



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci žalobce: **S., s. r. o.**, zast. JUDr. Vitem Jiříčkem, advokátem se sídlem Žilinská 10, 779 00, Olomouc, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65/1442, 100 10, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 6 Ca 212/2005 – 40,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2006, č. j. 6 Ca 212/2005 – 40 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností brojí žalobce (dále též „stěžovatel“) proti rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen městský soud) ze dne 21. 9. 2006, č. j. 6 Ca 212/2005 - 40; tímto byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Olomouc ze dne 9. 3. 2005, č. j. 08/OH/02334/05/Te a bylo potvrzeno prvostupňové správní rozhodnutí; tímto byla žalobci uložena dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o odpadech), pokuta ve výši 40 000 Kč za spáchání správního deliktu ve smyslu ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech.

Dle vyjádření stěžovatele v kasační stížnosti ze dne 2. 11. 2006 rozsudek Městského soudu v Praze není v souladu se zákonem, neboť spočívá v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení. Stěžovatel uvádí, že jednal velmi obezřetně ve snaze vyloučit poškození životního prostředí, když si ověřil, že firma, které bude materiál předávat,

má příslušné živnostenské oprávnění a toto oprávnění má zapsáno v obchodním rejstříku jako předmět podnikání. Domnívá se proto, že svým jednáním zákon neporušil.

Dle stěžovatele uzavřený typ smlouvy – ukládání materiálu na cizí pozemek – není upraven obchodním zákoníkem a může se jednat o smlouvu nepojmenovanou podle § 51 občanského zákoníku. Pro strany je pak závazný obsah smlouvy, v jeho případě ukládání z hlediska životního prostředí nezávadného materiálu na cizí pozemek.

Smluvní strany otázku převodu vlastnictví skladovaného materiálu smluvně neřešily. Stěžovatel tedy nakládal s odpadem v souladu se zákonem o odpadech, když odpad, který sám nemohl právě využít, ukládal na pozemcích uvedených ve smlouvě s firmou T. s. r. o. Tato firma je oprávněna přejímat uvedené druhy odpadového materiálu podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Zákon o odpadech přitom ukládá v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) všem povinnost přednostně využít odpady před jejich odstraněním s tím, že materiálové využití má přednost před jiným využitím odpadů. Výše uvedené materiály jako odpady stavební činnosti mohou být použity k další stavební činnosti v souladu se zákonem. Do doby dalšího využití mohou být uloženy na skládce. Uložení tohoto stavebního odpadu vyřešil stěžovatel uzavřením obchodní smlouvy ze dne 1. ledna 2003 o ukládání výkopové zeminy zatříděné pod č. 31411, betonu 170101, cihla 170102, keramika 170103, zemina a kámen 170501, případně jiného materiálu, s firmou T. a zákon neporušil. Stěžovatel se podle tohoto ustanovení zákona chová. To dokumentuje skutečnost, že ze stejné skládky firmy T. s. r. o., kam sám ukládal stavební odpad, odvezl v listopadu 2003 na jinou stavbu např. 290 m³ podorniční zeminy. S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Ze spisového materiálu vyplynulo, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla stěžovateli - společnosti S. s. r. o. uložena podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech pokuta ve výši 40 000 Kč za porušení ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) téhož zákona, kterého se společnost měla dopustit tím, že v roce 2003 a 2004 převedla odpady kat. 17 09 04, kat. 17 05 04 a kat. 17 01 01 v množství celkem 235,2 t do vlastnictví společnosti T. s. r. o., která není podle ustanovení § 12 odst. 3 zákona o odpadech oprávněnou osobou k převzetí těchto odpadů do svého vlastnictví. V odůvodnění tohoto rozhodnutí Česká inspekce životního prostředí uvedla, že předmětem podnikání společnosti S. s. r. o. je především provádění staveb a jejich změn. Kontrolou inspekce dne 31. 8. 2004 bylo zjištěno, že při uvedených činnostech vyprodukovala tato společnost podle Hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2003 celkem 853 t odpadu. Velké množství odpadu pak bylo na základě smlouvy ze dne 1. 1. 2003 uzavřené mezi společností S. s. r. o. a společností T. s. r. o. uloženo na parcelách č. 348/1 a č. 348/2 v k. ú. B. Na základě těchto skutečností pak inspekce požadovala po žalobci, aby jí předložil doklad o tom, že společnost T. s. r. o. je osobou oprávněnou k převzetí odpadů do svého vlastnictví ve smyslu ustanovení § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Protože stěžovatel tento doklad inspekci neposkytl, měla za to, že tento doklad neexistuje, a že výše uvedené množství odpadů bylo předáno neoprávněné osobě. K sepsanému protokolu o provedené kontrole ze dne 31. 8. 2004 se vyjádřil jednatel společnosti s tím, že se závěrem protokolu nesouhlasí, protože má za to, že jím předložený doklad – výpis z obchodního rejstříku společnosti T. s. r. o., ve kterém má tato společnost v předmětu činnosti uvedeno - „recyklace – nakládání s odpady vyjma nebezpečných“, považuje za průkaz oprávněnosti k převzetí odpadu a nakládání s ním oprávněnou osobou.

K této námitce pak prvostupňový orgán v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že výpis z obchodního rejstříku není průkazem oprávněnosti převzít odpad do svého vlastnictví. Oprávněnou osobou je podle ustanovení § 12 odst. 3 zákona o odpadech pouze právnická nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využívání nebo odstraňování odpadu nebo ke sběru odpadu nebo výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle ustanovení § 14 odst. 2 téhož zákona. Převedení odpadu ve výše uvedených množstvích stěžovatelem do vlastnictví společnosti T. s. r. o., která není podle ustanovení § 12 odst. 3 zákona o odpadech právnickou nebo fyzickou oprávněnou k převzetí těchto odpadů do svého vlastnictví, porušil stěžovatel ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Podle tohoto ustanovení je původce odpadů povinen odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s tímto zákonem a prováděcími předpisy, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí podle ustanovení § 13 odst. 3, a to buď přímo nebo prostřednictvím k tomu zřízené právnické osoby. Za toto porušení zákona se dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech uloží pokuta do výše 1 000 000 Kč. Po porušení předmětného ustanovení zákona o odpadech pak zahájila inspekce oznámením č. j. 08/OH/00602/05/Te ze dne 25. 1. 2005 správní řízení o uložení pokuty; k tomu se stěžovatel vyjádřil dopisem ze dne 2. 2. 2005, ve kterém zopakoval své tvrzení, že z jeho strany nedošlo k vytýkanému porušení zákona, poněvadž doložil výpisem z obchodního rejstříku společnosti T. s. r. o., že tato je oprávněnou osobou k převzetí odpadu a nakládání s ním.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel dne 24. 3. 2005 odvolání. Rozhodnutím žalovaného, který neshledal žádná skutková pochybení, bylo odvolání zamítnuto.

Stěžovatel se žalobou ze dne 8. 8. 2005 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. V žalobě stěžovatel uvádí, že je právnickou osobou, jejímž předmětem podnikání je především provádění staveb a jejich změn a při této činnosti těží i zeminu a odstraňuje demolované části staveb. V případě, že jsou pro něj nevyužitelné, jsou odpadem. Tyto odpady stavební činnosti mohou být někdy použity k další stavební činnosti, v souladu se zákonem. Do doby jejich dalšího využití mohou být uloženy na skládce. Uložení tohoto stavebního odpadu pak žalobce vyřešil uzavřením smlouvy ze dne 1. 1. 2003 o ukládání výkopové zeminy s firmou T. s. r. o. a zákon tak neporušil.

Městský soud v Praze žalobu zamítl; přitom vzal za prokázané, že žalobce převedl na základě uzavřené smlouvy ze dne 1. 1. 2003 odpady ve výše uvedeném množství a složení do vlastnictví společnosti T. s. r. o. Z obsahu předmětné smlouvy, která je ve spise založena, je dle soudu, zřejmé, že se nejednalo o pronájem pozemku, na kterém by si společnost stěžovatele pouze ukládala odpady, ale že se jednalo o převedení vlastnictví k předmětným odpadům na společnost T. s. r. o. Na základě této prokázané skutečnosti soud vycházel z ustanovení § 12 odst. 3 zákona o odpadech, kdy je-li k převzetí odpadu do svého vlastnictví oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2 zákona (§ 12 odst. 3 zákona o odpadech) a oprávnění provozovat takovéto zařízení může vzniknout po udělení souhlasu k provozování zařízení rozhodnutím krajského úřadu (§ 14 odst. 1 zákona o odpadech), pak výpis z obchodního rejstříku, byť je v něm jako předmět činnosti zapsáno „recyklace – nakládání s odpady vyjma nebezpečných“, není průkazem oprávněnosti převzít odpad do svého vlastnictví. Zápis předmětu činnosti v obchodním rejstříku nemůže nahradit zákonem požadovaný souhlas krajského úřadu.

Dle ustanovení § 16. odst. 1 písm. c) zákona o odpadech je původce odpadů povinen odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s tímto zákonem a prováděcími předpisy, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí. Pokud tak žalobce neučinil, dopustil se porušení zákona. Městský soud v Praze dospěl k jednoznačnému závěru, že v daném případě se jedná o delikt ní odpovědnost, která je odpovědností objektivní; je-li prokázáno, že došlo k porušení příslušných právních předpisů, ten, kdo se takového jednání dopustil, za toto porušení odpovídá.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní namítány důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovateli byla uložena pokuta podle ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále „zákon o odpadech“); cit. ustanovení stanoví, že pokutu lze uložit fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která předá odpad osobě, která k převzetí předávaného odpadu není podle tohoto zákona oprávněna. Stěžovateli, jakožto původci odpadu výše citovaný zákon přitom ukládá v ust. § 16 odst. 1 mimo jiné zajistit přednostní využití odpadů (v souladu s ust. § 11) a dále pro případ, kdy odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s tímto zákonem, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí; je rovněž povinen zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem.

Stěžovatel namítá nesprávné právní posouzení otázky soudem stran charakteru obchodní smlouvy ze dne 1. 1. 2003, resp. toho, zda skutečně přešlo vlastnictví k odpadům ze stěžovatele na společnost T. s. r. o. Žalovaný shodně s prvostupňovým správním orgánem posoudil předmětnou smlouvu jako smlouvu o převedení vlastnictví, na tomto hodnocení setrval poté i Městský soud v Praze.

Není sporu o tom, že společnost T. s. r. o. nebyla oprávněnou osobou k převzetí odpadů do vlastnictví. V této otázce souhlasí Nejvyšší správní soud se závěrem městského soudu. Nelze však již souhlasit s jeho dalším závěrem ohledně toho, zda lze stěžovateli přičítat porušení ustanovení právního předpisu, které je mu přičítáno. Městský soud sám konstatuje, že se jedná v daném případě o delikt ní odpovědnost objektivní (o čemž není sporu), a je-li prokázáno, že došlo k porušení právních předpisů, ten, kdo se takového jednání dopustil, za toto porušení odpovídá. Z rozsudku však není zřejmé, na základě jakých důkazů vzal soud porušení právních předpisů, resp. konkrétního ustanovení zákona o odpadech - § 16 odst. 1 písm. c), za prokázané.

Podle ust. § 12 odst. 4 zákona o odpadech je každý povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněná. V případě, že se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou argumentaci stěžovatele, dovolává-li se této skutečností zapsaných v obchodním rejstříku, resp. živnostenského oprávnění

společnosti, které odpad předal a z nich potom dovozuje, že dostal zákonné povinnosti, když tuto skutečnost zjišťoval. Jakkoli dotyčná společnost má v obchodním rejstříku zapsáno kromě jiného v předmětu činnosti i „recyklace – nakládání s odpady vyjma nebezpečných“, nelze pouze z takového zápisu, byť se stěžovatel oprávněně dovolává principu publicity a dobré víry v zápis v obchodním rejstříku, mít za prokázané, že jsou splněny zákonné podmínky pro takovou činnost předpokládané zvláštním zákonem (zde zákonem o odpadech).

Podle ustanovení §14 odst.1 zákona o odpadech lze zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování. Stanoví-li konkrétní ustanovení zákona o odpadech (§ 12) povinnost osoby prokázat se oprávněním, přitom když tak neučiní, nesmí jí být odpad předán, nelze dovodit jinak, než že se jedná o souhlas k provozování zařízení, nikoli o oprávnění k podnikání v daném oboru. Nutno v této souvislosti také konstatovat, že údaje o podnikatelských subjektech a výpisy z obchodního rejstříku jsou běžně dostupné, mimo jiné na řadě webových stránek (www.justice.cz, www.mfer.cz, ...); postrádá za této situace smyslu trvat na povinnosti osoby „oprávněné“ prokazovat se oprávněním, které je zcela veřejně dostupné, když takovou skutečnost by byl schopen doložit sám stěžovatel. Již i z uvedeného důvodu nelze než uzavřít tuto otázku s konstatováním, že oprávněním, které zde zákon má na mysli, je povolení příslušného krajského úřadu.

Z napadeného správního rozhodnutí je však jednoznačné, že stěžovateli byla pokuta uložena za porušení ust. § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Podle uvedeného ustanovení je původce odpadů povinen odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s tímto zákonem, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí.

Nejvyšší správní soud za spornou, resp. nevyřešenou považuje však otázku, kterou nelze pominout, byla-li sankce uložena za porušení výše citovaného ustanovení, a to, zda došlo k převedení odpadů do vlastnictví.

Pokud by se jednalo o smlouvu o ukládání odpadu, resp. jinou nepojmenovanou smlouvu uzavřenou ve smyslu občanského zákoníku, nelze stěžovateli vytýkat porušení ustanovení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, protože na základě takové smlouvy nepřevédl odpady do vlastnictví, ale tyto odpady zůstaly v jeho vlastnictví k dalšímu použití. Na to ostatně poukazuje stěžovatel, když uvádí, že ze stejné skládky společnosti T. s. r. o., kam sám ukládal stavební odpad, odvezl v listopadu 2003 na jinou stavbu např. 290 m³ podorniční zeminy. Již z této skutečnosti vznikají důvodné pochybnosti o tom, že stěžovatel převedl odpad do vlastnictví jiného.

Předmětná obchodní smlouva mohla být podle obsahu posouzena jednak jako smlouva o prodeji, resp. jiná smlouva na základě které lze nabýt vlastnictví, a jednak jako smlouva o skladování, přičemž první z možností zakládala porušení zákona o odpadech stěžovatelem a druhá nikoliv. V průběhu správního řízení, ale ani v řízení před soudem nebylo prokazatelně a nepochybně zjištěno, jaký je skutečný obsah smlouvy.

Je-li stěžovateli vytýkáno, že se dopustil porušení určitého konkrétního pravidla chování, stanoveného zákonem – v projednávané věci: předal odpad do vlastnictví neoprávněné osoby, je povinností správního orgánu tuto skutečnost prokázat. Správní orgán je povinen ve správním řízení, tím spíše v řízení ve věci správního trestání, postupovat v souladu se zásadou zákonnosti, jakož i zásadou materiální pravdy (§ 3 odst. 1, 4 zák. č. 71/1967 Sb., účinného v rozhodném období).

Nabytí vlastnického práva je možné několika způsoby, přitom při každém z nich dochází k nabytí vlastnického práva tím, že nastanou skutečnosti, se kterými právní řád nabytí vlastnického práva spojuje.

Ze spisového materiálu nevyplývá dostatečný podklad pro posouzení právní formy dané obchodní smlouvy, a poté pro závěr soudem učiněný, totiž, že došlo k nabytí vlastnického práva společností. Správní orgány nezjistily dostatečně a úplně skutkový stav ve věci, na takto neúplném zjištěném stavu setrval poté i městský soud. Není přitom zřejmé z jaké části správního spisu vzal soud za prokázané, že stěžovatel převedl na základě předmětné smlouvy odpady do vlastnictví společnosti T. s. r. o. a není zřejmé z jaké části smlouvy dovozuje, že se nejednalo o pronájem pozemku, ale že se jednalo o převedení vlastnictví k předmětným odpadům (viz str. 6 napadeného rozsudku). Z textu smlouvy samotné přitom v bodě 1. lze zjistit, že předmětem smlouvy je ukládání výkopové zeminy a dalšího stavebního materiálu; dále pod bodem 5. je stanoven např. čas plnění od 1. 1. 2003 na dobu neurčitou (nelze přitom platně převést do vlastnictví věc, kterou dosud stěžovatel nenabyl), jakož i z dalšího bodů nelze jednoznačně dovozovat, že se mělo jednat o smlouvu kupní, popř. jinou smlouvu s následkem převodu vlastnictví). Rovněž není zřejmé, jakou úvahou byl soud veden stran svého závěru o možné smlouvě o pronájmu pozemku, když tuto obratem vyloučil a upřednostnil smlouvu kupní, resp. smlouvu, kterou přešlo vlastnictví. Jedná se přitom o skutkové zjištění, o které soud opírá své rozhodovací důvody, bylo proto na místě nesrovnalosti stran samotné povahy smlouvy odstranit případně v rámci doplnění dokazování před soudem.

Pokud z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při utváření závěru o skutkovém stavu a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolenou právní kvalifikaci, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí soudu za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů /§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s./.

Jakkoli stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), tedy dovolával se nesprávného posouzení právní otázky, Nejvyšší správní soud není vázán důvody kasační stížnosti, pokud bylo řízení před soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (ustanovení § 109 odst. 3).

Nejvyšší správní soud, s odkazem na odůvodnění výše, dospěl k závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze je nepřezkoumatelný pro nedostatek odůvodnění; proto postupem dle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. března 2007

č. j. 5 As 82/2006 - 70

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu