



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **STAVMAT-SPRING, spol. s r. o.**, se sídlem Hálkova 1203/32, Plzeň, zast. Mgr. Alicí Benešovou, advokátkou se sídlem Míru 17, Rokycany - Střed, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2008, č. j. 520/545/08, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2010, č. j. 10 Ca 260/2008 - 72,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Průběh řízení

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň, ze dne 16. 4. 2004, č. j. 03/OH/2752/04/Do, byla žalobkyní (dále jen „stěžovatelce“) mimo jiné uložena povinnost odtěžit zbývající odpad nelegálně uložený na rozhodnutím určených pozemcích v katastrálním území Líně a ve lhůtě do 5 dnů splnění těchto opatření písemně doložit na České inspekci životního prostředí. K vymožení této povinnosti byl rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň, ze dne 31. 7. 2007, č. j. ČIŽP/43/OOH/0703507.25/07/ZKN, vydán exekuční příkaz a nařízena exekuce ukládáním donucovacích pokut.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň, ze dne 25. 7. 2008, zn. ČIŽP/43/OOH/0703507.038/08/ZKN, byla stěžovatelce k vymožení její povinnosti uložena opakovaná donucovací pokuta ve výši 1 000 000 Kč. Odvolání proti uložení opakované donucovací pokuty žalovaný svým rozhodnutím dne 21. 8. 2008, č. j. 520/545/08, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Citované rozhodnutí žalovaného stěžovatelka napadla žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Ten ji rozsudkem ze dne 28. 5. 2010, č. j. 10 Ca 260/2008 - 72, zamítl pro nedůvodnost. Proti tomuto rozhodnutí městského soudu nyní stěžovatelka brojí kasační stížností.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu včas podanou kasační stížností s odůvodněním, že v řízení před správními orgány nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav a městský soud nesprávně posoudil některé právní otázky. Konkrétně:

- nebylo prokázáno, že údajný odpad se nachází v areálu stěžovatelky a že ta s ním nakládá. Správní orgány vycházely ze stavu v roce 1995, nikoliv ze stavu v roce 2001, kdy proběhla kontrola. Rozhodným skutkovým stavem je však ten z roku 2001, naopak ke stavu z roku 1995 správní orgány nemohou přihlížet;

- stěžovatelka nesouhlasí s tím, že se v dané věci jedná o odpad. Podle ní v řízení nebylo prokázáno, kdo je vlastníkem údajného odpadu, kdo s ním nakládá a zda skutečně existoval úmysl vlastníka se onoho odpadu zbavit;

- stěžovatelka neměla před uložením pokuty možnost k prostudování spisu a ve věci nebylo provedeno místní šetření, které by ozřejmilo, kde se nachází jaký odpad a zda o odpad jde;

- předmět správního řízení o uložení pokuty byl vymezen pouze ve vztahu k pozemku par. č. 813/4, katastrální území Líně, kde se v době zahájení řízení žádný odpad nenacházel. Podle stěžovatelky nebyly splněny podmínky pro zahájení exekuce ukládáním donucovacích pokut, neboť ve vztahu k pozemkům par. č. 802/10 a 802/13 nebylo zjištěno, zda se na nich nachází odpad. To bylo zjištěno pouze ve vztahu k pozemku par. č. 813/4. Pokuta byla navíc uložena i za nesplnění povinnosti odtěžit odpad i na pozemku, kde odpady už byly odstraněny;

- konečně správní orgán nedostatečně zdůvodnil výši udělené pokuty a před jejím uložením si nezjistil majetkové poměry stěžovatelky, čímž byla pokuta vyměřena v likvidační výši.

Z těchto důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný uvedl, že stěžovatelka se argumentačně vymezuje proti nalézacímu řízení před správními soudy, což pro exekuční řízení nemá význam. Jinak opakuje ty argumenty, které už bez úspěchu uplatnila v jiných druzích řízení jak před správními orgány, tak správními soudy. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

pokračování

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatelka uplatnila kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Námitkou nepřezkoumatelnosti [písm. d) citovaného ustanovení] by se Nejvyšší správní soud z povahy věci musel zabývat přednostně, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí vylučuje jeho věcný přezkum. I když stěžovatelka nic konkrétního nenamítla a setrvala pouze na zcela obecném tvrzení o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (*ex officio*). Je-li totiž rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu kasačním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat. Nelze se zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce.

V této souvislosti je proto nutné alespoň v krátkosti poznamenat, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se městský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (*ratio decidendi*) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Nic takového však Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezjistil.

Závěry, ke kterým městský soud dospěl, vychází z rekapitulovaného skutkového stavu a mají oporu ve spisovém materiálu. Z odůvodnění napadeného rozsudku je jednoznačně seznatelné, které otázky městský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jež soud v napadeném rozsudku vyslovil, je zřetelná.

Před samotným přezkumem napadeného rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval tím, jaké kasační námitky může při posuzování dané věci zohlednit, protože stěžovatelka uplatnila řadu námitek, které brojí proti různým druhům správního řízení. Během přezkumu rozhodnutí o uložení donucovací pokuty v rámci správní exekuce soud posuzuje splnění podmínek pro uložení takové pokuty, které jsou stanoveny v § 129 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“), takto: exekuci nelze nebo není účelné provádět náhradním výkonem nebo přímým vynucením; výše donucovacích pokut nepřekročí výši nákladů na náhradní výkon, nelze-li náhradní výkon provést, nepřekročí 100 000 Kč; donucovací pokutu uloží exekuční správní orgán povinnému rozhodnutím; lhůta určená v tomto rozhodnutí k zaplacení donucovací pokuty musí činit nejméně 15 dnů ode dne nabytí právní moci.

Přezkum rozhodnutí o uložení donucovací pokuty v rámci správní exekuce je tak omezen na to, zda rozhodnutí o uložení donucovací pokuty má náležitý podklad, tj. zda exekuce byla nařízena, zda orgánu, který ukládá donucovací pokutu, taková pravomoc náleží, zda jsou splněny shora uvedené podmínky § 129 s. ř. a zda při ukládání uvedené pokuty byla dodržena pravidla řízení.

Takto vymezený rozsah přezkumu je určující i pro řízení o kasační stížnosti, neboť platí, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Pokud se městský soud mohl zabývat jen určitým okruhem otázek a tím se také po právu zabýval, Nejvyšší správní soud nemůže posoudit námitky jdoucí mimo takto vymezený předmět přezkumu. Pro posouzení kasační stížnosti to znamená, že námitky věcně zpochybňující samotný exekuční titul nemohou být řádným důvodem kasační

stížnosti proti rozhodnutí o žalobě napadající rozhodnutí o uložení opakované donucovací pokuty v rámci správní exekuce.

Nejvyšší správní soud se tak nemohl zabývat kasačními námitkami týkajícími se zjištění skutkového stavu v řízení před správními orgány, konkrétně zda se v daném případě skutečně jedná o odpad, kdo je jeho vlastníkem a zda s tímto odpadem stěžovatelka skutečně nakládá. To platí i pro posouzení toho, které konkrétní pozemky měly být předmětem správní kontroly, či zda stěžovatelka měla možnost prostudovat správní spis. Stěžovatelku lze nicméně odkázat na jí známé rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, č. j. 6 As 46/2007 - 127 a č. j. 6 As 64/2007 - 141, kde byly tyto otázky rozsáhle řešeny.

Námitky, které se nemíjí s předmětem přezkumu, brojí proti částečnému splnění vymáhané povinnosti, nedostatečnému odůvodnění a likvidační výši uložené donucovací pokuty. Ani zde však nemohl Nejvyšší správní soud stěžovatelce přisvědčit.

K námitce částečného splnění uložené povinnosti Nejvyšší správní soud uvádí, že pokuta byla uložena k vymožení uložené povinnosti jako celku. Pokud stěžovatelku stíhá povinnost odtěžit odpad ze tří pozemků a písemně o tom zpravit Českou inspekci životního prostředí, nemůže být úspěšná námitka, která se opírá o údajné částečné splnění povinnosti, které stěžovatelka žádným způsobem nedoložila.

K námitkám směřujícím proti nařízené správní exekuci lze uvést, že žalovaný ve svém rozhodnutí přesvědčivým způsobem vysvětlil, proč zvolil právě exekuci ukládáním donucovacích pokut. Odůvodnění výše ukládané exekuční pokuty věnoval samostatnou část rozhodnutí, podle které byla výše zvolena s ohledem na předpokládané náklady na splnění uložené povinnosti náhradním výkonem (podle znaleckého posudku cca 88 000 000 Kč) a výši dvou předchozích donucovacích pokut (obě po 500 000 Kč). Městský soud toto odůvodnění správně posoudil jako přezkoumatelné a dostatečné.

K námitce likvidační výše uložené pokuty se Nejvyšší správní soud musel zabývat povahou donucovacích pokut. Exekuce ukládáním donucovacích pokut má ve vztahu k ostatním způsobům provedení exekuce (srovnej § 112 s. ř.) doplňkovou povahu. To vyplývá ze samotného textu § 129 odst. 1 s. ř., který použití donucovacích pokut omezuje na případy, kdy nelze nebo není účelné provádět exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením. Donucovací pokuta sama o sobě ke splnění uložené povinnosti nevede, na splnění uložené povinnosti působí nepřímou – finanční motivací povinného. Městský soud z takto pojímané funkce donucovací pokuty dovodil, že jejím účelem je donucení povinného, nikoliv jeho trestání. Proto dle městského soudu na věc není možné mechanicky aplikovat zásady správního trestání a hodnotit, zda pokuta má likvidační charakter. Nadto konstatoval, že v projednávané věci není výše pokuty ve vztahu k celkovým nákladům na splnění povinnosti nepřiměřená.

S hodnocením přiměřenosti uložené pokuty se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Zásahy veřejné moci do práv a svobod osob soukromého práva musí být přiměřené s ohledem na zvolený cíl, prostředky k jeho dosažení a právem chráněné hodnoty. Tento obecný ústavní princip nachází svůj odraz i v základních zásadách činnosti správních orgánů, podle nichž mohou správní orgány zasahovat do oprávněných zájmů dotčených osob pouze v nezbytné míře (§ 2 odst. 3 s. ř.). Tyto zásady se použijí i na rozhodování o způsobu provedení správní exekuce. Jakkoliv by bylo možné úvahu založit jen na těchto zásadách, příslušné zákonné ustanovení výslovně zmiňuje, že „*výši pokuty exekuční správní orgán určí s ohledem na povahu nesplněné povinnosti*“ (§ 129 odst. 2 s. ř., věta druhá).

pokračování

Na druhou stranu je třeba zohlednit i tu skutečnost, že donucovací pokuta směřuje především k vynucení již existující povinnosti, která v rozporu s právem nebyla doposud splněna. To se promítá i do omezení maximální výše uložených donucovacích pokut, jež je možné ukládat pouze do výše nákladů na náhradní výkon (§ 129 odst. 1 s. ř.).

Při hodnocení, jakou relevanci může mít námitka likvidačního charakteru donucovací pokuty vůči právnické osobě, je nutno vyjít z toho, že splnění samotné povinnosti, která je předmětem exekuce, může mít z ekonomického hlediska v některých případech pro povinný subjekt zdrcující dopad. V nynějším případě jde např. o povinnost odstranění odpadu, který stěžovatelka protiprávně na svých pozemcích uložila, a náklady na jeho odstranění se dle znaleckého posudku pohybují ve výši ca 88 000 000 Kč. Pokud se povinná právnická osoba obává toho, že donucovací pokuta vůči ní bude mít likvidační charakter, Nejvyšší správní soud zastává názor, že obdobný dopad na ni může mít i splnění povinnosti, která je předmětem exekuce (tedy samotné odstranění odpadu). Ohrožení existence takové právnické osoby je ovšem nutno spatřovat především v existenci povinnosti, která je předmětem exekuce, nikoli v exekuci pomocí donucovacích pokut, která se k takové povinnosti pouze přidružuje.

V nynější věci se stěžovatelce její povinnost odklidit odpad z určených pozemků nepodařilo zpochybnit ani v řízení před Ministerstvem životního prostředí, ani v řízení před Městským soudem v Praze či Nejvyšším správním soudem (srovnej výše citovaný rozsudek zdejšího soudu č. j. 6 As 64/2007 - 141), její povinnost tedy dále trvá. Protože stěžovatelka i přes pravomocná rozhodnutí zmíněných orgánů nezačala svou povinnost plnit, byly jí žalovaným postupně ukládány donucovací pokuty (první pokuta ve výši 500 000 Kč rozhodnutím ze dne 7. 8. 2007, č. j. ČÍŽP/43/OOH/073507.25/07/ZKN, druhá pokuta ve výši 500 000 Kč rozhodnutím ze dne 4. 4. 2008, č. j. ČÍŽP/43/OOH/0703507.11/07/ZKN, třetí pokuta ve výši 1 000 000 Kč rozhodnutím ze dne 25. 7. 2008, zn. ČÍŽP/43/OOH/0703507.038/08/ZKN).

Výše sporné donucovací pokuty představuje zlomek předpokládaných nákladů na náhradní výkon povinnosti odstranit odpad a stěžovatelka se plněním vlastních povinností mohla jejímu uložení vyhnout. Stíhá-li stěžovatelku povinnost odstranit odpad s odhadovanými náklady v řádu desítek milionů a dala-li důvod pro uložení (opakovaně) donucovací pokuty, není donucovací pokuta ve výši 1,1 % předpokládané částky na odstranění odpadu nepřiměřená. Řečené platí i pro uložené donucovací pokuty v jejich souhrnu, neboť jimi byla v rozmezí téměř jednoho roku uložena částka ve výši pouhých 2,2 % předpokládané částky na odstranění následků protiprávního jednání stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že donucovací pokuta je přiměřená a může obstát, čemuž v dané věci nebránilo ani tvrzení stěžovatelky o likvidačním dopadu takové pokuty.

Ve vztahu k námitce likvidačního charakteru pokuty lze rovněž uvést, že stěžovatelka je právnickou osobou založenou za účelem podnikání (§ 56 odst. 1 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů). Jako taková vstupovala do svého právního života s vědomím rizik a povinností, které s sebou podnikání nese. Stěžovatelka tyto povinnosti nerespektovala a dala tím vzniknout protiprávní situaci, k jejímuž odstranění je povinna na základě pravomocných rozhodnutí orgánů státní správy a správních soudů. Pokud by správní orgány rezignovaly na vymáhání pravomocně uložené povinnosti, která je pouhým následkem vlastní dlouhodobé protiprávní činnosti stěžovatelky, dovolily by jí vyhnout se odpovědnosti, která jí stíhá. Zároveň by tím ohrozily efektivní uplatňování práva a daly na vědomí, že v případech dostatečně rozsáhlé protiprávní činnosti je možné uniknout odpovídajícím následkům.

V. Závěr

Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. května 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu