



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **SALPET VERITAS s.r.o.**, se sídlem Ostružnická 325/6, Olomouc, zast. Mgr. Jakubem Kántorem, advokátem se sídlem Veleslavínova 94/8, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 9. 2016, č. j. 1505/580/16, 57106/ENV a č. j. 1545/580/16, 57977/ENV, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 A 238/2016 - 46,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2020, č. j. 6 A 238/2016 - 46, **se zrušuje** a věc **se vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem projednávané věci je ukládání pokut při souběhu správních deliktů a otázka dodržování a prokazování rozhodovací praxe správního orgánu.

[2] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 31. 5. 2016, č. j. ČIŽP/49/OOH/SR01/1506763.003/16/VTK, byla žalobkyni na základě výsledků kontroly uložena pokuta za správní delikt podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZIP“), a to podle § 37 odst. 6 písm. b) stejného zákona ve výši 1 100 000 Kč. Současně byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou 1 000 Kč [§ 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Uvedeného správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že provozovala skládku v rozporu s integrovaným povolením vydaným Krajským úřadem Moravskoslezského kraje dne 25. 10. 2004, č. j. ŽPZ/3588/K1/15, kterým byl provoz dané skládky povolen, když přijala na skládku velké množství směsného komunálního odpadu, se kterým dále nakládala nepovoleným způsobem - vytrídila z něj zeminu a zbylý komunální odpad uložila na skládce.

[3] Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí ČIŽP ve věci správního deliktu podle ZIP žalovaný zamítl výše nadepsaným rozhodnutím ze dne 2. 9. 2016, č. j. 1545/580/16, 57977/ENV.

[4] ČIŽP dále rozhodnutím ze dne 31. 5. 2016, č. j. ČIŽP/49/OOH/SR02/1506763.003/16/VTK, uložila žalobkyni na základě výsledků stejné kontroly pokutu za správní delikt podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý ZOdp“), a to podle § 66 odst. 8 písm. c) stejného zákona ve výši 20 000 Kč. Tohoto správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že porušila povinnost stanovenou jí v § 39 odst. 2 starého ZOdp, když jako provozovatelka skládky nezaslala v zákonném termínu pravdivé a úplné roční hlášení o odpadech příslušnému obecnímu úřadu (neuvedla v hlášení vyříděnou zeminu). Povinnost nahradit náklady řízení ČIŽP žalobkyni neuložila s odůvodněním, že souběžně bylo vedeno jiné správní řízení, resp. uložena pokuta, v rámci něho již byla povinnost nahradit náklady řízení žalobkyni uložena.

[5] Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí ČIŽP ve věci správního deliktu podle starého ZOdp žalovaný též zamítl, a to svým druhým výše nadepsaným rozhodnutím ze dne 2. 9. 2016, č. j. 1505/580/16, 57106/ENV.

[6] Obě rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně souhrnnou žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nyní napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“). Navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatelka předně považuje napadený rozsudek za věcně i právně nesprávný, neboť nevychází z náležitě zjištěného skutkového stavu, který byl následně také nesprávně právně posouzen.

[9] Stěžovatelka nesouhlasí, že by se oba skutky nekryly podstatnými prvky a namítá porušení absorpční zásady při rozhodování správního orgánu, jakož i zásady *ne bis in idem*, neboť obě správní rozhodnutí se vzájemně nereflektovala, nereagovala na sebe. Stěžovatelka má za to, že jí neměly být ukládány dvě sankce, ale vedeno jedno společné řízení podle § 140 správního řádu. Žalovaný pak nemohl tuto nezákonnost rozhodnutí ČIŽP zhojit, nemohl za správní orgán prvního stupně domýšlet jakékoli úvahy, čímž byl také stěžovatelce vzat opravný prostředek odvolání.

[10] Zcela nepatřičným spatřuje stěžovatelka odmítnutí srovnání přiměřenosti pokut v jiných řízeních s odkazem na procesní ekonomii. Správní orgán dle ní nemůže povýšit zájem na rychlém řízení nad spravedlivý proces a účinné uplatňování práv stěžovatelky. V této souvislosti považuje za zcela nepřiléhavé odůvodnění městského soudu v odst. [19] napadeného rozsudku, že odmítnutí tohoto požadavku z napadených rozhodnutí nevyplývá a soud se k tomu proto nevyjadřoval. Pokud pak městský soud stěžovatelce vytkl absentující zdůvodnění excesu při rozhodování, stěžovatelka uvádí, že to by právě bylo patrné doložením správních rozhodnutí, která pro srovnání požadovala.

pokračování

[11] Stěžovatelka nesouhlasí ani s odůvodněním městského soudu v odst. [22] napadeného rozsudku vypořádávajícím žalobní námitky, že zjištěné protiprávní jednání je pouze formální a nebyla hodnocena nebezpečnost jednání pro společnost. V rozhodnutí podle ZIP vzala ČIŽP v úvahu především výrazně polehčující okolnosti včetně nezjištění faktického poškození životního prostředí, naopak v rozhodnutí podle starého ZOdp dospěla k závěru o velmi vysoké závažnosti ohrožení životního prostředí, což ovšem nemá oporu v hodnocení skutků ze strany ČIŽP.

[12] V této souvislosti uvádí, že na webových stránkách ČIŽP lze najít sankce za podobné delikty, a poukazuje na nesoulad pokut mezi takřka nulovým vlivem na životní prostředí a větší společenskou nebezpečností. Poukázala na 3 rozhodnutí ČIŽP ukládající pokutu za porušení starého ZOdp. Na závěr zopakovala, že požadovala doložit jakákoli jiná rozhodnutí v oblasti odpadového hospodářství nebo integrované prevence, ale nebylo jí to umožněno, ač je to právě ČIŽP či žalovaný, kdo takovými rozhodnutími disponují.

[13] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že trvá na zákonnosti i věcné správnosti všech správních rozhodnutí a ztotožňuje se s napadeným rozsudkem, neboť stěžovatelka nepředložila žádné nové skutečnosti negující oba spáchané skutky a převážně opakuje již dříve uplatněné námitky.

[14] K absorpční zásadě uvedl, že oba skutky jsou vymezeny zcela konkrétně a nezaměnitelně a nekryjí se v podstatných prvcích. Jsou předmětem rozhodování podle dvou odlišných právních úprav a nejsou jeden druhým podmíněny, byť byly zjištěny v rámci jedné kontroly.

[15] K výši pokut konstatoval, že stížnost účelově vypichuje textové pasáže a zavádějícím způsobem kombinuje dílčí zdůvodnění výše uložených pokut za účelem vyvolání dojmu jejich neadekvátnosti a zmatečnosti. Z odůvodnění pokuty uložené podle ZIP stěžovatelka uvádí jen polehčující okolnosti, aby následně v kontrastu citovala jedinou větu rozhodnutí ohledně vysoké závažnosti ohrožení životního prostředí. Uvedené nelze takto nahodile vytrhávat z daného rozhodnutí.

[16] Případy jiných sankčních rozhodnutí, na které stěžovatelka odkazuje, považoval žalovaný za nesouměřitelné a nepřiléhavé, neboť správní orgány v těchto případech nepostupovaly podle stejných právních předpisů a byly též posuzovány jiné formy nakládání s odpadem (nepovolené terénní úpravy). Ze stručného popisu uvedených skutků ve stížnosti nelze zhodnotit závažnost ani přiměřenost uložených pokut.

[17] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[18] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

III.a Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[20] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pouze v úvodu kasační stížnosti v rámci výčtu kasačních důvodů, aniž by tuto námitku blíže konkretizovala. Nejvyšší správní soud je však povinen nepřezkoumatelnost rozsudku krajského (městského) soudu zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[21] Námitka je důvodná.

[22] Konkrétním obsahem pojmu nepřezkoumatelnost se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již rozsáhle zabýval (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, č. 1795/2009 Sb. NSS).

[23] V projednávané věci napadený rozsudek městského soudu z převážné části odpovídá obecným požadavkům přezkoumatelného rozhodnutí formulovaným v citované judikatuře. Z odůvodnění v odst. [25] napadeného rozsudku ovšem není zřejmé, jakými úvahami se řídil při konstatování, že rozhodnutí ČIŽP v jiných věcech „jsou v obecné rovině odborné veřejnosti známa a inspekce o nich formou zohledňujících informací v rozhodné době informovala, proto bylo možné alespoň v obecné rovině tyto informace ve veřejném prostoru vyhledat“. Městský soud neuvádí, kde byla rozhodovací činnost ČIŽP v rozhodné době zveřejněna a ani ze zbytku odůvodnění napadeného rozsudku to nevyplývá. Městský soud přitom s tímto nedostatečným odůvodněním vypořádal jednu ze stěžejních žalobních námitek stěžovatelky ohledně výrazné výše jí uložených pokut a vybočení z rozhodovací praxe ČIŽP, jakož i neposkytnutí jiných správních rozhodnutí ze strany ČIŽP.

[24] Z tohoto důvodu je v této části napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a Nejvyšší správní soud ho proto zrušil. V dalším řízení městský soud svůj závěr o veřejné dostupnosti rozhodovací praxe ČIŽP odůvodní v souladu s požadavky přezkoumatelného soudního rozhodnutí a v této souvislosti se znovu vypořádá se žalobní námitkou stěžovatelky ohledně výrazné výše jí uložených pokut, resp. vybočení z rozhodovací praxe ČIŽP, včetně požadování jiných správních rozhodnutí.

[25] V této souvislosti Nejvyšší správní soud uvádí, že kasačními námitkami týkajícími se nepřiměřenosti uložených pokut ve vztahu k dodržení správní praxe včetně požadování jiných správních rozhodnutí (kasační námitky shrnuté výše v odst. [10] a [12] tohoto rozsudku) se s ohledem na výše uvedené a zrušení napadeného rozsudku blíže nezabýval.

[26] K dílčí námitce stěžovatelky, že správní orgány odmítly srovnání adekvátnosti pokut v jiných řízeních s odkazem na procesní ekonomii, pouze stručně konstatuje, že s tímto tvrzením ve shodě s městským soudem nesouhlasí (odst. [19] napadeného rozsudku). Nic takového z napadených správních rozhodnutí opravdu nevyplývá a nevyplývá to ani z jiných dokumentů správního spisu. Ze správního spisu naopak vyplývá, že stěžovatelka požadovala poskytnutí detailního přehledu jiných správních rozhodnutí v rámci žádosti o prodloužení lhůty k odvolání, na což ČIŽP i žalovaný reagovali shodně tak, že stěžovatelku, resp. jejího zástupce s takovým požadavkem odkázali na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

III.b Vady správního řízení

[27] Stěžovatelka jen obecně namítá vadné zjištění skutkového stavu.

pokračování

[28] Námitka není důvodná.

[29] Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze uplatnit v případě tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spise nebo je s ním v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonitost, a pro tuto důvodně vytkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[30] Nejvyšší správní soud žádné takové vady v projednávané věci neshledal. Skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně, shromážděné důkazy tvoří jasnou představu o průběhu celého skutkového děje a bez důvodných pochybností z nich vyplývá, že se stěžovatelka dopustila výše vymezeného protiprávního jednání, což ostatně ani nerozporuje. Současně rozhodnutí správních orgánů nelze považovat za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost, neboť obsahují jasné a srozumitelné výroky, ze kterých je patrné, jak v každém případě příslušný správní orgán rozhodl a vůči komu, a které odpovídají odůvodnění jednotlivých rozhodnutí. V případě prvostupňových rozhodnutí ČIŽP je vždy jasně a srozumitelně vymezen skutek, porušení právní povinnosti a uložená pokuta. Obecně k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost srov. např. již citovaný rozsudek č. j. 2 Ads 58/2003 - 75.

III.c Porušení zásady absorpce a *ne bis in idem* a nevedení společného řízení

[31] Stěžovatelka namítá, že se oba skutky kryjí podstatnými prvky, a proto došlo k porušení zásady absorpce a *ne bis in idem*, když o skutcích nebylo vedeno společné řízení a napadená rozhodnutí se vzájemně nereflektovala. Žalovaný pak takovou nezákonnost prvostupňových rozhodnutí nemohl zhojit.

[32] Námitky nejsou důvodné.

[33] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že v projednávaných věcech se nejedná o jediný skutek, jak se stěžovatelka zjevně domnívá. Stěžovatelka se dvěma samostatnými jednáními dopustila dvou různých správních deliktů podle dvou různých právních předpisů, byť spolu obě jednání úzce souvisí, resp. navazují na sebe. Z tohoto důvodu nelze v projednávané věci uvažovat o použití, natož o porušení zásady *ne bis in idem* tak, jak to chápe stěžovatelka, neboť nebyla potrestána dvakrát za totožný skutek, nýbrž samostatně za dva různé skutky. Ani jiné porušení této zásady Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal, neboť ze strany správních orgánů nedošlo ke dvojímu přičítání téhož v oblasti viny a trestu.

[34] Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem i žalovaným konstatuje, že v případě stěžovatelky se jedná o vícečinný souběh nestejnorodý, neboť více skutky spáchala více správních deliktů, které naplňují různé skutkové podstaty, a to dříve, než byla za některý z deliktů pravomocně potrestána (srov. např. rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS, odst. [29] a [30]). V souladu s trestněprávní teorií i judikaturou zdejšího soudu (viz např. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, již citovaný č. j. 1 As 28/2009 - 62, zejména odst. [31] a [32], nebo ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53, odst. [11] a [12]) je proto na místě v projednávané věci aplikovat zásadu absorpce, jak stěžovatelka správně namítá již od správního řízení. Překážkou aplikace absorpční zásady přitom není, že sbíhající se delikty ohrožují nebo zasahují různé chráněné zájmy a jsou upraveny v různých právních předpisech, jak je tomu i v projednávané věci (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2021, č. j. 2 As 390/2019 - 32, odst. [22]). Podstata této zásady pak tkví v absorpci sazeb, kdy trest přísnější pohlcuje mírnější a sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem

stanoveným pro nejtěžší z nich (srov. např. již citovaný rozsudek č. j. 6 As 57/2004 - 54, obdobně ze dne 24. 4. 2015, č. j. 8 Afs 20/2013 - 101, č. 3319/2016 Sb. NSS, bod 191.).

[35] V této souvislosti Nejvyšší správní soud dlouhodobě judikuje, že institut společného řízení lze v oblasti správního trestání chápat jako pouhou procesní cestu, která může vést k naplnění principu absorpce, nejde však o možnost jedinou (srov. např. již citované rozsudky č. j. 1 As 28/2009 - 62, odst. [26], nebo č. j. 6 As 116/2017 - 53, odst. [11]). Nevedení společného řízení proto samo o sobě není vadou dopadající na zákonnost správního rozhodnutí, pokud byla zásada absorpce dodržena (srov. již citovaný rozsudek č. j. 1 As 28/2009 - 62, odst. [31] a [32], obdobně např. novější rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2022, č. j. 6 As 4/2021 - 75, odst. [60]). Uložení sankce za správní delikt v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání jiného souběžně spáchaného deliktu (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 11. 2021, č. j. 3 As 333/2019 - 39, odst. [22]). Ve správním řízení nelze zrušit předcházející rozhodnutí a uložit souhrnný trest, a je proto třeba k dříve uložené sankci v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se deliktu přihlídnout a pozdější sankci uložit v souladu se zásadou absorpce (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2022, č. j. 8 As 319/2019 - 63, odst. [22], obdobně ze dne 5. 8. 2021, č. j. 6 As 29/2020 - 45, odst. [37], nebo již citovaný č. j. 2 As 390/2019 - 32, odst. [20]).

[36] V projednávaném případě ve shodě s uvedenou judikaturou není samo o sobě vadou, pokud ČIŽP nevedla o správních deliktech stěžovatelky spáchaných v souběhu společné řízení podle § 140 správního řádu, jak správně uvedl i městský soud v odst. [20] napadeného rozsudku. Pokud jde o dodržení absorpční zásady, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující.

[37] Nejvyšší správní soud již dříve judikoval, že zohlednění absorpční zásady při ukládání sankce za sbíhající se správní delikty musí být z pozdějšího rozhodnutí patrné. Přitom se jako příhodný jeví výslovný odkaz na tuto zásadu s popisem způsobu, jakým ji správní orgán při stanovení konkrétní sankce zohlednil. Dodržení ale může být i implicitní (srov. již citovaný rozsudek č. j. 6 As 116/2017 - 53, odst. [15] a [16]).

[38] V projednávané věci z obou rozhodnutí ČIŽP vyplývá, že si byla vědoma současně probíhajícího druhého řízení (viz str. 5 rozhodnutí o správním deliktu podle ZIP a str. 5 rozhodnutí o správním deliktu podle starého ZOdp). V rozhodnutí o správním deliktu podle starého ZOdp dokonce stěžovatelce neuložila povinnost nahradit náklady řízení s odkazem na vedení druhého řízení a v závěru odůvodnění výše ukládané sankce uvedla, že od jejího uložení nelze upustit (str. 5 a 6 rozhodnutí). Žalovaný se pak zásadou absorpce zabýval výslovně, kdy konstatoval, že tento princip byl i při vedení dvou samostatných řízení fakticky zachován, neboť stěžovatelka nebyla při ukládání sankcí znevýhodněna, součet uložených pokut nepřesahuje zákonnou sazbu stanovenou za správní delikt nejpřísněji postižitelný (ten podle ZIP, kde činila horní hranice sazby 10 mil. Kč) a ze strany ČIŽP nedošlo k excesu (str. 5 rozhodnutí žalovaného o správním deliktu podle ZIP a str. 4 rozhodnutí žalovaného o správním deliktu podle starého ZOdp).

[39] Ačkoliv si lze představit podrobnější úvahu o dodržení této zásady, z napadených správních rozhodnutí je zjevné, že obě řízení byla vzájemně reflektována. I porovnáním obou uložených pokut lze dospět k závěru, že absorpční zásada byla při ukládání pokut stěžovatelce dodržena, neboť pokuta za správní delikt podle starého ZOdp byla uložena v minimální výši (horní hranice činila 1 mil. Kč) a ČIŽP dokonce uvažovala o upuštění. Současně, jak uvedl i žalovaný, případný součet uložených pokut ani zdaleka nedosahuje horní zákonné sazby za správní delikt přísněji postižitelný (10 mil.), jejímuž překročení absorpční zásada právě zabraňuje (srov. již citovaný rozsudek č. j. 8 Afs 20/2013 - 101, bod 191.). Nejvyšší správní soud

pokračování

tedy ve shodě s městským soudem porušení absorpční zásady ze strany správních orgánů v projednávané věci neshledal.

[40] Ke kasační námitce, že žalovaný nemohl domýšlet úvahy za správní orgán prvního stupně a zhojit tak nezákonnost rozhodnutí ČIŽP, Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že úkolem odvolacího orgánu je z povahy věci právě zhojit případnou nezákonnost prvostupňového rozhodnutí. V souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jej může změnit i v části odůvodnění. Není ani vyloučeno, že odvolací orgán argumentaci správního orgánu prvního stupně doplní (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25, odst. [14]). Pro účely soudního přezkumu tvoří správní řízení v prvním i druhém stupni jeden celek a obsah obou správních rozhodnutí je třeba vnímat v jejich vzájemné souvislosti (srov. např. rozsudky NSS ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48, odst. [27], ze dne 11. 10. 2018, č. j. 7 As 276/2017 - 28, odst. [28], nebo ze dne 30. 10. 2020, č. j. 7 As 124/2019 - 20, odst. [16]). V projednávané věci byl proto postup žalovaného, kterým doplnil prvostupňová rozhodnutí ČIŽP v otázce dodržení zásady absorpce, zákonný.

III.d Hodnocení stěžovatelčina jednání

[41] Stěžovatelka se ohradila proti závěru městského soudu, že ze správních rozhodnutí neplyne, že zjištěné protiprávní jednání stěžovatelky je pouze formální a nebyla hodnocena nebezpečnost jednání pro společnost (odst. [22] napadeného rozsudku). Následně cituje polehčující okolnosti z rozhodnutí ČIŽP podle ZIP v kontrastu se závěrem o vysoké závažnosti jejího jednání.

[42] Námitka není důvodná.

[43] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s městským soudem, že závěr o formálnosti stěžovatelčina jednání z napadených správních rozhodnutí nevyplývá a především ČIŽP se zabývala nebezpečností, resp. závažností jednání stěžovatelky (viz str. 13 rozhodnutí ČIŽP podle ZIP a str. 5 rozhodnutí ČIŽP podle starého ZOdp).

[44] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že stěžovatelka v rámci této kasační námítky směšuje obě napadená rozhodnutí ČIŽP. Závěr o vysoké závažnosti ohrožení životního prostředí není obsažen v rozhodnutí podle starého ZOdp, jak stěžovatelka tvrdí, nýbrž v rozhodnutí podle ZIP (str. 13). V rozhodnutí podle ZIP, kde je tento závěr obsažen, pak má oporu v hodnocení skutku. ČIŽP v dané části odůvodnění tohoto rozhodnutí mj. konstatovala, že při stanovení podmínek provozu zařízení v integrovaném povolení se klade důraz na ochranu životního prostředí a provozní řád stanovuje smysl zařízení s ohledem na to, aby nedošlo k ohrožení či poškození životního prostředí. Stěžovatelka pak byla potrestána právě za provozování skládky v rozporu s integrovaným povolením, resp. provozním řádem. Pokud stěžovatelka zdůrazňuje polehčující okolnosti uvedené v rozhodnutí podle ZIP, zejména nepoškození životního prostředí, v kontrastu se závěrem o ohrožení životního prostředí, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že tato tvrzení ČIŽP se navzájem nevylučují. Již ze samotné pojmové podstaty není poškození to samé jako ohrožení.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je z části důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[46] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. září 2022

JUDr. Radan Malík
předseda senátu