

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **B. H.**, zastoupená JUDr. Václavem Vladařem, advokátem se sídlem Borská 13, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2010, č. j. 5505/520/09, ve věci porušení povinnosti bezúplatného převzetí autovraků, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2011, č. j. 11 A 65/2010 – 46,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2011, č. j. 11 A 65/2010 – 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 3. 2. 2011, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2010, č. j. 5505/520/9. Uvedeným rozhodnutím žalovaného bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „správní orgán“) ze dne 19. 10. 2009, č. j. ČIŽP/43/OOHR/SR01/0912304.004/09/ZJE, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 18. 11. 2009, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/0912304.005/09/ZJE, kterým byla

stěžovatelce podle ustanovení § 66 odst. 4 písm. f) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších předpisů, v platném znění, uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za porušení povinnosti stanovené ustanovením § 37b odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, kterého se měla dopustit tím, že od 2. 2. 2009 minimálně ve 13 případech při převzetí autovraku do své provozovny v Seči u Blovic, tj. do schváleného zařízení ke sběru a výkupu kovových odpadů a zpracování autovraků, vybírala od majitelů předávaných vozidel k odstranění poplatek ve výši 1 000 Kč označený jako „manipulační poplatek za odevzdané autovraky". Na tento poplatek stěžovatelka majitelům předávaných vozidel vystavovala příjmové doklady. O vybírání manipulačního poplatku byl majitel předávaného vozidla upozorněn vývěskou umístěnou na okně administrativní budovy za vstupními vraty v areálu zařízení. Zmíněná změna se týkala vypuštění výrokové části textu „*minimálně ve třinácti případech*" a jeho nahrazení textem „*minimálně v jedenácti případech*". Ve zbylém rozsahu bylo odvoláním napadené rozhodnutí prvního stupně žalovaným potvrzeno.

II. Kasační stížnost

Stěžovatelka označila jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.").

Stěžovatelka předně namítá, že jí v důsledku nesprávného procesního postupu správního orgánu bylo znemožněno vyjádřit se ke všem podkladům pro rozhodnutí a podat k nim případné vysvětlení, což mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Konkrétně se mělo jednat o Zprávu o provedení služební cesty, o které stěžovatelka neměla být vůbec informována. Stěžovatelka se tedy neztotožňuje s názorem městského soudu, který měl v odůvodnění svého rozhodnutí dospět k závěru, že byť stěžovatelka s podklady pro rozhodnutí nebyla řádně seznámena, nemělo toto pochybení v projednávané věci žádný vliv na její procesní práva, neboť správní orgán při rozhodování o pokutě k výsledkům Zprávy o provedení služební cesty již vůbec nepřihlížel a vycházel pouze z listinných důkazů, které správnímu orgánu následně předložila sama stěžovatelka.

Dále stěžovatelka vyjadřuje své přesvědčení o nepřiměřenosti uložené pokuty a v této souvislosti současně upozorňuje na nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu spočívající v jeho nesrozumitelnosti. Stěžovatelka spatřuje vypořádání se s námitkou přiměřenosti pokuty městským soudem za nesrozumitelné, jelikož soud uvedl, že celková suma neoprávněně vybraných částek v podobě manipulačního poplatku se blíží výši uložené pokuty, v jedenácti případech se mělo dle městského soudu jednat o částku celkem 110 000 Kč. Dle názoru stěžovatelky je však zřejmé, že při výši manipulačního poplatku 1 000 Kč se v jedenácti případech jednalo o částku celkem 11 000 Kč a celková suma vybraných dokladovaných manipulačních poplatků se tak ani zdaleka neblíží výši uložené

pokuty. Závěr městského soudu, že je třeba dát výši neoprávněně vybraných částek v podobě manipulačního poplatku do kontextu výše pokuty, nicméně dle stěžovatelky vypovídá o zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty.

III. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti k jednotlivým námitkám stěžovatelky uvedl, že již v průběhu odvolacího řízení se ztotožnil s námitkou stěžovatelky, že s nestandardně obstaranými důkazy z průběhu služební cesty vykonané pracovníky správního orgánu nebyla seznámena a že jí nebyla dána možnost, aby se k nim v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, vyjádřila, což lze považovat za vadu řízení. Dle jeho názoru však uvedené důkazy v konečném důsledku nebyly jako podklady pro rozhodnutí použity a jedná se tak o takovou vadu řízení, jež nemohla mít vliv na soulad prvostupňového rozhodnutí správního orgánu ani následného rozhodnutí žalovaného s právními předpisy ani na jeho správnost. K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty dále žalovaný uvedl, že při rozhodování o výši pokuty je dle ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech rozhodující především kritérium závažnosti ohrožení životního prostředí, popř. míry jeho poškození, se kterým nemá počet prokázaných zpoplatněných případů a celkový výnos stěžovatelky z vybraných poplatků žádnou souvislost. Naopak žalovaný nikterak nezpochybňuje oprávněnost námitky stěžovatelky týkající se chybného výpočtu celkového výnosu z výběru manipulačního poplatku, neboť městský soud opřel svůj závěr o přiměřenosti výše pokuty o chybně vypočtený údaj. Dle jeho názoru se však jedná o jednoznačné pochybení městského soudu, které nijak nezpochybňuje právní a věcné závěry učiněné ve správních rozhodnutích správního orgánu i žalovaného.

IV. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze spisu

Ze správního spisu předloženého žalovaným bylo ke skutkovému průběhu věci zjištěno, že dne 3. 7. 2009 byla správním orgánem provedena kontrola zaměřená na dodržování zákona o odpadech v provozovně stěžovatelky – zařízení ke sběru a zpracování autovraků a dále ke sběru a výkupu odpadů. Při kontrole bylo zjištěno, že v areálu provozovny je na administrativní budově umístěna vývěska upozorňující na skutečnost, že od 2. 2. 2009 do odvolání se za odevzdané autovraky platí manipulační poplatek 1 000 Kč. Na základě tohoto kontrolního zjištění, zaznamenaného v protokolu o kontrolním zjištění č. j. ČIŽP/43/OOH/0912304.001/09/ZJE, byla stěžovatelka správním orgánem dne 17. 7. 2009 vyrozuměna o zahájení řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle ustanovení § 37b odst. 1 písm. c) téhož zákona spočívající v tom, že jako provozovatelka zařízení ke sběru autovraků porušila svoji povinnost bezúplatně převzít vybrané zákonem blíže specifikované autovraky. Dne 17. 8. 2009 provedl správní orgán v provozovně stěžovatelky dílčí kontrolu, v rámci které byla

předložena potvrzení o převzetí autovraků do zařízení za rok 2009. Ve stanovené lhůtě stěžovatelka dále dne 11. 9. 2009 k důkazu předložila příjmové doklady vystavené majitelům odevzdaných autovraků na manipulační poplatky související s přijetím autovraku do zařízení.

Pracovníci správního orgánu vykonali ve dnech 8. 9. 2009 – 9. 9. 2009 služební cestu za účelem zjištění, zda byl od osob, které do zařízení předaly úplný autovrak, vyžadován manipulační poplatek 1 000 Kč. Z průběhu služební cesty byla sepsána Zpráva ze služební cesty.

Dne 24. 9. 2009 zaslal správní orgán stěžovatelce protokol o kontrolním zjištění ze dne 22. 9. 2009, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/0912304.003/ZJE, který obsahoval vyhodnocení stěžovatelkou předložených příjmových dokladů, které byly porovnány s potvrzeními o převzetí autovraků poskytnutými stěžovatelkou při kontrole dne 17. 8. 2009. Správní orgán v protokolu uvádí soubor jednotlivých zjištění, přičemž na závěr uvádí, že za porušení zákona považuje vybírání manipulačního poplatku v případě, že byl autovrak úplný, bez dalších odpadů. Dle obsahu protokolu tomuto závěru odpovídá zjištění, že ve třinácti případech byl vyžadován manipulační poplatek 1 000 Kč i přesto, že byly autovraky úplné, bez dalšího odpadu, který by neměl původ v těchto vybraných autovracích. K obsahu tohoto protokolu se stěžovatelka nevyjádřila.

Rozhodnutím správního orgánu ze dne 19. 10. 2009, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/09/0912304.004/09/ZJE, byla stěžovatelce podle ustanovení § 66 odst. 4 písm. f), zákona o odpadech uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za to, že minimálně ve třinácti případech vybrala při převzetí vybraného autovraku do své provozovny poplatek ve výši 1 000 Kč, označený jako manipulační poplatek. Proti označenému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání. V rozhodnutí o odvolání (rozhodnutí č. j. 5505/520/9 ze dne 15. 1. 2010) byl výrok citovaného prvostupňového rozhodnutí změněn a ve výroku nově uvedeno, že se stěžovatelka výše uvedeného jednání dopustila minimálně v jedenácti případech. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že ke změně výroku rozhodnutí dospěl na základě přehodnocení předložených listinných důkazů (příjmových pokladních dokladů), přičemž oproti správnímu orgánu nezahrnul mezi prokázané dva případy, u nichž není na příjmových dokladech o výběru poplatku uvedeno jméno a příjmení jeho plátce.

VI. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je z části důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, jejíž důvodnost by z podstaty věci musela sama o sobě vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka ve vztahu k námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku namítala, že městský soud opřel odůvodnění svého rozhodnutí týkající se výše pokuty o chybně vypočítanou částku celkových příjmů stěžovatelky z manipulačních poplatků vybraných za pokutované případy převzetí autovraků. Nejvyšší správní soud i s přihlédnutím ke svým dřívějším judikatorním závěrům konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem posoudil rozhodné skutečnosti (srov. např. rozhodnutí NSS ze dne 17. 6. 2004, č. j. 1 Ads 12/2003, dostupné na www.nssoud.cz). V projednávané věci městský soud k námitce nepřiměřenosti uložené pokuty mimo jiné uvedl, že pokud stěžovatelka namítala, že z vybírání manipulačního poplatku neměla výraznější majetkový prospěch, lze poukázat na to, že celková suma neoprávněně vybraných částek v podobě manipulačního poplatku (v jedenácti případech celkem 110 000 Kč) se blíží výši uložené pokuty. Z popisu skutku projednávaného správního deliktu lze však dovodit, že při celkovém počtu 11 pokutovaných případů vybírání manipulačního poplatku ve výši 1 000 Kč je nutno dospět k částce o jeden řád nižší; majetkový prospěch stěžovatelky z popisovaného deliktního jednání lze tedy vyčíslit částkou 11 000 Kč. Městský soud neuvedl, na základě jakých podkladů dospěl k výpočtu, dle něhož stěžovatelka získala za jedenáct neoprávněně vybraných manipulačních poplatků částku 110 000 Kč, nicméně je zcela zjevné, že vycházel z předpokladu, že jeden manipulační poplatek činil 10 000 Kč. Tento závěr je však zcela v rozporu se zjištěným skutkovým stavem projednávané věci, dle něhož byl stěžovatelkou vybírán manipulační poplatek ve výši 1 000 Kč, což ostatně městský soud v jiných částech odůvodnění správně uvádí. Uvedené pochybení není pouhou chybou ve výpočtu, městský soud následně o chybně vypočtenou částku opřel úvahu ohledně přiměřenosti pokuty. Vzhledem k nepodloženosti výše částky 110 000 Kč zatížil tuto část rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť není zřejmé, z jakého důvodu porovnal výši uložené sankce právě s částkou 110 000 Kč. Nejvyšší správní soud se proto s námitkou stěžovatelky ztotožnil a její námitku vyhodnotil jako důvodnou.

Stěžovatelka dále namítala, že jí nebylo umožněno se před vydáním rozhodnutí vyjádřit ke všem jeho podkladům jako celku, konkrétně ke zprávě ze služební cesty, kterou správní orgán provedl ve dnech ve dnech 8. 9. a 9. 9. 2009, přičemž se neztotožnila se závěrem městského soudu, který ve svém rozhodnutí uvedl, že procesní práva stěžovatelky nebyla dotčena, jelikož správní orgán ke zjištěním ze služební cesty nepřihlížel.

Obecně platí, že rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek a správní orgán rozhodující o řádném opravném prostředku je oprávněn odstranit vady řízení a vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Pokud tedy stěžovatelka rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vytýkala, že se zprávou ze služební cesty nebyla před jeho vydáním řádně seznámena, odvolací orgán tuto vadu zcela odstranil, pokud jednak procesní pochybení správního orgánu připustil a dále uvedl, že i v případě, kdy bude od zjištění učiněných v průběhu inkriminované služební cesty odhlédnuto a její obsah nebude vůbec brán v potaz, lze skutkový stav přesto považovat za náležitě objasněný a základní požadavek v ustanovení § 3 správního řádu za splněný. Skutečnost, že žalovaný při svém rozhodování od zjištění uskutečněných v rámci služební cesty skutečně odhlédl, lze dovozovat též z hodnocení uvedeného na str. 4 až 5 rozhodnutí žalovaného, ze kterého je patrné, že za prokázané případy, kdy stěžovatelka v rozporu se zákonem převzala úplatně od jednotlivých majitelů jejich autovraky, považuje pouze ty případy, ve kterých byl předán úplný příjmový doklad. Oproti správnímu orgánu tak navíc jako důkaz neosvědčil ty příjmové doklady o výběru poplatku, na kterých nebylo uvedeno jméno a příjmení jeho plátce.

Účastníci řízení mají obecně právo se ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu vyjádřit před vydáním rozhodnutí ve věci k podkladům rozhodnutí. Smyslem tohoto ustanovení je především zamezit tomu, aby podklady, o které správní orgán své rozhodnutí opřel, byly pro adresáta tohoto rozhodnutí překvapivé a zcela neznámé. Z obsahu správního spisu projednávané věci vyplývá, že odhlédl-li žalovaný při svém rozhodnutí od obsahu zprávy ze služební cesty, zůstaly jediným podkladem pro vydané rozhodnutí příjmové pokladní doklady vydané stěžovatelkou majitelům odevzdávaných autovraků, za které požadovala manipulační poplatek ve výši 1 000 Kč. Tyto listinné důkazy předložila správnímu orgánu sama stěžovatelka. O tom, jakým způsobem byly vyhodnoceny, stěžovatelku ještě před vydáním rozhodnutí informoval správní orgán protokolem o kontrolním zjištění ze dne 22. 9. 2009, ve kterém jednoznačně označil případy, ve kterých na základě stěžovatelkou předložených listinných důkazů (příjmových dokladů) spatřuje porušení povinnosti bezúplatného převzetí autovraků do zařízení. Kontrolním zjištění uvedeným v tomto protokolu následně odpovídá též vymezení spáchaného deliktu ve skutkové větě prvostupňového rozhodnutí. Lze tak uzavřít, že rozhodnutí žalovaného bylo jednoznačně opřeno o podklady, se kterými byla stěžovatelka obeznámena, nebyly pro ni neznámé ani překvapivé, a správní orgány tudíž dostály požadavku na seznámení stěžovatelky s podklady rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Uvedenou stížní námitku proto Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nedůvodnou.

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud dospěl na základě všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost je důvodná, dle § 110 odst. 1, 2 s. ř. s. proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení městský soud v souladu se závěry vyjádřenými v tomto rozhodnutí znovu posoudí žalobní námitky (§ 103 odst. 3 s. ř. s).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí dle § 110 odst. 2 s. ř. s.

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

V Brně dne 7. prosince 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu