

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **M. T.**, zastoupeného JUDr. Martinem Kopeckým, advokátem se sídlem Revoluční 24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2009, č. j. 500/1876/502 21/08, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2010, č. j. 10 Ca 74/2009 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradu nákladů kasačního řízení částku 2880 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 23. 2. 2009, č. j. 500/1876/502 21/08, včetně rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Plzeň (dále též „ČIŽP“) ze dne 29. 8. 2008, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/0613671.015/08/ZTK, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí byla žalobci podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) uložena pokuta ve výši 4 500 000 Kč. Důvodem bylo porušení povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 zákona o odpadech průběžným nakládáním s několika tisíci tun odpadů v období od roku 2001 do roku 2007 v zařízení, ve kterém nebylo nakládání s odpady povoleno. Žalovaný v odvolacím řízení změnil toto rozhodnutí tak, že ve výroku zaměnil rok 2001 rokem 2002; v ostatním zůstalo rozhodnutí beze změny.

Městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného včetně rozhodnutí prvostupňového proto, že dospěl k závěru o porušení subjektivní jednoroční lhůty pro zahájení správního řízení. Vyšel ze zjištění, že ČIŽP již dne 15. 5. 2005 v odpovědi na stížnost poslance Jana Schwippela podrobně popsala jednání, které bylo skutkovou podstatou deliktu. Stejně tak byl skutek popsán i v záznamu z místního šetření konaného dne 30. 3. 2006, spojeného s fotodokumentací. Správnímu orgánu byl rovněž znám subjekt deliktu, neboť jej konkrétně označil v přípisu zaslaném Policii ČR dne 4. 10. 2005. Obdobné skutečnosti ohledně osoby pachatele jsou zřejmé i ze záznamu z jednání konaného dne 6. 4. 2006 na Městském úřadě v Berouně a z jednání konaného dne 4. 5. 2006 na Obecním úřadě Bubovice. Městský soud uzavřel, že ČIŽP musela mít již v květnu roku 2006 dostatek informací o skutku i o tom, kdo jej spáchal. Poukázal na četnou správní judikaturu, zejména na rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7A 147/1994, vykládající, co je třeba rozumět vědomostí o porušení povinnosti. S ohledem na den zahájení správního řízení, tj. 4. 12. 2007, musel okamžik vědomosti o deliktu a o tom, kdo jej spáchal, nastat „nejpozději 4. 12. 2006“. Vzhledem k tomu, že tato vědomost nastala již v květnu 2006, nebylo možno řízení z důvodů marného uplynutí lhůty vůbec zahájit a městský soud rozhodnutí zrušil, aniž se zabýval ostatními žalobními námitkami.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Podle jeho názoru městský soud nesprávně posoudil skutečnosti rozhodné pro počítání běhu lhůty. Stěžovatel míní, že lhůta počala běžet dne 10. 8. 2008, kdy ČIŽP obdržela výpis z obchodního rejstříku, z něhož teprve zjistila, s kým má vést správní řízení. Předmětem správního řízení nepochybně je, zda se stal delikt a zda osoba s níž se řízení vede, je jeho pachatelem. Předmětem řízení na druhé straně ovšem není, kdo delikt spáchal; to musí být zjištěno před zahájením řízení. V řízení zahajovaném z moci úřední musí mít správní orgán předem dost konkrétní představu o tom, kdo se deliktu dopustil a s kým má být řízení zahájeno. Nejde o obdobu trestního řízení, které může být vedeno i proti neznámému pachateli. Stěžovatel souhlasí s názorem, že vědomost o porušení povinnosti neznamená jistotu, neboť to je předmětem sankčního řízení. Už samotné vedení řízení je citelným zásahem do osobní sféry jednotlivce a je věcí správního orgánu, aby před zahájením řízení vynaložil dostatečné úsilí k tomu, aby řízení bylo vedeno se skutečným pachatelem. V daném případě se jednalo o náročný proces se značnými úskalími a složitost věci nevědomky akceptoval i rozsudek městského soudu. Soud totiž jako okamžik vědomosti označil „květen 2006“, a to na základě sdělení starostky obce Bubovice při jednání dne 4. 5. 2006. Ta však za pachatele označila stavební firmu pana T., když ve skutečnosti ovšem pachatelem byl pan T. sám. Od tohoto sdělení tedy nelze odvozovat vědomost o pachateli deliktu, ale až o vědomosti o jeho přesné identifikaci. Vytýká-li soud nesprávné určení běhu lhůty, měl by je sám přesně označit. Vymezení uvedené soudem je značně vágní a v případě menších časových disproporcí by bylo vyloučeno rozhodnout o dodržení lhůty. Odkazuje-li městský soud na judikát Vrchního soudu v Praze, podotýká stěžovatel, že

v tamním případě se jednalo o odlišnou situaci, v níž pachatel byl se správním orgánem součinný a své deliktní jednání nepopíral. V tomto případě zainteresované subjekty se správním orgánem nespolupracovaly a jednání popíraly. Určení účastníka řízení tak bylo velmi obtížné. Vědomost o pachateli tedy nenastala v čase tvrzeném soudem a bez znalosti účastníka řízení nebylo možné žádné řízení vést. Proto stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku městského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti označil napadený rozsudek městského soudu za správný. V žalobě uvedl více důvodů, pro které mělo být rozhodnutí žalovaného zrušeno, a to nepřesné určení odpovědné osoby, nedopuštění se závadného jednání, argumentaci prostředky, které neměly povahu důkazů, neprokázání deliktu, nepřiměřenost pokuty včetně přičtení nesoučinnosti k tíži apod. Vedle těchto námitek žalobce poukázal i na uplynutí lhůty pro zahájení řízení a pro uložení pokuty, a to jak lhůty subjektivní, tak i lhůty objektivní. Soud správně rozhodl o zrušení rozhodnutí po zjištění, že uplynula subjektivní lhůta k zahájení řízení. Např. pověření ředitele ČIŽP č. 2/2006 datované dnem 13. 3. 2006 obsahuje pokyn k prověření postupu „pana M. T. při nepovoleném ukládání odpadů v lokalitě Bubovice č. p. 21“; přitom k zahájení řízení došlo až dne 4. 12. 2007. Za okamžik vědomosti správního orgánu nelze považovat okamžik obdržení výpisu z obchodního rejstříku. Tento rejstřík je neomezeně veřejně přístupný a k získání výpisu není třeba žádného úsilí. Navíc z obchodního rejstříku nelze zjistit, kdo má být účastníkem správního řízení. Použití označeného rozsudku vrchního soudu bylo zcela namístě a lze poukázat i na rozhodnutí téhož soudu sp. zn. 7 A 147/1994 či sp. zn. 6 A 14/1996. Z těchto důvodů žalobce navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a v ní výslovně uplatněných důvodů, jak plyne z § 109 odst. 2, 3 s. ř. s. Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku běhu lhůty k zahájení sankčního řízení.

V daném případě se jednalo o delikt podle § 64 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, jehož skutková podstata je naplněna tím, že pachatel „nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno“. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech lze řízení o uložení pokuty zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.

Sporné je, zda byla splněna podmínka zahájení řízení do jednoho roku od vědomosti správního orgánu. Tato vědomost v sobě musí obsahovat jak poznání o skutkových okolnostech, jimiž mohl být delikt naplněn, tak i o osobě, která se jednání měla dopustit. Vycházel-li městský soud při výkladu pojmu vědomosti správního orgánu z právního názoru vysloveného v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/94 - 17, publ. pod č. 684 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 4/2000, nepochybil. Podle tohoto rozhodnutí *(t)ermín „dozvědět se o porušení povinnosti“ neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo. Zda se delikt stal a kdo se jej dopustil, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet seznání skutečnosti, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení povinnosti došlo. Den, kdy je taková skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění pracovních úkolů, nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení*

povinnosti dozvěděl. Žalobci lze přisvědčit, že obdobný názor byl zaujat i v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 12. 1997, č. j. 7 A 167/94 - 34, publ. pod č. 553 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 16-18/1999: *(p)očátek běhu subjektivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt („ kdy se dozvěděl" apod.) nemůže být odvislý od samotného vědomí pracovníků státního orgánu o existenci porušení právních předpisů, ale upíná se k datu, kdy došlo oznámení určitého a věrohodného obsahu, či k datu kontroly, při níž bylo porušení zákona zjištěno.* Rovněž v rozhodnutí ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96 - 34, publ. pod č. 627 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 3 /2000 vrchní soud vyslovil: *(d)ovědět se o porušení povinnosti (...) je časový okamžik vědomosti správního orgánu příslušného k rozhodnutí o pokutě o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by taková informace musela být zvláště kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných.*

Tvrzení stěžovatele, že v daném případě se jednalo o zcela jiné skutkové okolnosti, zejména, že dotčené osoby neposkytovaly žádnou součinnost, není rozhodující. Výše uvedené závěry jsou zobecněním nezávislým na konkrétních skutkových okolnostech. Jedná se o vymezení míry znalosti skutkových i osobních podmínek nezbytných pro zahájení sankčního řízení, které je v rozhodovací činnosti soudů dosud akceptováno.

Další otázkou tak je, kdy v daném případě dosáhla vědomost ČIŽP té kvality, aby mohlo být zahájeno řízení s konkrétním subjektem.

Městský soud poukázal na jednání konané v dubnu a květnu roku 2006, s tím, že již dříve byly známy rozhodné skutečnosti. K tomu ze správního spisu plyne, že dne 12. 5. 2005 ČIŽP prováděla místní šetření, při němž zjistila existenci skladování odpadu na daném pozemku, přičemž z přípisu Policii ČR ze dne 4. 10. 2005 je zřejmé, že s ní ve věci pana T., jako osoby ukládající zde odpad, opakovaně korespondovala. V odpovědi na stížnost poslance Schwippela ze dne 19. 5. 2005 pak ČIŽP hodnotí výsledky šetření a vyjádření M. T. Pověřením ředitele ČIŽP č. 2/2006 ze dne 13. 3. 2006 bylo uloženo prošetření postupu M. T. při nepovoleném ukládání odpadů v obci Bubovice; to bylo provedeno dne 30. 3. 2006. Protokol z jednání dne 6. 4. 2006 na Městském úřadě v Berouně a PČR, obvodní oddělení Karlštejn, byl rovněž sepsán pracovníky ČIŽP a jeho předmětem bylo jednání M. T. Stejně tomu bylo se záznamem o jednání na Obecním úřadě Bučovice ze dne 4. 5. 2006. Následně se pak ČIŽP snažila získat vyjádření M. T. a vedla rozsáhlé šetření ve vztahu k firmám, pro něž M. T. měl provádět stavební práce. Ve spise jsou i další protokoly, např. ze dne 8. 3. 2007 obsahující sdělení, že pan T. v nočních hodinách navážel odpad na daný pozemek včetně zjištění, že se jednalo o odpad, s nímž byl odmítnut jinou konkrétní firmou. Výpis z obchodního rejstříku, od jehož obdržení stěžovatel odvozuje počátek lhůty, byl ČIŽP doručen dne 10. 8. 2007. Oznámení o zahájení řízení je ze dne 12. 11. 2007.

Městský soud vzal za rozhodující dobu vědomosti správního orgánu květen 2006. Je pravdou, že z hlediska počítání lhůty ve smyslu § 40 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se jedná o období poněkud široké. Toto pojetí však nevedlo k nezákonnosti rozsudku

městského soudu, neboť i kdyby se jednalo o poslední den měsíce května roku 2006, došlo by k zahájení řízení po uplynutí lhůty stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech.

Tvrdí-li stěžovatel, že městským soudem označený zápis z května 2006 není důkazem o kvalifikované vědomosti správního orgánu, a to proto, že konstatování ohledně pachatele je neurčité, nelze mu přisvědčit. Je pravdou, že v zápise ze dne 4. 5. 2006 je ohledně pachatele uvedeno „pan T., resp. jeho stavební firma“, ovšem konkretizaci této osoby je třeba vnímat v souvislosti se všemi zjištěními, která měla ČIŽP k dispozici i z předchozího období. Je pravdou, že M. T. v průběhu šetření neposkytoval správnímu orgánu dostatečnou součinnost, nicméně nejasnost nebyla v tom, zda je či není pachatelem, ale upřesnění právní formy, v níž se tohoto jednání dopouštěl. Byť ČIŽP nabyla ze svého hlediska potřebné jistoty až okamžikem doručení výpisu z obchodního rejstříku, je neakceptovatelné, aby správní orgán disponoval se lhůtou tím, kdy si opatří výpis z veřejného rejstříku. Obecně lze stěžovateli přisvědčit v názoru, že samotné zahájení sankčního řízení je citelným zásahem do právní sféry subjektu, a proto je třeba vážit, zda je takový úkon podložen určitými zjištěními o tom, kdo skutek spáchal. I za situace, kdy by pochybnosti o právní formě pachatele nebyly objektivně odstranitelné, bylo by akceptovatelné zahájení řízení s více subjekty s tím, že by pochybnosti byly odstraněny až v průběhu těchto řízení; při nesoučinnosti pachatele, o němž jinak není pochyb, by takový postup jistě nemohl být označen za nepřípustný zásah.

Nejvyšší správní soud shledal posouzení rozhodné právní otázky městským soudem správným; kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. naplněna nebyla.

Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první před středníkem jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel, který neměl v tomto kasačním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.). Žalobci, který úspěšný byl, vznikly náklady spojené s podáním vyjádření ke kasační stížnosti. Tyto náklady tvoří částku 2100 Kč za jeden úkon právní služby a částku 300 Kč na úhradu hotových výdajů advokáta - § 9 odst. 3 písm. f), § 7, § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů („advokátní tarif“). Vzhledem k tomu, že zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se náhrada o tuto daň - § 57 odst. 2 s. ř. s. Žalovanému proto bylo uloženo uhradit žalobci na náhradu nákladů kasačního řízení částku 2880 Kč v přiměřené lhůtě k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 25. května 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu