroly v průběhu správního řízení prokázal.
9. Jako důkaz žalobce přiložil Námitky k protokolu o kontrole ze dne 15. 6. 2021, sp. zn. ZN/ČIZP/48/249/2021, které zaslal správnímu orgánu již v průběhu kontroly dne 16. 6. 2021, v nichž popsal, jak ke zmatečnému hlášení došlo (včetně printscreenu obrazovek z jednotlivých fází odesílání hlášení). Podle žalobce příslušný správní orgán - a následně i žalovaný - nedokázal prokázat vinu žalobce na chybě v údajích, když nebylo vyloučeno, že chyba v ohlašovacích údajích mohla být způsobena chybou informačního systému nezávisle na vůli žalobce. K následujícím závěrům žalovaného uvedeným v napadeném rozhodnutí (týkajících se navrhovaného důkazu) se žalobce vyjádřil takto:
 - a. Přílohou vyjádření k protokolu o kontrole byly 4 snímky obrazovky z počítače, kde se odvolatel pokusil demonstrovat, že při pokusu o odeslání doplněného hlášení do systému ISPOP tento systém nefungoval.
Žalobce důkazem neprokazoval, že systém hlášení žalovaného nefungoval, ale že obsahoval systémovou chybu, kdy při určitém specifickém postupu při odesílání hlášení byla v počítači vyplněna správná data, ale na server žalovaného byl nahrán zmatečný soubor.
 - b. Ministerstvo konstatuje, že vyjádření s námitkami k protokolu o kontrole bylo sepsáno dne 16. 6. 2021; u přílohy s fotografiemi není možné určit, z jakého data jsou (data nejsou na fotografiích zřejmá), ale ministerstvo předpokládá, že odvolatel se pokoušel doplněné hlášení vložit někdy před tímto datem. Konstatování o nemožnosti určit, kdy "fotografie" vznikly, neodpovídá skutečnosti, z printscreenu je zřejmé, že jsou z 10.6.2021 (údaj vpravo dole).
 - c. Ministerstvo konstatuje, že i kdyby systém ISPOP byl nefunkční v době, kdy se pokoušel doplněné hlášení podat, neznamená to, že byl systém ISPOP nefunkční zrovna v době, kdy podával řádný výkaz o obalech za rok 2019, tzn. dne 10. 2. 2020.

O funkčnosti systému naopak svědčí i to, že odvolatelem podaný výkaz o obalech za rok 2019 byl do systému přijat dne 10. 2. 2020. To, že systémová chyba byla součástí software ISPOP dne 10. 6. 2021, s velkou pravděpodobností nasvědčuje, že byla součástí systému ISPOP i dne 10. 2. 2020. Je velmi málo pravděpodobné, že by v době nahrání zmatečného hlášení do systému dne 10. 2. 2020 software tuto chybu neobsahoval a byl o tuto chybu až následně „vylepšen.“

- d. *Ministerstvo tedy konstatuje, že dodanými fotografiemi odvolatel nefunkčnost systému ISPOP dne 10. 2. 2020 neprokázal a zůstalo tak u pouhého subjektivního tvrzení. Ministerstvo připouští, že systém ISPOP tak jako každý exponovaný informační systém, zvláště před termínem povinných hlášení, může mít občas problémy např. s nedostupností formuláře nebo jeho neodesláním. Na základě toho, že odvolatelův výkaz o obalech za rok 2019 byl do systému ISPOP dne 10. 2. 2020 řádně zaslán a zaevidován, ministerstvo konstatuje, že systém byl dne 10. 2. 2020 funkční a chyba se stala na straně odvolatele. To, že bylo hlášení odesláno a přijato, vůbec neprokazuje, že systém hlášení žalovaného neobsahoval funkční systémové chyby a že se chyba stala na straně odvolatele (žalobce). Systém ISPOP měl v oblasti hlášení o obalech minimálně od počátku roku 2020 nedostatky a chyby, které nemají srovnání s podstatně exponovanějšími informačními systémy (např. systém Daňových přiznání MF ČR). Vyvrcholilo to v roce 2022, kdy byl po dobu více než tři měsíce (od 20. 1. 2022 až do 28. 4. 2022) zcela nefunkční a nebylo možné vůbec v zákonném termínu (15. 2. 2022) podat přepsané hlášení o obalech za rok 2021. Příčinou nefunkčnosti byla náprava systémových chyb ve formuláři hlášení o obalech (příloha č. 6). To se sice vztahuje k jinému období, ale dokumentuje to, že systém hlášení žalovaného byl mimořádně chybový, což nakonec vedlo k jeho tříměsíčnímu kolapsu.*
10. Na základě výše uvedených skutečností žalobce uzavřel, že se žalovanému ve správním řízení nepodařilo prokázat, že nesprávnost údajů na serveru Ministerstva životního prostředí za rok 2019 v období 16. 2. 2020 - 4. 3. 2021 zavinil žalobce, a neunesl tedy břemeno důkazní ve vztahu k rozhodnutí o vině žalobce za jednání se znaky přestupku.
11. Žalobce dále upozornil na to, že zákon o obalech postihuje širokou škálu obalů různě nebezpečné pro životní prostředí, a stejně tak přestupek, který je předmětem této žaloby, musí postihovat širokou škálu jednání. Žalovanému se podle něj ve správním řízení o přestupku, který je předmětem této žaloby, nepodařilo prokázat naplnění materiálního znaku přestupku (tedy společenské škodlivosti): „Podle odůvodnění žalovaného i správního orgánu je i ve druhém případě údajně naplněn materiální znak přestupku, protože při naplnění formálního znaku přestupku je naplněn i materiální znak přestupku a současně materiální znak přestupku je údajně naplněn už tím, že je za přestupek možno uložit pokutu.“
12. Žalobce závěrem dodal, že byla naplněna podmínka podle ustanovení § 43 odst. 2 zákona o přestupcích o upuštění od správního trestu, protože žalobce prokázal svou nápravu ještě před začátkem kontroly a správního řízení (dne 4. 3. 2021 - ještě před zahájením kontroly a bez jakéhokoliv podnětu ze strany správního orgánu - tak žalobce učinil a chybu napravil).

13. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 15. 12. 2023 shrnul, že pokud jde o první žalobní bod (zvláštní pozornost inspekce věnovaná žalobci při ukládání pokut), tento není věcný a nevztahuje se k napadenému rozhodnutí. Ke druhému bodu žaloby žalovaný uvedl, že k datu zahájení kontroly dne 5. 3. 2021 byla skutečně pravdivost ohlášených údajů prokázána, to však nic nemění na závěru, že k řádnému termínu ohlášení údajů za rok 2019 pravdivost údajů prokázána nebyla. K tvrzení žalobce o systémové chybě systému ISPOP (třetí bod žaloby) žalovaný uvedl, že tuto námitku žalobce neuvedl v odvolání a použil ji jako novou námitku až při podání žaloby. Žalovaný má za to, že pokud by se při podávání hlášení v systému ISPOP nějaká chyba vyskytla, objevila by se chybová hláška a hlášení by se vůbec nepodařilo odeslat. Žalobce přitom kolem data 10. 2. 2020 podal několik jiných hlášení, aniž by systémovou chybu zaznamenal, a systém fungoval ve všech případech stejně, tj. nerozlišuje, jaké hlášení je podáváno. Prokazovat tak chybu, která měla nastat v únoru 2020, podáním hlášení v červnu téhož roku, je podle žalovaného nepřijatelné.
14. Ke čtvrtému bodu ohledně neprokázání naplnění materiálního znaku přestupku žalovaný odkázal na podrobné odůvodnění této námitky na straně 7 odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Pokud jde o pátý žalobní bod, v němž žalobce namítal nevyužití možnosti snížení uložené pokuty až na částku 1 000 Kč, případně možnosti upustit od uložení sankce, žalovaný nepřijal argumentaci matematického přepočtu, jak ji předestřel žalobce, a má za to, že v posuzované věci není ani důvod pro upuštění od uložení správního trestu podle § 43 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*přestupkový zákon*“), když skutečnost, že žalobce svoji chybu napravil, bylo zohledněno při určení výše pokuty.
15. Žalobce využil svého práva a podal k vyjádření žalovaného repliku, v níž se vyjadřoval jednak k jinému, souběžně vedenému řízení, jednak zdůraznil, že na výzvu kontrolního orgánu prokázal pravdivost ohlášených údajů platných v době výzvy k doložení jejich pravdivosti, a skutkové tvrzení žalovaného, že byl povinen prokázat pravdivost neplatných ohlášených údajů, označil za logicky nesmyslné. Žalovaný se vůbec nezabýval zmatečností a chybovostí systému hlášení ISPOP a nevypořádal se ve vyjádření s námitkami žalobce. Neprokázal tak, že zmatečnost, chybnost či nepravdivost hlášení ze dne 10. 2. 2020 způsobil žalobce.

Posouzení žaloby soudem

16. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí (i řízení, které mu předcházelo) v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí podle ustanovení § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*s. ř. s.*“).
17. Soud u napadeného rozhodnutí neshledal žádné vady, ke kterým by byl povinen přihlédnout z moci úřední. V daném případě soud rozhodl o věci bez jednání, neboť účastníci řízení s takovým postupem nevyjádřili ve stanovené lhůtě svůj nesouhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Jednání nebylo třeba nařizovat ani za účelem dokazování.

18. Soud na základě prokázaného skutkového stavu věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
19. Podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona o obalech je osoba, na kterou se vztahuje povinnost zapsat se do Seznamu podle § 14, je povinna prokázat na vyžádání Ministerstva životního prostředí nebo České inspekce životního prostředí pravdivost údajů vedených a ohlašovaných podle písmen a) a b). Z tohoto ustanovení vyplývá povinnost osob vedených v Seznamu osob vést a ohlašovat evidenci o obalech, odpadech z nich a způsobech nakládání s nimi. Tzn. vést evidenci o množství obalů uvedených na trh nebo do oběhu, o množství zpětně odebraných obalů (včetně údajů o vratných či opakovaně použitelných obalech), a o tom, jak bylo se zpětně odebranými obaly naloženo, tj. zda byly opakovaně použity, využity nebo recyklovány, popř. odstraněny. Vedení evidence a ohlašování údajů z ní jsou transpozicí čl. 12 směrnice o obalech, resp. jsou nezbytnými předpoklady pro kontrolu plnění cílů recyklace a využití obalů. Rozsah a způsob vedení evidence je stanoven vyhláškou č. 641/2004 Sb., o rozsahu a způsobu vedení evidence obalů a ohlašování údajů z této evidence, jsou zde i stanoveny formáty pro ohlašování údajů z evidence. Údaje z evidence jsou ohlašovány jedenkrát za rok vždy nejpozději do 15. 2. za předešlý kalendářní rok, a to prostřednictvím Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností (www.ispop.cz). Nezbytná doba pro archivaci veškerých dokumentů relevantních k vedení evidence o obalech a obalových odpadech je pět let, respektive po tuto dobu může ČIŽP požadovat jejich předložení z kontrolních důvodů. Takto shromážděné údaje jsou společně s údaji od osob, které plní povinnosti prostřednictvím autorizované obalové společnosti, podkladem pro sestavení souhrnné evidence o nakládání s odpady z obalů v rámci ČR. Data ze souhrnné evidence o obalech a obalových odpadech jsou veřejně přístupná na webových stránkách MŽP, viz https://www.mzp.cz/cz/souhrnne_udaje_obaly.
20. Podle § 44 odst. 2 písm. l) zákona o obalech se právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako osoba, na kterou se vztahuje povinnost zapsat se do Seznamu, poruší některou z povinností evidence podle § 15.
21. Namítal-li žalobce v podané žalobě, že mu správní orgán prvního stupně věnuje zvláštní pozornost při ukládání pokut, tento žalobní bod se nevztahuje k odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a nemíří na skutkové či právní posouzení nyní posuzovaného jednání žalobce. Není věcný a nevztahuje se k napadenému rozhodnutí. Argumentace žalobce tak nemá a nemůže mít vliv na zákonnost či správnost napadeného rozhodnutí.
22. Ve druhém žalobním bodu žalobce namítal, že žalovaný nesprávně vyhodnotil skutečnost, že k datu zahájení kontroly dne 5. 3. 2021 již byla pravdivost ohlášených údajů prokázána, pokud uvedl, že to však nic nemění na závěru, že k řádnému termínu ohlášení údajů za rok 2019 pravdivost údajů prokázána nebyla. Uvedená námitka je důvodná, neboť skutková podstata přestupku uvedená výše v bodě 19 tohoto rozsudku, spočívá v porušení povinnosti prokázat na vyžádání pravdivost údajů uvedených a ohlášených v Seznamu. Podstatou této právní úpravy je tedy povinnost osoby uvádějící na trh či do oběhu obaly na vyžádání příslušného správního orgánu prokázat pravdivost údajů, které uvedl. Žalobce tuto povinnost splnil a z uvedené citace právního ustanovení

nevyplývá, že povinnost prokázat pravdivost údajů se vztahuje k okamžiku jejich ohlášení. Jinými slovy nic nebránilo žalobci, aby poté, co byl vyzván ke splnění své zákonné povinnosti, vysvětlil a doložil skutečný stav relevantních skutečností, což žalobce fakticky učinil ještě dříve, než byla kontrola zahájena.

23. K třetímu žalobnímu bodu, týkajícímu se tvrzení žalobce o systémové chybě systému ISPOP soud uvádí, že nesdílí názor žalovaného, že tuto námitku žalobce neuvedl v odvolání a použil ji jako novou námitku až při podání žaloby. Z obsahu spisu je zřejmé, že nefunkčnost systému ISPOP žalobce uvedl již v Námitkách proti kontrolnímu protokolu, kde poukazoval na možnou systémovou chybu a předložil printscreeny obrazovky. Správní orgán prvního stupně se s argumentací žalobce vypořádal na straně 7 rozhodnutí inspekce a znovu při vypořádání námitek ke kontrolnímu protokolu na straně 10 rozhodnutí inspekce. Soud se ztotožnil s názorem správních orgánů, že v případě zjištění, že žalobce do systému ISPOP odeslal výkaz údajů o obalech za rok 2018 a nikoli za rok 2019, jedná se o pochybení na straně žalobce. Tvrzení o nefunkčnosti, respektive systémové chybě ISPOP v rozhodném období, nebylo žalobcem nijak relevantně osvědčeno ani prokázáno, když žalobce neunesl důkazní břemeno ke svému tvrzení ve smyslu závěrů rozsudku NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011, proto je jeho námitka nedůvodná.
24. Důvodnou shledal soud naopak čtvrtou námitku žalobce ohledně nutnosti náležitého zjištění materiálního znaku spáchaného přestupku. Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci tzv. správního trestání, přičemž správní orgán může rozhodnout o vině z přestupku pouze tehdy, je-li v konkrétním případě spáchání přestupku (s ohledem na všechny specifické okolnosti) jednáním pachatele naplněn nejen formální, ale i materiální znak přestupku.
25. Vedle formálních znaků přestupku, tedy především podmínky vyplývající ze zásady *nullum crimen sine lege*, ale i samotné legální definice přestupku (*čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem*), je stanovena i nezbytná podmínka naplnění materiálního znaku – společenské škodlivosti jednání pachatele. Pokud má tedy být konkrétní jednání kvalifikováno jako přestupek, musí být nejen protiprávní, naplňovat obecné znaky kladené na pachatele a formální znaky přestupku, ale také musí vykazovat určitý stupeň škodlivosti pro společnost. To vše musí správní orgán rozhodující o vině z přestupku zohlednit a v rozhodnutí i náležitě odůvodnit. Soud dospěl po provedeném řízení k závěru, že v tomto ohledu žalovaný správní orgán pochybil.
26. Ostatně k obdobnému závěru došel i Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) v rozsudku ze dne 16. 1. 2007, č. j. 2 As 19/2006 – 89, dostupném též online na www.nssoud.cz, když uvedl: *„Kategorie přestupků je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž i pro přestupky platí že materiální stránka musí prolínat jak souhrn znaků skutkové podstaty v celku, tak i jednotlivé znaky zvláště (srov. Mates a kol.: Základy správního práva trestního, 3. vydání, C. H. Beck Praha, 2002, str. 28, zvýrazněno městským soudem). Je proto nutné zkoumat společenskou nebezpečnost objektu, objektivní stránky, subjektu, subjektivní stránky zvláště i v celku. Přitom stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je určován zejména závažností přestupku, vzhledem ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem,*

za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, a k tomu, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek poškozen v disciplinárním řízení. Správní orgán II. stupně v odůvodnění rozhodnutí vyvozuje, že byl porušen nebo ohrožen zájem společnosti pouze z toho, že daný skutek je v § 105 odst. 3 písm. b) stavebního zákona jako přestupek výslovně uveden a uložená sankce je zákonem stanovena v rozpětí 25 000 – 50 000 Kč. Zabývá se tudíž jen typovou nebezpečností, která je vyjádřena v zákonem stanovené skutkové podstatě. V rozhodnutích obou správních orgánů je zcela opomíjena otázka, zda charakter a stupeň konkrétní nebezpečnosti daného jednání se vůbec nachází v hranicích typové nebezpečnosti dané ve znacích jeho skutkové podstaty. Není posouzeno, zda např. nejde o situaci, kdy základní podmínky pro užívání stavby jsou věcně splněny a užívání stavby bez kolaudačního rozhodnutí je způsobeno (a stěžovatelem nepochybně též i úmyslně zaviněno) kvůli nepředání potřebných dokladů díky svévoli zhotovitele v kombinaci s velmi tíživou sociální situací stěžovatele (tj. z pohnutky, která v daném případě vzhledem ke konkrétním okolnostem zásadně snižuje společenskou nebezpečnost stěžovatelova jednání). V tomto případě by totiž porušení veřejného zájmu bylo minimální, jednalo by se o tzv. bagatelní přestupek neboli jednání, které nevykazuje daný stupeň společenské nebezpečnosti.

27. Jak žalobce důvodně namítá, žalovaný se v rozhodnutí nijak nezabýval otázkou stupně společenské nebezpečnosti jednání žalobce vyplývající z okolností daného případu. V napadeném rozhodnutí vychází (obdobně jako správní orgán v prvostupňovém rozhodnutí) pouze z typové škodlivosti, který je vyjádřena už v zákonné formulaci skutkové podstaty, tj. z toho, že daný skutek je zákonem jako přestupek výslovně uveden a že za něj stanoví určitou sankci.
28. Městský soud v Praze si je vědom toho, že materiální znak přestupku je dán už tím, že jednání je zákonem kvalifikováno jako přestupek a jde tedy o jednání protiprávní. Tak k tomu přistupoval i žalovaný ve svém rozhodnutí. Současně je však podle názoru soudu nezbytné vnímat existenci materiálního znaku přestupku jako korektiv, který má své opodstatnění právě v případech téměř nevýznamných porušení právních předpisů. Taková porušení totiž mnohdy nedosahují ani minimální hranice typové škodlivosti, a stejně tak ani škodlivosti konkrétní.
29. Na tento mylný postup správních orgánů upozornil NSS také v rozsudku ze dne 26. 9. 2007, č. j. 6 As 2/2007 - 95: „Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že k naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu nakládajícího s odpady dodržovány právní předpisy týkající se nakládání s odpady, neboť tím je vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. Lze předpokládat, že zákonodárce se rozhodl sankcionovat pouze taková porušení právních předpisů, která sama o sobě představují určitou nebezpečnost a hypotetickou možnost ohrožení životního prostředí. Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že závažnost ohrožení vyplývá již z charakteru jednotlivých skutkových podstat správních deliktů. Skutečnost, že byly naplněny znaky určitého správního deliktu, ještě nic nevypovídá o materiální stránce správního deliktu, v posuzovaném případě o tom, jak závažné je ohrožení životního prostředí při naplnění konkrétní skutkové podstaty. Z hodnocení materiální stránky (závažnosti ohrožení životního prostředí) musí být patrné, jakými úvahami byl správní orgán veden při stanovení konkrétního stupně nebezpečnosti, v posuzovaném případě závažnosti ohrožení životního prostředí. Teprve v návaznosti na závěr o závažnosti ohrožení životního prostředí může

správní orgán uložit sankci v odpovídající výši. V posuzovaném případě se lze pouze ve vztahu k výši uložené sankce domnívat, že správní orgán vyhodnotil závažnost ohrožení životního prostředí jako minimální, jednoznačná úvaha správního orgánu však chybí.“

30. Vzhledem k tomu, co již soud uvedl výše, nezabýval se blíže argumentací žalobce uplatněnou v pátém žalobním bodu a týkající se výše uložené pokuty. Jestliže totiž soud shledal, že se správní orgány nezabývaly dostatečně naplněním základního znaku přestupku – materiální stránky v podobě stupně společenské nebezpečnosti jednání žalobce pro společnost, jsou úvahy o přiměřenosti, individuální a generální výchovné funkci pokuty uložené napadeným rozhodnutím předčasné a na žalovaném bude, aby v případě, že dovodí společenskou nebezpečnost jednání žalobce naplněnou do té míry, že znovu přistoupí k uložení pokuty, tyto okolnosti znovu zvážil a náležitě svoji úvahu promítl do odůvodnění rozhodnutí.

Závěr a náklady řízení

31. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je částečně důvodná, proto zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu žalobního návrhu pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. soud zároveň vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm jsou správní orgány vázány právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku dle § 78 odst. 5 s. ř. s.
32. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobci, který byl ve věci plně úspěšný, přiznal právo na jejich náhradu. Náklady, které žalobci v tomto řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, v platném znění (o. s. ř.), ve spojení s ustanovením § 64 s. ř. s.

P o u č e n í

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

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

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

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

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

V Praze dne 18. ledna 2024

Mgr. Marek Bedřich
předseda senátu