



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci

žalobkyně: **DEMOLICE RECYKLACE s.r.o.**
sídlem Havlíčkova 23, Starý Plzenec
zastoupena Mgr. Filipem Toulem, advokátem
sídlem Lannova 16/13, České Budějovice

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2015, č. j. 21035/ENV/15, 332/520/15,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2015, č. j. 21035/ENV/15, 332/520/15, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám Mgr. Filipa Toula, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo v nepodstatném ohledu změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 2. 2015, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1405606.002/15/ZLM, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 5 000 000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o odpadech“); žalovaný změnou prvostupňového rozhodnutí pouze zpřesnil identifikaci pozemků, na nichž žalobkyně zpracovávala odpad, ohledně předmětu sporu se však bezezbytku se závěry prvostupňového rozhodnutí ztotožnil. Uvedeného správního deliktu se žalobkyně měla dopustit provozováním zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se souhlasem vydaným podle § 14 zákona o odpadech a v rozporu se schváleným provozním řádem. Konkrétně se jednalo o zařízení pro shromažďování a úpravu stavebních odpadů umístěné na pozemcích vedených ve zjednodušené evidenci pod parc. č. 499, 500, 502, 516, 528, 541 a 770, k. ú. Mýto v Čechách; kód využívání odpadů R13 dle přílohy č. 3 zákona o odpadech; provozování tohoto zařízení bylo žalobkyni povoleno souhlasným rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 5. 12. 2011, č. j. ŽP/11049/11, s dobou platnosti do 31. 12. 2016.

2. Konkrétně měla žalobkyně porušit dvě podmínky stanovené ve výroku souhlasu. Zaprvé šlo o podmínku č. 7, aby zařízení bylo provozováno jen s pravomocným územním rozhodnutím o změně využití území, popřípadě jiným souhlasným rozhodnutím vydaným příslušným stavebním úřadem. Žalobkyně od doby zahájení provozu zařízení dne 1. 4. 2013 do zahájení správního řízení dne 8. 1. 2015 měla zařízení provozovat bez takového povolení. Dále měla být porušena podmínka č. 8, dle níž v případě, že se bude rozsah nakládání s odpady měnit, žalobkyně požádá správní orgán o vydání nového souhlasu. Souhlas byl žalobkyni vydán ke skladování odpadů před jejich dalším využitím (kód R13), ale žalobkyně ve dnech 3. až 28. 3. 2014 odpad využívala k terénním úpravám (kód R11), a to v rozsahu minimálně 47 328 t.

3. Dále měla žalobkyně porušit následující ustanovení schváleného provozního řádu. Podle bodu 3. provozního řádu měl být objekt organizačně zabezpečen proti vstupu nepovolaných osob a měly být instalovány informační tabule podle § 4 odst. 2 písm. d) vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, (dále jen „vyhláška č. 383/2001 Sb.“). Nejméně od 1. 4. 2013 do doby zahájení správního řízení dne 8. 1. 2015 nebylo zařízení zajištěno proti vstupu nepovolaných osob a minimálně ve dnech 1. 4. 2014, 27. 6. 2014, 18. 7. 2014 a 15. 8. 2014 nebyly řádně instalovány informační tabule. Dále se žalobkyně dne 6. 10. 2013 měla dopustit porušení bodu 4. 1. provozního řádu, podle kterého byla povinna při přejímce odpadů zajistit kontrolu dokumentace o odpadu, vizuální kontrolu dodávky odpadu, namátkovou kontrolu odpadu k ověření shody odpadu s popisem uvedeným v dokumentech předložených vlastníkem odpadu, a zaznamenání množství, charakteristik, původu, totožnosti původce, vlastníka odpadu a data dodávky. Uvedeného dne dovezla společnost ROBSTAV stavby, k.s. do zařízení odpad o celkové váze 34 198 t, avšak nebyla provedena kontrola dokumentace, vizuální kontrola odpadů a tyto odpady ani nebyly zaznamenány v provozním deníku ani v průběžné evidenci odpadů. Dále měla žalobkyně po celou dobu provozování zařízení až do zahájení správního řízení porušovat bod 5. provozního řádu, podle něhož měla konkrétními způsoby provádět monitoring zařízení; vzhledem

ke zjištění správního orgánu I. stupně však takový monitoring prováděn nebyl, neboť jinak by zjištěné skutečnosti musely být žalobkyní zaznamenány. Konečně měla žalobkyně porušit bod 7. 1. provozního řádu, a to tím, že provozní deník zařízení za rok 2013 a 2014 neobsahoval registrační značky vozidel u převzatých odpadů ani neobsahoval žádné zvláštní události.

II. Napadené rozhodnutí

4. Žalovaný se ztotožnil se správním orgánem I. stupně v závěru, že se žalobkyně dopustila celého skutku, jak byl popsán výše, a že se tím dopustila správního deliktu, který jí byl kladen za vinu. Ke konkrétním dílčím skutkům pak uvedl následující.

5. K porušení podmínky č. 7 souhlasu žalovaný uvedl, že Městský úřad Rokycany sice vydal žalobkyni dodatečné stavební povolení ze dne 16. 12. 2009, č. j. 4012/OST/09 Čer, na „*Hrubé terénní úpravy pozemků fi. Robstav s.r.o. v průmyslové zóně Mýto – západ*“, avšak tímto povolením podmínka, že zařízení ke zpracování odpadů má být provozováno na základě pravomocného povolení stavebního úřadu, nebyla splněna. Na jedné straně sice součástí výroku uvedeného povolení o dodatečném povolení stavby byla též změna využití území ze *ZPF, trvalý travní porost na ostatní plocha*, čímž by podmínka č. 7 souhlasu naplněna být mohla. Na druhé straně však žalovaný přihlédl k vyjádření stavebního řádu ze dne 26. 8. 2014, z něhož vyplývá, že pro daný účel, tedy provozování zařízení na úpravu stavebních odpadů, územní rozhodnutí vydáno nebylo.

6. Dále se žalovaný věnoval porušení podmínky č. 8 souhlasu spočívajícímu v tom, že žalobkyně nepožádala o vydání nového souhlasného rozhodnutí, ačkoliv se změnil rozsah nakládání s odpady. Ačkoliv byl původní souhlas vydán jen pro skladování odpadů, v březnu roku 2014 žalobkyně provedla terénní úpravy za pomoci směsi zeminy a odpadu (betonu, cihel, dlažby, drátů apod.). Žalobkyně smíchala zeminu a odpady, přičemž nejméně pro část použitého materiálu nedisponovala výsledky laboratorních zkoušek, z nichž by vyplývalo, že se o odpad nejedná.

7. Žalovaný měl taktéž za to, že se žalobkyně dopustila všech porušení provozního řádu, která jí byla kladena za vinu správním orgánem I. stupně. Skutečnost, že nebyla zajištěna ostraha objektu, žalobkyně sama přiznala, když uvedla, že ostraha probíhala pouze namátkově personálem střežícím jiný objekt. Pokud jde o zátaras, který měl zabránit vjezdu do zařízení, bylo z fotografií zachycených v kontrolním protokolu zřejmé, že kolem zátarasu mohlo projet osobní auto. K informační tabuli, která minimálně jeden den nebyla řádně umístěna, žalovaný vyjádřil názor, že i za toto porušení provozního řádu žalobkyně odpovídá, a to i pro případ, že by došlo k odstranění tabule třetí osobou, jak žalobkyně tvrdila.

8. K neprovedení kontroly přijímaného materiálu dne 6. 10. 2013 se žalovaný vypořádal s tvrzením žalobkyně, že materiál nebyl odpadem. Dodavatel tohoto materiálu, společnost ROBSTAV stavby, totiž materiál popsala jako směs zeminy, cihel, tašek, betonu, kameniva a malého podílu škváry, přičemž materiál byl žalobkyni předán jako odpad, ovšem aniž by byl zároveň předán protokol s výsledky laboratorní zkoušky, což už samo o sobě představuje porušení provozního řádu. Dodatečné převzetí protokolu o zkoušce na tomto porušení nic nemění. Ani výsledky dodatečné zkoušky materiálu nemohou vést k závěru, že byl materiál vedlejším produktem, neboť nebyla splněna při nejmenším podmínka § 3 odst. 5 písm. b) zákona o odpadech; využití odpadu totiž nebylo zajištěno v souladu s povolením stavebního úřadu.

9. Provozní řád žalobkyně porušila též tím, že zařízení nedostatečně monitorovala. V provozním deníku nebylo možno dohledat, jak bylo naloženo s materiálem přijatým dne 6. 10. 2013, a dále nebyl učiněn žádný záznam o osudu komunálního odpadu, který byl do zařízení přivezen neznámou osobou nejspíš v roce 2013. V letech 2013 a 2014 žalobkyně pochybila při vedení provozního deníku též v tom ohledu, že nezaznamenávala registrační značky vozidel, která odpady do zařízení dovážela.

10. Žalovaný přisvědčil odvolací námitce, dle níž byly pozemky, na nichž se zařízení k využívání odpadů nacházelo, ve výroku prvostupňového rozhodnutí specifikovány zavádějícím způsobem, a proto přistoupil k dílčí změně prvostupňového rozhodnutí spočívající v upřesnění označení jednotlivých pozemků.

11. K výši uložené pokuty žalovaný konstatoval, že podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech bylo možné uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. V projednávané věci nebyl prokázán škodlivý účinek, avšak byl zde výrazný ohrožující prvek jednání žalobkyně, neboť byly vytvořeny podmínky k negativnímu působení škodlivých činitelů na poměrně rozsáhlém území. Žalobkyni nebyla uložena nápravná opatření, avšak bylo vypočítáno, že pokud by se odpadů zbavila v souladu se zákonem o odpadech, musela by vynaložit nejméně 7 809 120 Kč. Při zohlednění zásady, že protiprávní jednání by se nikomu nemělo vyplatit, tedy bylo namístě uložit pokutu ve výši 5 000 000 Kč. Tato pokuta nepředstavuje vybočení z ustálené správní praxe ani není nepřiměřená vzhledem k majetkovým poměrům žalobkyně.

12. Konečně se žalovaný vyjádřil k plynutí prekluzivních lhůt podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Zaprvé musí být řízení zahájeno do jednoho roku ode dne, kdy se správní orgán o porušení dozvěděl. Tato lhůta byla splněna, neboť první podklady, na jejichž základě byla provedena kontrola a následně zahájeno řízení, správní orgán I. stupně obdržel dne 18. 3. 2014 a řízení bylo zahájeno dne 8. 1. 2015. Na tom nic nemění předchozí kontrola zařízení z konce roku 2013, neboť tato kontrola se k podnětu zabývala pouze návozy uloženého odpadu; jelikož však tehdy správní orgán I. stupně nezískal dodatečné poznatky o nezákonném zpracování odpadů v zařízení, shledal, že k porušení zákona nedošlo. Ostatní skutečnosti, za které byla nyní žalobkyně sankcionována, nebyly v roce 2013 předmětem kontroly. Též tříletá objektivní lhůta pro vydání rozhodnutí byla zachována.

III. Žaloba

13. Žalobkyně má za to, že splnila podmínku č. 7 souhlasu k provozování zařízení, tedy získání povolení stavebního úřadu o změně využití území, a to dodatečným stavebním povolením Městského úřadu v Rokycanech z roku 2009, o němž i sám žalovaný uvedl, že by jím příslušná podmínka mohla být naplněna. Tímto rozhodnutím bylo účelové určení pozemku změněno na určení *ostatní plocha*, přičemž ve výroku bylo výslovně uvedeno, že je žalobkyně oprávněna k povoleným terénním úpravám použít mimo jiné odpady. Žalovaný se tedy mýlí, pokud tvrdí, že za účelem terénních úprav za použití odpadů rozhodnutí vydáno nebylo.

14. K podmínce č. 8 souhlasu k provozování zařízení žalobkyně uvedla, že nebylo namístě žádat o nový souhlas, neboť rozsah nakládání s odpady vymezený v dodatečném stavebním povolení Městského úřadu v Rokycanech z roku 2009 nebyl překročen. V tomto

rozhodnutí bylo výslovně uvedeno, že je žalobkyně oprávněna za použití odpadů na pozemcích provádět stavební úpravy.

15. K ostraze zařízení žalobkyně přiznala, že plot nebyl natažen kolem celého areálu a ostraha byla zajištěna z blízkého areálu. Žalobkyně však zpochybnila tvrzení žalovaného, že betonový zátaras u vjezdu do zařízení byl umístěn tak, že kolem něj bylo možno projet motorovým vozidlem. Z fotografií pořízených při kontrole tato skutečnost zřejmá není a prostor, jímž by teoreticky bylo možno projet, nebyl změřen. Skutkový závěr správních orgánů tedy nebyl prokázán. K informační tabuli žalobkyně uvedla, že tato sice dne 1. 4. 2014 nebyla na svém místě, avšak bylo tomu tak proto, že ji neznámá osoba odstranila a pohodila opodál; tato výtka žalovaného je tedy dle názoru žalobkyně „malicherná“ a žalobkyně za její odstranění neodpovídá.

16. K neprovedení kontroly materiálu dovezeného do zařízení dne 6. 10. 2013 žalobkyně uvedla, že dodavatelská společnost ROBSTAV stavby bezprostředně po dodávce předložila výsledky laboratorních zkoušek, z nichž vyplývalo, že materiál splňuje podmínky pro uložení na povrchu terénu. Z tohoto důvodu žalobkyně dospěla k závěru, že se jednalo o vedlejší produkt ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o odpadech, a nikoliv o odpad, a proto byl daný materiál z evidence přijatých odpadů odstraněn. Žalobkyně nesouhlasí s tezí žalovaného, že se o vedlejší produkt nemohlo jednat, protože jeho zpracování bylo v rozporu s dodatečným stavebním povolením; dle názoru žalobkyně naopak bylo provedení terénních úprav v souladu s rozhodnutím stavebního úřadu.

17. Žalobkyně též odmítla, že by zařízení nedostatečně monitorovala prostřednictvím vyžadovaných evidencí. K materiálu dovezenému dne 6. 10. 2013 shodně s předchozím bodem uvedla, že se jednalo o recyklát, který byl uložen na povrchu terénu. Ohledně komunálního odpadu dovezeného v roce 2013 žalobkyně poukázala na výpověď vlastníka pozemků, na nichž bylo zařízení provozováno, v níž uvedl, že sám předmětný odpad odvezl na skládku. Z provozního deníku je zjevné, že žalobkyně činnost zařízení monitorovala dostatečně. K nedodržení požadavku na zaznamenávání registračních značek vozidel v provozním deníku žalobkyně uvedla pouze tolik, že se žalovaný ztotožnil s její argumentací, že se nejednalo o závažné pochybení.

18. Dále žalobkyně namítla, že jí byla uložena pokuta v nepřiměřené výši. Uvedla, že v řízení nebyla prokázána míra ohrožení životního prostředí a správní orgány se omezily jen na zcela obecné konstatování o vytvoření podmínek pro negativní působení škodlivých činitelů na poměrně rozsáhlém území. Žalobkyně poukazuje na skutečnost, že jelikož jí nebylo uloženo nápravné opatření, zřejmě nedošlo k vysokému ohrožení životního prostředí. Zároveň považuje za vadnou úvahu správních orgánů, podle kterých jí musela být uložena vysoká pokuta kvůli tomu, že svým nezákonným jednáním ušetřila prostředky, které by jinak musela vynaložit na zlikvidování odpadů v souladu se zákonem. Jelikož žalobkyně nebyla původkyní odpadů, neušetrila tímto způsobem ničeho.

19. Konečně žalobkyně uvedla, že dle jejího názoru nebyly dodrženy prekluzivní lhůty podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Pokud jde o subjektivní lhůtu jednoho roku k zahájení řízení od okamžiku, kdy se správní orgán dověděl o porušení zákona, došlo dle žalobkyně k jejímu marnému uplynutí vzhledem k části skutku týkající se nedostatečné ostrahy a zabezpečení zařízení. Správní orgán I. stupně totiž prováděl kontrolu na místě již v roce 2013, kdy musel vytýkaná pochybení odhalit, a subjektivní prekluzivní lhůta mu proto plynula od té doby. Uplynula však i objektivní tříletá prekluzivní lhůta pro uložení

pokuty, a to proto, že zařízení bylo provozováno na základě souhlasného povolení, které nabylo právní moci dne 23. 12. 2011, a lhůta tedy uplynula dne 23. 12. 2014. Minimálně ohledně části skutku spočívající v tom, že žalobkyně zařízení provozovala bez povolení stavebního úřadu, tedy objektivní lhůta uplynula.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

20. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ke všem částem skutku, za něž byla žalobkyni uložena pokuta, žalovaný zrekapituloval argumentaci, která je uvedena již v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nad jeho rámec reagoval na námitku uplynutí objektivní prekluzivní lhůty k uložení pokuty a uvedl, že žalobkyně počátek běhu lhůty počítá od nesprávného okamžiku. Lhůta totiž počíná běžet až po ukončení deliktního jednání, což platí i v případě trvajících deliktů, jakým je provozování zařízení bez požadovaných povolení. Prekluzivní lhůta tedy před pravomocným uložením pokuty neuplynula.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

21. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.).

22. Žaloba je důvodná.

23. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť žalobkyně ani žalovaný po poučení soudem s tímto postupem nevyslovili nesouhlas.

V. a. Posouzení běhu prekluzivních lhůt pro zahájení řízení a uložení pokuty

24. Nejprve se soud zabýval otázkou, zda byly splněny subjektivní i objektivní prekluzivní lhůta podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech v rozhodném znění. Dle tohoto ustanovení *„[ř]ízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo“*.

25. Marné uplynutí subjektivní lhůty žalobkyně namítala jen k dílčí části skutku, za který jí byla uložena pokuta, a to nedostatečné ostraze a zabezpečení zařízení. Je nesporné, že správní orgán I. stupně skutečně vykonal kontrolu v zařízení již dne 8. 11. 2013; o této kontrole byl pořízen záznam z inspekčního šetření č. j. ČIŽP/43/OOH/1318801.001/13/ZJE, který je součástí předloženého správního spisu. Ze záznamu vyplývá, že předmětem kontroly bylo *„inspekční šetření z důvodu zjištění ukládání stavebních odpadů na předmětné pozemky“*, přičemž na místě byly zjištěny haldy skladovaných odpadů. Ničeho jiného se kontrola netýkala.

26. Žalobkyni lze jistě přisvědčit, že pochybení týkající se ostrahy zařízení pracovníci správního orgánu I. stupně hypoteticky mohli zaznamenat již při kontrole provedené v roce 2013. Je však otázkou, zda taková hypotetická možnost postačí k závěru, že se příslušný úřad dozvěděl o porušení povinnosti. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se výkladem srovnatelného ustanovení v zákoně o cenách zabýval v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011 - 115, č. 2748/2013 Sb. NSS, v jehož bodu 50 uvedl, že *„[z]a okamžik, kdy se správní orgán po rozumu zákona „dozví“ o porušení cenových předpisů, tak*

sluší pokládat již ten den, kdy sankcionující orgán soustředí ony poznatky, informace a důkazní prostředky, z nichž je možno na spáchání deliktu usoudit, lhotejno, zda proběhlo jejich posouzení se závěrem o tom, že delikt byl spáchán a kým“.

27. Rozšířený senát vyjasnil, že správnímu orgánu subjektivní lhůta plyne již od okamžiku, kdy shromáždí příslušné skutkové poznatky, třebaže je ještě právně nevyhodnotil. V nyní projednávané věci však správní orgán I. stupně při kontrole provedené dne 8. 11. 2013 skutkové poznatky, které vedly k zahájení řízení o uložení pokuty dnem 8. 1. 2015 (srov. § 46 odst. 1 správního řádu), nesoustředil. Měl pouze hypotetickou možnost tyto poznatky shromáždit, avšak této možnosti nevyužil, neboť se při tehdejší kontrole soustředil na zcela jiné potenciálně protiprávní jednání žalobkyně, o němž se však následně ukázalo, že je po právu. Takovou situaci ovšem nelze označit za okamžik, kdy správní orgán soustředil poznatky, informace a důkazní prostředky, na základě nichž následně zahájil řízení.

28. Vůbec prvním momentem, který by alespoň vůči některým částem skutku mohl představovat okamžik, kdy se správní orgán I. stupně dověděl o porušení právních předpisů žalobkyní, je den 1. 4. 2014, kdy bylo provedeno první inspekční šetření soustředící se na skutečnosti, na základě nichž následně bylo zahájeno řízení. Je však zjevné, že i kdyby subjektivní lhůta pro zahájení řízení započala v tomto, pro žalobkyni nejvýhodnějším, okamžiku, bylo by řízení dne 8. 1. 2015 zahájeno při zachování subjektivní lhůty podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech.

29. Dále žalobkyně namítala též uplynutí objektivní tříleté prekluzivní lhůty pro uložení pokuty. Uložením pokuty se v § 67 odst. 1 zákona o odpadech míní její pravomocné uložení (srov. přiměřeně závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2006, č. j. 5 Afs 42/2004 - 61, č. 954/2006 Sb. NSS), k němuž v nyní projednávané věci došlo nabytím právní moci rozhodnutí žalovaného o odvolání dne 29. 6. 2015. Žalobkyně tvrdí, že objektivní lhůta má být posuzována již ode dne 23. 12. 2011, kdy nabylo právní moci souhlasné rozhodnutí krajského úřadu k provozování zařízení k nakládání s odpady, za jehož porušení byla žalobkyně nyní postižena.

30. Jak ovšem správně upozornil žalovaný, objektivní lhůta počíná běžet okamžikem, kdy došlo k porušení povinnosti, přičemž v případě trvajících deliktů se tímto okamžikem rozumí až ukončení deliktního jednání. Právní moc souhlasného rozhodnutí krajského úřadu pak bezpochyby není okamžikem, kdy žalobkyně porušila jakoukoliv svou povinnost. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44, č. 832/2006 Sb. NSS, trvajícím jiným správním deliktem je takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících deliktů.

31. V nyní projednávané věci je zřejmé, že delikt, za nějž byla žalobkyně sankcionována, byl trvajícím deliktem, který byl ukončen až dnem zahájení správního řízení dne 8. 1. 2015. Tříletá objektivní lhůta plynoucí od tohoto okamžiku byla zjevně zachována. Navíc je třeba uvést, že by tato lhůta byla zachována dokonce i v případě, že by se počítala od počátku jednání žalobkyně, v němž byl spatřován správní delikt, neboť to

dle výroku prvostupňového rozhodnutí započalo až zahájením provozu zařízení dne 1. 4. 2013. Je tedy zcela nepochybné, že k marnému uplynutí tříleté objektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty nedošlo.

V. b. Provozování zařízení bez rozhodnutí stavebního úřadu

32. Zaprvé je třeba v obecné rovině uvést, že povinnost získat pro zařízení ke zpracování odpadů příslušná povolení podle stavebního zákona – v závislosti na způsobu zpracování odpadů se bude zpravidla jednat o územní rozhodnutí o umístění stavby, územní rozhodnutí o změně využití území nebo stavební povolení – vyplývá přímo ze stavebního zákona a je zcela nezávislá na povinnosti získat souhlasné rozhodnutí krajského úřadu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. I kdyby tedy v souhlasném rozhodnutí krajského úřadu nebyla stanovena podmínka, že zařízení musí být provozováno na základě potřebného povolení stavebního úřadu, byla by žalobkyně povinna si takové povolení opatřit a pokud by tak neučinila, dopustila by se deliktu podle stavebního zákona. Postup, kdy krajský úřad jako orgán rozhodující podle zákona o odpadech do svého rozhodnutí včlenil podmínku získání povolení podle stavebního zákona, a provozovatel zařízení ke zpracování odpadů je následně orgány působícími na úseku životního prostředí sankcionován podle zákona o odpadech za jednání, které zároveň představuje porušení stavebního zákona, lze označit za při nejmenším nešťastný.

33. Orgány životního prostředí tímto způsobem činí předmětem svého rozhodování oblast, která zásadně nespadá do jejich kompetence, ale do kompetence stavebních úřadů. To může vést ke zmatení správních orgánů i účastníků řízení ohledně otázky, co je vlastně předmětem správního řízení. Tak tomu bylo i v nyní projednávané věci, kde se značnou částí argumentace žalovaného i žalobkyně prolínají tvrzení týkající se splnění povinností podle zákona o odpadech a podle stavebního zákona, aniž by však byl vždy brán zřetel na skutečnost, že oba právní předpisy i rozhodnutí vydaná na jejich základě jsou zásadně nezávislé a neprovázané.

34. I přes výše uvedené soud dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci není prostor k řešení otázky, zda bylo v souladu se zákonem, když krajský úřad v souhlasu k provozování zařízení k nakládání s odpady stanovil jako podmínku, že si žalobkyně opatří příslušné územní rozhodnutí podle stavebního zákona. Žalobkyně tento postup krajského úřadu nezpochybnila v době vydání souhlasu ani v nyní projednávané žalobě; omezila se pouze na tvrzení, že uvedenou podmínku splnila. Jelikož je soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. vázán uplatněnými žalobními body, posoudil pouze otázku, zda žalobkyně zařízení k nakládání s odpady provozovala v souladu s rozhodnutím stavebního úřadu odpovídajícím podmínce uvedené v souhlasu krajského úřadu, nebo nikoliv.

35. Pro úplnost je namístě připomenout, že nejsou splněny podmínky vytčené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 - 87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bodu 23, za nichž může soud z rozsahu uplatněných žalobních bodů vykročit. Rozšířený senát v uvedeném usnesení uvedl, že „přezkumný soud (tj. krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. a Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) je povinen k použití nesprávného právního předpisu nebo nesprávného ustanovení právního předpisu přihlídnout, ... je-li součástí žalobních bodů (stížních důvodů) výtka nesprávného posouzení takové právní otázky, pro kterou bylo podle právního názoru orgánu, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, použití daného právního předpisu (daného ustanovení právního předpisu) rozhodné.“ V nyní

projednávané věci však dochází pouze k aplikaci ustanovení § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, dle něž se správního deliktu dopustí ten, kdo zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů provozuje v rozporu se souhlasem příslušného správního orgánu. Žalobkyni přitom v souhlasu vydaném podle zákona o odpadech byla stanovena podmínka získání povolení stavebního úřadu, a pokud by tuto podmínku porušila, dopustila by se správního deliktu podle uvedeného ustanovení. Není tedy dán prostor pro to, aby se soud bez uplatnění příslušného žalobního bodu zabýval otázkou, zda stanovení uvedené podmínky bylo v souladu se zákonem.

36. Podmínka č. 7 rozhodnutí krajského úřadu o souhlasu k provozování zařízení ke zpracování odpadů žalobkyni uložila „zařízení ke sběru, výkupu a využívání odpadů provozovat pouze s pravomocným souhlasným územním rozhodnutím o změně využití území, popř. jiným souhlasným rozhodnutím, vydaným příslušným stavebním úřadem“. Z takto formulované podmínky vyplývá, že bylo žalobkyni uloženo pouze opatřit si územní souhlas nebo jiné rozhodnutí stavebního úřadu o změně využití území, nejednalo se tedy o stanovení obecné podmínky zajistit si k provozování zařízení všechna potřebná povolení podle stavebního zákona. Jinými slovy, žalobkyni bylo uloženo, aby zařízení provozovala jen tehdy, pokud bude jeho provoz v souladu se stanoveným způsobem využití pozemků.

37. Tuto podmínku žalobkyně bezpochyby splnila. Dodatečným stavebním povolením Městského úřadu Rokycany ze dne 16. 12. 2009, sp. zn. 4012/OST/09 Čer, č. j. 7664/OST/09, bylo rozhodnuto, že způsob využití dotčených pozemků se mění na *ostatní plocha*. Takto stanovený způsob využití pozemků je natolik obecný, že pod něj provozování zařízení ke zpracování odpadů jistě podřadit lze. Navíc ze zbytku výroku rozhodnutí stavebního úřadu vyplývá, že stavební úřad byl srozuměn s využíváním dotčených pozemků pro terénní úpravy za použití odpadů, neboť v podmínce č. 11 tohoto rozhodnutí se uvádí: „Bude splněna podmínka Městského úřadu Rokycany, odboru životního prostředí – dovážené odpady určené na zpevnění plochy musí splňovat podmínky vyhlášky MŽP č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu“

38. Ostatně i sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uznal, že uvedené rozhodnutí stavebního úřadu při nejmenším na první pohled podmínku č. 7 rozhodnutí krajského úřadu naplňuje. Nakonec však dospěl k opačnému závěru, a to na základě výzvy Městského úřadu v Rokycanech k bezodkladnému zastavení činnosti ze dne 26. 8. 2014, č. j. MeRo/6360/OST/14 Čer, v níž byla žalobkyně vyzvána, aby provoz zařízení pro zpracování odpadů okamžitě zastavila. V odůvodnění výzvy bylo uvedeno: „Pro uvedené zařízení nebylo vydáno žádné rozhodnutí nebo opatření podle stavebního zákona.“ Tento závěr nebyl nijak blíže odůvodněn. Žalovaný se však rozhodl z něj bez dalšího vycházet, a proto v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobkyně podmínku č. 7 krajského úřadu nemohla splnit.

39. Tato úvaha žalovaného je nezákonná. Pokud se již žalovaný rozhodl, že bude prostřednictvím podmínky rozhodnutí o souhlasu k provozování zařízení ke zpracování odpadů sankcionovat pochybení žalobkyně na úseku územního plánování, byl povinen převzít plnou procesní odpovědnost za takový postup. Měl tedy sám uvážit o shromážděných důkazech a odůvodnit závěry, k nimž dospěl, nikoliv se odkazovat na velmi vágní stanovisko stavebního úřadu ve výzvě k zastavení činnosti. Jak bylo uvedeno výše, žalobkyně prokázala, že disponovala rozhodnutím stavebního úřadu, v důsledku něž byl stanoven způsob využití pozemků, s nímž byl provoz zařízení v souladu. Tím byla

podmínka č. 7 rozhodnutí krajského úřadu splněna. Blíže nezdůvodněné stanovisko stavebního úřadu uvedené ve výzvě k zastavení činnosti nemůže na tomto závěru nic změnit. Žalovaný, případně správní orgán I. stupně, měl buď vyhledávat další důkazy, z nichž by mohlo například vyplývat, že výše uvedené povolení stavebního úřadu již není platné či že nastaly jiné relevantní skutečnosti, nebo musel dospět k závěru, že žalobkyně podmínku č. 7 rozhodnutí krajského úřadu neporušila, a tedy se tímto způsobem nemohla dopustit správního deliktu.

40. Pro úplnost soud podotýká, že se povolení stavebního úřadu týká všech pozemků, na nichž se nacházelo zařízení ke zpracování odpadů, kromě pozemku vedeného ve zjednodušené evidenci pod parc. č. 770, k. ú. Mýto v Čechách. V pokračujícím řízení tedy bude namístě, aby se správní orgány touto nesrovnalostí zabývaly, a případně posoudily, jak byl vymezen způsob využití tohoto pozemku, případně zda na něm žalobkyně provozovala činnost rozpornou se stanoveným způsobem využití.

V. c. Nesplnění povinnosti požádat o nový souhlas při změně rozsahu nakládání s odpady

41. Dále byla žalobkyně sankcionována za to, že porušila podmínku č. 8 rozhodnutí krajského úřadu, neboť s odpady nakládala jiným než povoleným způsobem, aniž by požádala o vydání nového souhlasu. Je nesporné, že původní rozhodnutí krajského úřadu bylo vydáno jen pro kód využívání odpadů R13 dle přílohy č. 3 zákona o odpadech, tedy *Skládování materiálů před aplikací některého z postupů uvedených pod označením R1 až R12*. Je tedy zřejmé, že žalobkyně podle tohoto rozhodnutí nebyla oprávněna činit nic jiného, než odpady skládat, a jiným způsobem s nimi nakládat nesměla.

42. Správní orgány učinily skutkový závěr, že žalobkyně při nejmenším od 3. 3. 2014 do 28. 3. 2014 využívala odpady o hmotnosti nejméně 47 328 t k terénním úpravám. Toto skutkové zjištění v žalobě nebylo nijak zpochybněno. Žalovaný tuto činnost označil za využívání odpadů k ukládání na povrchu terénu, přičemž žalobkyně tuto klasifikaci nezpochybnila. Je však zřejmé, že pro tuto činnost žalobkyně souhlasem podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech nedisponovala. Porušila tedy podmínku č. 8 souhlasu, který jí byl udělen rozhodnutím krajského úřadu, a to povinnost požádat o nový souhlas, pokud dojde ke změně rozsahu nakládání s odpady.

43. Obsah žalobního bodu týkajícího se této otázky se zcela míjí s jádrem věci. Žalobkyně totiž uvádí jen to, že postupovala v souladu s výše zmíněným dodatečným stavebním povolením Městského úřadu Rokycany. Jak ovšem soud vyložil výše, povinnost provozovat zařízení ke zpracování odpadů na základě souhlasného povolení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech je zcela nezávislá na případných povinnostech podle stavebního zákona. V nyní projednávané věci došlo k výše rozebranému prolnutí obou okruhů povinností na základě podmínky souhlasného rozhodnutí krajského úřadu odkazující na povolení stavebního úřadu, avšak kromě tohoto aspektu se jedná i nadále o režimy zásadně nezávislé. I kdyby tedy žalobkyně měla pravdu v tom, že ukládala odpady na povrchu terénu v souladu s povolením vydaným podle stavebního zákona, nemohlo by to nic změnit na skutečnosti, že k této činnosti neměla další potřebné povolení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

44. Dále žalobkyně namítla, že nikdy neuvedla, že k terénním úpravám použila „starou ekologickou zátěž“, jak uvádí žalovaný. Tato otázka je však podružná. Podstatné je, že žalobkyně sama v žalobě tvrdí, že „byla oprávněna použít k provedení terénních úprav mimo zeminy také odpad“, a dále uvádí, že „v případě uložení odpadu ve dnech 3. 3. až 28. 3. 2014 ...

postupovala v souladu s rozhodnutím MÚ Rokycany“. Žalobkyně tedy uznala, že používala k terénním úpravám odpady. Tím však porušila povinnost požádat o nové souhlasné rozhodnutí krajského úřadu, neboť k takovému nakládání s odpady podle předchozího rozhodnutí nebyla oprávněna. Není tedy již třeba zkoumat, zda žalobkyně v průběhu kontroly provedené správním orgánem I. stupně přiznala, že k terénním úpravám využila materiál označený jako „stará ekologická zátěž“.

V. d. Nezajištění ostrahy zařízení a informačních tabulí

45. Žalobkyni dále bylo kladeno za vinu, že porušila bod 3. provozního řádu, který stanoví: „*Objekt je organizačně zabezpečen proti vstupu nepovolaných osob, jsou instalovány informační tabule se všemi náležitostmi dle § 4 odst. 2 písm. d) vyhlášky MŽP č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.*“ Zaprvé se žalobkyně měla porušení tohoto ustanovení dopustit tím, že zařízení nebylo dostatečně oploceno a jeho ostraha byla zajištěna jen distančně. V tomto rozsahu žalobkyně závěry žalovaného nezpochybnila. Tvrdila však, že nebylo dostatečně prokázáno, že do objektu mohlo vjet motorové vozidlo, a dále brojila proti závěrům žalovaného týkajícím se absence informační tabule.

46. K otázce možného vjezdu motorových vozidel do zařízení se soud seznámil s fotografiemi, které jsou součástí dílčího kontrolního protokolu správního orgánu I. stupně ze dne 27. 6. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.008/14/ZLM. Z těchto fotografií vyplývá, že uprostřed příjezdové cesty byl umístěn úzký betonový zátaras ve tvaru jehlanu. Soud se shoduje s žalovaným, že z těchto fotografií zcela přesvědčivě vyplývá, že kolem zátarasu by bylo možné projet motorovým vozidlem. Z obou stran jehlanu je velmi široký prostor, který by většině motorových vozidel ke vjezdu do zařízení postačoval. Za situace, kdy je tato skutečnost vizuálně zřejmá z pořízených fotografií, nebylo třeba provádět konkrétní měření prostoru.

47. Ohledně vyžadované informační tabule, která nebyla řádně umístěna nejméně dne 1. 4. 2014, žalobkyně zaprvé tvrdila, že toto vytýkané pochybení je „malicherné“. Tuto námitku však nelze považovat za zpochybnění zákonnosti napadeného rozhodnutí. K tvrzení, že byla informační tabule jednorázově odstraněna neznámou osobou, je třeba se ztotožnit s žalovaným, že je to žalobkyně, kdo objektivně odpovídá za splnění povinností vyplývajících z provozního řádu. Měla tedy zajistit, aby informační tabule byla umístěna způsobem, který její snadné odstranění neumožňuje. I v tomto ohledu tedy napadené rozhodnutí obstálo.

V. e. Neprovedení administrativních úkonů při přejímce odpadů dne 6. 10. 2013

48. Dále je sporné, zda žalobkyně porušila bod 4. 1. provozního řádu při příjmu dodávky materiálu od společnosti ROBSTAV stavby dne 6. 10. 2013. Podle uvedeného ustanovení provozního řádu byla žalobkyně povinna provést kontrolu dokumentace o odpadu, vizuální kontrolu odpadu, jeho namátkovou kontrolu a zaznamenání podrobností o charakteru odpadu a okolnostech jeho dodávky. Žalobkyně tvrdí, že v daném případě k plnění uvedených povinností nepřistoupila, neboť dodaný materiál nebyl odpadem, ale vedlejším produktem podle § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Pokud by toto tvrzení žalobkyně bylo pravdivé, nebyl by materiál vůbec odpadem, a tedy by se na něj nemohly vztahovat povinnosti související s přejímkou odpadů.

49. Součástí správního spisu jsou výsledky měření předložené žalobkyni společností ROBSTAV stavby, z nichž vyplývá, že materiál nepřekračoval žádnou z limitních hodnot

škodlivých látek, které jsou stanoveny pro využívání odpadů na povrchu terénu dle vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu. Žalovanému je třeba přisvědčit v tom, že nepřekročení uvedených limitních hodnot ještě neznamená, že materiál není odpadem, bylo však povinností žalovaného prokázat a zdůvodnit, že materiál nesplňoval definiční znaky vedlejšího produktu podle § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Žalovaný se v této úvaze omezil na jediný argument, a sice že materiál nemohl splňovat při nejmenším podmínku § 3 odst. 5 písm. b) zákona o odpadech, tedy že je zajištěno další využití věci, neboť jeho využití bylo v rozporu se stavebním povolením.

50. K tomu je třeba zaprvé uvést, že pokud by využití materiálu skutečně bylo v rozporu se stavebním povolením, nejednalo by se o nenaplnění definičního znaku podle § 3 odst. 5 písm. b) zákona o odpadech, nýbrž podle § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech, tedy že další využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy. Při zkoumání tohoto kritéria by skutečně bylo namístě posoudit, zda žalobkyně dodaný materiál využila v souladu s dodatečným stavebním povolením Městského úřadu Rokycany, o němž byla řeč výše. Jak ovšem soud již uvedl, ve výroku tohoto dodatečného stavebního povolení je výslovně počítáno s tím, že žalobkyně bude ukládat odpady na povrchu terénu. Pokud je žalobkyně takto oprávněna ukládat odpady, tím spíše by bezpochyby směla stejným způsobem ukládat vedlejší produkt. Opět platí, že zcela obecné stanovisko stavebního úřadu ze dne 26. 8. 2014, dle něž k provozu zařízení nebylo vydáno žádné souhlasné rozhodnutí podle stavebního zákona, nemůže na uvedeném zjištění nic změnit. Pokud žalovaný v dalším řízení nezjistí další konkrétní skutečnosti, které by zvrátily závěr, že dodatečné stavební povolení z roku 2009 bylo v rozhodné době platné, bude muset dospět k závěru, že žalobkyně materiál dodaný společností ROBSTAV stavby zpracovala v souladu se zákonem.

51. Neshledá-li žalovaný v pokračujícím řízení nenaplnění jiného kritéria pro posouzení materiálu jako vedlejšího produktu podle § 3 odst. 5 zákona o odpadech, bude muset dospět k závěru, že materiál nebyl odpadem, a tedy se na něj povinnosti žalobkyně související se zpracováním odpadů nevztahovaly.

V. f. Pochybení při vedení evidence přijímaných odpadů

52. Dále bylo žalobkyni kladeno za vinu, že porušila bod 5. provozního řádu, neboť nevedla dostatečné záznamy o nakládání s přijímanými odpady, a to konkrétně s výše uvedenou dodávkou materiálu od společnosti ROBSTAV stavby, a dále s komunálním odpadem přijatým v blíže nezjištěné době v roce 2013. K materiálu dodanému společností ROBSTAV stavby lze pouze odkázat na výše uvedené závěry. Pokud se v pokračujícím řízení potvrdí, že se nejednalo o odpady, ale o vedlejší produkt, jak tvrdí žalobkyně, bude namístě dospět k závěru, že se na dodávku tohoto materiálu monitorovací povinnost žalobkyně nevztahovala.

53. Ve vztahu ke komunálnímu odpadu přijatému v zařízení v průběhu roku 2013 naopak žalobkyně neuvedla nic, co by závěry žalovaného zpochybňovalo. Za vinu jí bylo kladeno, že o přijetí tohoto odpadu a jeho osudu nebyl učiněn žádný záznam do provozního deníku zařízení. To žalobkyně nijak nezpochybnila a omezila se na tvrzení, že s komunálním odpadem bylo naloženo v souladu se zákonem, neboť byl odvezen na skládku. Toto tvrzení, i kdyby bylo prokázáno, však nic nemění na skutečnosti, že

žalobkyně porušila své evidenční povinnosti. Ohledně této části skutku tedy napadené rozhodnutí taktéž obstálo.

54. Konečně byla žalobkyně sankcionována za to, že porušila bod 7. 1. provozního řádu, neboť do provozního deníku nezapisovala údaje o registračních značkách vozidel přivážejících odpad. K této části skutku však žalobkyně uvedla pouze tolik, že i sám žalovaný uznal, že se nejedná o porušení „*ve své podstatě natolik závažné*“. Nízká závažnost skutku, v tomto případě navíc jen jeho dílčí části, ovšem nevede automaticky k závěru, že správní delikt nebyl spáchán. Zohledněno by takové zjištění mohlo být jen v úvaze o výši uložené sankce.

V. g. Výše uložené pokuty

55. Z výše uvedených závěrů je zřejmé, že rozhodnutí žalovaného musí být zrušeno pro nezákonnost. Jelikož však závěr žalovaného o spáchání správního deliktu obstál, pokud se jedná o část skutku, který byl žalobkyni kladen za vinu, lze předpokládat, že v pokračujícím řízení bude po revizi skutku uložena pokuta znovu. Za těchto okolností soud považoval za vhodné vypořádat i žalobní bod namítající nezákonnost úvahy žalovaného o výši uložené pokuty.

56. Podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech se při stanovení výše pokuty „*přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození*“. V nyní projednávané věci je nesporné, že poškození životního prostředí nebylo prokázáno, a je tedy třeba primárně vycházet ze závažnosti jeho ohrožení. Správní orgán I. stupně na str. 29 a 30 svého rozhodnutí uvedl následující: „*ČIŽP přihlédla také k tomu, že odpady byly využity kontrolovanou osobou na pozemcích v těsné blízkosti dálnice D5, z hlediska ochrany přírody se tak nejednalo o nijak významnou lokalitu. Odpady, které byly využity k terénním úpravám, byly převážně interního charakteru, což by mělo zaručovat nízkou vyluhovatelnost a tedy snížený vliv na životní prostředí. Z těchto důvodů ČIŽP nebude stanovovat nápravné opatření Na druhou stranu kvalita těchto materiálů pro použití na povrchu terénu byla prokázána pouze pro část uložených odpadů. U další části uložených odpadů, pro které nebyly zkoušky provedeny, nelze mít za to, že nemohou mít např. v budoucnu z hlediska uložených odpadů vliv na využití lokality a její environmentální kvalitu.*“ Žalovaný se v odůvodnění svého rozhodnutí bezesbytku se závěry správního orgánu I. stupně ohledně míry ohrožení životního prostředí ztotožnil.

57. Z uvedené úvahy jednoznačně vyplývá, že správní orgány ohledně hlavního kritéria pro uložení pokuty stanoveného zákonem dospěly k závěru, že závažnost ohrožení životního prostředí byla relativně nízká. Závažnosti ohrožení svědčil jen značný rozsah nezákonného nakládání s odpady a určitá míra nejistoty ohledně všech charakteristik odpadů. Za takovéto situace se však správní orgány dopustily nezákonnosti při správním uvážení, pokud uložily velmi vysokou pokutu ve výši jedné poloviny nejvyšší zákonné sazby, tedy 5 000 000 Kč. Pokud zákonodárce správním orgánům stanovil jednoznačné hlavní kritérium, podle kterého má být stanovena výše pokuty, a správní orgány toto kritérium vyhodnotily jako poměrně málo závažné, byly povinny uložit pokutu relativně nízkou.

58. Nemůže obstát ani argumentace uvedená v obou rozhodnutích správních orgánů, dle níž žalobkyně nezákonným nakládáním s odpady ušetřila částku přesahující 7 000 000 Kč, což je při uložení pokuty třeba zohlednit. Lze připustit, že při stanovení výše sankce lze zohlednit i jiná kritéria, než hlavní zákonné kritérium; to vyplývá z použití

slova zejména v § 67 odst. 2 zákona o odpadech. V žádném případě však nelze za pomoci těchto dodatečných kritérií zcela zvrátit posouzení kritéria hlavního. I kdyby tedy byla pravda, že žalobkyně svým nezákonným postupem ušetřila částku vypočítanou správními orgány, nemůže jí na základě této úvahy být uložena vysoká pokuta, byla-li zjištěna jen nízká závažnost ohrožení životního prostředí.

59. Navíc je třeba uvést, že v nyní projednávané věci je úvaha o výhodnosti protiprávního jednání žalobkyně zcela v rozporu se zjištěnými skutkovými okolnostmi. Žalobkyně totiž nebyla původcem odpadů, které v rozporu se zákonem zpracovávala. Pokud by se tedy deliktního jednání vůbec nedopustila, odpady by se do její dispozice nikdy nedostaly, a nebyla by tedy povinna je likvidovat. Nelze tedy dospět k závěru, že žalobkyně ušetřila hypotetické náklady na likvidaci odpadů v souladu se zákonem. Zohlednit by bylo možné výši zisku žalobkyně, kterého nezákonným jednáním dosáhla, avšak v tomto ohledu správní orgány žádná zjištění neučinily.

60. Uloží-li tedy správní orgány v pokračujícím řízení žalobkyni pokutu opětovně, budou při jejím stanovení povinny vycházet primárně z kritéria závažnosti ohrožení životního prostředí. Vzhledem k závěrům, které při posouzení tohoto kritéria již učinily, budou muset uložit pokutu podstatně nižší, než která byla uložena nyní napadeným rozhodnutím.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

61. Jelikož napadené rozhodnutí ohledně některých částí skutku, za něž byla žalobkyni uložena pokuta, neobstálo, zrušil je soud pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s. byla věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Správní orgány jsou v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. v dalším řízení vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

62. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. V nyní projednávané věci byla plně úspěšná žalobkyně. Její náklady tvoří jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení a podání návrhu ve věci samé. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($2 \times 3\,100 = 6\,200$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($2 \times 300 = 600$). Odměna advokáta tak činí 6 800 Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8 228 Kč. Spolu se soudním poplatkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 12. listopadu 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.

předsedkyně senátu