



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **EKOKRATO, s. r. o.**, (dříve BAUFELD – ekologické služby, s. r. o.), se sídlem Na Petynci 716/48, Praha 6, zastoupený JUDr. Věslavem Nemethem, advokátem se sídlem Senovážné nám. 5, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2013, č. j. 11 A 127/2010 - 70,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2013, č. j. 11 A 127/2010 - 70, rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 19. 3. 2010, sp. zn. 336/530/10/15391, **se z r u š u j í** a věc **se v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci k rukám advokáta JUDr. Věslava Nemetha náklady řízení o žalobě ve výši 9.200 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci k rukám advokáta JUDr. Věslava Nemetha náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 9.400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 3. 2013, č. j. 11 A 127/2010 - 70, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 19. 3. 2010, sp. zn. 336/530/10/15391, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 22. 12. 2009, č. j. ČIŽP/44/IPP/SR01/0912057.010/09/UVH, v bodech A) až D), F) a G) a sankci uloženou pod bodem E) zrušilo a řízení ve věci zastavilo. Rozhodnutím ČIŽP byla stěžovateli ve výroku I. uložena pokuta, a to pod bodem A) podle ust. § 37 odst. 4 písm. b) zákona č. 76/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) pokuta ve výši 500.000 Kč, pod bodem B) podle ust. § 66 odst. 3

zákona č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) pokuta ve výši 400.000 Kč, pod bodem C) podle ust. § 66 odst. 5 zákona o odpadech pokuta ve výši 50.000 Kč, pod bodem D) podle ust. § 66 odst. 2 zákona o odpadech pokuta ve výši 20.000 Kč, pod bodem E) podle ust. § 66 odst. 2 zákona o odpadech pokuta ve výši 150.000 Kč, pod bodem F) podle ust. § 5 odst. 3 zákona č. 25/2008 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrovaném registru“) pokuta ve výši 20.000 Kč a pod bodem G) podle ust. § 37 odst. 4 písm. a) zákona o integrované prevenci pokutu ve výši 300.000 Kč.

Městský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že dospěl k závěru, že stěžovatel nebyl postižen několikrát za jedno jednání. Nešlo totiž o jednočinný souběh, nýbrž o více skutků a více správních deliktů. I skutečnost, že protiprávní jednání, jichž se stěžovatel dopustil, byla kvalifikována jako správní delikty podle odlišných právních předpisů, způsobuje, že nemohlo být sankcí uloženou pod bodem A) konzumováno protiprávní jednání, které bylo postiženo pokutou uloženou pod body B) a C) a naopak. Vzhledem k tomu, že stěžovatelovo jednání bylo kvalifikováno podle různých právních předpisů, není důvodná ani námitka vadného postupu ministerstva, pokud při ukládání sankce nepoužil absorpční zásadu. Konkrétně co se týká bodů A) až C), první skutek spočíval v provozování zařízení v období od 8. 10. 2008 do 29. 7. 2009 v rozporu s podmínkami integrovaného povolení ze dne 17. 9. 2008, druhý skutek spočíval v tom, že stěžovatel prováděl v zařízení činnosti v období od 1. 1. 2007 do 8. 10. 2008 v rozporu s provozním řádem a třetí skutek v tom, že stěžovatel neoznačil nebezpečné odpady. Jedná se tedy o tři odlišná jednání s třemi odlišnými následky, a proto i o tři správní delikty. Prvý je delikt podle zákona o integrované prevenci a druhý a třetí podle zákona o odpadech. Tomuto závěru nasvědčuje i to, že stěžovatel by mohl být za uvedená jednání postižen i jednotlivě. Z uvedeného je patrné, že byl potrestán za tři odlišné skutky. O porušení zákazu dvojího trestání za tentýž skutek by mohlo jít jedině tehdy, pokud by stěžovatel byl dvakrát postižen za konkrétní jednání, které naplňuje skutkovou podstatu daného deliktu. To se však nestalo. Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, že stěžovatel byl v dobré víře, resp. že měl legitimní očekávání, že se svým jednáním nedopouští porušení právních předpisů. Není totiž pravdou, že mu nebylo v minulosti žádné pochybení vytknuto, neboť sám připustil, že pokutu dostal na jiné provozovně. Byl tedy s protiprávností svého jednání seznámen a měl činit kroky k tomu, aby k dalšímu pochybení z jeho strany nedošlo, a to ani na jiných provozovnách. Až při jednání před soudem vznesl stěžovatel námitku, že již v žádosti o vydání integrovaného povolení uvedl, že není původcem odpadů, ale že je pouze jeho zpracovatelem a tvrdil, že toto tvrzení bylo respektováno jak Krajským úřadem Středočeského kraje, který o žádosti rozhodoval, tak ČIŽP, která se k žádosti vyjadřovala. Jednalo se o námitku uplatněnou po uplynutí lhůty pro podání žaloby, ke které již soud nepřihlíží. Proto městský soud zamítl návrh na provedení důkazu listinou – žádostí stěžovatele o vydání integrovaného povolení. S námitkou likvidačního charakteru uložené pokuty se sice ministerstvo vypořádalo velmi obecně, ale stěžovatel v tomto směru netvrdil žádné konkrétní skutečnosti. Podle městského soudu nelze pominout, že pokuta má mít jednak výchovný charakter, a jednak represivní účinek. Proto musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele správního deliktu, aby nedošlo k opakování závadného chování. Tato kritéria v daném případě u pokut uložených stěžovateli podle městského soudu splněna byla.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že městský soud se měl zabývat významem (účelem a smyslem) ustanovení jednotlivých právních předpisů. V případě deliktů uvedených pod body A) a B), ač se jedná o sankce podle rozdílných zákonů, jsou popisy deliktů doslova identické. Veškerá činnost při nakládání s odpady se řídí zákonem o odpadech a s ním spojenými vyhláškami a nařízeními. Tento stav je trvalý. Veškerá pravidla, kterými se řídí orgány při povolování zařízení určených k nakládání s odpady a všechny

pokračování

povinnosti jejich provozovatelů jsou stanoveny opět pouze v tomto zákoně a příslušných vyhláškách a nařízeních. K doplnění v tomto směru došlo v roce 2007 zákonem o integrované prevenci, který mimo jiné stanovuje provozovatelům v tomto zákoně specifikovaného typu zařízení pro nakládání s nebezpečnými odpady novou povinnost, že je nutno při schvalování zařízení k provozu posoudit zařízení mimo stávající zákon o odpadech i podle dalších předpisů z oblasti ochrany životního prostředí. Rozhodnutí vydaná podle zákona o integrované prevenci pak v tomto případě vždy uvádí, že krajským úřadem vydaný souhlas k provozu zařízení je vydáván podle ust. § 14 odst. 1 zákona o odpadech a veškerý jeho provoz se tímto zákonem a s ním souvisejícími předpisy řídí. Neexistuje totiž jiný předpis o odpadech, kterým by se dalo zařízení k nakládání s odpady při jeho povolování posoudit a stanovit povinnosti pro jeho obsluhu. Existuje-li potřeba posoudit zařízení pro nakládání s odpady i podle dalších zákonů, např. zákona o vodách, zákon o integrované prevenci, opět se odkazuje pouze na tento zákon. Sám zákon o integrované prevenci žádné technické podmínky provozu nestanovuje. Ve stěžovatelově případě bylo zařízení původně povoleno a provozováno podle zákona o odpadech a po nabytí účinnosti zákona o integrované prevenci nově posouzeno nejen podle zákona o odpadech, ale i podle dalších zákonů z oblasti životního prostředí. Následně bylo vydáno povolení k jeho provozu. Správní orgán I. stupně využil této legislativní úpravy k tomu, aby totožná jednání (pochybení obsluhy zařízení) vzniklá v době před účinností zákona o integrované prevenci sankcionoval jednak podle zákona o odpadech a jednak podle zákona o integrované prevenci (po nabytí účinnosti). Postih podle zákona o integrované prevenci proto mohl být založen pouze na zcela obecném nekonkrétním odkazu na porušení provozního řádu, jehož rozsah a podmínky určuje zákon o odpadech a k němu příslušející předpisy. V případě deliktů pod body A) a B) bylo možno označit za protiprávní konání stěžovatele jediné pouze na základě zákona o odpadech a k němu příslušejících předpisů. Vedle toho nebylo zohledněno, že stěžovatelova pochybení neměla, a ani nemohla mít, nejmenší dopad na životní prostředí a byla neprodleně odstraněna. Bylo tak na místě užití ust. § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci. Dále stěžovatel namítal, že svým odkazem na znění žádosti o vydání integrovaného povolení nijak žalobní body nerozšiřoval. K pokutě podle bodu C) ve výši 50.000 Kč uložené za to, že stěžovatel v letech 2008 a 2009 nezpracoval plán odpadového hospodářství, se v žalobě podrobně vyjádřil a učinil ji samostatným žalobním hodem (str. 8 a 9 žaloby). Městský soud měl proto stěžovatelem navržený důkaz provést. Stěžovateli bylo krajským úřadem vysvětleno, že povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství se vztahuje pouze na prvotní původce odpadu a nikoli na zpracovatele odpadu. Skutečnost, že se na něj tato povinnost nevztahuje, vyjádřil stěžovatel v žádosti o vydání integrovaného povolení, kterou posoudila i ČIŽP i CENIA, poradní orgán Ministerstva životního prostředí. Žádný z těchto orgánů nezpochybil postup stěžovatele. Městský soud tuto skutečnost nijak nereflektoval. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména uvedlo, že není možné, aby byl provozovatel zařízení nepostižitelný za neplnění povinností v zákonem sledovaném období, ve kterém následně došlo ke změně povolení provozu zařízení podle jiného právního předpisu. Podle ministerstva jsou zjištěné správní delikty stěžovatelem zlehčovány. Nešlo o formální nedostatky v provozu zařízení. Stěžovatel nakládal se širokou škálou nebezpečných odpadů, jejichž označení podléhalo označování nebezpečných chemických látek a směsí. Toto označování nebylo vůbec prováděno. Nebyly plněny povinnosti vyplývající ze zákona o integrovaném registru a nařízení vlády č. 145/2008 Sb. Nad rámec povolení rozšířil stěžovatel svou činnost o pronájem dalších nádrží, kde shromažďoval odpady. Vedle toho neodstranil nedostatky zjištěné ve správním řízení. Svoji činnost na dané provozovně ukončil ke dni 9. 12. 2009 a kontrolou ČIŽP bylo zjištěno, že nádrže naplněné odpadem nebyly na konci roku 2011 dočištěny. Při stanovení výše uložené pokuty bylo přihlédnuto ke všem dostupným kritériím a k tomu,

aby při ukládání sankcí nevznikaly rozdíly. Sankce byla stanovena objektivně k danému stavu a k možnostem stěžovatele v té době platným. Pokud má stěžovatel v současné době ekonomické problémy, nelze je v daném řízení zohledňovat. Dále bylo přihlédnuto k tomu, že v předcházejícím období byly stěžovateli ukládány sankce na jiných provozovnách.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu byl stěžovatel v době od 1. 1. 2007 do 29. 7. 2009 provozovatelem zařízení s názvem „Zařízení ke sběru, výkupu, úpravě a mísení nebezpečných odpadů“. ČIŽP provedla kontroly tohoto zařízení dne 29. 7. 2009, 6. 8. 2009 a 11. 8. 2009. Těmito kontrolami bylo zjištěno porušení zákona o integrované prevenci, zákona o odpadech a zákona o integrovaném registru. Na základě výsledků těchto kontrol byly stěžovateli uloženy sankce za správní delikty.

Pod bodem A) byla stěžovateli uložena pokuta podle ust. § 37 odst. 4 písm. b) zákona o integrované prevenci za porušení povinnosti stanovené v ust. § 16 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Konkrétně měl stěžovatel provozovat zařízení v rozporu s podmínkami 4.5, 4.9 a 2.3.2 integrovaného povolení vydaného Krajským úřadem Ústeckého kraje ze dne 17. 9. 2008 pod č. j. 449/ZPZ/07/IP-124/Rc. Podmínka 4.5 integrovaného povolení stanovila povinnost provozovat zařízení v souladu se schváleným provozním řádem. V rozporu se seznamem odpadů, jež je součástí provozního řádu, však byly do zařízení přijímány odpady, které podle tohoto seznamu povoleny nejsou. Vedle toho stěžovatel v rozporu s provozním řádem neprováděl u odpadů přijímaných přímo v zařízení zkoušky na chlór a u žádných z legálně převzatých odpadů do zařízení nebyl v období od 8. 10. 2008 do 29. 7. 2009 odebrán kontrolní vzorek, který by stěžovatel posléze archivoval do doby konečného zpracování odpadu. Dále stěžovatel v provozním deníku u způsobu popsání nakládání s odpadem neuváděl v období od 8. 10. 2008 do 29. 7. 2009 katalogová čísla odpadu a jeho množství. Podle podmínky 4.9 integrovaného povolení musí být ke shromažďování odpadů použity vždy shromažďovací prostředky, které splňují technické požadavky dle § 5 vyhlášky žalovaného č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Tuto podmínku měl stěžovatel porušit tím, že skladoval nebezpečný odpad v nádobách bez nezbytného označení patřičným katalogovým číslem a názvem shromažďovaného odpadu a jménem nebo příjmením osoby odpovědné za obsluhu a údržbu shromažďovaného odpadu. Stěžovatel k tomu namítal, že odpady byly podle druhů ukládány v prostoru skladu na oddělených místech, která byla na zdi označena cedulí s údaji o odpadu a identifikačním listem odpadu s tím, že při předchozích kontrolách nebyl tento způsob skladování odpadů shledán nevyhovujícím. Podle podmínky 2.3.2 integrovaného povolení je nutno schválený havarijní plán uložit tak, aby byl dostupný v případě havárie. V době kontroly dne 29. 7. 2009 nebyl havarijní plán v zařízení stěžovatele, který k tomu uvedl, že se jednalo o nešťastnou shodu okolností.

Pod bodem B) byla stěžovateli uložena pokuta podle ust. § 66 odst. 3 zákona o odpadech za porušení povinnosti stanovené v § 18 odst. 1 písm. e) citovaného zákona. Tohoto pochybení se stěžovatel dopustil tím, že v období od 1. 1. 2007 do 8. 10. 2008 v rozporu s provozním řádem přijímal odpady, které nebylo povoleno do zařízení přijímat, neprováděl u odpadů přijímaných přímo v zařízení zkoušku na chlór a u žádných z legálně převzatých odpadů do zařízení nebyl v období od 1. 1. 2007 do 8. 10. 2008 odebrán kontrolní vzorek, který by byl posléze archivován. V provozním deníku u způsobu popsání nakládání s odpadem neuváděl stěžovatel katalogová čísla odpadu a množství odpadu, s nímž bylo nakládáno.

pokračování

Pod bodem C) byla stěžovateli uložena pokuta za správní delikt podle ust. § 66 odst. 5 zákona o odpadech za porušení povinností uvedených v ust. § 13 odst. 2 písm. a) a písm. b) a v ust. § 44 odst. 1 citovaného zákona. V době kontroly inspekce dne 29. 7. 2009 nebylo 62 shromažďovacích prostředků nebezpečných odpadů v zařízení stěžovatele označeno grafickým symbolem nebo nápisem „nebezpečný odpad“. Dále stěžovatel nezpracoval plán odpadového hospodářství původce odpadů, přestože mu v letech 2008 a 2009 (do 1. 10. 2009) vzniklo nadměrné množství nebezpečných odpadů.

Pod bodem D) byla stěžovateli uložena pokuta za správní delikt podle ust. § 66 odst. 2 zákona o odpadech za porušení ust. § 18 odst. 1 písm. k) citovaného zákona, protože ke kontrole dne 29. 7. 2009 nebyly ČIŽP poskytnuty úplné informace o provozu zařízení.

Pod bodem F) byla stěžovateli uložena pokuta za správní delikt podle ust. § 5 odst. 3 zákona o integrovaném registru ve spojení s § 5 odst. 1 citovaného zákona za porušení ust. § 3 odst. 1 písm. a) a § 3 odst. 4 téhož zákona. Stěžovatel podle ČIŽP nesplnil ohlašovací povinnost do Integrovaného registru znečišťování a neohlásil přenosy nebezpečných odpadů, které překročily prahovou hodnotu.

Pod bodem G) byla stěžovateli uložena pokuta za správní delikt podle ust. § 37 odst. 4 písm. a) zákona o integrované prevenci za správní delikt dle 37 odst. 1 písm. a) citovaného zákona za porušení povinnosti stanovené v ust. § 16 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Tohoto pochybení se měl stěžovatel dopustit tím, že v roce 2009 bez ohlášení o plánované změně provozu provedl změnu zařízení spočívající v jeho rozšíření o dvě nadzemní nádrže, ve kterých soustřeďoval nebezpečný odpad.

Stěžovatel s výjimkou správního deliktu, za který mu byla uložena pokuta pod bodem C) prvostupňového rozhodnutí, v kasační stížnosti nerozporuje, že se svým jednáním dopustil všech výše uvedených správních deliktů. Co se týče pokuty uložené pod bodem C), stěžovatel namítal, že se na něj nevztahovala povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství. Zásadní spornou právní otázkou je tedy zákonnost stěžovateli uložených sankcí.

Podle ust. § 44 odst. 1 zákona o odpadech plán odpadového hospodářství původce odpadů zpracovávají původci odpadů, kteří produkují ročně více než 10 t nebezpečného odpadu nebo více než 1000 t ostatního odpadu. Podle ust. § 4 písm. p) zákona o odpadech je původcem odpadu právnická osoba, při jejíž činnosti vznikají odpady.

Jelikož v zařízení stěžovatele docházelo zpracováním a úpravami převzatých odpadů ke vzniku nových odpadů, jiných než původních vlastností a zařazených pod nová katalogová čísla, což stěžovatel nepopírá, je nutno ho považovat za původce odpadu. Pokud navíc docházelo ke vzniku nového odpadu v množství splňujícím požadavky stanovené v citovaném ustanovení, byl stěžovatel původcem odpadu povinným zpracovat plán odpadového hospodářství. Plány odpadového hospodářství totiž neslouží především ke statistickým přehledům o odpadech, jak dovozuje stěžovatel. Podle ust. § 41 odst. 2 zákona o odpadech se plán odpadového hospodářství zpracovává za účelem vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi podle tohoto zákona. Tomuto hlavnímu cíli odpovídá i vymezení závazných částí plánů odpadového hospodářství, které na úrovni státu, a poté krajů, stanoví rámcové cíle, rámcová opatření k jejich dosažení a upravuje soustavu indikátorů jejich hodnocení (srov. § 42 odst. 4 a § 43 odst. 4 zákona o odpadech). Podle ust. § 44 odst. 2 zákona o odpadech musí být plán odpadového hospodářství původce odpadů v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství kraje a jejími změnami. Podle odst. 7 citovaného ustanovení o odpadech je plán odpadového hospodářství původce odpadů závazným podkladem pro jeho činnosti. Z toho

vyplývá zájem zákonodárce na zjišťování, jaké množství jednotlivých druhů odpadu vzniká, a také na jednotném postupu při hospodaření s těmito odpady, aby bylo možné jejich vzniku předcházet. Jako nekoncepční je proto výklad, podle kterého by bylo možno nově vznikající odpady, které mají jiné než původní vlastnosti, postavit mimo zákonem upravený systém odpadového hospodářství. V důsledku přijetí zákona č. 169/2013 Sb. došlo ke změně zákona o odpadech spočívající mimo jiné ve vypuštění povinnosti původce odpadů zpracovat plán odpadového hospodářství, přičemž nově tento plán zpracovávají obce. Podle důvodové zprávy bylo hlavním cílem této změny odstranit nebo zmírnit některé požadavky převážně administrativního charakteru, které jsou podle platné právní úpravy kladeny na subjekty nakládající s odpadem a které byly shledány jako ne zcela nutné, a to při zachování dostatečné ochrany životního prostředí. To však neznamená, že by zákonná úprava účinná ke dni rozhodování správního orgánu byla nekoncepční nebo protiústavní. Pokud by však bylo ve věci rozhodováno po účinnosti nové právní úpravy, bylo by na místě otázku aplikace pozdějšího, pro pachatele příznivějšího předpisu, řešit (viz čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod).

Ve vztahu k námitce, že městský soud neprovedl důkaz žádostí stěžovatele o vydání integrovaného povolení v řízení se Nejvyšší právní soud ztotožňuje se stěžovatelem, že se nejednalo o novou žalobní námitku, neboť důkaz směřoval k podpoření argumentace, že stěžovatel nebyl povinen zpracovat plán odpadového hospodářství. Jednalo se však o důkaz, který nebyl způsobilý prokázat stěžovatelova tvrzení, neboť povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství nevyplývá pro původce odpadů z integrovaného povolení nebo z vyjádření správních orgánů k žádosti o jeho vydání, nýbrž tuto povinnost stanoví zákon o odpadech v ust. § 44 odst. 1. Proto neprovedení navrhovaného důkazu nemohlo na závěrech městského soudu nic změnit. Na základě vyjádření správních orgánů mohl být sice stěžovatel v dobré víře, že nemusí zpracovat plán odpadového hospodářství, ale to nic nemění na tom, že tuto povinnost měl. Případné pochybení správních orgánů může hrát roli při posuzování, zda se stěžovatel dopustil správního deliktu, tedy zda jeho jednání bylo zaviněné (pokud je zavinění podmínkou odpovědnosti za konkrétní správní delikt), a případně také při určování výše sankce. To však stěžovatel v žalobě nenamítal, pouze rozporoval závěr ministerstva, že je možné z odpadu produkovat odpad. V tomto směru by se tedy jednalo o novou námitku neuplatněnou v žalobě a městský soud správně odmítl navržený důkaz provést. Námitku, že byl v dobré víře, že nemá povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství, uplatnil stěžovatel teprve v kasační stížnosti. Proto se jí Nejvyšší správní soud nemohl zabývat s ohledem na ust. § 104 odst. 4 s. ř. s.

Co se týče zákonnosti uložených sankcí, je nutno především zdůraznit, že i v oblasti správních deliktů se uplatní analogicky trestněprávní úprava. K důvodům, proč tomu tak je, se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS, v němž vyslovil, že *„Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, správní orgán za ně pak ukládá zákonem stanovený trest. Jedná se o protiprávní jednání bez ohledu na zavinění, zpravidla výslovně označené zákonem jako správní delikt. Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů.“* Na základě této argumentace pak Nejvyšší správní soud dovodil, že při trestání za správní delikty se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů a dospěl k závěru, že je vyloučen vícečinný souběh deliktů tam, kde se ve skutečnosti jedná o delikt pokračující, hromadný,

pokračování

případně trvající. Obdobně tedy musí být trestněprávní teorie i praxe aplikována při posuzování otázky, jedná-li se v daném případě o jednočinný souběh více správních deliktů, nebo zda jde o souběh pouze zdánlivý.

Z výše uvedených důvodů nelze vyloučit aplikaci zásady *ne bis in idem*. Je třeba vycházet z toho, že právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin je na ústavní úrovni zakotveno v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zakazuje stíhání pro druhý trestný čin, pokud je tento založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Zásada *ne bis in idem* přitom platí nejen pro činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, ale i pro činy spadající mezi přestupky či jiné správní delikty, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu. Nejvyšší správní soud přitom nemá pochyb o tom, že v projednávaném případě dotčené správní delikty mají takovou „trestněprávní povahu“, která vyžaduje možné uplatnění citované zásady. Podstatou skutku je přitom právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 1 A 6/2003 - 44, publ. pod č. 1038/2007 Sb. NSS). Přitom není podstatné, zda je pachatel postihován za trestné činy (a analogicky přestupky a správní delikty) upravené jedním právním předpisem nebo více právními předpisy, neboť takový přístup by byl příliš restriktivní vůči právům jednotlivce [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03), zejména body 81 a 82 odůvodnění].

Dále v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 - 163, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že „(i)nherentní součástí systému správního trestání je v (nejen) českém právním řádu skutečnost, že ke řízení o jednotlivých správních deliktech jsou mnohdy věcně příslušné různé správní orgány. Shodným jednáním pachatele tak může dojít ke vyvolání různých právních následků (a potažmo ke porušení či obrození zcela odlišných zájmů a hodnot), a tedy ke spáchání správních deliktů stanovených různými právními předpisy a sankcionovaných různými správními orgány. V takových případech je to právě konstrukce skutku *de iure*, která umožňuje postížení pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání. Pokud by tomu tak nebylo a uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů by znamenalo založení překážky *ne bis in idem*, docházelo by ke situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana, byť jsou právě ke jejich ochraně zákonem povinovány. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postížen jedním správním orgánem za určitý nepřilíš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.“ A tento závěr Nejvyšší správní soud doplnil tak, že „aby bylo možné postihnout pachatele na základě totožného jednání za dva různé delikty, nestačí samotná existence dvou nominálně odlišných skutkových podstat deliktu. Teprve odlišnost v právně významném následku jednání zakládá existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení.“ Lze odkázat i na obdobné závěry vyslovené v rozsudku ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 - 74, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil, že „stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat je přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, přijde ve vztahu ke aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*.“ V citované věci pak Nejvyšší správní soud dovodil, že totožnost skutku byla dána: „Mezi oběma rozhodnutími panuje naprostý soulad mezi popisem skutku ve výrokových částech obou rozhodnutí, konkrétní skutkové okolnosti se týkají téhož obviněného, jsou neoddělitelně spjatý v čase a místě. V obou případech byl totiž stěžovatel sankcionován za použití nevhodné harvesterové technologie, a to ve stejném časovém okamžiku (...) a na stejném místě (...); uvedeným jednáním stěžovatel přitom dle výroku obou správních rozhodnutí způsobil v obou případech dlouhodobé poškození stavu půdního profilu, poškození stromů, poškození koryta vodoteče a změnu vodního režimu. Obě rozhodnutí se také opírají o to, že zásah se týkal území se zvýšenou ochrannou podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Následkem vytykaného jednání pak bylo v obou případech porušení zájmů na ochraně lesa jako součásti životního prostředí, které požívá zvláštní ochrany.“

Stěžovateli byla jedním rozhodnutím pod body A) a B) uložena sankce za shodná pochybení, kterých se dopustil jednak v období od 1. 1. 2007 do 8. 10. 2008 a jednak v období od 8. 10. 2008 do 29. 7. 2009. Tento závěr potvrzuje i bližší popis jeho jednání odůvodnění rozhodnutí ministerstva, které k sankci uložené pod bodem B) uvedl, že „*Jelikož se v tomto případě jedná v podstatě o identická provinění jako v předchozím bodě „A“ je i obsah odůvodnění totožný jako v předešlé části tohoto rozhodnutí (v bodě 1/A napadeného rozhodnutí). Účastník řízení se prokazatelně dopustil výše uvedených deliktů, za což mu byla uložena výše uvedená sankce, která je úměrná zjištěným skutečnostem.*“ Není tedy sporu o tom, že stěžovatel byl pod body A) a B) prvostupňového rozhodnutí postížen za pokračující závadná jednání, přičemž obě porušení zákona vykazují zcela stejné znaky s výjimkou podmínky, aby byla neoddělitelně spjata v čase (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 - 74). Tudíž je nutné zabývat se časovým aspektem zásady *ne bis in idem*.

Mění-li se právní úprava během páchání přestupku, správního deliktu nebo trestného činu, užije se zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým je čin spáchán. Zákon o přestupcích v ust. § 7 stanoví, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Pachateli lze uložit pouze takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje. V zákoně o přestupcích je tak promítnuta i zásada, podle které je třeba posoudit, zda není nová úprava pro stěžovatele příznivější. Opomenutí správního orgánu či soudu zabývat se tím, není-li nová právní úprava pro pachatele příznivější, představuje zásah do jeho práva na spravedlivý proces (viz náleží Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, www.nalus.cz). Podobně zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, stanoví v ust. § 2, že trestnost činu se posuzuje podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější. Změní-li se zákon během páchání činu, užije se zákon, který je účinný při dokončení jednání, kterým je čin spáchán. Při změnách zákona účinných při dokončení jednání, jímž je čin spáchán, se užije právní úprava nejmírnější. Nauka trestního práva rozeznává v případě trvajících deliktů jednání (popř. jeho následků) v delším časovém horizontu, tyto formy trestné činnosti: pokračování v trestné činnosti, trvající trestnou činností a hromadný trestný čin. Pokračování v trestné činnosti, stejně jako delikty trvající a hromadné jsou považovány *de iure* za jediný skutek a jediný trestný čin.

Z tohoto obecného pravidla jsou přípustné výjimky, teorie trvajících deliktů jako jednoho skutku je prolomena například ukončením výhradní národní jurisdikce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2009, č. j. 2 Afs 93/2008 - 920). V posuzované věci rovněž nastala odlišná situace. Nedošlo ke změně úpravy správního deliktu podle ust. § 66 odst. 3 zákona o odpadech za porušení povinnosti stanovené v ust. § 18 odst. 1 písm. e) citovaného zákona, ani tento správní delikt nepřestal být správním deliktem. Úprava v ust. § 37 odst. 4 písm. b) zákona o integrované prevenci ve spojení s § 16 odst. 1 písm. a) citovaného zákona existovala paralelně s úpravou v zákoně o odpadech. Změnila se pouze úprava povolovacího režimu, v důsledku které stěžovatel provozoval zařízení podle zákona o odpadech a následně podle zákona o integrované prevenci. Pokud by byl potrestán za delikty uvedené pod bodem A) a B) za celé období, tj. od 1. 1. 2007 do 29. 7. 2009, jednalo by se nepochybně o porušení zásady *ne bis in idem*, neboť by za stejné jednání byl potrestán dvakrát. ČIŽP jednání stěžovatele rozdělila podle účinnosti právních předpisů upravujících jeho činnost na období od 1. 1. 2007 do 8. 10. 2008 a od 8. 10. 2008 do 29. 7. 2009. Tím došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, neboť takto vymezená období se překrývají jedním dnem, kterým je 8. 10. 2008. Stížní námitka stěžovatele, že došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, je proto důvodná, byť v podstatně menším rozsahu, než jaký stěžovatel namítal.

pokračování

Ukládá-li správní orgán v jednom řízení pokutu za více správních deliktů, je povinen analogicky dodržet absorpční zásadu zakotvenou v ust. § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), nestanoví-li příslušný právní předpis jinak. V rozsudku ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: *„Judikaturou ve správním soudnictví bylo v minulosti (srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 226/95) připuštěno užití analogie legis, pokud jde o případy reálné konkurence (vícečinného souběhu) správních deliktů při nedostatku speciální právní úpravy, tedy aplikaci tzv. absorpční zásady. Její podstata tkví v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy, zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno). Pokud tedy krajský soud v rozhodnutí připustil, že je možno uložit za sbíhající se delikty jeden (úhrnný) trest, a to za delikt nejpřísněji trestný, pak připustil aplikaci zásady absorpce sazeb. Použití této zásady tedy má místo při stanovení konkrétní výměry úhrnné sankce, což nic nemění na tom, že delikvent bude uznán vinným ze spáchání více správních deliktů.“* Dále lze odkázat na rozsáhlou argumentaci v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2008, č. j. 7 Afs 7/2008 – 204.

Nemůže obstát závěr městského soudu, že není možné uplatnit absorpční zásadu pouze z důvodu, že jednání stěžovatele byla kvalifikována jako správní delikty podle odlišných právních předpisů. Předně úprava absorpční zásady v ust. § 12 odst. 2 zákona o přestupcích nestanoví mezi podmínkami jejího uplatnění, že skutkové podstaty jednotlivých přestupků musí být upraveny v jednom právním předpisu. Absorpční zásada se tak uplatní vždy, je-li ve společném řízení ukládána sankce za více přestupků témuž pachateli. Vzhledem k výše uvedenému se tyto podmínky uplatní analogicky i v případě ukládání sankce za správní delikty, a to bez ohledu na skutečnost, zda jsou správní delikty upraveny v jednom nebo ve více právních předpisech. ČIŽP tedy mohla ve společném řízení vydat rozhodnutí, že se stěžovatel dopustil několika správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, ale při ukládání sankce bylo její povinností uplatnit absorpční zásadu a uložit sankci pouze za správní delikt nejpřísněji postižitelný. Skutečnost, že se stěžovatel dopustil více správních deliktů, bylo nutno zohlednit teprve při rozhodování o konkrétní výši ukládané sankce v mezích stanovených zákonem.

K námitce nevyužití ust. § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci, podle kterého, je-li projednán správní delikt spáchaný provozovatelem zařízení, lze od uložení pokuty upustit, jestliže provozovatel zařízení zajistil odstranění následků porušení povinnosti a přijal opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu, lze uvést, že citované ustanovení ponechává možnost upuštění od uložení sankce ve sféře správního uvážení správního orgánu (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2012 - 41, bod 27). Z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP, které rozsáhle rekapitulovalo skutkový stav a podrobně se zabývalo přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi při ukládání sankcí za jednotlivá porušení zákona, je zřejmé, že neshledala důvody pro upuštění od uložení pokuty z důvodů upravených v ust. § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci. Takové odůvodnění lze akceptovat, neboť nelze trvat na tom, aby se správní orgán výslovně zabýval každým aspektem trestání, vyplývají-li jednoznačně z rozhodnutí jako celku úvahy správního orgánu ohledně hodnocení skutkového stavu a uložení sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 As 25/2013 - 23). Pokud ovšem stěžovatel v odvolání výslovně uplatnil námitku, že mělo být užito ust. § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci, bylo povinností ministerstva na tuto námitku reagovat a patřičným způsobem se s ní v odůvodnění vypořádat. To však ministerstvo neučinilo a stejnou námitku uplatněnou v žalobě přešel mlčením i městský soud. Tím zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti.

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele je důvodná, neboť městský soud neposoudil správně otázku zákonnosti uložených sankcí a nevypořádal se ani s námitkou nevyužití ust. § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci. Proto Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s.ř.s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Jelikož také napadené správní rozhodnutí trpí podstatnou vadou, která způsobuje jeho nezákonnost, pro kterou bylo rozhodnutí možno zrušit již v řízení před městským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že se za použití ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušuje také rozhodnutí ministerstva a věc vrací ministerstvu k dalšímu řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení před městským soudem a Nejvyšším správním soudem.

Náklady řízení o žalobě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2.000 Kč a odměny za právní zastoupení za 3 úkony právní služby ve výši 3 x 2.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání ve věci samé, účast na jednání [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012, (dále jen „vyhláška“) a náhrady hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrady nákladů za řízení o žalobě tedy činí celkem 9.200 Kč.

Náklady řízení o kasační stížnosti sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku 1.000 Kč a odměny za 1 úkon právní služby ve výši 3.100 Kč (písemné podání ve věci samé [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky] ve znění účinném od 1. 1. 2013 a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Náhrada nákladů za řízení o kasační stížnosti tedy činí celkem 9.400 Kč.

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

V Brně dne 24. ledna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu