



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: G. - U. a. s.**, se sídlem J. 187, zastoupen JUDr. Hanou Poprachovou, advokátkou, se sídlem Svatojánské náměstí 47, Trutnov, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. 550/OVSS VI/397/05 - Tro, Ru ze dne 14. 7. 2005, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 208/2005 - 67 ze dne 26. 9. 2006,

takto:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 2856 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho výše označené rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Předmětem řízení před správními orgány bylo uložení pokuty za správní delikt podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“).

Kasační stížnost podal stěžovatel z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a)

zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že výše pokuty odráží zejména závažnost ohrožení životního prostředí, popřípadě míru jeho poškození, pokud k němu vůbec došlo. Obecně dochází dle stěžovatele k ohrožení životního prostředí vždy, když nejsou ze strany subjektu, který nakládá s odpady, dodržovány podmínky stanovené právními předpisy nebo správními rozhodnutími. Závažnost ohrožení lze pak dle stěžovatele dovozovat z charakteru odpadů, jejich množství, způsobu porušení stanovených povinností, délky trvání správního deliktu apod. Pokud již dojde k poškození složek životního prostředí, posuzuje se dle stěžovatele jeho konkrétní rozsah a důsledky a pokuty jsou řádově vyšší.

Stěžovatel dále namítl, že v konkrétním posuzovaném případě byly sankcionovány dva správní delikty prokazatelně ohrožující životní prostředí, a poněvadž poškození životního prostředí nebylo prokázáno, nemohlo být ani trestáno.

Ohledně pokuty ve výši 40 000 Kč stěžovatel uvedl, že její výše byla odůvodněna charakterem odpadů, možností úniku do prostředí zejména při nepříznivém počasí a současně bylo přihlédnuto k jednorázovému charakteru pochybení a maximální možné sankci. Tuto pokutu stěžovatel v odvolacím řízení potvrdil, jelikož bylo zjištěno nedodržení podmínek pravomocného rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. ZP/29/02/Js - 5 ze dne 25. 6. 2002, kterým byl udělen souhlas k provozu pro dvě zařízení k využívání odpadů „Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka“ a „Zpevněná betonová plocha“. Na těchto zařízeních bylo dle stěžovatele zjištěno nedodržení kvality odpadů používaných k rekultivaci v dané lokalitě (překročení stanovených limitů) a nedostatky ve skladování odpadů. Stěžovatel upozornil na skutečnost, že výše pokuty byla odůvodněna charakterem odpadů, možností úniku do prostředí zejména při nepříznivém počasí a bylo přihlédnuto k jednorázovému charakteru pochybení a maximální možné sankci.

Co se týče pokuty ve výši 60 000 Kč, odráží dle stěžovatele míru ohrožení životního prostředí, která vyplývá z charakteru skutkové podstaty, množství odpadů a délky trvání deliktu, přičemž zdůrazněn byl nejen represivní, ale i výchovný charakter této sankce. Stěžovatel zdůraznil, že v období 11 měsíců roku 2004 nebyla ověřována kvalita přijímaných odpadů do zařízení „Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka“ a bylo tak porušeno ustanovení § 12 odst. 1 zákona o odpadech a ustanovení § 4 odst. 3 vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že neopodstatněnost námitky žalobce ohledně nepřiměřenosti této sankce dovodil též s odkazem na maximální možnou výši pokuty.

Ve vztahu k celkové výši pokuty stěžovatel namítl, že ve svém rozhodnutí o odvolání přihlédl ke skutečnosti, že se jednalo o subjekt nakládající s velkými objemy odpadů a bylo tedy třeba trvat na dodržování zákonných povinností. Stěžovatel závěrem zdůraznil, že ohrožení životního prostředí a uložená pokuta byly řádně popsány, vysvětleny a odůvodněny, z rozhodnutí o odvolání bylo zřejmé, jaká kritéria při správním uvážení o výši pokuty správní orgán hodnotil, neboť míru ohrožení životního prostředí a s tím související výši pokuty nelze vyjádřit exaktně.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že v rozhodnutí stěžovatele nebylo ohrožení životního prostředí řádně zjištěno a odůvodněno. Městský soud v Praze naopak dle žalobce učinil ze skutkových zjištění správné závěry,

které vyhodnotil v souladu s právem i publikovanou judikaturou, a proto žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro řízení o kasační stížnosti.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 15. 4. 2005, č. j. 5/OH/4332/05/St/155, byla žalobci uložena pokuta

1) ve výši 40 000 Kč podle ustanovení § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech za porušení ustanovení § 19 odst. 1 písm. d) citovaného zákona z důvodu, že odpady uložené na zpevněné panelové ploše v areálu žalobce nebyly zabezpečeny před únikem do životního prostředí,

2) ve výši 40 000 Kč podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech za porušení ustanovení § 12 odst. 1 citovaného zákona, jelikož zařízení k využívání odpadů „Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka“ bylo při kontrole 12. 11. 2004 provozováno v rozporu se souhlasem příslušného správního úřadu, a podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech, jelikož zařízení „Kontinuální technologická linka u jámy J. č. 1“ bylo ke dni kontroly provozováno bez souhlasu uděleného krajským úřadem dle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech,

3) ve výši 60 000 Kč podle ustanovení § 66 odst. 5 zákona o odpadech za porušení ustanovení § 12 odst. 1 citovaného zákona, jelikož přejímka odpadů přijatých k využití v zařízení „Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka“ nebyla v období od začátku roku 2004 do listopadu 2004 prováděna způsobem stanoveným vyhláškou č. 383/2001 Sb.

Ve vztahu k pokutě ad 1) bylo v odůvodnění rozhodnutí orgánu I. stupně uvedeno, že při místním šetření v srpnu 2004 bylo zjištěno, že na zařízení k využívání odpadů „Zpevněná betonová plocha“ byly nebezpečné odpady uloženy volně bez využití prostředků k soustřeďování odpadů a bez jakékoliv jiné ochrany proti povětrnostním vlivům a úniku do životního prostředí. Přestože pro odpady vstupující do tohoto zařízení nejsou stanoveny kvalitativní parametry týkající se obsahu škodlivin, byly při místním šetření odebrány vzorky a provedena analýza z vybraných odpadů; z výsledků analýzy vyplynulo, že byly mnohonásobně překročeny limity stanovené pro uložení odpadu na příslušné jednodruhové skládce.

Ve vztahu k pokutě ad 2) bylo v odůvodnění uvedeno, že při místním šetření provedeném v listopadu 2004, kdy bylo kontrolováno dodržování podmínek souhlasu uděleného pro provoz zařízení „Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka“ rozhodnutím Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 25. 6. 2002, č. j. ZP/29/02/Js - 5, byly odebrány vzorky odpadů, přijaté k rekultivaci do tohoto zařízení. Dle výsledku analýz bylo zjištěno překročení limitních hodnot stanovených citovaným rozhodnutím a souhlas krajského úřadu, kterým by bylo povoleno překročení limitních hodnot obsahu organických škodlivin v sušině využívaných odpadů, nebyl předložen.

Dále bylo ve vztahu k pokutě ad 2) v odůvodnění uvedeno, že ke dni kontroly provedené v srpnu 2004 bylo zjištěno, že žalobce provozoval zařízení „Kontinuální technologická linka u jámy J. č. 1“ bez souhlasu příslušného krajského úřadu.

Ve vztahu k pokutě ad 3) bylo v odůvodnění uvedeno, že přejímky odpadů využívaných v zařízení „Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka“ nebyly prováděny v souladu s ustanovením § 4 odst. 3 vyhlášky č. 383/2001 Sb., resp. přílohou č. 2 k této vyhlášce, neboť předložené doklady o kvalitě vybraných druhů odpadů, které byly využity při rekultivaci malého kalového rybníka v průběhu roku 2004, byly v některých případech starší, než je požadováno citovaným právním předpisem. Dále nebylo na základě dokladů o kvalitě odpadů přijatých k rekultivaci prokázáno, že jsou splněny všechny podmínky pro využití uvedených odpadů na povrchu terénu, které jsou stanoveny výše citovaným rozhodnutím krajského úřadu.

Při stanovení výše pokuty ad 1) byly dle rozhodnutí zohledněny zejména vlastnosti nezabezpečených odpadů, a to v souvislosti s možností jejich úniku a následného ohrožení lidského zdraví či životního prostředí. Přihlédnuto bylo rovněž ke skutečnosti, že odpady byly na uvedené ploše uloženy pouze krátkodobě před úpravou na technologické lince a žalobce učinil kroky ke zjednání nápravy.

Při stanovení výše pokuty ad 2) bylo dle rozhodnutí přihlédnuto ke skutečnosti, že bez souhlasu krajského úřadu bylo provozováno pouze jedno zařízení („Kontinuální technologická linka u jámy J. č. 1“) a neprodleně po provedení kontroly byla zjednána náprava a žalobci byl rozhodnutím krajského úřadu udělen souhlas k provozování výše uvedeného zařízení. Míra možnosti ohrožení životního prostředí byla vyhodnocena jako minimální. Správní orgán prvního stupně dále uvedl, že v souvislosti s možností ohrožení či poškození životního prostředí byly při stanovení výše pokuty ad 2) zohledněny zejména vlastnosti odpadů, které byly do zařízení „Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka“ přijaty a u nichž bylo na základě provedených analýz zjištěno překročení limitních hodnot stanovených rozhodnutím krajského úřadu. Zohledněn byl zejména charakter ukazatele, jehož limitní hodnota byla překročena, a míra překročení limitní hodnoty.

Při stanovení výše pokuty ad 3) byla dle rozhodnutí zohledněna skutečnost, že žalobce provedl opatření k odstranění zjištěného nedostatku a od dodavatelů odpadů si vyžádal aktuální doklady o kvalitě odpadů, i když ani na základě takto dodatečně doložených dokladů nebylo prokázáno splnění podmínky krajského úřadu pro jejich využití na povrchu terénu. Dále bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že ze strany žalobce se jednalo o první zjištěné porušení zákona o odpadech.

Proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí podal žalobce odvolání. V něm se vyjádřil k jednotlivým bodům rozhodnutí a ke všem částem týkajícím se stanovení výše pokuty uvedl, že správní orgán neodůvodnil stanovení výše pokuty způsobem, který požaduje zákon o odpadech, a „nenaplnil“ tak požadavek uvedený v ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Žalobce namítal, že správní orgán byl povinen zadokumentovat a v odůvodnění dokázat závažnost ohrožení životního prostředí, popřípadě míru jeho již existujícího poškození a popsat postup svého správního uvážení, nic z toho však dle žalobce neučinil. Správní orgán dle žalobce nerespektoval zákonné zásady pro stanovení výše pokuty a pokuta byla uložena nepřiměřeně vysoká.

Stěžovatel rozhodl o podaném odvolání rozhodnutím ze dne 14. 7. 2005, č. j. 550/OVSS VI/397/05 - Tro, Ru, a to tak, že odvolání zčásti vyhověl a změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že žalobci byla uložena pokuta

1) ve výši 40 000 Kč podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech za provoz zařízení k využívání odpadů „*Rekultivační plocha malého kalového rybníka*“ a „*Zpevněná betonová plocha*“ v rozporu s ustanovením § 14 odst. 1 zákona o odpadech, při nedodržení všech podmínek pravomocného rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 25. 6. 2002, č. j. ZP/29/02/Js - 5

2) ve výši 60 000 Kč za provoz zařízení k využívání odpadů „*Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka*“ v rozporu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona o odpadech v období leden – listopad 2004 „stanoveným způsobem dle vyhlášky“.

Dále bylo ve výroku uvedeno, že v „ostatním zůstává výrok prvoinstančního rozhodnutí v platnosti“.

V odůvodnění rozhodnutí o odvolání stěžovatel uvedl, že provoz zařízení k využívání odpadů „*Kontinuální technologická linka u jámy J. č. 1*“ byl pokryt souhlasem Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 8. 8. 2003, a to i přesto, že byl výrok tohoto rozhodnutí rozporný, neboť taková skutečnost nemůže jít k tíži povinného subjektu. Navíc byla dle stěžovatele věc napravena novým správním aktem ze dne 6. 12. 2004 a stěžovatel tedy neviděl důvod k uložení pokuty.

Dále stěžovatel v rozhodnutí o odvolání uvedl, že pokuta v části ad 1) a ad 2) výroku prvoinstančního rozhodnutí kombinuje porušení ustanovení § 12 odst. 1, § 14 odst. 1 a § 19 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech, ve své podstatě se však jedná o „neplnění ustanovení § 14 odst. 1“ citovaného zákona, tj. provoz zařízení „*Zpevněná betonová plocha*“ a „*Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka*“ v rozporu s podmínkami stanovenými rozhodnutím krajského úřadu ze dne 25. 6. 2002. Stěžovatel proto upravil výrok prvoinstančního rozhodnutí a stanovil dílčí pokutu ve výši 40 000 Kč podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech, a to za rozpor s podmínkami uděleného souhlasu s provozem dvou specifikovaných zařízení dle rozhodnutí krajského úřadu ze dne 25. 6. 2002. Ohledně výše této dílčí pokuty stěžovatel uvedl, že sankce je s ohledem na maximálně možnou částku 1 mil. Kč minimální, zohledňuje ohrožení životního prostředí rekultivací odpady o horších kvalitativních parametrech, než bylo povoleno, a volné skladování odpadů bez odpovídajících skladovacích prostředků s možností úniku do okolního prostředí, přičemž bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že se jednalo spíše o jednorázovou pochybení.

Ohledně pokuty ve výši 60 000 Kč stěžovatel ve svém rozhodnutí o odvolání uvedl, že přijímání odpadů k využití do zařízení „*Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka*“ v období 11 měsíců roku 2004 plně nerespektovalo ustanovení § 4 odst. 2 vyhlášky (její přílohu č. 2), a tím se „naplnilo porušení“ ustanovení § 12 odst. 1 zákona o odpadech. K výši této sankce se stěžovatel vyjádřil tak, že odpovídá míře ohrožení životního prostředí, byla zohledněna délka trvání tohoto nedostatku, s ohledem na maximální možnou výši pokuty je uložená částka přiměřená a kombinuje represivní i výchovný aspekt této konkrétní věci.

Proti rozhodnutí stěžovatele podal žalobce dne 30. 8. 2005 žalobu a jako důvod uvedl nezákonnost výroku rozhodnutí o odvolání. Namítal, že stěžovatel se ve svém rozhodnutí o odvolání nezabýval jejími námitkami proti nedostatkům v odůvodnění stanovení výše pokuty, jak to požaduje ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech, a nepřihlédl k důvodné obraně proti uloženým pokutám.

Nejvyšší správní soud zde poznamenává, že žalobní námitky směřovaly povětšinou proti rozhodnutí orgánu prvního stupně a byly obdobné námitkám, které žalobce uplatnil v odvolání. Ve vztahu k pokutě ad 1) rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce uvedl, že správní orgán pouze konstatoval možnost úniku nezabezpečených odpadů a možnost následného ohrožení lidského zdraví či životního prostředí, to však dle žalobce nebylo nijak zjišťováno, a tudíž ani prokázáno. Ohledně pokuty ad 2) rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce namítl, že správní orgán v souvislosti s možností ohrožení či poškození životního prostředí konstatoval zohlednění vlastností odpadů, přitom však sám vyhodnotil míru možnosti ohrožení životního prostředí jako minimální. Co se týče pokuty ad 3) rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, žalobce uvedl, že její výše nebyla odůvodněna způsobem, který požaduje zákon o odpadech.

Žalobce závěrem namítl, že správní orgán ani v jednom případě odůvodnění výše pokuty nenaplnil požadavek uvedený v ustanovení § 67 zákona o odpadech, dle kterého se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Správní uvážení v hodnocení důkazů rozhodných pro stanovení výše pokuty je dle žalobce širší než v ustanovení § 67 vyjmenovaná hlediska, ke kterým musí být přihlédnuto vždy. Žalobce namítl, že správní orgán je povinen zdokumentovat a v odůvodnění dokázat závažnost ohrožení životního prostředí, popřípadě míru jeho již existujícího poškození a popsat postup svého správního uvážení. Dle vyjádření žalobce se ani stěžovatel k otázce výše pokuty v odůvodnění svého rozhodnutí zákonem požadovaným způsobem nevyjádřil (vyjma částečného vyhovění odvolání z jiných důvodů). Žalobce závěrem své žaloby konstatoval, že prvoinstanční ani odvolací orgán žádné ohrožení životního prostředí ani jeho poškození nezjistil ani nezadokumentoval, a proto jsou jednotlivé pokuty nepřiměřeně vysoké.

Ve svém vyjádření k žalobě stěžovatel uvedl, že se zabýval všemi námitkami odvolání, přičemž otázka výše pokut a jejich řádného odůvodnění byla podrobně popsána na straně 5 rozhodnutí o odvolání. Při kontrole bylo dle stěžovatele jednoznačně zjištěno a zaprotokolováno neplnění povinnosti zabezpečit uložení sypkých a kapalných odpadů, a tím prokázáno ohrožení životního prostředí. K výši pokuty (40 000 Kč) stěžovatel podotkl, že odráží nedostatky zjištěné při provozu dvou zařízení k využívání odpadů, zatímco sankce v prvoinstančním rozhodnutí postihovala nedostatky pouze jednoho zařízení. Závěrem svého vyjádření k žalobě stěžovatel uvedl, že porušení vyhlášky č. 383/2001 Sb. při přejímce odpadů přijatých do zařízení „Rekultivovaná plocha malého kalového rybníka“ žalobce připustil, namítl však pouze nepřiměřenost výše pokuty a nedostatečné odůvodnění. Stěžovatel však konstatoval, že se s těmito skutečnostmi ve svém rozhodnutí o odvolání řádně vypořádal.

Napadeným rozhodnutím Městského soudu v Praze bylo rozhodnutí stěžovatele ze dne 14. 7. 2005, č. j. 550/OVSS VI/397/05 - Tro, Ru, zrušeno a věc stěžovateli vrácena k dalšímu řízení. Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí uvedl, že pro posouzení, zda rozhodnutí správního orgánu nevybočilo v části týkající se stanovení výše pokuty z mezí a hledisek stanovených zákonem o odpadech, nepostačuje, že stanovená výše je v rozpětí, které zákon připouští, nýbrž musí být přezkoumatelné i potud, jakými úvahami byl správní orgán veden při stanovení této výše. Je-li rozhodnutí vydáváno na základě zákonem dovoleného diskrečního práva, je dle Městského soudu v Praze povinností správního orgánu volné úvahy užít, t. j. zabývat se všemi hledisky, která jsou jako premisy takové úvahy nezbytná, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková i právní zjištění a poté správním uvážením, při respektování

zákonem stanovených kritérií a v souladu s pravidly logického uvažování, dospět k rozhodnutí; z rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v té či oné výši.

V napadeném rozhodnutí Městský soud v Praze uvedl, že dle ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech je povinností správního orgánu přihlédnout při stanovení výše pokuty zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Dle názoru Městského soudu v Praze se však stěžovatel v potřebném rozsahu nevypořádal zejména se zákonným hlediskem míry poškození životního prostředí, „ačkoliv právě tato dvě základní hlediska jsou pro stanovení výše pokuty určující“. Pokud zákon z řady možných a v úvahu přicházejících hledisek zmiňuje alespoň některá, pak takovouto právní úpravou váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí vždy zabývat, a vedle toho ponechává správnímu orgánu na úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům dalším. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že stěžovatel se k otázce výše pokuty v odůvodnění svého rozhodnutí zákonem požadovaným způsobem nevyjádřil, přestože námitky žalobce uvedené v odvolání směřovaly zejména do výše uložené pokuty.

Městský soud v Praze se dále vyjádřil tak, že odůvodnění výše dílčích pokut uvedené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se pouze obecně dotýká možného ohrožení životního prostředí, na případné (ne)poškození životního prostředí jednáním žalobce nebyl brán zřetel. Dle názoru Městského soudu v Praze neuvedl stěžovatel ve svém rozhodnutí skutečnosti, ze kterých by se podávalo konkrétní ohrožení či poškození životního prostředí. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že stěžovatel v odůvodnění pokuty ve výši 40 000 Kč pouze obecně poukázal na možné ohrožení životního prostředí spočívající v rekultivaci odpadů o horších kvalitativních parametrech a na možnost úniku skladovaných odpadů do okolního prostředí, nezabýval se však hlediskem poškození životního prostředí a u pokuty ve výši 60 000 pak obě hlediska úplně pominul.

Městský soud v Praze tak dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, protože chybějí důvody, jimiž se správní orgán měl řídit při rozhodování o výši pokuty.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Takový důvod může být naplněn jednak chybným výběrem užití právní normy, jednak výkladem právní normy sice na věc dopadající, leč jejíž výklad Nejvyšší správní soud shledá nepřiléhavým. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích uplatněného kasačního důvodu a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Dle ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s konstatováním Městského soudu v Praze, že způsob stanovení výše sankce (pokuty) je výsledkem správního uvážení a správní orgán je povinen přihlédnout k zákonem stanoveným kritériím. Nejvyšší správní soud však nesouhlasí se závěrem Městského soudu v Praze, a v tomto ohledu dílčím způsobem koriguje právní závěry Městského soudu v Praze, že dle výše citovaného ustanovení je správní orgán povinen

vypořádat se bez dalšího vždy s oběma kritérii, tedy jak se závažností ohrožení životního prostředí, tak i s mírou jeho poškození. Z gramatického výkladu citovaného ustanovení, konkrétně z užití příslovce „případně“ naopak vyplývá, že správní orgán se druhým ze zákonných kritérií může zabývat pouze tehdy, pokud k poškození životního prostředí skutečně došlo. Není totiž možné určit míru něčeho, co nenastalo. Ohrožení zpravidla předchází následnému poškození a pokud by již došlo k poškození, nemohl by se správní orgán zabývat možností ohrožení, neboť ohrožení by bylo konzumováno samotným poškozením.

Městský soud v Praze tedy pochybil, pokud stěžovateli vytkl, že se ve svém rozhodnutí při stanovení výše pokut nevypořádal s hlediskem míry poškození životního prostředí. Toto částečně nesprávné posouzení právní otázky Městským soudem v Praze však nemůže bez dalšího způsobit nezákonnost celého napadeného rozhodnutí. Pro posouzení otázky správnosti právního závěru Městského soudu v Praze o nedostatečném odůvodnění výše pokut se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda závěry Městského soudu v Praze o tom, že stěžovatel ve svém rozhodnutí o odvolání nepřihlédl k zákonnému kritériu závažnosti ohrožení životního prostředí dle ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech, jsou příléhavé.

Pokud jde o sankci ve výši 40 000 Kč, stěžovatel ve svém rozhodnutí uvedl, že „s ohledem na maximálně možnou částku 1 000 000 Kč je sankce minimální a zohledňuje ohrožení životního prostředí rekultivací odpady o horších kvalitativních parametrech, než bylo povoleno a volné skladování odpadů bez odpovídajících skladovacích prostředků s možností úniku do okolního prostředí, zvláště při nepříznivých povětrnostních situacích“. Dále stěžovatel konstatoval, že se jednalo spíše o jednorázová pochybení. Jak již konstatoval Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 26. 3. 1999, sp. zn. 7 A 52/96, z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, jakými úvahami byl správní orgán veden při uložení sankce v té či oné výši. Ve výše citovaném odůvodnění se stěžovatel pokusil vypořádat se zákonným kritériem závažnosti ohrožení životního prostředí, vyjmenoval však pouze jednotlivé skutečnosti, aniž by z jejich existence vyvodil závěr o samotné závažnosti ohrožení životního prostředí. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že k naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu nakládajícího s odpady dodržovány právní předpisy týkající se nakládání s odpady, neboť tím je vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. Lze předpokládat, že zákonodárce se rozhodl sankcionovat pouze taková porušení právních předpisů, která sama o sobě představují určitou nebezpečnost a hypotetickou možnost ohrožení životního prostředí. Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že závažnost ohrožení vyplývá již z charakteru jednotlivých skutkových podstat správních deliktů. Skutečnost, že byly naplněny znaky určitého správního deliktu, ještě nic nevypovídá o materiální stránce správního deliktu, v posuzovaném případě o tom, jak závažné je ohrožení životního prostředí při naplnění konkrétní skutkové podstaty. Z hodnocení materiální stránky (závažnosti ohrožení životního prostředí) musí být patrné, jakými úvahami byl správní orgán veden při stanovení konkrétního stupně nebezpečnosti, v posuzovaném případě závažnosti ohrožení životního prostředí. Teprve v návaznosti na závěr o závažnosti ohrožení životního prostředí může správní orgán uložit sankci v odpovídající výši. V posuzovaném případě se lze pouze ve vztahu k výši uložené sankce domnívat, že správní orgán vyhodnotil závažnost ohrožení životního prostředí jako minimální, jednoznačná úvaha správního orgánu však chybí.

Jestliže ve vztahu k výše uvedené pokutě stěžovatel alespoň vyjmenoval skutečnosti, které mohly mít vliv na závažnost ohrožení životního prostředí, ve vztahu k pokutě ve výši

60 000 Kč pouze konstatoval, že „výše této dílčí sankce odpovídá míře ohrožení životního prostředí“. Úvaha ohledně závažnosti ohrožení životního prostředí zde zcela chybí.

Nejvyšší správní soud nadto podotýká, že požadavek srozumitelnosti a náležitého odůvodnění je tím více na místě, jestliže se jedná o rozhodnutí v oblasti správního trestání a nadto o rozhodnutí správního orgánu druhého stupně. Zejména při přezkumu prvostupňových rozhodnutí by mělo být standardem vydávat taková rozhodnutí, která jsou srozumitelná a je z nich zcela zřejmé, jaké úvahy vedly odvolací správní orgán ke konkrétnímu rozhodnutí. Nejvyšší správní soud je nucen konstatovat, že rozhodnutí stěžovatele je zatíženo dalšími dílčími nepřesnostmi, které výše uvedenému požadavku srozumitelnosti neodpovídají. Ve výroku pod bodem 1) rozhodnutí stěžovatele je uvedeno, že pokuta ve výši 40 000 Kč se ukládá podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. c) zákona, zatímco v odůvodnění je pak správně uvedeno, že se jedná o § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech. Ve výroku pod stejným bodem je zařízení označeno jako „*Rekultivační* plocha malého kalového rybníka“, zatímco dále je v rozhodnutí používán pojem „*Rekultivovaná* plocha malého kalového rybníka“. Pod bodem 2) výroku rozhodnutí o odvolání chybí odkaz na ustanovení, dle kterého je pokuta ve výši 60 000 Kč ukládána.

S ohledem na výše uvedené neshledal Nejvyšší správní soud stěžovatelem tvrzenou nezákonnost napadeného rozhodnutí a právní závěr Městského soudu v Praze o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí stěžovatele pro nedostatek důvodů považuje za správný. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití ustanovení § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Právo na náhradu nákladů řízení má žalobce, neboť měl ve věci plný úspěch. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou, která ve věci učinila jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto žalobci přiznal náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), společně s paušální náhradou hotových výdajů podle ust. § 13 odst. 3 citované vyhlášky a částkou odpovídající vazbě daně z přidané hodnoty. Pro zaplacení této částky stanovil soud stěžovateli přiměřenou lhůtu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu