

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **QUAIL spol. s r. o.,** se sídlem Dolní 1, České Budějovice, zastoupena JUDr. Tomášem Vrchlabským, advokátem se sídlem Vinohradská 1216/87, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2011, č. j. 10 A 174/2010 – 87,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně QUAIL spol. s r. o. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2011, č. j. 10 A 174/2010 - 87, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí ze dne 7. 5. 2010, č. j. 190/510/2010, 14660/ENV/10, jímž bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) ze dne 12. 1. 2010, č. j. ČIŽP/42/IPP/SR01/094120.009/10/CPF, a to tak, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 100.000 Kč za správní delikt podle § 37 odst. 2 ve spojení s § 37 odst. 4 písm. b) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“). Uvedeného správního deliktu se měla

žalobkyně dopustit tím, že provozovala „Zařízení k využívání odpadů – Hůrka“, umístěné na p.p.č. 520/2, 199, 200, 201, 202, 203, 520/23, 520/25, 520/20 a 1071/2 v k. ú. Březí u Týna nad Vltavou a p. p. č. 157/4, 157/10 a 157/18 v k. ú. Knín (dále jen „zařízení Hůrka“) v rozporu s ustanovením § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, když porušila závazné podmínky rozhodnutí Krajského úřadu – Jihočeský kraj ze dne 25. 10. 2007, č. j. KUJCK 8681/2007 OZZL/18/Je/R (dále jen „závazné podmínky integrovaného povolení“), konkrétně podmínky: 1) C.2.1.2. tím, že v roce 2008 procesem stabilizace upravila odpad katalogové číslo 200201, kategorie O, v množství 31,04 t, který byl schválen pouze k úpravě procesem biodegradace, 2) J.1. tím, že ke dni kontroly 15. - 19. 3. 2009 použila na hraně B zakládky k výrobě výrobku Q.1. upravený odpad (produkt), aniž by sledovala, zda bylo dosaženo požadované koncentrace sledovaných parametrů.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že skutkový stav ohledně prvního pochybení je nesporný a k naplnění skutkové podstaty správního deliktu došlo. Žalobkyně je striktně povinna dodržovat všechny podmínky integrovaného povolení a schváleného provozního řádu a není oprávněna sama posuzovat, zda určité jednání, které je v rozporu se schválenými podmínkami integrovaného povolení, může nebo nemůže vést k ohrožení životního prostředí. Ani následné schválení změny provozního řádu nemůže žalobkyni zcela vyvinit. Projednávaný správní delikt má charakter deliktu ohrožovacího a poškození životního prostředí tak není nutným znakem skutkové podstaty. Přijetí druhu odpadu do procesu stabilizace, ač tento odpad nebyl pro tento způsob úpravy provozním řádem schválen, nelze považovat za marginální a nepodstatné porušení provozního řádu zařízení. Následné schválení změny provozního řádu příslušným orgánem může hrát roli při stanovení konkrétní výše sankce, je však bez vlivu na otázku naplnění skutkové podstaty správního deliktu jako takového. Pokud jde o druhé pochybení, průběžné sledování výstupního materiálu analytickým stanovením jednoho směsného vzorku dle podmínky H.4.2.2 integrovaného povolení, jehož se žalobkyně dovolává v žalobě, nemá vztah k jednání, za něž jí byla pokuta uložena. Rozhodnutím žalovaného je jí vytýkáno jednání výhradně „ke dni kontroly“, tj. její konání ve dnech 15. - 19. 3. 2009 a nikoli v jiném časovém období (k nimž se vztahují prováděné rozbory, jichž se dovolávala v žalobě). Z pořízeného kontrolního protokolu přitom vyplývá, že žalobkyně v době kontroly vskutku postupovala tak, jak je ve výroku rozhodnutí žalovaného uvedeno, neboť setrvale tvrdila, že stabilizace probíhá „okamžitě“, což však provozní řád nedovoluje. Takto koncipovanou námitku žalobkyně uplatnila poprvé až v žalobě a nelze tedy správním orgánům důvodně vytýkat, že se tímto aspektem případu ve svých rozhodnutích nezabývaly. Žalobní námitka A (provedení kontroly bez pověření) důvodná není s ohledem na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006 č. j. 10 Ca 127/2005 - 41, publikovaný pod č. 1087/2007 Sb. NSS. Námitka B (nepodepsání protokolu všemi inspektory) není důvodná. I kdyby totiž kontrolní protokol byl skutečně po formální stránce vadný pro absenci podpisu všech kontrolních pracovníků (a i kdyby tato vada nebyla odstranitelná), nejednalo by se o vadu, která by měla dopad do práv žalobkyně, pokud by skutková zjištění obsažená v protokole odpovídala skutečnosti. Protože žalobkyně nic takového v žalobě netvrdí a soud je vázán uplatněnými žalobními námitkami, je třeba vycházet z předpokladu, že učiněná skutková zjištěná zachycená v kontrolním protokole odpovídají skutečnosti. Námitka C, že nebyly řádně vyřízeny ty námitky, které se vztahovaly k zjištěním, pro něž následně nebylo správní řízení zahájeno, není důvodná. Již z její formulace je zřejmé, že nemá vztah k projednávané věci a týká se

okolností, které vůbec nebyly předmětem řízení. Námitka D – nesprávný postup inspekce v časovém úseku mezi ukončením kontroly a zahájením správního řízení, není důvodná. Podklady pro rozhodnutí, které inspekce v této fázi od žalobkyně získala, nijak dále nepoužila a nesloužily tedy jako podklad pro rozhodnutí (následně si je vyžádala znovu po zahájení řízení). Takový postup tedy, i kdyby byl chybný, nemohl mít žádný vliv na výslednou podobu rozhodnutí, neboť ji nijak neovlivnil a ovlivnit nemohl. Vznikla-li tímto postupem inspekce žalobkyni škoda (a jednalo-li se skutečně o postup nezákonný), může se žalobkyně domáhat náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb."). Ani skutečnosti obsažené v námitce E (sdělení informací o správním řízení třetí osobě) nemohou být důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Způsobil-li správní orgán porušením své povinnosti mlčenlivosti žalobkyni nějakou škodu, je třeba, aby se náhrady takové škody domáhala postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. Námitka F (porušení vnitřních předpisů žalovaného) není také důvodná. Důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem může být toliko rozpor s obecně závaznými právními předpisy. Vnitřní organizační řád inspekce však není takovým předpisem. Pokud byla kontrola u žalobkyně provedena i pracovníky z jiného než podle vnitřních předpisů inspekce místně příslušného inspektorátu, není takový postup v rozporu s žádným obecně závazným předpisem. Námitka G (nesprávné a neobjektivní hodnocení důkazů ze strany inspekce) není rovněž opodstatněná. Není v rozporu s právními předpisy takový postup inspekce, pokud do oznámení o zahájení řízení doslovně převzala závěry uvedené v kontrolním protokole. Při zahájení řízení není dosud prostor pro to, aby bylo v úplnosti provedeno hodnocení každého jednotlivého podkladu pro rozhodnutí, který byl obstarán před zahájením řízení, neboť právě za tímto účelem je řízení zahajováno. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že inspekce zamítla její návrh na provedení důkazů, žalobkyně nespecifikuje, které konkrétní důkazy má na mysli. Pokud tím byl míněn návrh na svědecké výpovědi kontrolních pracovníků inspekce v návaznosti na námitku B, soud odkázal na vypořádání námitky B. Stejnou mírou obecnosti trpí i další tvrzení, že správní orgány nezjišťovaly všechny okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobkyně a že nepřihlížely ke všemu, co vyšlo v řízení najevo. Neuvádí-li žalobkyně, které okolnosti měly správní orgány zjišťovat a ke kterým skutečnostem nepřihlédly, nelze se k takové námitce blíže vyjádřit. Námitka H (porušení zásady hospodárnosti) není také důvodná. Zbytečné nařízení ústního jednání bez dalšího nemůže být důvodem pro rušení žalobou napadeného rozhodnutí. Účast u ústního jednání je právem žalobkyně, nikoli její povinností. Domnívá-li se, že jí tímto vznikla škoda, nelze než odkázat na postup podle zákona č. 82/1998 Sb. Námitka I (nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě) rovněž není důvodná. Lhůta pro vydání rozhodnutí správního orgánu je pouze pořádková. Její překročení je sice vadou správního řízení, nikoli však takovou, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. V případě překročení lhůty se lze domáhat ochrany proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.), popř. též náhrady škody (zákon č. 82/1998 Sb.). Námitka J (nevypořádání se s rozdílnými výsledky odebraných vzorků) se zcela míjí s předmětem řízení a napadenými rozhodnutími. Pokud jde o odebraný vzorek QI-27, nebyly ve vztahu ke zjištěnému překročení povolených limitů vůči žalobkyni vyvozovány žádné závěry, v řízení o správním deliktu nebyla tato skutečnost nijak hodnocena. Případná pochybení správních orgánů ve vztahu k této otázce tedy opět nemohou vést ke

zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Ani námitka L vztahující se k výši pokuty není opodstatněná. Inspekce se věnovala odůvodnění výše uložené pokuty ve svém rozhodnutí na str. 19 až 23 a žalovaný na str. 14 až 15 svého rozhodnutí. Nelze tak tvrdit, že by výše pokuty byla odůvodněna jen tím, že je v rozpětí, které zákon připouští. Ke všem obligatorním zákonným hlediskům (dle § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci) se inspekce i žalovaný výslovně vyjádřili. Správní orgán je při ukládání pokuty za správní delikt povinen přihlédnout mj. i k majetkovým poměrům pachatele. Postavení žalobkyně jako významné společnosti v oboru nakládání s odpady je tedy relevantní okolností. Byla-li ve výsledku žalobkyni uložena pokuta toliko ve výši 100.000 Kč, jde o pokutu uloženou ve výši necelých 1,5 % maximální možné sankce a tedy v podstatě při samé spodní hranici zákonného rozpětí. Nemůže se tedy jednat o pokutu zjevně nepřiměřenou. Městský soud neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila čtyři námitky v návaznosti na žalobní námitky označené v žalobě písmeny A, B, E a K. Nejvyšší správní soud proto pro přehlednost toto členění námitek zachovává.

V návaznosti na žalobní námitku A namítla, že z ustanovení zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“) vyplývá, že kontrolní pracovníci jsou povinni předložit kontrolované osobě písemné pověření od kontrolních orgánů k provedení kontroly vždy, bez výjimky. Bylo přitom prokázáno, že inspektoři inspekce toto pověření stěžovatelce při kontrole zahájené dne 17. března 2009 nepředložili. Splnění této povinnosti není možné nahradit tím, že se kontrolní pracovník prokáže svým služebním průkazem – tím prokazuje, že je zaměstnancem kontrolního orgánu, nikoli však své pověření k provedení kontroly. Oba dva tyto instituty slouží ke zcela jiným účelům. Existuje požadavek, aby prováděním kontrol byli konkrétně pověřováni jen takoví pracovníci kontrolního orgánu, jejichž kvalifikace a zkušenosti poskytují účastníku řízení úplnou záruku objektivity při provádění kontroly. Nikoli kterýkoli pracovník kontrolního orgánu je oprávněn provádět v konkrétním případě kontrolu, nýbrž pouze ten, který byl k tomu v daném případě pověřen. Tato podmínka má chránit zájmy kontrolovaného subjektu a zamezit případnému zneužívání neadresného výkonu kontrol ze strany státních kontrolních orgánů a jejich pracovníků, kteří by jinak mohli provádět kontrolu takříkajíc “kdykoli by měli cestu kolem“. Nelze považovat za správný právní názor, že pokud kontrolovaná osoba nepožadovala předložení služebního průkazu či pověření k provedení kontroly, byla kontrola zahájena v souladu se zákonem. Není zákonem stanovenou povinností kontrolované osoby požadovat od kontrolních pracovníků předložení pověření k provedení kontroly. Kontrola tedy byla zahájena v rozporu se zákonem. Proto žádnou ze skutečností zjištěných a důkazů opatřených při této protiprávně zahájené kontrole anebo později v průběhu správního řízení zahájeného na základě této kontroly není možné použít jako podklad pro vydání rozhodnutí o uložení pokuty.

V návaznosti na žalobní námitku B stěžovatelka uvedla, že protokol o kontrolních zjištěních, který nebyl podepsán všemi zúčastněnými kontrolními pracovníky, nelze použít jako důkaz, neboť jsou zde neodstranitelné pochybnosti o pravdivosti skutečností v tomto protokolu obsažených. Musel by to být žalovaný, resp. inspekce, kdo by musel prokázat, že uvedeným „formálním“ pochybením skutečně nedošlo k zásahu do práv stěžovatelky, což však neučinili. Nelze hovořit o pouhém formálním porušení zákonných povinností, zvláště pak když se správní orgán omezuje na přísně formální výklad zákona o integrované prevenci. Nelze se ztotožnit ani se závěrem městského soudu, že netvrdí-li stěžovatelka, jaký vliv mělo toto „formální“ pochybení, nelze námitce vyhovět. Konkrétní tvrzení týkající se toho, jakým způsobem bylo zasaženo do práv stěžovatelky, vyplývají z ostatních námitek. Především nelze vůbec zjistit, zda kontrolní protokol zachycuje stav věci, jak byl zjištěn inspekcí. Je na správních orgánech, aby aktivně prokázali, že skutečnosti zachycené v kontrolním protokolu odpovídají zjištěnému stavu. To se však nestalo, čímž byla porušena zásada správního řízení vyjádřená v ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Postup inspekce, která se snažila toto porušení napravit dodatečnou výzvou inspektorům k potvrzení skutečností uvedených v protokolu, je v rozporu se zákonem. Protokoly obsahují natolik obsáhlou materii kontrolních zjištění, že není možné s odstupem několika měsíců ze strany jednotlivých inspektorů potvrdit, zda každé jednotlivé zjištění a každý detail protokolu naprosto přesně odpovídají zjištěním učiněným dne 17. - 19. 3. resp. 2. 6. 2009. Ani každý jednotlivý inspektor neučinil všechna kontrolní zjištění sám, ale učinil jen část z těchto kontrolních zjištění. Z obsahu kontrolního protokolu však nelze zjistit, který z kontrolních pracovníků učinil to které zjištění. Zcela zásadní pochybení spočívá v tom, že inspektoři Ing. P. B., Ing. Z. H., Ing. H. N. a Ing. J. B. potvrzují správnost protokolu a kontrolních zjištění obsažených v protokolu ze dne 2. 6. 2009 (tento protokol o kontrolním zjištění ze dne 2. 6. 2009 rovněž podepsali), ačkoli se předmětné kontroly prováděné v zařízení vůbec neúčastnili. Kontrolní protokol byl jako důkaz opatřen v rozporu se zákonem a nelze jej tudíž v řízení vůbec použít jako podklad pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka navrhovala provedení důkazů svědeckými výpověďmi osob zúčastněných na kontrole, inspekce však důkazy neprovedla s tím, že postačí písemné potvrzení inspektorů.

K žalobní námitce E stěžovatelka poukazuje na pochybení inspekce spočívající v porušení § 12 odst. 2 písm. f) zákona o státní kontrole. K tomu mělo dojít tím, že ve své žádosti o prošetření certifikovaných výrobků, adresované Technickému a zkušebnímu ústavu stavebnímu Praha, s. p., sděluje znalosti nabyté kontrolou třetí osobě, která není orgánem státní správy. Tento ústav přitom není ke splnění požadavků inspekce žádným zákonným předpisem zmocněn. Na základě smlouvy mezi inspekcí a ústavem byl ústav oprávněn provádět kontrolní činnost, která mohla spočívat pouze v dohledu nad dodržením stanovených požadavků u certifikovaných výrobků, nikoli však v možnosti nařídit přepracování podnikových norem a technologických postupů. Je nepochybné, že inspekce musela být, při rozhodování ovlivněna výsledky šetření, které jí předložil uvedený ústav, i když sama tvrdí opak. Vadný postup inspekce mohl ovlivnit celé další řízení, přičemž inspekce neprokázala, že tomu tak nebylo. Ustanovení § 137 odst. 1 správního řádu se vztahuje k opatření vysvětlení. Inspekce zde však nevyžadovala vysvětlení, nýbrž pouze třetí subjekt informovala o svých domněnkách a zjištěních. Inspekce tím, že si v rozporu se zákonem opatřovala podklady pro vydání správního

rozhodnutí a na základě těchto podkladů dále opatřovala další podklady, zatížila napadené správní rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt neodstranitelnou vadou.

K žalobní námitce K stěžovatelka uvedla, že setrvává na tom, že krajský úřad schválením změny provozního řádu ke dni 15. 7. 2009 potvrdil, že obě technologie úpravy odpadu – biodegradaci i stabilizaci — je nutno považovat za rovnocenné, pokud jde o zpracování odpadu a jeho řádné využití bez následků a bez možnosti poškození či ohrožení životního prostředí. I když k úpravě odpadu kat. č. 200201 technologií stabilizace (rok 2008) došlo ještě před tímto schválením, jednání stěžovatelky mohlo naplnit nanejvýš formální stránku správního deliktu, nikoliv však materiální stránku. Nelze tedy o správním deliktu hovořit ani za něj ukládat sankce. Jestliže bylo jednání posléze schváleno ze strany krajského úřadu, nelze je považovat za protiprávní jednání a zcela jistě ne za škodlivé či ohrožující životní prostředí. Žalovaný se nezabýval posouzením věci z hlediska naplnění materiální stránky předmětného správního deliktu. Je nutno uplatnit zásadu, která je vyjádřena v ust. § 7 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), podle něhož se odpovědnost za přestupek posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Není-li zde zvláštní právní úpravy, je nutno uplatnit ve smyslu zásady analogie legis právní úpravu obsaženou v zákoně o přestupcích. Uvedená zásada je promítnutím ústavní zásady vyjádřené v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 1/1993 Sb.). Na této skutečnosti nic nemění ani fakt, že rozhodnutí krajského úřadu nemá povahu obecně závazného právního předpisu. Podstatné je pouze to, že jednání, které v určité době nebylo dovolené, bylo následně dovoleno, aniž by došlo k jakékoli změně okolností, za nichž byla tato dovolenost posuzována. Ohledně provozování zařízení v rozporu s podmínkou integrovaného povolení J. 1., se žalovaný nevypořádal s tvrzeními obsaženými žalobě. Je nutno zkoumat i další závazné podmínky pro provoz zařízení, a to podmínky 4.1. stabilizace odpadů. Podmínku H.4.2.1 stěžovatelka plní tak, že provozní analýzy monitorující průběh stabilizace jsou prováděny ve vybraných parametrech ve vlastní laboratoři. Podmínka H.4.2.2, která určuje podmínky sledování výstupního materiálu po ukončení procesu stabilizace, je rovněž plněna. Příslušné analýzy v daném rozsahu dle této podmínky byly předávány na Krajský úřad Jihočeského kraje v požadovaných časových intervalech. Správnost sledování technologického procesu stabilizace dále potvrzuje, že výsledné koncentrace jednotlivých stanovovaných parametrů u výrobků Q.I.-1 a Q.I.-2 byly vždy v souladu s požadovaným rozsahem certifikátů výrobků. Žádné další určení parametrů a jejich limitní koncentrace pro sledování stabilizačního procesu není stanoveno v podmínkách IPPC a tudíž ani v provozním řádu. Je nesprávný názor, že došlo k porušení podmínky J.1 tím, že stěžovatelka využila výsledný produkt stabilizace jako komponent pro přípravu výrobků, aniž by sledovala, zda byly dosaženy požadované koncentrace, neboť tento závěr vychází z nesprávného výkladu závazných podmínek ze strany inspekce, potažmo žalovaného. Jestliže totiž závazná podmínka H.4.2.2. stanoví, že sledování výstupního materiálu po ukončení procesu stabilizace bude prováděno analytickým stanovením jednoho směsného vzorku vytvořeného z dílčích vzorků odebraných 1x týdně ze zakládek stabilizovaných odpadů po období 3 měsíců v rozsahu parametrů ve vodném výluhu F, As, Ba, Cd, $Cr_{celk.}$, Cu, Hg, Ni, Pb, Sb, Se, Zn, Mo, PAU, ropné uhlovodíky C_{10}-C_{40} v mg/l, nevytváří tato formulace povinnost stěžovatelky sledovat parametry pomocí rozborů odebraných vzorků kdykoli před jejich použitím do výroby certifikovaných

výrobků, ale stěžovatelka má za povinnost tak činit 1x týdně ze zakládek stabilizovaných odpadů po období 3 měsíců v souladu se závaznou podmínkou H.4.2.2., jak také činila.

Stěžovatelka z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že tvrzení stěžovatelky jsou opět formulována obecně. Nelze souhlasit s tím, že pokud následně dojde ke schválení změn provozního řádu, je jednání dřívější nutno považovat nikoli za nezákonné, ale za dovolené. Stěžovatelce bylo prokázáno porušení zákona, kontrola byla provedena zákonným způsobem a správní orgány se řádně vypořádaly se správním uvážením o výši uložené sankce. Kasační stížnost tedy není opodstatněná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatelka v prvé řadě namítá (námitka A), že kontrola nebyla zahájena v souladu se zákonem, neboť jí kontrolní pracovníci nepředložili písemné pověření od kontrolních orgánů k provedení kontroly. Splnění této povinnosti není možné nahradit předložením služebního průkazu.

Tato námitka je nedůvodná.

Podle ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly.

Výkladem pojmu „pověření k provedení kontroly“ se již podrobně zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012 - 34 (č. 1087/2007 Sb. NSS, všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz), přičemž dovodil, že účelem druhé podmínky stanovené v § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole je osvědčit kontrolované osobě, že kontrolu zahajuje oprávněná osoba, tedy zaměstnanec příslušného úřadu, jenž je k této činnosti ve smyslu § 9 zákona o státní kontrole pověřen. Ze žádného ustanovení zákona o státní kontrole přitom není možno dovodit povinnost prokazovat se zvláštním pověřením vydaným kontrolním pracovníkům jednotlivě pro konkrétní kontrolu. Postačuje, aby kontrolní pracovník prokázal písemné pověření k výkonu kontrolní činnosti. Kontrola nesmí být prováděna libovolně a šikanózně, nicméně ani z této skutečnosti nelze dovodit povinnost, aby bylo kontrolním pracovníkům vydáváno pověření k provedení kontroly pro každou konkrétní kontrolu.

V posuzované věci je i ze samotného protokolu o kontrole zřejmé, že se pracovníci kontrolního orgánu prokázali služebními průkazy. Jelikož však tyto průkazy nejsou obsahem správního spisu, nelze bez dalšího posoudit, zda obsahovaly pověření ke kontrolní činnosti ve smyslu ust. § 9 a 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole.

V každém případě však nelze považovat kontrolu za zahájenou v rozporu se zákonem jen z toho důvodu, že by nebylo předloženo pověření ke kontrolní činnosti, jestliže objektivně není pochyb o tom, že kontrolující osoby jsou skutečně pracovníky kontrolního orgánu oprávněnými k provedení kontroly. Stěžovatelka při kontrole s kontrolními pracovníky, kteří se prokázali služebními průkazy, jednala jako s osobami pověřenými k provedení kontroly, směrem k jejich kontrolnímu oprávnění ničeho nenamítala a vyhověla jejich žádosti o vstup do dotčených nemovitostí, o poskytnutí součinnosti, předložení dokladů a poskytnutí vysvětlení. Případné pochybení spočívající v nepředložení pověření ke kontrolní činnosti za této situace nemohlo mít žádný vliv na zákonnost zahájené kontroly a na žalobou napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012 - 34, č. 1087/2007 Sb. NSS; nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 127/2005 – 41, č. 1087/2007 Sb. NSS).

V námitce B stěžovatelka poukazuje na pochybení správních orgánů spočívající v tom, že kontrolní protokoly nepodepsali všichni kontrolní pracovníci. Městský soud se s touto žalobní námitkou vypořádal tak, že by se nejednalo o vadu, která by měla dopad do práv stěžovatelky, pokud by skutková zjištění obsažená v protokole odpovídala skutečnosti. Protože stěžovatelka nic takového v žalobě netvrdila, bylo podle městského soudu třeba vycházet z předpokladu, že učiněná skutková zjištěná zachycená v kontrolním protokole odpovídají skutečnosti. Stěžovatelka nyní v kasační stížnosti namítá, že konkrétní tvrzení týkající se toho, jakým způsobem bylo zasaženo do práv stěžovatelky, vyplývají z ostatních námitek. Zároveň namítá, že takový protokol nelze použít jako důkaz, neboť jsou zde neodstranitelné pochybnosti o pravdivosti skutečností v tomto protokolu obsažených.

Ani tato námitka není opodstatněná.

Podle ust. § 15 odst. 1 zákona o státní kontrole se o kontrolním zjištění pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. Podle druhého odstavce se v protokole uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili.

Zákon tedy počítá s tím, že by protokol měli podepsat všichni kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili. V opačném případě trpí řízení vadou. Nejvyšší správní soud nicméně ve své ustálené judikatuře zastává konstantní názor, že ne každá zjištěná vada správního řízení má za následek zrušení napadeného rozhodnutí; musí se jednat o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011 - 102; ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 - 51; ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001 - 30). V posuzovaném případě je podle názoru Nejvyššího správního soudu namítané pochybení právě vadou, která nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Protokol ze dne 19. 3. 2009 podepsala Mgr. P. F. jako vedoucí týmu kontrolních pracovníků a dále Ing. D. V. jako jeden člen tohoto týmu. Kontroly se přitom zúčastnilo

dalších devět členů týmu. Protokol ze dne 2. 6. 2009 pak ze tří zúčastněných kontrolních pracovníků podepsala Mgr. P. F. a Ing. L. S.

Ze strany inspekce tedy došlo k procesnímu pochybení. Nicméně kontrolní protokoly byly podepsány zástupci správního orgánu, kteří k tomu byli oprávněni a kteří byli také přítomni kontrole. Z protokolu je zřejmé, o který správní orgán se jedná, kteří jeho pracovníci protokol podepsali, kteří další pracovníci kontrolu prováděli a jaká skutková zjištění byla učiněna. Jestliže i ostatní přítomní kontrolní pracovníci vyslovili dodatečně souhlas s obsahem protokolů a stěžovatelka vůbec nerozporovala skutková zjištění zachycená v protokole, nemůže mít absence podpisů těchto ostatních kontrolních pracovníků vliv na zákonnost správních rozhodnutí.

Následné vyslovení souhlasu s obsahem protokolů ze strany ostatních kontrolních pracovníků sice nemůže zhojit uvedenou vadu řízení, nicméně může sloužit k vyvrácení případných pochybností o obsahu kontrolního protokolu. Význam tohoto souhlasu může být v posuzované věci na první pohled devalvován skutečností, že někteří kontrolní pracovníci stvrdili souhlas i s protokoly o kontrole, u níž nebyli vůbec přítomni. Jedná se nicméně pouze o vyslovení souhlasu s obsahem protokolů, tedy jinými slovy nevyslovení žádných námitek proti tomu, jak byly zjištěné skutkové okolnosti v protokolu zachyceny. Jde tedy jen o prostředek pro odstranění případných pochybností o obsahu protokolu, nikoliv o dodatečný podpis protokolů. Vyslovení souhlasu i s obsahem jiných listin (např. dalších protokolů, u kterých nebyl daný kontrolní pracovník přítomen) je pouze nadbytečné a nemůže mít vliv na věrohodnost obsahu kontrolních protokolů.

Za dané situace nevyvstávají žádné konkrétní pochybnosti o obsahu kontrolního protokolu; takové konkrétní pochybnosti neprezentuje ani stěžovatelka. Ta pouze zcela nekonkrétně tvrdí, že jsou zde neodstranitelné pochybnosti o pravdivosti skutečností v tomto protokolu obsažených, nicméně nijak nekonkretizuje, o které skutečnosti by se mělo jednat a proč jsou o pravdivosti těchto skutečností pochyby.

V celé žalobě stěžovatelka namítala pouze řadu procesních pochybení správních orgánů, nesprávné hodnocení zjištěných skutečností, nevypořádání se s rozdílnými výsledky analýzy odebraných vzorků (což již nejsou skutková zjištění učiněná při kontrole) a nepřiměřenost sankce. Neuvedla tedy, a nečiní tak ani v kasační stížnosti, že by některé konkrétní skutkové zjištění zachycené v protokole o kontrole neodpovídalo skutečnosti, tedy že by obsah protokolu byl věcně nesprávný, co do popsaných skutkových okolností. Za této situace nejsou tato skutková zjištění vůbec sporná. Pochybení spočívající v absenci podpisu některých z kontrolních pracovníků je tudíž pouze formální a nemůže mít žádný vliv na použitelnost protokolu o kontrole ani na zákonnost správních rozhodnutí. Z tohoto důvodu a dále proto, že kontrolní pracovníci dodatečně stvrdili svůj souhlas s obsahem protokolu, správní orgán také postupoval správně, když nevyhověl návrhu na provedení důkazu svědeckými výpověďmi osob zúčastněných na kontrole. Takový důkaz by mohl být na místě, pouze kdyby stěžovatelka tvrdila věcnou nesprávnost konkrétních skutečností zachycených v protokole (tedy nikoliv pouze hodnocení těchto skutečností či dalších procesních pochybení). V daném případě byl dle názoru Nejvyššího správního soudu zjištěn v souladu s ust. § 3 správního řádu skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Co se týče námitky, že byly v rozporu se zákonem sděleny informace zjištěné při kontrole třetí osobě a tím porušena povinnost mlčenlivosti (námitka E), opět je nutno zdůraznit, že ne každé pochybení správního orgánu může mít za následek zrušení jeho rozhodnutí. Stěžovatelka i v této souvislosti pouze neurčitě tvrdí, že vadný postup inspekce mohl ovlivnit celé další řízení a inspekce neprokázala, že tomu tak nebylo. Není povinností správního orgánu prokazovat, že k žádnému vlivu na zákonnost jeho rozhodnutí nedošlo. Naopak stěžovatelka musí přinejmenším takový vliv na zákonnost tvrdit a konkretizovat, což nečiní. Pouhé informování třetí osoby o svých domněnkách a zjištěních přitom zjevně nemůže mít žádný vliv na zákonnost správních rozhodnutí. Bylo by proto také nadbytečné zabývat se tím, zda k uvedenému pochybení skutečně došlo či nikoliv. Náhrady případné škody vzniklé porušením povinnosti mlčenlivosti se stěžovatelka může domáhat postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. Ani tuto námitku proto neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

A nakonec stěžovatelka namítá (námitka K), že pochybení, která jí jsou správními rozhodnutí vytýkána, nebyla správním deliktem, a to z několika důvodů.

Prvního vytýkaného pochybení se měla stěžovatelka dopustit tím, že porušila závaznou podmínku integrovaného povolení C.2.1.2, a to tím, že v roce 2008 procesem stabilizace upravila odpad katalogové číslo 200201, kategorie O, v množství 31,04 t, který byl schválen pouze k úpravě procesem biodegradace.

Stěžovatelka namítá, že příslušný krajský úřad posléze schválil změnu závazných podmínek právě v tom smyslu, že umožnil úpravu daného odpadu nejen procesem biodegradace, ale také procesem stabilizace. Na základě toho podle stěžovatelky jednak není naplněna materiální stránka správního deliktu, jednak nelze hovořit o správním deliktu na základě analogické aplikace ust. § 7 odst. 1 zákona o přestupcích (resp. čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod). Ani této námitce však Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

Jak Nejvyšší správní soud vyslovil například ve svém rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, správním deliktem je pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti. Vykazuje-li tedy jednání sice formální znaky správního deliktu, ale nedosahuje-li určitý minimální stupeň nebezpečnosti, daný zejména povahou chráněného zájmu, nelze je označit jako správní delikt.

Pro posouzení naplnění materiální stránky správního deliktu je tak nutno v prvé řadě identifikovat zájem chráněný ustanovením § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci, podle něhož se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako provozovatel zařízení dopustí správního deliktu tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s podmínkami integrovaného povolení.

Z uvedeného ustanovení je patrné, že primárně chrání zájem společnosti na tom, aby byl obecně dodržován administrativní pořádek na úseku integrované prevence. Sekundárně pak toto ustanovení prostřednictvím požadavku na striktní dodržování

podmínek integrovaného povolení chrání zájem společnosti na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezení znečištění, vyjádřený v ust. § 1 odst. 1 zákona o integrované prevenci. Jelikož jsou případné škody na životním prostředí často velice těžko napravitelné, právě prevence nabývá v oblasti ochrany životního prostředí na důležitosti. Z tohoto důvodu je také kladen důraz na dodržování předem schválených podmínek integrovaného povolení. A proto i samotné porušení administrativního pořádku na úseku integrované prevence naplňuje materiální stránku správních deliktů upravených zákonem o integrované prevenci. Otázka, zda použití procesu stabilizace ze strany stěžovatelky bylo pro životní prostředí více či méně zatěžující, tudíž není určující pro posouzení naplnění materiální stránky (a ani formální stránky) vytýkaného správního deliktu.

Pokud jde o uplatnění příkazu retroaktivity pozdějšího, pro pachatele příznivějšího předpisu (ust. § 7 odst. 1 zákona o přestupcích, čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod), je nutno souhlasit se stěžovatelkou, že tato zásada by měla být analogicky aplikována i v řízení o správních deliktech (srov. např. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 105/2011 - 72). Nicméně tato zásada se uplatní pouze na situace, kdy dochází ke změně normativních právních aktů (zejména právních předpisů), nikoliv právních aktů individuálních (rozhodnutí). Toto omezení je zcela racionální, neboť uvedená zásada vychází mimo jiné z toho, že je to normotvůrce, který je oprávněn nastavit svou sankční politiku a určit, co je správním deliktem (či např. trestným činem) a co nikoliv. Pokud normotvůrce shledá, že určité jednání, které bylo dosud „trestné“, již nemá být postihováno, nemá logicky žádný zájem na tom, aby bylo takové jednání postihováno, i kdyby bylo spácháno v době, kdy bylo „trestné“. Proto se v takovém případě uplatní pozdější právní úprava a dané jednání nelze sankcionovat. Jinak je tomu ovšem v případě, kdy zákonodárce považuje za správní delikt jednání spočívající v porušení správního rozhodnutí a ke změně této právní úpravy nedochází. Pokud správní orgán své rozhodnutí po spáchání správního deliktu změní tak, že nově je jednání, které dříve bylo v rozporu s jeho rozhodnutím, naopak v souladu s jeho rozhodnutím, nedochází k žádné změně sankční politiky ze strany normotvůrce. Ten nadále považuje jednání pachatele za společensky škodlivé přinejmenším z důvodu, že představovalo narušení administrativního pořádku. V posuzovaném případě proto nemohl být příkaz retroaktivity uplatněn způsobem, který požaduje stěžovatelka. Pozdější změnou závazných podmínek integrovaného povolení nedošlo k žádné změně právní úpravy (normativních právních aktů). Tato změna proto neměla žádný vliv na „trestnost“ jednání stěžovatelky spáchaného před právní mocí této změny.

Uvedené lze také demonstrovat na případu provozování zařízení ve smyslu § 2 písm. a) zákona o integrované prevenci bez integrovaného povolení. Jakkoliv může být osoba přesvědčena, že by jí správní orgán integrované povolení vydal, kdyby o to požádala, je její jednání správním deliktem podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci. A ani v případě, že by se její přesvědčení následně naplnilo a příslušný správní orgán by jí integrované povolení skutečně vydal, je zjevné, že by tím nemohlo být předchozí protiprávní jednání nijak zhojeno. Nelze připustit, aby bylo zařízení provozováno bez integrovaného povolení s tím, že by bylo postačující, kdyby bylo uděleno až po zahájení řízení o správním deliktu. To by bylo zcela v rozporu se smyslem zákona o integrované prevenci, který naopak požaduje, aby bylo zařízení provozováno až po vydání integrovaného povolení a způsobem stanoveným v tomto povolení. Integrované povolení

(stejně jako rozhodnutí o jeho změně) je konstitutivním rozhodnutím a stanoví proto oprávnění pouze do budoucna. Nemůže sloužit k deklarování souladu určitého předchozího jednání s požadavky na ochranu životního prostředí.

Nedůvodnou je i poslední námitka stěžovatelky, že se nemohla dopustit porušení závazné podmínky integrovaného povolení J.1, odkazující mimo jiné na podmínku 4.1. provozního řádu, když jednala v souladu se závaznými podmínkami integrovaného povolení H.4.2.1 a H.4.2.2.

Závazné podmínky integrovaného povolení H.4.2.1 a H.4.2.2 stanoví četnost provádění měření vymezeného okruhu parametrů povrchových vod (2x ročně, resp. 1x týdně).

Závazná podmínka integrovaného povolení J.1 ukládá povinnost provozovat zařízení v souladu s provozními řády. Provozní řád zařízení Hůrka pak v bodu 4.1 upravuje technologie úpravy odpadů. V rámci tohoto bodu v pasáži věnované stabilizaci odpadů mimo jiné stanoví: „*Po dosažení požadované koncentrace sledovaných parametrů lze výsledný produkt využít jako komponent pro přípravu výrobků Q.I.-1 a Q.I.-2.*“ K porušení této podmínky tedy dochází v případě, že je výsledný produkt stabilizace odpadů využit jako komponent pro přípravu výrobků Q.I.-1 a Q.I.-2, aniž by bylo provedeno měření koncentrace sledovaných parametrů nebo přestože zjištěná koncentrace neodpovídá stanoveným požadavkům.

Z uvedeného je patrné, že závazné podmínky integrovaného povolení H.4.2.1 a H.4.2.2 na straně jedné a závazná podmínka integrovaného povolení J.1 ve spojení s podmínkami 4.1 provozního řádu na straně druhé jsou zcela samostatné a musejí být plněny vedle sebe. Z integrovaného povolení nevyplývá, že by při splnění jedné z těchto podmínek již nemusela být dodržována podmínka druhá. Povinnost provádět pravidelná měření sledovaných parametrů se nijak nemůže dotknout povinnosti provést toto měření také před tím, než je produkt stabilizace využit jako komponent pro přípravu výrobků Q.I.-1 a Q.I.-2. Tyto povinnosti se vzájemně nijak nevylučují a nelze mít za to, že plněním povinnosti pravidelných měření je plněna také povinnost stanovené v podmínkách 4.1 provozního řádu. Závazné podmínky H.4.2.1 a H.4.2.2 neobsahují taxativní výčet metod a četností měření, která je povinna stěžovatelka provádět. Jedná se pouze o některé z řady podmínek provozování zařízení Hůrka, které nevylučují plnění také jiných podmínek stanovených v integrovaném povolení, resp. provozním řádu. Pokud tedy stěžovatelka neplnila podmínky 4.1 provozního řádu, nemůže se odpovědnosti za toto pochybení zprostit poukazem na plnění jiné podmínky integrovaného povolení.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 14. června 2012

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu