



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **T. Z. akciová společnost**, zast. Mgr. Lucíí Šmidákovou, advokátkou, se sídlem Brno, Moravské nám. 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Viřovická 65, Praha 10, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2004, č. j. 5 Ca 120/2003 – 33, ve spojení s usnesením téhož soudu ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 Ca 120/2003 – 70,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2004, č. j. 5 Ca 120/2003 – 33, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 4. 2003, č. j. 560/1066/03, bylo zamítnuto odvolání žalobce podané proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu České inspekce životního prostředí v Brně ze dne 25. 2. 2003, zn. 2122/0701/Ps/03, a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno. Posledně uvedeným rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení uvedené v ustanovení § 11 odst. 1 písm. l) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, podle něhož byla žalobci uložena povinnost „umožnit osobám pověřeným orgány ochrany ovzduší a inspekci přístup ke stacionárnímu zdroji za účelem zjištění množství znečišťujících látek, kontroly provozu a technického stavu tohoto zdroje“. Podle odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně se dne 29. 8. 2002 dostavili inspektoři České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) 01 Brno, Ing. M. Š. a Ing. L. P. k provedení kontroly velkého stacionárního zdroje znečišťování ovzduší – plynové kotelny - do objektu společnosti

T. Z., a. s., D. 3, Z. (dále jen „společnost“). Po uvedení ke statutárnímu orgánu společnosti jim bylo sděleno, že kontrola jim nebude umožněna, protože se neohlásili předem a nemají písemné pověření ke kontrole se specifikací rozsahu kontroly. Kontrola nebyla umožněna přesto, že se inspektoři prokázali služebním průkazem s oprávněním (zadní strana průkazu) a upozornili na povinnost provozovatele velkého stacionárního zdroje znečištění podle zákona o ovzduší, který se o společnostech uvedených požadavcích nezmiňuje. Po diskuzi na žádost zástupců ČIŽP 01 Brno byl napsán zápis, ve kterém obě strany vyjádřily svá stanoviska.

Žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel z toho, že zákon o ochraně ovzduší v opatřeních, upravujících kompetence a povinnosti ČIŽP při kontrole zdrojů znečišťování vychází ze zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, avšak stanovil některá specifická pravidla pro výkon státní kontroly na tomto úseku životního prostředí. Za kontrolní orgán podle § 11 odst. 1 písm. l) a § 52 určuje Českou inspekci životního prostředí, a to vedle osob dalších pověřených orgánů ochrany ovzduší. Obecně závazným právním předpisem je tedy dáno, že pověřením k uskutečnění kontroly u zdroje znečišťování ovzduší se prokazují pracovníci jiného orgánu ochrany ovzduší, než je Česká inspekce životního prostředí. U inspektorů ČIŽP lze zmocnění ke kontrole zdrojů znečišťování odvozovat přímo ze zákona o ochraně ovzduší, a to z ustanovení § 46 odst. 2 a § 52 tohoto zákona. Dovožoval, že oprávněnost pracovníků ČIŽP pro výkon kontroly je prokazována služebním průkazem. Konstatoval, že formu písemného pověření pracovníka kontrolního orgánu blížeji ani zákon č. 552/1991 Sb. nespecifikuje, a proto u pracovníka České inspekce životního prostředí k výkonu kontrolní činnosti u zdroje znečišťování ovzduší na území jeho působnosti je dostačující a směrodatné pověření vyznačené na zadní straně průkazu pracovníka ČIŽP, a musí být ze strany kontrolovaných subjektů ve znění zákona o ochraně ovzduší akceptováno a uznáváno.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včas žalobu. Namítal, že byl zkrácen na svých právech, neboť pracovníci správního orgánu I. stupně nedodrželi postup stanovený zákonem č. 552/1991 Sb., o kontrole, a to povinnost stanovenou v části třetí – kontrolní řád v ustanovení § 9 a 12 odst. 2 písm. a), neboť nebyli vybaveni pověřením správního orgánu, neoznámili řádně a včas zahájení kontroly a nepředložili pověření k provedení kontroly. Vyslovil názor, že Česká inspekce životního prostředí není samostatným orgánem, ale je organizační složkou Ministerstva životního prostředí a dovožoval, že na výkon působnosti ČIŽP proto dopadá bez výjimky zákon o státní kontrole podle § 8 odst. 2 část věty před středníkem zákona č. 552/1991 Sb. Namítal dále, že žádný zvláštní zákon, ani zákon o ochraně ovzduší, neupravuje základní pravidla kontrolní činnosti ČIŽP a nesouhlasil s názorem žalovaného, který se v této souvislosti dovolává existence *lex specialis* - ustanovení § 46 a 52 zákona č. 86/2002 Sb. a tvrdí, že postup kontrolních pracovníků při výkonu kontrolní činnosti na úseku ochrany ovzduší upravují tyto normy. Žalobce měl za to, že žalovaný zaměňuje dva instituty – institut ustanovení do pozice inspektora ČIŽP, který se deklaruje držbou průkazu, s institutem práva konat státní kontrolu, kdy stát pověří konkrétního inspektora vykonat kontrolu u konkrétní osoby. Žalobce uvedl, že žalovaný tvrdí, že stát pověřil inspektora k provedení kontroly tím, že mu vydal průkazku inspektora, a že tedy inspektor ČIŽP na základě této průkazky kdykoliv může vstupovat do soukromoprávních objektů za účelem výkonu státní kontroly. Žalobce má však za to, že tento právní názor nemá oporu v platných právních předpisech, upravujících výkon státní kontroly na úseku ochrany ovzduší, ani v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod. Analogicky pak dovozuje stejné postavení dalších osob působících v orgánech státu s mocí výkonnou a uvedl, že například i policisté se individuálně prokazují služebním průkazem, ten je však neopravňuje vstupovat do soukromého objektu bez povolení (např. povolení

k domovní prohlídce). Podle mínění žalobce žalovaný nesprávně vyložil právní normy a zastává nesprávný právní názor. Dovožoval, že byl zkrácen na svých právech absencí písemného pověření pracovníků při kontrolní činnosti, pro absenci úkonů oznámení zahájení kontroly a pro absenci úkonů předložení písemného pověření kontrolními pracovníky. Nedopustil se tedy deliktního jednání, když inspektorům České inspekce životního prostředí neumožnil výkon kontroly. Navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně a uložení povinnosti žalovanému uhradit žalobci náklady řízení.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 3. 2004, č. j. 5 Ca 120/2003 – 33 (ve spojení s usnesením ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 Ca 120/2003 – 70), po provedeném jednání žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve svém rozhodnutí vycházel z obsahu správního spisu, a dále vycházel z níže uvedených skutečností, především z ustanovení § 1 zákona č. 282/1991 Sb. Dovedil, že Česká inspekce životního prostředí je samostatným orgánem, rozpočtovou organizací, podřízeným Ministerstvu životního prostředí. Právní názor žalobce, že ČIŽP je součástí Ministerstva životního prostředí, považoval za nesprávný. Dále se ztotožnil s názorem žalovaného, že ČIŽP spadá pod písm. d) § 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, neboť je samostatným orgánem státní správy, do jehož působnosti náleží specializovaná kontrola, odborný dozor nebo inspekce podle zákona č. 282/1991 Sb. a dalších zvláštních předpisů. Konstatoval, že ve smyslu § 8 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., ve znění účinném do 30. 9. 2003, postupuje ČIŽP podle kontrolního řádu, obsaženého v části třetí zákona o státní kontrole jen tehdy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Poukázal dále na skutečnost, že zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve svém ustanovení § 1 upravuje mj. práva a povinnosti osob a působnosti správních úřadů při ochraně vnějšího ovzduší před vnášením znečišťujících látek lidskou činností. Jedním z orgánů ochrany ovzduší je podle § 42 zákona č. 86/2002 Sb. Česká inspekce životního prostředí. Působnost tohoto orgánu je upravena v § 46 uvedeného zákona, ustanovení § 46 odst. 2 výslovně upravuje působnost ČIŽP v oblasti kontroly. Protože ČIŽP je orgánem státní správy (§ 1 odst. 1 zákona č. 282/1991 Sb.), jde v případě kontroly, kterou tato inspekce vykonává podle zákona o ochraně ovzduší, o výkon státní kontroly. Pokud tedy zákon č. 86/2002 Sb. obsahuje některá pravidla postupu ČIŽP při výkonu kontroly podle tohoto zákona, jde o zvláštní úpravu postupu výkonu státní kontroly ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., věta za středníkem, t. j. o zvláštní úpravu, která ve stanovených případech vylučuje postup podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Soud dále konstatoval, že ustanovení § 52 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb. zakotvuje řadu oprávnění kontrolních orgánů (mj. i vstupovat do cizích staveb užívaných pro podnikatelskou činnost nebo provozování jiné hospodářské činnosti a vykonávat tam povinnosti stanovené tímto zákonem), ustanovení § 52 odst. 4 pak zakotvuje povinnosti inspektorů nebo pověřených zaměstnanců orgány ochrany ovzduší a) při kontrolní činnosti se prokázat služebním průkazem, b) zachovávat mlčenlivost, c) při vstupu do cizích objektů informovat provozovatele. Zákon o ochraně ovzduší tedy v ustanovení § 52 odst. 4 výslovně upravuje uvedená pravidla postupu kontrolních orgánů. Tato zvláštní úprava zákona o ochraně ovzduší vylučuje ve smyslu § 8 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., věta za středníkem, použití úpravy podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, t. j. konkrétně použití ustanovení § 12 odst. 2 písm. a), podle něhož jsou kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Ustanovení § 52 odst. 4 zákona č. 86/2002 Sb., které výslovně ukládá povinnost prokázat se služebním průkazem, odlišuje dvě kategorie pracovníků kontrolních orgánů, a to inspektory (pracovníky inspekce) a pověřené zaměstnance orgánů ochrany ovzduší. Ze znění tohoto zákonného ustanovení jednoznačně vyplývá, že inspektoři se při výkonu kontrolní činnosti prokazují služebním průkazem (který, jak uvádí žalovaný

správní orgán, na rubu potvrzuje jejich oprávnění daná zákonem), nikoliv tedy rovněž pověřením k provedení kontroly. Soud poté dospěl k závěru, že žalobce, který inspektorům ČIŽP provedení kontroly neumožnil, porušil ustanovení § 11 odst. 1 písm. l) zákona č. 86/2002 Sb., a pokuta podle § 40 odst. 2 uvedeného zákona tak byla uložena právem. Žalobu proto jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Proti tomuto rozsudku podal včas kasační stížnost žalobce (dále též jen „stěžovatel“), a to z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Uvedl, že zastává právní názor, podle kterého orgány vykonávající státní kontrolu jsou povinny písemně pověřit své kontrolní zaměstnance (včetně inspektorů) k provedení konkrétní kontroly u konkrétního subjektu. Tím je podle jeho názoru zachován institut státní kontroly. V této souvislosti poukázal na rozhodnutí Českého úřadu bezpečnosti práce zn. 1758/1.30/02/14.3 ze dne 20. 11. 2002, z něhož v kasační stížnosti citoval. Vyslovil dále názor, že skutečnost, že osoba je inspektorem České inspekce životního prostředí a disponuje průkazem inspektora, neopravňuje tuto osobu, aby kdekoliv a kdykoliv vstupovala do objektů soukromoprávních subjektů a vykonávala státní kontrolu na úseku ochrany životního prostředí. Opačný právní názor odporuje Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, zaručující nedotknutelnost obydlí. Namítal dále, že by nikdy nebránil výkonu státní kontroly, pokud by dotčení inspektoři předložili vedle průkazu inspektorů také pověření, kterým je ČIŽP jako instituce státní kontroly pověřila, aby provedli kontrolu u stěžovatele. Z opačného postupu stěžovatel nabyl dojmu, že se nejedná o kontrolu státní, nýbrž o kontrolu individuální. Stěžovatel dovozoval správnost svého právního názoru z obecně známé skutečnosti, že platné správní právo ČR spočívá na systému relativně samostatných úprav řízení, a to: 1. obecné správní řízení upravené správním řádem, 2. řízení ve věcech daní a poplatků podle zákona č. 337/1992 Sb., 3. řízení o přestupcích, 4. řízení podle kontrolního řádu Nejvyššího kontrolního úřadu, 5. řízení podle obecného kontrolního řádu, tedy postup podle § 8 a násl. zákona č. 552/1991 Sb., 6. řízení podle vládní vyhlášky č. 150/158 Ú. L., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Z dosavadního řízení před správními orgány obou stupňů a před správním soudem není stěžovateli zřejmé, kterou právní úpravou se řídí výkon státní kontroly na úseku ochrany životního prostředí. Zastává názor, že zákonodárce při formulaci ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., věta za středníkem, když odkazoval na zvláštní úpravu, která ve stanovených případech vylučuje postup podle zákona č. 552/1991 Sb., měl na mysli právě ony zbývající úpravy řízení ad shora. Dovozoval, že výkon státní kontroly na úseku ochrany životního prostředí nelze než podřadit pod postupy podle obecného kontrolního řádu, tedy postupy podle § 8 a násl. zákona č. 552/1991 Sb. Stěžovatel dále namítal, že správní soud se nevypořádal se subjektivní a objektivní stránkou věci. Dále konstatoval, že soud extenzivně vyložil dotčené právní normy ve prospěch státní instituce. Vystavil tak stěžovatele právní nejistotě, neboť ten si byl právně jist ve svém postavení. Nevyvratitelně se domníval, že mu svědčí právo na předložení písemného pověření ke kontrole společně se služebními průkazy inspektorů ČIŽP.

Stěžovatel dále považoval napadené rozhodnutí za nesrozumitelné, neboť na jedné straně soud shledal žalobu důvodnou a na druhé straně ji v celém rozsahu zamítl, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozsudku. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud změnil rozsudek Městského soudu v Praze tak, že rozhodnutí Ministerstva životního prostředí a rozhodnutí České inspekce životního prostředí se zrušuje. Dále navrhoval uložení povinnosti žalovanému zaplatit do tří dnů ode dne právní moci rozhodnutí stěžovateli náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že právní názor vyslovený stěžovatelem nemá oporu v zákoně, a navíc zcela ignoruje obecně platnou právní zásadu přednosti *lex specialis* před *lex generalis*. Pokud v daném případě zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, stanoví v § 8 odst. 2, že podle tohoto zákona se postupuje, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, je zřejmé, že se jedná o obecnou úpravu. S tím, jak se zdá, je srozuměn i stěžovatel. Nicméně vzápětí mylně interpretuje možnosti zvláštní úpravy výkonu státní kontroly, když v uvedeném výčtu zákonů zcela ignoruje oprávnění inspektorů České inspekce životního prostředí jako kontrolního orgánu v ochraně ovzduší, upravené v § 52 odst. 4 zákona č. 86/2002 Sb. Toto ustanovení je nepochybně ustanovením zvláštním, tudíž má přednost před ustanovením zákona o státní kontrole. Jako zmatečný se jeví odkaz stěžovatele na rozhodnutí Českého úřadu bezpečnosti práce. Postup tohoto úřadu při kontrole se řídí právními předpisy naprosto odlišnými, takže srovnání s postupem České inspekce životního prostředí při výkonu kontroly je irelevantní. Podobně zmatečný a neopodstatněný je názor stěžovatele, podle něhož inspektoři nejsou oprávněni ke vstupu do objektu soukromoprávní povahy, ani zde vykonávat státní kontrolu na úseku ochrany životního prostředí. Oprávnění inspektorů jako pracovníků orgánu ochrany ovzduší naopak vyplývá přímo ze zákona, konkrétně z § 52 odst. 1 písm. a) zákona č. 86/2002 Sb. Kromě toho předmětný zdroj znečištění, kde byla kontrola prováděna, je stěžovatelem provozován v rámci jeho podnikatelské činnosti, takže se ani nemůže jednat o objekt soukromoprávní povahy. Vzhledem k tomu neobstojí názor stěžovatele, dovolávající se ochrany nedotknutelnosti obydlí podle Listiny základních práv a svobod. Pokud jde o namítanou nesrozumitelnost rozhodnutí, spočívající v rozporu odůvodnění rozsudku, podle názoru žalovaného se jedná o zjevnou nesprávnost v písemném vyhotovení rozsudku, kterou podle § 54 odst. 4 s. ř. s. opraví předseda senátu i bez návrhu. Vzhledem k tomu, že se nejedná o opravu výroku rozhodnutí, nemusí se tak stát ani opravným usnesením. Žalovaný navrhoval, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 7. 2004, č. j. 5 Ca 120/2003 – 70, rozhodl tak, že odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 120/2003 ze dne 10. 3. 2004 se opravuje tak, že druhá věta třetího odstavce na straně čtvrté tohoto rozsudku: „po provedeném řízení soud shledal podanou žalobu důvodnou“ správně zní: „po provedeném řízení soud shledal podanou žalobu nedůvodnou“. Konstatoval, že jde o zjevnou nesprávnost, a proto odůvodnění rozsudku bylo opraveno (§ 54 odst. 4 s. ř. s.).

Poté byla věc předložena Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti.

Podáním ze dne 31. 3. 2005 oznámil stěžovatel, že odvolal plnou moc dosavadnímu právnímu zástupci a předložil plnou moc ze dne 31. 3. 2005 pro Mgr. Lucii Šmidákovou, advokátku. Tato zástupkyně podáním ze dne 1. 4. 2005 doplnila kasační stížnost tak, že se opírá o zákonné důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Důvody kasační stížnosti doplnila dále tak, že Městský soud v Praze měl napadená rozhodnutí správních orgánů zrušit pro nepřezkoumatelnost, která podle jejího názoru spočívala v tom, že výrok rozhodnutí obsahuje pouze poukaz na ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno, aniž by v něm bylo uvedeno místo konkrétního skutku, za nějž je ukládána správní sankce. Neurčitost výroku rozhodnutí nemůže být zhojena tím, že v odůvodnění takového rozhodnutí jsou skutkové okolnosti svědčící o porušení povinnosti uvedeny (viz rozhodnutí VS Praha ze dne 4. 7. 2002, SJS 919/2002, č. j. 7 A 16/2000 – 29). Stěžovatel vyslovil přesvědčení, že je zde podstatná vada řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b), když s ohledem

na výše uvedené skutečnosti měl Městský soud v Praze napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Podle ustanovení § 109 odst. 2 je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (§ 103 odst. 1 písm. c/), nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 103 odst. 1 písm. d/), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud uvádí, že v dané věci nemohl formálně přihlídnout ke skutečnostem uvedeným v podání stěžovatele ze dne 1. 4. 2005, neboť jde o skutečnosti, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.

Nejvyšší správní soud však v posuzované věci musel postupovat podle § 109 odst. 3 s. ř. s., neboť dospěl k závěru, že řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy, a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraní mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty, a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že například snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, a nebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných.

Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém čl. 6 odst. 1 o „jakémkoliv trestním obvinění“, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním (rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 – 27). Vzhledem k výše uvedenému tedy nutno dospět k závěru, že i výrok rozhodnutí správního orgánu, jímž je obviněný uznán vinným správním deliktem, musí obsahovat i uvedení místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedení jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným (§ 120 odst. 3 trestního řádu). Rovněž výrok rozhodnutí o přestupku musí obsahovat popis skutku s označením místa a času jeho spáchání (§ 77 zákona č. 200/1990 Sb.). Nejvyšší správní soud má tedy za to, že i výrok rozhodnutí správního orgánu, jímž byl žalobce uznán vinným spácháním správního deliktu, musí obsahovat popis skutku, kterého se měl sankcionovaným jednáním dopustit. Uvedená povinnost ostatně vyplývá pro správní orgány i z příslušných ustanovení zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád“).

Podle ustanovení § 46 správního řádu rozhodnutí správního orgánu musí být v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti. Podle ustanovení § 47 odst. 1 správního řádu rozhodnutí musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o odvolání. Podle odst. 2 citovaného ustanovení výrok obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Výrok rozhodnutí musí tedy být přesný a určitý, musí z něj být zřejmé, co bylo předmětem rozhodování a na základě jakého ustanovení a právního předpisu správní orgán rozhodl. Výrok rozhodnutí, kterým správní orgán ukládá odpovědnému subjektu správní sankci za správní delikt, nemůže pak pouze obecně konstatovat porušení povinnosti, ale musí v něm být jednoznačně uvedeno, za jaké konkrétní jednání je odpovědný subjekt sankčně postižen (trestán) a k naplnění které konkrétní skutkové podstaty deliktu tudíž tímto protiprávním jednáním došlo.

Vzhledem k tomu, že pouze výrok rozhodnutí je schopen právní moci, lze také jen z výroku rozhodnutí zjistit, zda tu není překážka věci již rozhodnuté, jen porovnáním výroku rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně. Dozorčí orgány nebo soud posuzují, zda oba výroky jsou konformní, a zda tedy vyšší správní orgán nerozhodoval o jiné věci, zda za jedno jednání není uložen dvojitý trest, atd. Ze všech těchto důvodů je třeba, aby při ukládání sankce za správní delikt byl ve výroku také popsán skutek, za nějž je odpovědný subjekt trestán, a to takovým způsobem, aby nemohl být zaměněn s jiným, a uvedeno ustanovení a právní předpis, podle kterého správní orgán rozhodoval.

Tyto požadavky, vyplývající z ustanovení § 47 odst. 2 správního řádu, žalobou napadené rozhodnutí nespĺňuje. V dané věci výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, konkrétní protiprávní jednání, t. j. popis skutku, za nějž byl žalobce trestán, neuvádí; výrok rozhodnutí obsahuje pouze konstatování o uložení pořádkové pokuty žalobci za porušení § 11 odst. 1 písm. l) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Neurčitost výroku rozhodnutí, který – místo uvedení konkrétního skutku, za nějž je ukládána sankce – obsahuje pouze odkaz na ustanovení právního předpisu, které bylo porušeno, nemůže být zhojen tím, že v odůvodnění takového rozhodnutí jsou skutkové okolnosti svědčící o porušení povinnosti uvedeny (rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 7 A 16/2000).

Výše uvedený požadavek vystupuje do popředí zvláště v posuzované věci. Správní orgány a následně i soud dovozovaly porušení § 11 odst. 1 písm. l) zákona č. 86/2002 Sb. z toho, že žalobce neumožnil dne 29. 8. 2002 vstup do objektu inspektorům České inspekce životního prostředí, a to přesto, že se inspektoři prokázali služebním průkazem s oprávněním (zadní strana průkazu), a upozornili na povinnost provozovatele velkého stacionárního zdroje znečišťování podle zákona o ovzduší, který se o uvedených požadavcích provozovatele nezmiňuje. V rozhodnutí správních orgánů ani v rozhodnutí soudu však již není uváděno, že žalobce poté, co si ověřil oprávněnost kontroly, umožnil bezprostředně dne 30. 8. 2002 takovou kontrolu inspektorům České inspekce životního prostředí provést. Znamená to tedy, že tím, že nebyl uveden popis skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně a tento nedostatek nebyl odstraněn ani žalovaným, nelze posoudit, zda žalobce vůbec ustanovení § 11 odst. 1 písm. l) porušil. Přitom žalobce na tuto skutečnost upozorňoval již ve svém podání ze dne 14. 10. 2002, kdy se vyjadřoval k zahájení správního řízení o uložení pokuty. Totéž namítal i v odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 9. 10. 2002 (které bylo zrušeno žalovaným, a to rozhodnutím ze dne 21. 1. 2005, avšak z jiných důvodů – nerozhodnuto

o namítané podjatosti inspektora České inspekce životního prostředí). S těmito námitkami se však žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně nijak skutkově, časově i místně nespécifikoval tvrzené protiprávní jednání žalobce, a je tak nutno dovodit, že výrok rozhodnutí, kterým byla žalobci uložena pokuta, je - pokud jde o protiprávní jednání, za které je žalobce sankcionován - neurčitý a nejasný. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně je z tohoto důvodu nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Protože odvolací správní orgán tento nedostatek výroku ponechal bez povšimnutí a napadené rozhodnutí bez dalšího potvrdil jako odpovídající zákonu a odvolání žalobce zamítl, je třeba dovodit, že Městský soud v Praze měl postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., případně podle § 78 odst. 1 s. ř. s., a zrušit napadené rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti tohoto rozhodnutí. Neučinil-li tak, je třeba dovodit, že řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud nad rámec důvodů, které vedly ke zrušení napadeného rozsudku v posuzované věci uvádí, že má pochybnosti o právním názoru vysloveném Městským soudem v Praze v odůvodnění napadeného rozsudku i žalovaným v odůvodnění jeho rozhodnutí. Lze sice souhlasit s názorem, že Česká inspekce životního prostředí je zřízena zákonem č. 282/1991 Sb., a to jako orgán státní správy, který je podřízen Ministerstvu životního prostředí, a je tedy samostatným orgánem. Lze souhlasit i s tím, že Česká inspekce životního prostředí je orgánem, který lze podřadit pod ustanovení § 2 písm. d) zákona č. 552/1991 Sb., neboť je samostatným orgánem státní správy, do jehož působnosti náleží specializovaná kontrola. Nejvyšší správní soud však nesouhlasí se závěrem, že zákon č. 86/2002 Sb. obsahuje taková pravidla při postupu výkonu státní kontroly, která by ve smyslu § 8 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb. vylučovala postup podle zákona o státní kontrole. V ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb. je uvedena působnost České inspekce životního prostředí, ustanovení § 46 odst. 2 a § 47 uvádí, co Česká inspekce životního prostředí kontroluje. V ustanovení § 52 je pak stanoveno oprávnění kontrolních orgánů včetně oprávnění inspektorů. Nejvyšší správní soud má však za to, že rozsah těchto oprávnění neznamená, že by se inspektoři České inspekce životního prostředí neměli při své činnosti řídit konkrétně ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., podle něhož jsou kontrolní pracovníci dále povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly.

V této souvislosti poukazuje Nejvyšší správní soud na čl. 4 Listiny základních práv a svobod. Podle odst. 1 tohoto článku povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Podle čl. 4 odst. 2 meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“) upraveny pouze zákonem. Podle odst. 3 téhož článku zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Podle čl. 4 odst. 4 při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Jestliže tedy Česká inspekce životního prostředí je orgánem podřaditelným pod orgány uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) zákona č. 552/1991 Sb., není důvodu, proč by se neměla řídit ustanovením § 12 odst. 2 písm. a) tohoto zákona jako i jiné orgány v tomto zákoně uvedené, a neměla by oznamovat kontrolnímu subjektu zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Nejvyšší správní soud neshledává důvod, pro který by měla mít Česká inspekce životního prostředí takové privilegované postavení mezi kontrolními orgány, kdy by jí k provedení kontroly postačovalo pouze předložení průkazu inspektorů. Je přece v zájmu právní jistoty kontrolovaných subjektů (ale nejen jejich), aby měly na jisto postaveno, kdo vstupuje do jejich objektu a za jakým účelem. Nejvyšší správní soud zastává názor, že inspektoři České inspekce životního prostředí jsou povinni dodržovat ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 551/1992 Sb., neboť zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. jiná pravidla pro jejich postup nestanoví.

Nejvyšší správní soud tedy se zřetelem k výše uvedenému napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 se zřetelem k ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech řízení o této kasační stížnosti. Právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí je Městský soud v Praze vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. července 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu