

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **Fe MARKET, s. r. o.**, se sídlem Ostrata 130, zastoupeného JUDr. Radkem Foralem, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 220, Napajedla, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2014, č. j. KUZL 64764/2014, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) J. P.**, **II) L. P.**, oba zastoupeni Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2016, č. j. 30 A 100/2014 – 208,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Kroměříž, odbor životního prostředí ze dne 10. 6. 2013, č. j. MeÚKM/036840/2013/OZP/Še, byla žalobci uložena podle § 129 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád"), v pořadí již třetí donucovací pokuta ve výši 1.500.000 Kč, a to na základě exekučního příkazu ze dne 25. 11. 2011, č. j. MeUKM/082498/2011/OZP/Še, kterým byla proti žalobci nařízena exekuce ukládáním donucovacích pokut k vymožení povinností uložených rozhodnutím prvostupňového správního orgánu ze dne 25. 2. 2010, č. j. MeUKM/011919/2010 (dále též

„rozhodnutí o dekontaminaci“). Žalovaný výše označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu 1. stupně o uložení donucovací pokuty.

II. Řízení před krajským soudem

[2] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou podanou u Krajského soudu v Brně. Dle žalobce je rozhodnutí o dekontaminaci – tedy titul, na jehož základě je veden výkon rozhodnutí – nicotným právním aktem. Svůj názor žalobce odůvodnil tím, že rozhodnutí o dekontaminaci odkazuje na § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“), avšak podle žalobce aplikaci citovaného ustanovení znemožňuje to, že zákon postrádá určení konkrétních správních orgánů a procesní ustanovení pro nápravná opatření. Zajištění nápravy ekologické újmy je řešeno podle zvláštních zákonů, a proto by mělo být postupováno přednostně podle zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě.

[3] Námitku nicotnosti rozhodnutí o dekontaminaci krajský soud shledal nedůvodnou, neboť uvedené rozhodnutí žalobce již napadl u krajského soudu samostatnou žalobou, jenž ji zamítl rozsudkem ze dne 24. 5. 2011 č. j. 30 A 60/2010 – 77. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku žalobce nepodal. Pokud tak v tomto řízení stěžovatel námitku nicotnosti neuplatnil a zároveň nicotnost neshledal ani krajský soud, nemusel se v odůvodnění rozsudku touto otázkou výslovně zabývat. Navíc v posuzovaném případě nebylo rozhodováno o povinnosti nahradit ekologickou újmu v penězích, tudíž ani absentující zvláštní právní předpis nebránil tomu, aby mohla být škůdci uložena povinnost k obnovení přirozené funkce narušeného ekosystému.

[4] Dále žalobce ještě ve vztahu k rozhodnutí o dekontaminaci uvedl, že jím uloženou povinnost nemohl splnit. Než k jejímu splnění mohl přistoupit, musel, v souladu s vyhláškou č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu, předložit protokol o výsledcích zkoušek (vlastnostech odpadu), tedy odebrat ze zeminy vzorky a provést jejich rozbor. To bylo také uvedeno v projektu, který žalobce nechal zpracovat jako podklad k provedení prací a splnění povinnosti dle zmíněného rozhodnutí. To však nemohl učinit, neboť osoby zúčastněné na řízení ho s pracovníky, kteří měli provádět odběr vzorků, na svůj pozemek odmítly vpustit.

[5] I tuto námitku však krajský soud shledal nedůvodnou, a to na základě skutkového stavu, jenž zjistil z obsahu správního spisu a dokazování, které provedl. Předmětným rozhodnutím byla uložena povinnost obnovení přirozené funkce narušeného ekosystému na zemědělském pozemku ve vlastnictví osob zúčastněných na řízení. Současně bylo žalobci uloženo zadat veškeré specializované práce firmě pro provádění sanací, která před vlastním zahájením zpracuje projekt, ze kterého bude zřejmý její postup. Odběry vzorků pro rozbory musí být prováděny akreditovanou laboratoří, přičemž o veškerých svých krocích musí žalobce informovat osoby zúčastněné na řízení. Ty jsou povinny zpřístupnit pozemek k provedení výše uvedených prací. Mezi žalobcem a osobami zúčastněnými na řízení vznikl spor o umožnění přístupu a zpracování projektu postupu sanačních prací. Z toho důvodu byl mezi nimi uzavřen smír v řízení před Okresním soudem v Kroměříži, který mimo jiné uložil osobám zúčastněným na řízení povinnost umožnit vstup na pozemek žalobci a pracovníkům akreditované firmy k odebrání a vyhodnocování půdních

vzorků, za účelem a) odebrání 10 náhodně vybraných půdních vzorků, a to akreditovanou firmou, přičemž polovina z těchto vzorků bude dána akreditované firmě a druhá se ponechá osobám zúčastněným na řízení s tím, že obě strany si provedou rozbor vzorku, b) následně provedení realizace, bez ohledu na výsledky rozboru půdních vzorků, povinnosti uložené žalobci předmětným rozhodnutím.

[6] Krajský soud dospěl k závěru, že nesplnění povinnosti dle rozhodnutí o dekontaminaci nenastalo v důsledku neposkytnutí součinnosti osob zúčastněných na řízení, jak žalobce namítal. Při prvním požadavku na vstup dne 3. 5. 2011 neměl žalobce ani zpracovaný projekt akreditovanou firmou, jak mu ukládalo rozhodnutí o dekontaminaci. Ten je datován až ke dni 10. 5. 2011. Osoby zúčastněné na řízení přitom měly povinnost umožnit vstup pouze za účelem provedení prací. Žalobce se pak ani v rámci dalších dvou ohlášených vstupů na pozemek dne 20. 6. 2012 a 24. 7. 2012 nepokusil o splnění podmínek dle rozhodnutí o dekontaminaci a neodstranil vady projektu, které mu byly vytýkány osobami zúčastněnými na řízení a správním orgánem. Především dle kapitoly 3.1. projektu se mělo nejprve provést vzorkování a teprve podle výsledku mělo dojít k odtěžení zeminy z těch částí, kde by byly zjištěny nadlimitní hodnoty PAU. Tato část projektu však byla zcela v rozporu s předmětným rozhodnutím, které vyžadovalo na základě již provedených rozborů vzorků odtěžení zeminy z celé plochy pozemku do hloubky 30 cm a teprve následně odebrání vzorku a v případě přetrvávajícího nadlimitního obsahu PAU provedení dalšího odtěžení zeminy. Ze zpracovaného projektu jednoznačně plyne, že hlavním cílem snahy žalobce o odebrání vzorků bylo zpochybnění rozhodnutí nařizujícího odtěžení zeminy. V projektu přitom není uvedeno, že nejprve budou odebrány vzorky za účelem vyhodnocení místa pro uložení zeminy a následně bude zemina odtěžena, jak argumentoval žalobce spolu s odkazem na výše zmíněnou vyhlášku.

[7] Poslední námitku pak žalobce směřoval k celkové výši donucovacích pokut. Zde uvedl dva argumenty: (a) výše pokuty je nezákonná, protože maximální výše uložená v jednotlivém konkrétním případě může být nejvýše jen 100.000 Kč (podle § 129 odst. 1 správního řádu); a (b) celková částka pokut ve výši 2.200.000 Kč se objevila až v rozhodnutí prvostupňového správního orgánu o uložení pokuty ze dne 23. 8. 2012 (tj. v rozhodnutí o druhé donucovací pokutě – pozn. soudu), a to bez bližšího odůvodnění. Vzhledem k tomu si nechal žalobce vypracovat znalecký posudek, který stanovil předpokládanou výši nákladů 989.157 Kč. Podle znalce jsou tak náklady o 50 % nižší, než byly předběžně stanoveny prvostupňovým správním orgánem.

[8] Krajský soud námitky ohledně celkové výše pokut shledal nedůvodnými. Ohledně tvrzeného maximálního limitu pokut ve výši 100.000 Kč [bod (a) předchozího odstavce] krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 7 As 180/2014 - 28, který se zabýval výkladem § 129 odst. 1 správního řádu. V případech, kdy lze exekuci náhradním výkonem provést, ale z různých důvodů to není účelné, je možno ukládat donucovací pokuty až do výše nákladů na náhradní výkon, tedy nikoli s omezením do 100.000 Kč.

[9] Ohledně celkové výše pokut [bod (b) odstavce č. [7]], ta byla stanovena na základě výběrového řízení, které proběhlo za účelem provedení náhradního výkonu podle § 119 správního řádu. V něm byla na základě kritéria výše nabídkové ceny vybrána

nabídka s nejnižší cenou zakázky 2.154.240 Kč. Následně zastupitelstvo města Kroměříže neschválilo rozpočtové opatření na uvolnění výše uvedené částky z rozpočtu města na zálohové hrazení nákladů provedení exekuce náhradním výkonem. Proto byl vydán exekuční příkaz na provedení exekuce ukládáním donucovacích pokut. Soud v tomto ohledu považoval určení celkové výše ukládaných pokut za správné, neboť byla stanovena na základě již zmíněného výsledku výběrového řízení, přičemž kritériem byla nejnižší nabídková cena za sanační práce v tom rozsahu, v jakém byly uloženy žalobci v rozhodnutí o dekontaminaci. Nakonec uvedl, že „*celková výše tří uložených pokut sice přesahuje nejnižší cenu, tj. částku 2.154.240 Kč nabídnutou ve výběrovém řízení, avšak přesah ve výši cca 46 tis. Kč nelze považovat za nijak excesivní*“ (str. 12 napadeného rozsudku).

III. Kasační stížnost

[10] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu označený v záhlaví kasační stížností. Proti rozhodnutí brojí z důvodu nesprávného posouzení právní otázky dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Předně je stěžovatel nadále přesvědčen, že správní rozhodnutí o dekontaminaci je nicotné. V tomto ohledu oproti žalobě nic nového neuvádí a odkazuje na vady rozhodnutí, jak je již dříve popsal v žalobě.

[12] Stěžovatel setrvává i na své námitce o nemožnosti splnit povinnost podle rozhodnutí o dekontaminaci, neboť mu nebylo umožněno práce na pozemku zahájit a provést. Osoby zúčastněné na řízení mu neposkytly součinnost, o čemž svědčí i to, že v případě žaloby, jež měla umožnit stěžovateli přístup na pozemek, přistoupily k uzavření smíru. Stěžovatel tedy nemohl splnit svou povinnost, neboť nebyl vpuštěn za účelem odebrání vzorků, které musel vyhodnotit, aby věděl, jak s kontaminovanou zeminou naložit v souladu s právními předpisy. Navíc i v rámci smíru se osoby zúčastněné na řízení zavázaly umožnit odebrání nejméně 10 vzorků půdy.

[13] Poslední skupina kasačních námitek směřuje proti celkové výši donucovacích pokut. Stěžovatel se domnívá, že pokud předložil znalecký posudek, který uvádí náklady o polovinu nižší, než jak byly vysoutěženy, není rozhodná cena vysoutěžená. Poukazuje také na vyjádření žalovaného, ze kterého vyplývá, že obchodní společnost WSAEKO s.r.o. nabídla cenu 1.191.592 Kč, přičemž následně bez uvedení důvodu nedošlo s touto společností k uzavření smlouvy. Dále uvádí, že „*pokud se týká další společnosti, zde byla nabídnuta cena ve výši 1.764.416 včetně DPH.*“ Dle stěžovatele náklady neodpovídají řádnému plnění uložené povinnosti, neboť nejsou prováděny v souladu s rozhodnutím v tom směru, že odtěžená zemina je ukládána volně na pole a nikoliv na odpovídající skládku.

[14] Stěžovatel dále poukazuje i na to, že uložená pokuta neodpovídá ani vysoutěžené ceně ve veřejné soutěži. Pokuta by měla odpovídat skutečně vynaloženým nákladům, nikoliv fakturovaným. Krajský soud se nezabýval tím, zda fakturovaná částka za prováděné práce skutečně provedeným pracím odpovídá, což má však na výši pokuty zásadní význam.

[15] Výše uložené donucovací pokuty je nadto pro stěžovatele likvidační a donutila jej ukončit podnikatelskou činnost.

IV. Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

[16] Žalovaný souhlasí s právním posouzením, jak jej učinil krajský soud. K novým námitkám uvádí, že ukládání zeminy na pole je důkazně nepodložené, přičemž kontaminovaná zemina byla předána společnosti Biosolit, jako osobě oprávněné k nakládání s odpady. Pokuty uložené stěžovateli nebyly likvidační a nebyl v jejich důsledku nucen ukončit svoji podnikatelskou činnost, neboť svou provozovnu ve Skašticích byl nucen uzavřít z toho důvodu, že mu nebyl udělen souhlas k provozování zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů. Zde žalovaný odkazuje na rozhodnutí krajského úřadu ze dne 5. 1. 2010, které také k vyjádření přiložil.

[17] Ke kasační stížnosti stěžovatele se vyjádřily také osoby zúčastněné na řízení, které se rovněž ztotožňují s posouzením krajského soudu. K nově uplatněným námitkám neprovádění prací v souladu s rozhodnutím o dekontaminaci a likvidačního dopadu donucovací pokuty uvádějí, že první námitka přesahuje rámec předmětu řízení a měla být uplatňována před správním orgánem, nikoli v tomto řízení. Ve vztahu k likvidační výši pokut pak osoby zúčastněné na řízení uvádí, že stěžovateli nic nebránilo ve splnění uložené povinnosti a tedy vynaložení pouze těch nákladů, kterých se nyní dovolává s odkazem na znalecký posudek. Navíc stěžovatel nedoložil své tvrzení o likvidačním dopadu, když z obchodního rejstříku, jakož i z jeho webových stránek, nic takového nevyplývá.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud v prvé řadě zdůrazňuje, že byl při přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu vázán ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. důvody kasační stížnosti a tam uplatněnými námitkami. Případná pochybení v postupu správních orgánů (či krajského soudu) v dané věci mohl Nejvyšší správní soud vzít v potaz pouze za předpokladu, pokud na ně stěžovatel poukázal v kasační stížnosti, ledaže by se jednalo o vady, k nimž musí Nejvyšší správní soud přihlížet z úřední povinnosti (zmatečnost nebo závažné vady řízení před krajským soudem, nepřezkoumatelnost rozsudku, nicotnost rozhodnutí žalovaného, viz § 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s.).

[21] Nejvyšší správní soud tak nemohl přihlížet k tomu, co stěžovatel v kasační stížnosti neuplatnil, popř. se nemohl věcně zabývat těmi kasačními námitkami, které nemají svůj předobraz v žalobě proti rozhodnutí žalovaného (k tomu více viz bod *Vc*, odst. [44] a násl.). V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že v obecné rovině lze mít výhrady proti postupu správních orgánů v exekuci povinnosti stěžovatele podle

rozhodnutí o dekontaminaci. Nelze přehlédnout, že správní orgány v rozporu s účelem donucovacích pokut přistoupily k jejich ukládání podle § 129 správního řádu nikoli proto, aby donutily ke splnění povinnosti stěžovatele, ale aby získaly náhradu peněžních prostředků, vynaložených na náhradní splnění povinnosti stěžovatele (tedy provedení dekontaminace třetí osobou). Správní orgány neaplikovaly podle názoru soudu přiléhavější institut, a to exekuci provedením náhradního výkonu dle § 119 správního řádu. Pokud správní orgány nedisponovaly před započetím náhradního plnění finančními prostředky k uhrazení prací a výkonů provedených namísto stěžovatele třetí osobou, měly postupovat v souladu s § 119 odst. 4 správního řádu a uložit stěžovateli usnesením, aby potřebnou zálohu na náklady zaplatil v určené lhůtě předem.

[22] Pokud však již správní orgány přikročily k vynucování povinnosti prostřednictvím donucovacích pokut, musejí respektovat horní hranici těchto pokut, která nesmí přesáhnout výši nákladů na náhradní výkon ve smyslu § 129 odst. 1 správního řádu („*Nelze-li nebo není-li účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením, vymáhá se splnění povinnosti postupným ukládáním donucovacích pokut* ***do výše nákladů na náhradní výkon***."). V daném případě je otázkou, zda výše nákladů na náhradní výkon musí být dána částkou 2.154.240 Kč, odpovídající vysoutěžené ceně prací v rámci veřejné zakázky. V každém případě Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že žalovaný bude muset respektovat nejvyšší hranici donucovacích pokut tak, aby nakonec nepřevýšila skutečně vynaložené konečné náklady na provedení náhradního výkonu.

[23] Žalobní body stěžovatele ovšem kriticky hodnotily celkovou výši pokut pouze s ohledem na znalecký posudek předložený stěžovatelem a rovněž s poukazem na maximální výši donucovací pokuty 100.000 Kč, o níž se stěžovatel s odkazem na dikci § 129 odst. 1 správního řádu chybně domníval, že dopadá na jeho případ a je nepřekročitelná. Soud zdůrazňuje, že stěžovatel v žalobě ani v kasační stížnosti nenamítal, že součet tří donucovacích pokut, které mu žalovaný postupně uložil, přesahuje vysoutěženou cenu ve výši 2.154.240 Kč. Nejvyšší správní soud opakuje, že byl ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. vázán důvody kasační stížnosti a tam uplatněnými námitkami potud, pokud mají svůj předobraz v žalobních bodech.

[24] Níže se Nejvyšší správní soud vyjadřuje k jednotlivým kasačním námitkám stěžovatele.

Va. Nicotnost předchozího správního rozhodnutí

[25] První kasační námitka – námitka nicotnosti se netýká správního rozhodnutí, které je předmětem přezkumu v napadeném rozsudku krajského soudu (tedy rozhodnutí o uložení třetí donucovací pokuty). Týká se naopak rozhodnutí o dekontaminaci, tedy předchozího správního rozhodnutí, které stěžovateli ukládá vynucovanou právní povinnost.

[26] Stěžovatel tuto námitku uplatňuje nejen v tomto řízení, ale neúspěšně ji uplatňoval již v předchozích řízeních (tj. v řízení před Nejvyšším správním soudem sp. zn. 7 As 180/2014 a tomu předcházejícím řízení před Krajským soudem v Brně sp. zn. 30 A 89/2012) o přezkumu správního rozhodnutí o uložení *druhé* donucovací pokuty.

[27] Nejvyšší správní soud přezkoumával rozhodnutí o uložení *druhé* donucovací pokuty, která byla uložena k vymožení povinnosti podle rozhodnutí o dekontaminaci (tedy podle stejného rozhodnutí, k jehož vymožení byla uložena i *třetí* donucovací pokuta). Ve svém rozsudku ze dne 5. 3. 2015, č. j. 7 As 180/2014 – 28, Nejvyšší správní soud citoval judikaturu, podle níž (není-li zde návrhu žalobce) pokud soud sám správní rozhodnutí nicotným neshledá, nemá důvod výslovně se zabývat úvahami o nicotnosti v odůvodnění rozhodnutí. Nejvyšší správní soud poté dovodil, že „*ze skutečnosti, že v odůvodnění rozsudku krajského soudu ze dne 24. 5. 2011, č. j. 30 A 60/2010 – 77* [tj. rozsudku, jímž soud přezkoumal rozhodnutí o dekontaminaci] *nejsou uvedeny úvahy o posouzení nicotnosti rozhodnutí o dekontaminaci, nelze proto dovozovat, jak to činí stěžovatel, že se krajský soud touto otázkou vůbec nezabýval. Jak vyplývá z výše uvedeného, nicotnost rozhodnutí o dekontaminaci byla již krajským soudem posouzena, a to s negativním výsledkem. Nejvyšší správní soud tak nemá žádný důvod se tvrzenou nicotností uvedeného rozhodnutí znovu zabývat, neboť tato otázka byla již krajským soudem pravomocně vyřešena*."

[28] Ostatně i krajský soud se obšírně námitkou nicotnosti v nyní napadaném rozsudku zabýval, přesvědčivě ji vyvrátil a – podobně jak je uvedeno výše – také odkazoval na vypořádání této námitky v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 180/2014 – 28.

[29] Nejvyšší správní soud stejně jako v předcházejícím řízení ani nyní nezpochybňuje závažnost eventuální nicotnosti správního rozhodnutí a je si vědom své povinnosti přihlížet k nicotnosti z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Rozhodnutí o dekontaminaci však již bylo předmětem soudního přezkumu, v němž soud nicotnost neshledal a není předmětem tohoto řízení. Stěžovatel také nepředložil žádné nové důvody nicotnosti a tato námitka již byla vypořádána soudy dříve.

[30] Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, kde tento soud námitku nicotnosti rozhodnutí o dekontaminaci řádně vypořádal (viz především str. 5 až 7 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud se závěry krajského soudu souhlasí a neshledal žádný důvod se od nich odchýlit. Stěžovatel opakovaně namítá nicotnost rozhodnutí o dekontaminaci s poukazem na to, že tímto rozhodnutím byla žalobci uložena povinnost na základě § 27 odst. 1 zákona o životním prostředí. K tomuto zákonu však nikdy nebyly přijaty odpovídající prováděcí předpisy, což jeho aplikaci v praxi znemožňuje. Rozhodnutí o dekontaminaci tak podle mínění stěžovatele nemohlo být vydáno s odkazem na zmíněnou právní úpravu, postrádá právní základ, a je proto nicotné. Stěžovateli žádné povinnosti nevznikly a jejich splnění na něm nelze vynucovat.

[31] Ustanovení § 27 odst. 1 zákona o životním prostředí uvádí, že „*každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích. Souběh těchto náhrad se nevylučuje. Způsob výpočtu ekologické újmy a další podrobnosti stanoví zvláštní předpis.*" Jak bylo uvedeno výše, krajský soud se námitkou nicotnosti zabýval

a k argumentaci stěžovatele mj. uvedl, že rozhodnutím o dekontaminaci byla stěžovateli uložena povinnost, aby učinil konkrétní opatření k obnovení přirozené funkce ekosystému. V posuzovaném případě nebylo rozhodováno o povinnosti nahradit ekologickou újmu v penězích, proto ani absence zvláštního předpisu nebránila tomu, aby mohla být stěžovateli jako škůdci uložena povinnost k provedení opatření za účelem obnovy narušeného ekosystému (viz str. 7 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud se s tímto názorem ztotožňuje.

[32] Nejvyšší správní soud tedy dodává, že tvrzená nicotnost rozhodnutí o dekontaminaci byla v minulosti posouzena jak ze strany správních orgánů, tak ve správním soudnictví, přičemž argumentaci stěžovatele v tomto směru nebylo nikdy přisvědčeno.

Vb. Nemožnost splnit povinnost pro nedostatek součinnosti

[33] Druhá kasační námitka se týká nedostatku součinnosti osob zúčastněných na řízení, kvůli níž stěžovatel nemohl splnit exekuovanou povinnost. I tuto námitku již stěžovatel neúspěšně uplatnil v předchozím řízení před soudy ohledně správního rozhodnutí o uložení *druhé* donucovací pokuty (viz odst. [25] výše).

[34] V rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 30 A 89/2012 – 168, krajský soud vypořádal tuto námitku takto: „*Na základě výše popsaného skutkového stavu dospěl soud k závěru, že nesplnění povinností dle rozhodnutí žalobcem nebylo v důsledku neposkytnutí součinnosti osob zúčastněných na řízení, jak namítal. Při prvním ohlášeném vstupu na pozemek osob zúčastněných dne 3. 5. 2011 neměl žalobce ani zpracovaný projekt akreditovanou firmou, podle něhož by měly práce proběhnout, tak jak mu ukládalo rozhodnutí. Projekt je datován až dne 10. 5. 2011. Soud zde souhlasí s osobami zúčastněnými na řízení, že nebyly povinny umožnit vstup na pozemek za jakýmkoliv účelem, ale toliko k provedení prací dle rozhodnutí. Žalobce byl rovněž, jak osobami zúčastněnými na řízení, tak i správním orgánem I. stupně, upozorněn na nedostatky předloženého projektu*.“

[35] I když citovaný rozsudek krajského soudu stěžovatel neúspěšně napadl kasační stížností (kterou následně Nejvyšší správní soud zamítl citovaným rozsudkem č. j. 7 As 180/2014 – 28), stěžovatel žádné kasační námitky, týkající se otázky nedostatku součinnosti osob zúčastněných na řízení coby překážce pro splnění jeho povinnosti, tehdy ani neuplatnil, ačkoli je jistě uplatnit mohl.

[36] Stěžovatel nyní netvrdí nic nového a ani nedokládá, že by se skutkový stav jakkoli změnil oproti stavu, z něhož vycházel krajský soud v citovaném rozsudku, kterým o této námitce rozhodl. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu odkazuje na velmi obsáhlé vypořádání této námitky krajským soudem, které bylo provedeno na str. 7 – 11 napadeného rozsudku, s nímž se plně ztotožňuje.

[37] Stěžovatel v žalobě tvrdil a v kasační stížnosti zopakoval, že nemohl vymáhanou povinnost splnit v důsledku neposkytnutí součinnosti osob zúčastněných na řízení. Tato námitka již byla vypořádána v předcházejícím soudním řízení (vedeném pod sp. zn. 30 A 89/2012), jak je osvětleno výše. Podle § 52 odst. 2 s. ř. s. „*soud je vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. O*

jiných otázkách si soud učiní úsudek sám; je-li tu však rozhodnutí o nich, soud z něj vychází, *popřípadě tam, kde o nich náleží rozhodovat soudu, může uložit účastníku řízení, aby takové rozhodnutí vlastním návrhem vyvolal*."

[38] Stěžovatel v žalobě žádné nové skutečnosti neuplatnil a ani nijak nezpochybnil předchozí rozhodnutí č. j. 30 A 89/2012 – 168 o této otázce, a proto Nejvyšší správní soud musel z předcházejícího rozhodnutí vycházet. Jakkoli citovaná zákonná formulace § 52 odst. 2 s. ř. s. představuje typově slabší instrument než právní závaznost předchozího rozhodnutí (jako je tomu u rozhodnutí o trestném činu apod.), soud má za to, že pokud stěžovatel nepředloží nová tvrzení či nevyvstanou jiné okolnosti, které by představovaly vadu předchozího rozhodnutí, není důvod, aby se Nejvyšší správní soud odchýlil od předchozího rozhodnutí krajského soudu ohledně téže otázky.

[39] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že v daném případě bylo náležitě zjištěno, že stěžovatel nesplnil povinnosti uložené v rozhodnutí o dekontaminaci nikoli vinou osob zúčastněných na řízení (a jejich nedostatečné součinnosti), ale z důvodu vlastní neochoty tyto povinnosti plnit. Krajský soud správně poznamenal, že neposkytnutí součinnosti osob zúčastněných na řízení by mohlo nastat teprve v případě, pokud by stěžovatel prokázal připravenost ke splnění povinnosti podle rozhodnutí o dekontaminaci, včetně správně zpracovaného projektu sanačních prací, a osoby zúčastněné na řízení by mu nadále ve vstupu na předmětný pozemek bránily. Taková situace však nenastala, neboť stěžovatel se domáhal vstupu na pozemek v době, kdy buď neměl projekt sanačních prací vůbec zpracován, popř. v době, kdy tento projekt neodpovídal uloženým povinnostem podle rozhodnutí o dekontaminaci. Ze strany osob zúčastněných na řízení, správního orgánu prvního stupně, a dokonce i zástupkyně veřejného ochránce práv, která se případem rovněž zabývala, byl stěžovatel na tyto okolnosti opakovaně upozorněn. Stěžovatel nadto nesplnil ani podmínky ve schváleném soudním smíru ohledně vstupu na pozemek osob zúčastněných na řízení, který byl mezi ním a osobami zúčastněnými na řízení uzavřen v civilním soudním řízení, vedeném pod sp. zn. 7 C 191/2011.

[40] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledává důvod odchýlit se od dřívějšího posouzení této námitky v předcházejících rozhodnutích soudů, neboť stěžovatel jen opakuje námitky, které uplatnil v minulosti, a nepřidává k nim nic nového. Druhá kasační námitka stěžovatele tedy také není důvodná.

Vc. Výše donucovacích pokut

[41] Konečně třetí skupina kasačních námitek se týká celkové výše donucovacích pokut, která činí 2.200.000 Kč. Stěžovatel namítá, že (a) náklady na splnění povinnosti byly více než o polovinu nižší, než které byly stanoveny, respektive vysoutěženy, o této skutečnosti svědčí znalecký posudek předložený stěžovatelem v řízení před krajským soudem, (b) nelze se ztotožnit s tím, že rozhodující je cena vysoutěžená, nadto společnost WAEKO s.r.o. a též jedna z dalších společností nabídla nižší cenu, než která byla nakonec vysoutěžena; (c) práce nejsou prováděny v souladu s rozhodnutím o dekontaminaci; (d) uložená pokuta neodpovídá ceně vysoutěžené ve veřejné soutěži, neboť pokuta by měla odpovídat skutečně vynaloženým nákladům, nikoliv fakturovaným, fakturovaná částka v daném případě

přitom nemusí odpovídat prováděným pracím [viz bod (c)] a (e) uložená pokuta fakticky vedla k tomu, že byl stěžovatel nucen ukončit svoji činnost.

[42] K námitce (a) Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že v dané věci městský úřad oznámil stěžovateli dopisem ze dne 13. 6. 2011 zahájení řízení o vydání exekučního příkazu na exekuci provedením náhradního výkonu podle § 119 správního řádu. Stěžovatel byl informován o tom, že po provedení výběrového řízení na dodavatele prací městský úřad vydá exekuční příkaz, kterým pověří náhradním výkonem vybranou osobu. Ve výběrovém řízení byla na základě kritéria výše nabídkové ceny vybrána nabídka s nejnižší cenou zakázky 2.154.240 Kč včetně DPH. Protože však následně zastupitelstvo města Kroměříže neschválilo rozpočtové opatření na uvolnění výše uvedené částky z rozpočtu města za účelem zálohového hrazení nákladů na provedení exekuce, přistoupil městský úřad k provedení exekuce ukládáním donucovacích pokut stěžovateli dle § 129 správního řádu. Donucovací pokuty ukládané stěžovateli nebyly stanoveny na základě nekvalifikovaného odhadu, avšak jednalo se o odhad na základě výsledku výběrového řízení, přičemž kritériem byla nejnižší nabídková cena za sanační práce v rozsahu, který byl uložen stěžovateli v rozhodnutí o dekontaminaci. Městský úřad Kroměříž stěžovatele prokazatelně informoval, že výběrové řízení na dodavatele prací bude provedeno, a seznámil ho následně i s tím, jaká byla nejnižší nabídková cena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 7 As 180/2014 – 28).

[43] Znalecký posudek předkládaný stěžovatelem tak nemůže na věci nic změnit. Stěžovateli nic nebránilo v tom, aby práce stanovené v rozhodnutí o dekontaminaci provedl sám na své náklady. Tím by se vyhnul správní exekuci a nemusel by nést (dle slov stěžovatele) nepřiměřeně vysoké a skutečné ceně prováděných prací neodpovídající náklady. To se však nestalo a správní orgány tak byly v dané věci nuceny postupovat výše naznačenou cestou. Ve výběrovém řízení byla na základě objektivního kritéria vybrána nabídka s nejnižší cenou zakázky, o čemž byl stěžovatel uvědomen. Pakliže s vysoutěženou cenou nesouhlasil, mohl provést uložené práce sám. Náklady na náhradní výkon nelze stanovit na základě znaleckého posudku, ale právě za pomoci otevřeného výběrového řízení.

[44] Veškeré další dílčí námitky stěžovatele [tj. námitky ad (b) až (e)] týkající se celkové výše donucovacích pokut a ceně za náhradní výkon vysoutěžené ve veřejné soutěži považuje Nejvyšší správní soud za nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel tyto námitky v žalobě neuplatnil, ač tak nepochybně učinit mohl. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155, zdůraznil, že § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby v souladu s principem *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení o žalobě, jestliže tak v té době učinit mohli. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším řízení ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené.

[45] Výše uvedené platí podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu pro skupinu kasačních námitek ad (b), (c), (d) a (e). Tyto námitky nemají svůj předobraz v žalobě. Navíc argumentace dle bodu (c), že práce na pozemku osob zúčastněných na řízení nejsou prováděny v souladu s rozhodnutím o dekontaminaci, se vůbec netýká přezkoumávaného rozhodnutí a stěžovateli nic nebrání, aby proti případným nesprávnostem prováděných prací brojil jinými právními prostředky.

[46] Nejvyšší správní soud uzavírá, že výše specifikované námitky stěžovatele [ad (b), (c), (d) a (e)] jsou s odkazem na § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné. Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil žádné z kasačních námitek stěžovatele a neshledal důvod ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[47] S ohledem na shora popsané důvody dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační námitky stěžovatele nejsou způsobilé zpochybnit závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost nedůvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. ji zamítl.

[48] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Jelikož stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 1. června 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu