ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **FCC Dačice, s.r.o.**, se sídlem U Stadionu 50, Dačice (dříve .A.S.A. Dačice s. r. o.), zast. JUDr. Tomášem Vrchlabským, advokátem se sídlem Vinohradská 1216/87, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2013, čj. 125/510/2013,4952/ENV/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 7. 2016, čj. 11 A 120/2013-83, ve znění opravného usnesení ze dne 17. 8. 2016, čj. 11 A 120/2013-113,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný vydal dne 6. 3. 2013 rozhodnutí čj. 125/510/2013,4952/ENV/13, jímž změnil výrok I. rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu České Budějovice ze dne 14. 12. 2012, čj. ČIŽP/42/IPP/SR01/1008980.027/12/CDV, tak, že snížil původně uloženou pokutu, zrušil výrok II. tohoto rozhodnutí a v této části řízení zastavil, ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[2] Výrokem I. rozhodnutí České inspekce životního prostředí přezkoumávaného žalovaným v odvolacím řízení byla žalobci uložena pokuta ve výši 915 000 Kč za správní delikt podle § 37 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování

znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále také „zákon o integrované prevenci“). Správního deliktu se žalobce dopustil tím, že provozoval zařízení „Skládka odpadů S-OO Borek“ v rozporu s podmínkami integrovaného povolení vydaného rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 22. 3. 2004. Žalobce porušil podmínku C.2.15 – využitím sektoru S-OO3 k technickému zabezpečení skládky pro odpad kat. č. 170107, podmínku C.3.6 – uložením odpadu velkých rozměrů do zakládky kompostu, podmínku D.1.2 – neuzavřením plynosběrné studny S 12 v den provádění kontroly a podmínku K.3 – do šesti měsíců od právní moci rozhodnutí o změně integrovaného povolení nepředložil návrh uzavírání II. etapy skládky. Výrokem II. rozhodnutí České inspekce životního prostředí byla žalobci uložena pokuta ve výši 2 000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, kterého se žalobce dopustit tím, že v průběhu roku 2009 nevytvářel finanční rezervu na rekultivaci, zajištěné péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu, neboť odváděl na zvláštní účet nižší částku, než byl povinen. Výrokem III. rozhodnutí České inspekce životního prostředí byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady řízení. Vydání rozhodnutí České inspekce životního prostředí předcházelo řízení, v němž bylo rozhodnutí České inspekce životního prostředí o témže správním deliktu (rozhodnutí ze dne 9. 11. 2011, čj. ČIŽP/42/IPP/SR01/1008980.010/11/CDV) rozhodnutím žalovaného již jednou zrušeno a vráceno k novému rozhodnutí (rozhodnutí ze dne 7. 3. 2012, čj. 1318/510/2011,96296/ENV/11).

[3] Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 25. 9. 2015, čj. 11 A 120/2013-43, bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Kasační stížnost žalovaného proti tomuto rozsudku však Nejvyšší správní soud shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 24. 3. 2016, čj. 10 As 215/2015-40, rozsudek městského soudu ze dne 25. 9. 2015 zrušil. Městský soud v dalším řízení zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného.

[4] Městský soud uvedl, že formální znaky i materiální stránka správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci byly v případě porušení podmínky C.2.15 integrovaného povolení naplněny. Při posuzování materiální stránky správního deliktu byl městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v rozsudku ze dne 24. 3. 2016. K postupu, jakým byla stanovena výše sankce, městský soud uvedl, že se žalobce správního deliktu dopustil ve formě, která se nejvíce přibližuje hromadnému správnímu deliktu. Zákon totiž stanoví, že správního deliktu se dopustí ten, kdo provozuje zařízení v rozporu s podmínkami integrovaného povolení. Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že skutkovou podstatu správního deliktu lze naplnit „provozováním v rozporu s podmínkami“, tzn. mnohost útoků porušujících více byť i různorodých podmínek bude mít vždy za následek spáchání jediného správního deliktu. Přirozeně však není vyloučeno, aby byl předmětný správní delikt spáchán porušením jedné jediné podmínky. Porušení podmínek integrovaného povolení tak bylo žalobcem spácháno jedním skutkem a jednalo se o jeden správní delikt. Ve vztahu k uložené sankci má tento závěr za následek, že v daném případě nelze uplatnit uložení úhrnné sankce a použít absorpční zásadu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že napadený rozsudek spočívá na nesprávném právním posouzení ve vztahu k rozhodnutí o uložení sankce. V souzeném případ se nejedná o hromadný delikt, a to ani přeneseně. Pojmovým znakem skutkové podstaty jakéhokoli (trestního, správního) deliktu, který bývá teorií označován jako delikt hromadný, je v prvé řadě mnohost dílčích útoků. To znamená, že musí být spácháno vícero dílčích skutků (útoků), a není-li jich, nejde o hromadný delikt; tyto dílčí útoky musí být vedeny jednotným záměrem. Naproti tomu v šetřeném případě došlo sice k více dílčím skutkům, ale ke spáchání správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci nepochybně postačovalo provozování zařízení v rozporu s byť i jedinou závaznou podmínkou integrovaného povolení (ačkoli výslovně se v § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci hovořilo o provozování v rozporu „s podmínkami"). Ostatně to, že ke spáchání správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci postačovalo porušení i jedné jediné závazné podmínky integrovaného povolení, potvrdil i městský soud. Pojmovým znakem skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci není mnohost dílčích skutků, a proto se nemůže jednat o hromadný delikt, resp. nelze jej takto ani analogicky posuzovat. Stěžovatel je přesvědčen, že mnohost dílčích útoků (dílčích skutků) je v případě správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci nutno posuzovat jako souběh těchto (dílčích) útoků (skutků). Stav, kdy je spácháno více dílčích útoků (skutků), a tím je porušeno vícero závazných podmínek integrovaného povolení, se nejvíce přibližuje právě souběhu, byť se v souhrnu vždy jedná o jediný správní delikt. V případě souběhu deliktů pak má být aplikována tzv. absorpční zásada. Stěžovateli měla být uložena sankce podle nejzávažnějšího z několika (sbíhajících se) dílčích skutků, byla mu však uložena sankce za všechny dílčí skutky podle zásady kumulativní (sčítací).

[6] Dále stěžovatel namítl, že byla nesprávně posouzena žalobní námitka, podle níž bylo rozhodnutí žalovaného vydáno v rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) s. ř., neboť byla změněna výše uložené pokuty a tato změna byla založena na zcela nových důvodech. Došlo tak k tomu, že rozhodnutí žalovaného je svou podstatou zcela novým rozhodnutím, přičemž stěžovateli byla upřena možnost odvolat se. Na uvedeném nemůže nic změnit ani to, že rozhodnutím žalovaného bylo částečně vyhověno odvolání stěžovatele, neboť co do podstaty věci bylo rozhodnutím žalovaného předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrzeno.

[7] Podle stěžovatele postupovaly správní orgány v rozporu se zákonem, protože neprovedly stěžovatelem opakovaně navržené důkazy, a to důkaz svědeckou výpovědí pana D. T., zaměstnance stěžovatele, a důkaz ohledáním místa. Stěžovatel opakovaně navrhoval provedení uvedených důkazů k prokázání svého tvrzení, že při ukládání odpadu kat. č. 170107 v sektoru S-OO3 skládky Borek vždy dbal na to, aby tento odpad neobsahoval nebezpečné příměsi (sádru, sádrokarton), a že ukládal vždy jen odpad prostý těchto nebezpečných příměsí. Správní orgány obou stupňů odmítly provést navržené důkazy s odůvodněním, že zjišťování této skutečnosti není významné pro posouzení toho, zda byla naplněna skutková podstata správního deliktu spočívající v porušení závazné podmínky C.2.15 integrovaného povolení. Stěžovatel považuje toto právní posouzení za neúplné, a tudíž nesprávné, neboť tato argumentace pominula skutečnost, že dojde-li správní orgán k odůvodněnému závěru, že byl spáchán správní delikt, musí zároveň řádně posoudit míru jeho závažnosti, aby mohl správně uvážit o výši sankce. Zda a do jaké míry

mělo jednání stěžovatele vliv na životní prostředí, musí být vždy zkoumáno, a to přinejmenším ve vztahu k posouzení závažnosti správního deliktu; to se v souzeném případě nestalo, správní orgány tak postupovaly v rozporu s § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci.

[8] Podle stěžovatele učinil žalovaný nesprávnou právní úvahu ve vztahu ke stanovení výše pokuty, protože konstatoval, že porušení závazné podmínky C.2.15 představuje závažné porušení, a to z důvodu, že uvedená podmínka byla porušována dlouhodobě, v důsledku čehož došlo k závažnému ohrožení životního prostředí. Tato právní úvaha je vnitřně rozporná a nesprávná, neboť doba trvání protiprávního stavu a míra ohrožení životního prostředí představují dvě samostatná hlediska pro posouzení závažnosti správního deliktu a pro určení výše pokuty a tyto nelze směšovat (§ 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci uvádí obě hlediska jako samostatná a svébytná). Skutečnost, že žalovaný obě hlediska spojil v jedno, představovalo nezákonný postup a bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného.

[9] Stěžovatel také namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu z důvodu nevypořádání se všemi žalobními námitkami. Jedná se o námitku, podle které žalovaný nehodnotil závažnost šetřeného správního deliktu ve vztahu k tvrzenému porušení závazných podmínek C.3.6, D.1.2 a K.3 integrovaného povolení, a proto je rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. A o námitku, podle které se žalovaný nezabýval námitkou stěžovatele, že správní orgán prvního stupně rozhodl ve vztahu k tvrzenému porušení závazné podmínky D.1.2. integrovaného povolení zcela totožně, ačkoli byl vázán závazným právním názorem žalovaného, který správnímu orgánu prvního stupně uložil, aby při hodnocení míry ohrožení zhodnotil skutečnost, že nezákonnost byla zjištěna pouze u jediné plynosběrné studny, v časovém rozsahu 1 den a bezodkladně po zjištění byla provedena náprava.

[10] V doplnění odůvodnění kasační stížnosti stěžovatel rozvedl argumentaci týkající se kvalifikace správního deliktu a zásad ukládání pokuty.

[11] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pro případ, že nebudou shledány důvody pro zrušení napadeného rozsudku, požádal stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud upustil od uložené pokuty nebo aby tuto pokutu alespoň snížil, a to v zákonem dovolených mezích a v souladu s absorpční zásadou.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu považuje za zákonný a přezkoumatelný. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí

či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

III.A K přípustnosti kasační stížnosti

[14] Vzhledem k tomu, že se v souzeném případě jedná o opakovanou kasační stížnost, posoudil Nejvyšší správní soud nejprve, zda je tato kasační stížnost přípustná. Podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, *„jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* V souzeném případě první kasační stížnost podal žalovaný a v pořadí druhou kasační stížnost žalobce. V takové situaci nelze požadovat, aby kasační námitky byly vymezeny již v první kasační stížnosti. Z povahy věci je tudíž zřejmé, že nepřípustnost opakované kasační stížnosti se vztahuje ke kasační stížnosti podané týmž účastníkem řízení.

III.B K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení napadeného rozsudku. Ve své ustálené judikatuře mnohokráte Nejvyšší správní soud konstatoval, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS). Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 As 72/2010-60).

[16] Právě opomenutí žalobních námitek stěžovatel v kasační stížnosti městskému soudu vytkl. Stěžovatel jednak v žalobě namítl, že *„MŽP hodnotilo naplnění zákonných kritérií pro určení výše pokuty pouze z hlediska tvrzeného porušení závazné podmínky C.2.15 rozhodnutí IP, ve vztahu k tvrzeným porušením závazných podmínek C.3.6., D.1.2. a K.3. však nikoliv. MŽP v části odůvodnění napadeného rozhodnutí týkajícího se postupu MŽP při určení výše nově ukládané pokuty uvedené závazné podmínky rozhodnutí IP vůbec nezmiňuje. Není tudíž zřejmé, jakým způsobem hodnotilo při určení výše uložené pokuty ostatní tvrzená porušení závazných podmínek rozhodnutí IP. Napadené rozhodnutí tak nelze přezkoumat pro nedostatek důvodů.“* a jednak, že *„MŽP se především nevypořádalo s námitkou žalobce, že ČIŽP rozhodla ve vztahu k tvrzenému porušení závazné podmínky D.1.2. rozhodnutí IP zcela totožně, ačkoli byla vázána závazným právním názorem vyjádřeným v předchozím rozhodnutí MŽP, ve kterém MŽP uložilo ČIŽP, že při hodnocení ohrožení musí v rámci správní úvahy zhodnotit skutečnost, že nezákonnost byla zjištěna pouze u jedné plynoměrné studny, v časovém rozsahu 1 den a bezodkladně po zjištění byla provedena náprava. Z obsahu nového rozhodnutí ČIŽP je zřejmé, že ČIŽP se uvedeným příkazem neřídila a rozhodla znovu týmž způsobem jako v původním rozhodnutí ČIŽP, když dokonce v odůvodnění nového rozhodnutí ČIŽP doslovně zopakovala argumentaci, kterou předtím uplatnila v původním rozhodnutí ČIŽP.“* Městský soud se s první z citovaných žalobních námitek vypořádal na straně 15 napadeného

rozsudku, kde vysvětlil, že, ačkoliv to žalovaný výslovně neuvedl, snížení pokuty a jeho důvody se zjevně vztahovaly toliko k nejzávažnějšímu postihovanému pochybení, tj. k porušení podmínky C.2.15 integrovaného povolení. Stran ostatních porušení je proto třeba mít nadále za platné zhodnocení závažnosti provedené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který se s otázkou závažnosti dostatečně vypořádal. S druhou z citovaných žalobních námitek se městský soud vypořádal na straně 12 napadeného rozsudku, kde stěžovateli přisvědčil v tom, že se žalovaný nevyjádřil dostatečně podrobně, protože nevypořádal jednotlivé body této námitky. Toto pochybení však neshledal natolik závažným, aby mohlo zasáhnout do práv stěžovatele s intenzitou způsobující nezákonnost rozhodnutí. Městský soud také uvedl, že z obsahu původního zrušujícího rozhodnutí žalovaného neplyne, že by žalovaný považoval pokutu vztahující se k porušení podmínky D.1.2. za nepřiměřeně vysokou. Městský soud tedy neopomněl posoudit ani jednu z citovaných žalobních námitek; námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.

III.C Ke kvalifikaci stěžovatelova jednání

[17] Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že při posuzování správních deliktů mají být přiměřeně použita pravidla a principy trestního práva. Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že i na oblast správních deliktů lze aplikovat principy týkající se trvajících, pokračujících a hromadných trestných činů. Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, a proto je třeba trvat na jednotě trestání za trestné činy a správní delikty (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2014, čj. 8 As 33/2014-39, a judikaturu v něm citovanou). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře také dovodil, že při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat trestněprávní instituty vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou (resp. před 1. červencem 2017 nebyly) výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62, publ. pod č. 2248/2011 Sb. NSS, a judikaturu v něm citovanou).

[18] V souzeném případě stěžovatel namítá, že správní delikt, kterého se dopustil, není hromadným správním deliktem. Hromadné trestné činy jsou podle teorie trestního práva hmotného *„ty trestné činy, u nichž k trestní odpovědnosti nestačí jeden útok (akt), ale je jich třeba několik, popř. kde mnohost je podmínkou použití vyšší trestní sazby. Jsou tedy charakterizovány tím, že jejich pojmovým znakem je více útoků spojených společným záměrem.“* (Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, s. 170.). Uvedená definice platí i pro hromadné správní delikty.

[19] Podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci, ve znění rozhodném pro souzenou věc, *právnická nebo podnikající fyzická osoba se 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.*

[20] Přestože je v § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci uvedeno *v rozporu s podmínkami integrovaného povolení*, jistě nebylo úmyslem zákonodárce postihovat pouze porušení více podmínek integrovaného povolení a porušení jedné podmínky ponechat beztrestné. Svědčí o tom i novelizace zákona o integrované prevenci zákonem č. 69/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Touto novelou byla s účinností od 19. 3. 2013 skutková podstata předmětného správního deliktu přeformulovaná takto: *Právnická nebo podnikající fyzická osoba se 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 integrovaným povolením.* (§ 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci ve znění účinném od 19. 3. 2013). Z vyjádření *v rozporu s integrovaným povolením* je jasně patrná snaha postihnout i jedno jediné porušení podmínek stanovených v integrovaném povolení. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci v projednávané věci stačilo, byla-li porušena jen jedna podmínka integrovaného povolení. Formulaci citovaného zákonného ustanovení vyjádřenou obratem „provozuje ... v rozporu s podmínkami...“ nelze rozumně vyložit jinak, než že zařízení provozuje v rozporu s tou či onou podmínkou, případně i v rozporu s více podmínkami integrovaného povolení.

[21] Správní delikt, u kterého ke vzniku odpovědnosti postačuje jeden útok (porušení jedné podmínky integrovaného povolení), proto vskutku nemůže být správním deliktem hromadným. Argumentace stěžovatele tuto právní úvahu rozvíjející je – obecně řečeno – správná a Nejvyšší správní soud ji nijak nerozporuje. V projednávané věci jde však o námitku naprosto mimoběžnou, neboť ani jeden z rozhodujících správních orgánů jednání stěžovatele za hromadný správní delikt neoznačil. Ani městský soud se v tomto směru nedopustil pochybení, jež mu stěžovatel sugeruje. Je sice pravda, že v odůvodnění stěžovaného rozsudku hodnotí městský soud stěžovatelovo jednání jako správní delikt spáchaný *„ve formě, která se nejvíce přibližuje hromadnému správnímu deliktu“*, to však není totéž, jako kdyby toto jednání městský soud jako hromadný správní delikt vskutku definoval. Snad by bylo – vzhledem ke kontextu další části odůvodnění rozsudku – příhodnější, pokud by městský soud jednání stěžovatele označil za formou *nejvíce se přibližující pokračujícímu správnímu deliktu*, avšak takováto hra se slovy nemůže kasaci rozsudku městského soudu přivodit.

[22] Pro spravedlivé posouzení věci není totiž významné, zda se jednání stěžovatele s odkazem na jurisprudenční definice nazve tak či onak, ale zda výrok o stěžovatelově odpovědnosti a o sankci na stěžovatele dopadající obstojí ze všech hledisek významných pro dodržení zásad spravedlivého řízení.

[23] Potud bylo významné uvážit, zda obstojí stěžovatelova námitka, podle níž nezákonně byla mu uložena pokuta kumulací (součtem) pokut za jednotlivá deliktní jednání, přičemž správně (při více skutcích) měla být v jeho věci použita zásada absorpční. Lze souhlasit s tím, že byla-li by stěžovateli uložena celková pokuta kumulací dílčích pokut za jednotlivé vzájemně nesouvisející skutky, v nichž by správní orgány spatřovaly

samostatné správní delikty, šlo by o postup nezákonný. K tomu však v projednávané věci nedošlo.

[24] Je pravda, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (tam na str. 11) svádí k domněnce, že vůči stěžovateli bylo při stanovení výše pokuty chybně postupováno kumulační metodou. Zde však stěžovatel přehlíží následující fakta.

[25] Především nutno zdůraznit, že úvaha, podle jaké metody má být pokuta za deliktní jednání stěžovateli uložena (správně absorpcí, chybně kumulací), přicházela by v úvahu jedině a až tehdy, pokud by byla tato stěžovatelova jednání posuzována jako opakující se jednání představující různé správní delikty spáchané ve vícečinném souběhu. Ve stěžovatelově jednání však spatřovaly správní orgány i městský soud shodně jediný správní delikt skutkově přesně popsaný ve výroku I. prvostupňového správního rozhodnutí (další výrok II. o jiném správním deliktu spáchaném jiným skutkem byl rozhodnutím žalovaného zrušen), což samo o sobě úvahy o použití té či oné metody určení výše pokuty vylučovalo. Stěžovatel sám v žalobě námitku, dle níž měly správní orgány jeho jednání posuzovat jako vícečinný souběh a tudíž jako opakující se správní delikt, nevznesl. Naopak výslovně v úvahách na str. 10 žaloby v uvedeném směru s kvalifikací jeho jednání jakožto jediného správního deliktu souhlasil a domáhal se (jen ve vztahu k uložené sankci) pouze použití analogie. Přezkum závěru, dle kterého se stěžovatel dopustil jediného správního deliktu, je proto v řízení o kasační stížnosti nepřípustný (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Námitka, dle níž v jeho jednání mělo být spatřováno více dílčích skutků a že šlo o souběh deliktů, proto důvodná není.

[26] Kromě toho byl výrok správního orgánu prvního stupně o uložené sankci v odvolacím řízení změněn; tím „padlo“ snad poněkud zavádějící odůvodnění tohoto výroku, tj. odůvodnění, z něhož stěžovatelovy námitky žalobní i kasační zjevně vycházejí. Výši pokuty žalovaný změnil z 915 000 Kč na 400 000 Kč a i v důvodech závěry správního orgánu prvního stupně korigoval, resp. nahradil odůvodněním vlastním. V něm se též v dostatečném rozsahu vypořádal s odvolacími námitkami včetně, nyní znovu se opakující, námitky o nutnosti aplikace absorpční zásady.

[27] Přestože tedy Nejvyšší správní soud se závěrem městského soudu, podle něhož se stěžovatel dopustil správního deliktu *„ve formě, která se nejvíce přibližuje hromadnému správnímu deliktu“* nesouhlasí, není sama tato nepřesnost v odůvodnění stěžovaného rozsudku důvodem pro jeho kasační zásah. Správní orgány jednání stěžovatele kvalifikovaly jako jediný správní delikt a sankci uložily podle relevantního zákonného ustanovení. Námitku, že jeho jednání mělo být posuzováno jako delikt opakující se, v žalobě stěžovatel nevznesl. Proto ani Nejvyšší správní soud neměl prostor k přezkumu úvah městského soudu, podle nichž *„mnohost útoků porušujících víc byť i různorodých podmínek bude mít vždy za následek spáchání tohoto jediného správního deliktu“* či že *„[p]orušením podmínek integrovaného povolení, uvedených v napadeném rozhodnutí byl tedy žalobcem spáchán jedním skutkem jeden správní delikt.“* Jen obiter dictum Nejvyšší správní soud podotýká, že z dikce ustanovení § 37 zákona o integrované prevenci v žádném případě neplyne, že by opakující se a dokonce i různorodá porušování integrovaného povolení vždy musila být hodnocena jako jediný skutek a tudíž i kvalifikována jako jediný správní delikt. Opakující se (ve vícečinném souběhu spáchaný)

správní delikt nepochybně tu v úvahu připadá; při takové kvalifikaci jednání delikventa by samozřejmě bylo nezbytné sankci ukládat dle absorpční zásady. To však nebyl stěžovatelův případ, neboť jemu byla pokuta uložena za jediný, tedy nikoliv opakující se správní delikt. Analogické použití absorpční zásady proto z povahy věci nepřipadalo v úvahu; povinností správních orgánů (zvláště žalovaného) bylo výši uložené pokuty (400 000 Kč při sazbě do 2 000 000 Kč) řádně a přezkoumatelně odůvodnit. K tomu v projednávané věci došlo. Správní orgány tak neaplikovaly kumulativní zásadu a sankce za jednotlivé skutky nesčítaly. Nejednaly tedy tak, jak stěžovatel namítal v žalobě. Žalobní námitka, podle které správní orgány postupovaly při stanovení sankce nezákonně, proto nemohla být důvodná.

III.D Ke zbývajícím kasačním námitkám

[28] Nejvyšší správní soud se nemůže ztotožnit s tvrzením stěžovatele, podle kterého byla změna výše uložené pokuty založena na zcela nových důvodech. Z rozhodnutí žalovaného je totiž zřejmé, že žalovaný pouze nepřikládal takový význam majetkovému prospěchu stěžovatele jako správní orgán prvního stupně. Při uvážení o výši sankce žalovaný vycházel z obsahu správního spisu, aniž by prováděl nové dokazování. Změnu výše uložené sankce tak nelze označit jako překvapivou. Stěžovatel měl možnost reagovat na posouzení ostatních aspektů, z nichž správní orgán prvního stupně vycházel; aspekt majetkového prospěchu žalovaný posoudil ve prospěch stěžovatele. Zásada dvojinstančnosti přitom znamená, *„[ž]e řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost totiž zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm.*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75).

[29] Nejvyšší správní soud neshledal, že by žalovaný směšoval hodnotící kritéria pro stanovení výše pokuty. Žalovaný k tomu uvedl: *„V souvislosti s tím hodnotí odvolací orgán jako závažný důvod pro objektivní stanovení míry ohrožení skutečnost, že se jednalo zejm. v případě podmínky C.2.15 o dlouhodobé porušování – na základě listinných důkazů bylo prokázáno období roku 2009, dále se jednalo o velké množství odpadů, které mohly pro svůj možný obsah sádry ovlivnit chemické procesy v tělese sekce S-OO3 skládky – nepovoleně využité odpady tvořily cca 50 % celkového objemu aplikovaných odpadů pro technické zabezpečení skládky.*“ Žalovaný tak netvrdil, že životní prostředí bylo závažně ohroženo. Žalovaný pouze uvedl, že dlouhodobost porušování podmínek integrovaného povolení a množství odpadů bylo značné a bylo potřeba k nim při určení výměry pokuty přihlédnout.

[30] Podle § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci se *při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka a době trvání protiprávního stavu.* Z citovaného plyne, že při ukládání sankce za ohrožovací správní delikt mají případné vzniklé nebo hrozící následky v oblasti životního prostředí vliv na výměru pokuty. Nelze však dovodit, že by neexistence takových následku byla polehčující okolností. Proto bylo bez významu prokazovat, zda byl do sektoru S-OO3 skládky Borek ukládán jen odpad prostý nebezpečných příměsí. V souzeném případě navíc k přitěžující okolnosti, spočívající ve zjištěných vzniklých nebo

hrozících škodlivých následcích v oblasti životního prostředí, přihlédnuto vůbec nebylo. Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval, že správní orgán sice není vázán návrhy účastníků řízení, musí se však se všemi vypořádat a odůvodnit, proč je eventuálně odmítl (srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2015, čj. 2 As 84/2015-56, a judikaturu v něm citovanou). V souzeném případě správní orgány neprovedení důkazu svědeckou výpovědí pana D. T. a důkazu ohledáním místa řádně odůvodnily. Ani v tomto směru nejsou tedy kasační námitky důvodné.

[31] K návrhu stěžovatele, aby Nejvyšší správní soud upustil od uložené pokuty, nebo aby tuto pokutu alespoň snížil, Nejvyšší správní soud uvádí, že v řízení o kasační stížnosti požadované provést nelze. Již v rozsudku ze dne 19. 12. 2013, čj. 2 As 130/2012-20, publ. pod č. 2992/2014 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud ke svým možnostem, co se moderace uložené pokuty týče, uvedl: *„Nejvyšší správní soud v rámci řízení o kasační stížnosti, nemá obdobné oprávnění jako krajský (městský) soud a sám již jeho úvahu o výši pokuty nahradit nemůže. Ve vztahu k diskreci krajského (městského) soudu může tedy hodnotit opět jen to, zda prvoinstanční soud nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, nevybočil z nich nebo volné uvážení nezneužil, či zda je jeho úvaha přezkoumatelná a logicky nerozporná.“* Závěr městského soudu o přiměřenosti uložené pokuty stěžovatel v kasační stížnosti nenapadl.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud již ve své dřívější judikatuře dospěl k závěru, že obstojí-li důvody napadeného rozsudku v podstatné míře a Nejvyšší správní soud nesprávné důvody nahradí svými, může kasační stížnost zamítnout (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75). K tomuto postupu se Nejvyšší správní soud přiklonil i v nyní souzeném případě. Vyjma nepřesné charakteristiky stěžovatelova jednání totiž důvody napadeného rozsudku považuje za akceptovatelné. Rozsudek krajského soudu ani řízení, jež jeho vydání předcházelo, nezasáhly nepřípustně do stěžovateli zaručených hmotných či procesních práv.

[33] Pro uvedené Nejvyšší správní soud nedůvodnou kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně 28. června 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu