



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. ing. Silvie Svobodové v právní věci

žalobkyně: **DAKR spol. s r.o.,**
sídlem Třída Československé armády 210, Hranice 1 - Město

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

o žalobě proti správnímu rozhodnutí žalovaného,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 29. 8. 2016, č. j. 238/570/16, 8214/ENV/16 **se z r u š u j e a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 3 000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 29. 8. 2016, č. j. 238/570/16, 8214/ENV/16, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 18. 12. 2015, č. j.: ČIŽP/48/000/SR01/1509784.003/15/OHP.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 35 000 Kč dle § 25 odst. 7 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a to za správní delikt dle § 25 odst. 2 písm. a) citovaného zákona. Tohoto správního deliktu se žalobkyně měla dopustit tím, že provozovala stacionární zdroj znečišťování ovzduší uvedený v příloze č. 2 pod kódem 9.11 citovaného zákona, a to bez povolení k provozu vydaného příslušným orgánem ochrany ovzduší, kdy žalobkyně měla o toto povolení dle § 46 odst. 1 zákona požádat v termínu do 1. 9. 2013. Tím porušila povinnost provozovatele uvedenou v § 17 odst. 3 písm. a) zákona, tj. povinnost provozovat stacionární zdroj pouze na základě povolení provozu a v souladu s povolením provozu.
3. Žalobkyně se měla dále dopustit správního deliktu podle ustanovení § 25 odst. 2 písm. c) zákona tím, že jako provozovatelka zdroje „lakovna“ neohlásila prostřednictvím „Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností“ pro tento stacionární zdroj údaje Souhrnné provozní evidence za ohlašovací roky 2012, 2013 a 2014.
4. Předmětem sporu ve správním řízení se stala otázka, zda se na žalobkyni vztahovala ustanovení o povinnostech, jejichž porušení jí bylo vytýkáno, neboť tvrdila, že lakovna, kterou provozuje, nesplňuje parametry pro zařízení jako stacionární zdroj podle přílohy č. 2, pod kódem 9.11.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

5. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádával s odvolacími námitkami žalobkyně.
6. Žalobkyně namítala, že lakovna na práškové barvy, kterou provozuje, není stacionárním zdrojem podle přílohy č. 2, pod kódem 9.11 označeném „Nanášení práškových plastů“ dle zákona o ochraně ovzduší. Dovožovala z toho, že příloha č. 2 zákona má kapitolu 9. Označenou jako „Použití organických rozpouštědel“ a v bodě 9.11 – „Nanášení práškových plastů“, což je pojem velmi obecný a neodpovídá lakování práškovými barvami, které používá firma žalobkyně, kdy odpovídající název je prášková barva nebo prášková povlaková hmota. Žalobkyně vysvětlovala, že chemicky jde o směs speciálních pryskyřic, plniva a barvy, která je příbuzná částečně plastům a částečně barvám. Pojmu „Nanášení práškových plastů“ užitému v zákoně vyhovují technologické postupy - vířivé nanášení plastů a nanášení práškových plastů plamenem, což jsou zcela jiné druhy výroby. Uvedla, že úmyslem zákonodárce bylo vyjmenovat pouze ty stacionární zdroje, ve kterých jsou použita organická rozpouštědla. Žalobkyně předložila správnímu orgánu I. stupně podklady včetně Bezpečnostních listů použitých barev a sdělení dodavatele barev ohledně obsahu VOC v neměřitelném množství pod 0,1%. Žalobkyně namítala v odvolání, že správní orgán I. stupně nevycházel z předložených dokladů, ale nesprávně vyložil vyjádření žalobkyně k zahájení řízení, kdy zaměnil množství odpařitelných složek v použité práškové barvě za množství škodlivin VOC. Přitom převážnou část odpařitelných složek v použité práškové barvě tvoří voda. Proto povinnost žádat o povolení k provozu pro stacionární zdroje podle přílohy č. 2 pod kódem 9.11. je ryze formální. V tomto bodě není stanoven žádný spodní limit použitých organických rozpouštědel za rok, přestože většina jiných bodů to v kapitole 9 má uvedeno. Žalobkyně uvedla, že v její lakovně se nepoužívají žádná organická rozpouštědla, barvy neprodukuje žádné emise VOC a použití těchto barev je z hlediska ochrany ovzduší jednoznačně pozitivní krok. Poukázala na to, že stará lakovna mohla běžet bez dodatečného povolení, neboť byla neklasifikovaným zdrojem, na rozdíl od lakovny žalobkyně, která neprodukuje

žádné emise VOC a měla by být klasifikována jako stacionární zdroj, který vyžaduje povolení. Žalobkyně poukázala také na to, že dokud nemá pravomocně stanoveno, zda její zařízení je stacionárním zdrojem, nemůže podat žádost o povolení k provozu, a to i z toho důvodu, že u příslušného krajského úřadu je velké množství žádostí, které doposud nebyly vyřízeny, a to ani z roku 2003, kdy zákon vstoupil v platnost. Zákon uložil rozsáhlé administrativní povinnosti, ale stát nevytvořil podmínky pro to, aby tyto byly řádně vyřízeny, a tak by ani k současnému datu nebyla žádost žalobkyně zpracována. Žalobkyně měla za to, že správní orgán I. stupně se měl ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu (č. j. 6As 2/2007) zabývat materiální stránkou správního deliktu, tj. tím, jak závažné je ohrožení životního prostředí při naplnění dané skutkové podstaty. Lze předpokládat, že zákonodárce se rozhodl sankcionovat taková porušení právních předpisů, která sama o sobě představují určitou nebezpečnost a hypotetickou možnost ohrožení životního prostředí.

7. Žalobkyně dále v odvolání uplatnila námitky proti výši pokuty, kdy správnímu orgánu vytkla porušení zásady zákazu dvojího přičítání spočívajícím v tom, že v neprospěch žalobkyně bylo z hlediska závažnosti deliktu hodnoceno, že došlo k porušení jedné ze základních zákonných povinností provozovatelů stacionárních zdrojů, ačkoli jde již o samou skutkovou podstatu správního deliktu. Stejně spatřovala porušení zásady zákazu dvojího přičítání i v tom, že z hlediska způsobu spáchání deliktu bylo v její neprospěch hodnoceno, že žádost o povolení provozu měli podat do 31. 8. 2013, což je jako přítěžující okolnost uvedeno již v délce trvání protiprávního stavu. Oproti tomu ve prospěch žalobkyně nebylo hodnoceno, že znění zákona je neurčité, že od žalobkyně správní orgán obdržel Bezpečnostní listy a ujištění, že používané práškové barvy neobsahují organická rozpouštědla v měřitelném množství a že u žalobkyně již 18. 10. 2013 byla provedena kontrola, která byla uzavřena s výsledkem: bez závad. Žalobkyně tytéž výhrady vůči výši pokuty uplatnila vůči hodnocení hledisek spáchání správního deliktu i v případě správního deliktu, týkajícího se plnění ohlašovací povinnosti ohledně údajů souhrnné provozní evidence za rozhodná období.
8. Žalobkyně rovněž poukázala v odvolání na to, že v průběhu správního řízení se prokázalo, že omílací zařízení mezi stacionární zdroje nepatří, a proto je žalobkyně přesvědčena, že se to týká i práškové lakovny.
9. Žalovaný k odvolacím námitkám uvedl, že potřeba nového povolení byla vyvolána stanovením nových požadavků pro ochranu ovzduší v souvislosti se zákonem 201/2012 Sb. Žalobkyně však nový zákon nerespektovala a provozovala zdroje znečišťování ovzduší, aniž by podmínky provozu byly stanoveny. Žalovaný poukázal na to, že žalobkyni schází případná povolení i v době platnosti předchozího zákona č. 86/2002 Sb. a hlášení malých zdrojů na obci s rozšířenou působností. Žalovaný uvedl, že v kategorizaci stacionárních zdrojů není uveden žádný spodní limit znečišťujících látek, což znamená, že i jakékoliv malé množství znečišťujících látek znamená zařazení do kategorie „Nanášení práškových plastů“. Sankce jí nebyla uložena za to, jaké množství látek se odpařuje, ale za provozování zdroje bez povolení. Zásadním důkazem je osobní přiznání žalobkyně ve vyjádření ke správnímu řízení, kdy žalobkyně sama uznala, že nepožádala o povolení k provozu existujícího zařízení a že nepodávala hlášení pravděpodobně nulových emisí TOC. Žalovaný uvedl, že je nepravdivé tvrzení, že by ve spise chyběly bezpečnostní listy, které žalobkyně dodala, neboť jsou součástí spisu v části Protokol o kontrole.

10. Žalovaný k námitkám ohledně prvního správního deliktu, spočívajícím v provozu stacionárního zdroje bez povolení se dále v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval odvolacími námitkami žalobkyně ohledně výše pokuty, kdy zrekapituloval její výhrady, jaké skutečnosti byly a jaké nebyly v její prospěch hodnoceny a dále zrekapituloval to, jak se jednotlivým vyjádřením žalobkyně argumentačně postavil správní orgán I. stupně. Žalovaný přisvědčil žalobkyni v tom, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemělo být z hlediska výše pokuty hodnoceno porušení předmětné povinnosti v neprospěch žalobkyně. Nicméně, to nic nemění na faktu, že provoz zdroje bez povolení provozu je závažným porušením zákona. V ostatním žalovaný odkázal na závěry, v nichž se správní orgán I. stupně vypořádal s vyjádřením žalobkyně a vyvracel i námitku žalobkyně, že u předchozí kontroly nebyly zjištěny závady, když kontrola ze dne 18. 10. 2013 nebyla zaměřena na kontrolu zdrojů znečišťování ovzduší a neexistuje tedy spojitost mezi případem žalobkyně a případem, který projednával Krajský soud v Brně pod č. j. 62 Af 6/2014-75 na který žalobkyně v odvolání poukazovala.
11. K odvolacím námitkám ohledně druhého správního deliktu, spočívajícím v porušení ohlašovací povinnosti, žalovaný rovněž uznal, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně nemělo být z hlediska výše pokuty hodnoceno, že došlo k porušení jedné ze základních povinností provozovatelů stacionárních zdrojů. Nicméně opět konstatoval, že to nic nemění na faktu, že neohlášení údajů souhrnné provozní evidence je závažným porušením zákona. Žalobkyně nedoložila údaje, na jejich základě dospěla k závěru nulových ročních emisí, když oproti tomu ve vyjádření ve správním řízení uvedla, že za rok 2014 spotřebovali 2,292 kg práškových barev, což při podílu 0,4% odpařitelných složek představuje teoretickou maximální roční produkci ve výši 9,2 kg odpařitelných složek za rok. Správní orgán I. stupně tak pokládal za doložené, že při provozu zdroje lakovna vznikají emise těkavých organických látek, přičemž zákonodárce ve vyhlášce č. 415/2012 Sb. stanovil pro stacionární zdroj „Nanášení práškových plastů“ specifický emisní limit TOC týkající se vypalování. Ačkoliv je tento limit stanoven při roční spotřebě práškových plastů nad jednu tunu, je zde popsána těkavá organická látka (TOC) jako znečišťující látka charakteristická pro tento zdroj.
12. Žalovaný uvádí, že vysvětlení prvoinstančního orgánu k výši pokuty je možné respektovat. Přisvědčil však žalobkyni v tom, že prvoinstanční orgán nevhodným způsobem formuloval některé body, když uváděl výčet negativních stránek jednání žalobkyně. Žalovaný však zhodnotil, že se nejedná o dvojí přičítání, neboť o tom svědčí téměř bagatelní výše pokuty vzhledem k závažnosti správního deliktu. Neplnění povinnosti stanovených zákonem je dle žalovaného považovat za ohrožení zájmu společnosti v oblasti životního prostředí. Má za to, že spáchání správního deliktu žalobkyní bylo prokázáno a sankce byla uložena oprávněně.
13. Z uvedených důvodů rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí.

III. Žaloba

14. Žalobce v podané žalobě nesouhlasil jak se závěry o naplnění skutkové podstaty správních deliktů, tak s výší uložené pokuty.
15. Žalobní námitky ke znakům skutkové podstaty správního deliktu.
16. Žalobkyně odmítla kategorizaci, že by lakovna práškových barev „DAKR“ byla stacionární zdrojem uvedeným pod kódem 9. 11. přílohy č. 2 zákona č. 201/2012Sb.

Žalobkyně tvrdí, že v lakovně práškových barev „DAKR“ se žádná organická rozpouštědla vůbec nepoužívají. Zde se pevná prášková barva nanese na kovové součástky a potom při teplotě cca 180°C tato barva polymeruje a vytvoří kompaktní povrch. Správní orgány obou stupňů přesto zařadily lakovnu „DAKR“ mezi zdroje, kde se organická rozpouštědla používají, a sankcionují „DAKR“ za nedodržení povinností, které mají provozovatelé zařízení s použitím organických rozpouštědel. Úvaha správních orgánů, že při procesu práškového lakování by mohly vznikat nějaké emise TOC (těkavá organická látka) nijak neodůvodňuje zařazení lakovny „DAKR“ mezi zařízení, kde se používají organická rozpouštědla. Pojem TOC je podstatně širší, jde o jakékoliv organické látky či jejich směsi, které mají schopnost se odpařit. Organická rozpouštědla jsou pouze jednou z mnoha podmnožin TOC. To, že se může odpařit nějaké množství TOC, žádným způsobem neprokazuje, že se v zařízení používají organická rozpouštědla. Jelikož prokázání, že se v práškové lakovně „DAKR“ používají organická rozpouštědla je nezbytné k dovození odpovědnosti žalobce a jelikož se žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s odvolací námitkou, že se v zařízení žádná organická rozpouštědla nepoužívají, má žalobkyně za to, že rozhodnutí žalovaného trpí vadou nedostatku důvodů a nepřezkoumatelnosti.

17. Žalobkyně namítá, že již v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podrobně popsala, z jakého důvodu je nesprávný závěr, že lakovna může vyprodukovat až 9,2 kg TOC ročně. V odvolání vysvětlila, že podstatná část z objemu 9,2 kg odpařitelných látek tvoří voda, přičemž podíl organických těkavých látek je blízký nule (viz rovněž dále). Závěry správních orgánů obou stupňů jsou však založeny na nesprávném skutkovém zjištění, že lakovna mohla v rozhodném období vyprodukovat až 9,2 kg těkavých organických látek ročně, což je dezinterpretací vyjádření žalobkyně, aniž by správní orgány učinily vlastní skutkový závěr o emisi těkavých látek do ovzduší a v jakém množství.
18. Žalobkyně s odkazem na citaci textu svého odvolání namítala, že žalovaný ve svém rozhodnutí nedostatečně vypořádal její odvolací námitky a předložené důkazy – Bezpečnostní listy a vyjádření dodavatele barev o tom, že tyto obsahují jen neměřitelné množství organických odpařitelných látek. Rovněž v odvolání uvedla, že veškeré práškové barvy, které v lakovně používá, se vytvrzují polymerací, při které nedochází k úbytku hmoty. Prášková barva mění nevratně svou strukturu změnou své molekulární stavby a nikoliv rozpouštěním, či jakoukoliv jinou funkcí organických rozpouštědel. Proto není možné tuto lakovnu zařadit do přílohy č. 2 zákona, kapitola 9. Použití organických rozpouštědel bod 9.11 Nanášení práškových plastů dle zák. 201/2012Sb., přílohy 2, kapitoly 9 - Použití organických rozpouštědel. Žalobkyně uvedla, že s odvoláním opětovně předložila doklady, na které se ve svém vyjádření v řízení před správním orgánem 1. stupně odvolávala. Poukázala na to, že dodavatel barev uvádí ve svém vyjádření celkový podíl odpařitelných složek v barvě obsažených, což zahrnuje i proces polymerace. V Bezpečnostních listech výrobce uvádí, jakým konkrétním platným normám, směrnícím a nařízením použité práškové barvy vyhovují a za jakých podmínek byly posuzovány. Posouzení, zda použité práškové barvy při polymeraci emitují škodlivinu VOC, je pro rozhodnutí podstatné. Žalovaný přesto v napadeném rozhodnutí nevyšel z předložených dokladů, ale stanovil množství škodlivin VOC v použitých práškových barvách dezinterpretací jejího vyjádření k zahájení správního řízení a nepodloženou spekulací, že za určitých podmínek by mohl být obsah škodlivin jiný. Správní orgán zaměnil 9,2 kg odpařitelných složek v použité práškové barvě ve vyjádření žalobkyně za 9,2 kg škodlivin VOC zmíněných v rozhodnutí správního orgánu 1. stupně.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

19. Žalobkyně dále uvádí, že klasické lakovny, používající skutečně organická rozpouštědla, jsou stacionárním zdrojem podle přílohy č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. až v případě, že spotřebují ročně alespoň 600 kg organických rozpouštědel. Pokud spotřebují 599 kg organických rozpouštědel, nejsou stacionárním zdrojem podle zákona, nemusí žádat povolení k provozu ani každoročně zasílat hlášení o produkci emisí. Prášková lakovna „DAKR“ spotřebuje za rok max. 2.200 kg práškových barev, které obsahují zbytky těkavých organických látek v množství maximálně 0,1%, tj. max. 2,2 kg. Pokud by měla vypalovací pec provozní odvětrání a veškeré těkavé organické látky by se při vypalování barvy odpařily do venkovního ovzduší, což není možné ani teoreticky, tak by vznikly emise TOC 2,2 kg za rok. Pro ilustraci roční poplatek za znečištění ovzduší 2,2 kg TOC činí 4,40 Kč (2000 Kč za tunu TOC). Pro doplnění žalobkyně uvedla, že prášková lakovna „DAKR“ nemá žádný provozní výfuk nebo komín do venkovního ovzduší, který by ovzduší mohl případnými emisemi škodlivin znečišťovat a tak je množství 2,2 kg TOC za rok jen ilustrativní, pro případ, že by prášková lakovna „DAKR“ provozní výfuk, či komín měla.
20. K argumentaci žalovaného, že v kategorizaci stacionárního zdroje dle kódu 9.11 není uveden žádný limit znečišťujících látek, žalobkyně uvádí, že pro zařazení do kategorie nanášení práškových plastů je nutné splnit podmínku, že se v zařízení nanáší práškové plasty a že se v zařízení používají organická rozpouštědla. Žalovaný se ve svém rozhodnutí nijak nevypořádal s faktem, proč práškovou barvu použitou v lakovně „DAKR“ prohlašuje za práškové plasty a jak došel ke skutečnosti, že se v zařízení používají organická rozpouštědla.
21. To zda vznikají emise TOC nemá pro zařazení mezi stacionární zdroje podle přílohy č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. žádný význam. Žalobkyně již v odvolání namítala, že pojem „práškové plasty“ byl do zákona převzat transpozicí pramenů práva EU. Angličtina pro práškové barvy nikde nepoužívá výraz práškové plasty. V České republice asi dva dodavatelé pro své barvy používají pojem práškové plasty, a tak se správní orgány domnívají, že lakovna DAKR nanáší práškové plasty. To, co je skutečné nanášení práškových plastů žalobkyně doložila k odvolání v příloze č. 4. Pojem práškové plasty v právu EU nemůže znamenat práškové barvy, protože se jedná o zcela jiný pojem. Žalovaný se s touto námitkou nijak nevypořádal.

Žalobkyně poukázala na to, že dle napadeného rozhodnutí bylo zásadním důkazem osobní přiznání žalobkyně ve vyjádření ke správnímu řízení, v němž uvedla, že v případě práškové lakovny porušila zákon v tom, že nepožádala o povolení k provozu existujícího zařízení a že nepodávala hlášení pravděpodobně nulových emisí TOC. Tento „zásadní důkaz“ však jen prokazuje, že se žalobkyně v době zahájení správního řízení skutečně domnívala, a to na základě sdělení pracovníků ČIŽP, že porušila zákon tím, že měla podat žádost o povolení k provozu a podávat hlášení, přestože jí výrobce lakovny i dodavatel barev ujišťovali, že zařízení nevyžaduje žádné povolení k provozu z hlediska ochrany životního prostředí. Na skutečnost, že se v lakovně žádná organická rozpouštědla nepoužívají, žalobkyně upozornila ihned po zahájení kontroly (viz příloha č. 7, strana I). Po prověření všech stanovisek a dokladů však žalobkyně dospěla k názoru, že lakovna emise TOC neprodukuje a organická rozpouštědla se v ní nepoužívají, proto není stacionárním zdrojem podle přílohy č. 2 zákona č. 201/2012 Sb., a není tedy povinna žádat o povolení k provozu ani podávat roční hlášení nulových emisí. Uvedený „zásadní důkaz“ neprokazuje, že v lakovně se používají organická rozpouštědla nebo práškové plasty, že

lakovna produkuje měřitelné množství emisí, a tedy, že je stacionárním zdrojem ve smyslu přílohy č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Vyjádření žalobkyně zpočátku správního řízení nezbavilo správní orgány povinnosti, aby prokázaly, že žalobkyně provozovala právě takové zařízení, které podléhalo registrační povinnosti. Jestliže správní orgány dovodily odpovědnost žalobkyně na základě uvedeného tvrzení a nezabývaly se tím, zda společností provozované zařízení definici stacionárního zdroje naplňuje či nikoli, jedná se o flagrantní porušení zákonnosti postupu správního orgánu při dokazování.

22. Žalobkyně dále oponovala argumentaci žalovaného o spekulacích a nepravdách žalobkyně, kdy žalobkyně v odvolání použila přirovnání, že by emisním zdrojem byla i žena, která si lakuje nehty. Žalobkyně s odkazem na nulovou spodní hranici emise v zákoně poukázala i na možnost výkladu, že zdrojem emisí může být i činnost zubaře, který používá vytvrditelné plomby z plastových prášků, i každá žena, která si lakuje nehty. Jestliže není stanovena spodní hranice, potom jakékoliv i malé množství znamená zařazení do kategorie nanášení práškových plastů. Při odlakování či lakování nehtů se navíc v některých případech organická rozpouštědla skutečně používají a mají zde určité funkce. V tomto kontextu lze opětovně uvést, že správní orgány se vůbec nezabývaly tím, zda byla naplněna nejen formální stránka správního deliktu, ale také stránka materiální, a tedy zda jednání žalobkyně bylo společensky škodlivé. Jestliže přitom zákonodárce odlišuje materiální stránku od stránky formální, připouští, že mohou existovat situace, kdy sice „formálně“ je nutno považovat všechny znaky skutkové podstaty deliktu, jak vyjádřeny v příslušné normě, za naplněné, kdy však současné jednání reálně nikomu neškodí ani nikoho neohrožuje, a musí být tedy posouzeno jako právně konformní (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 Afs 74/2007-140). Žalobkyně v případě práškové lakovny vycházela z vyjádření dodavatele technologie lakovny a dodavatele barev, kteří jí ujistili, že lakovna žádné emise do ovzduší neprodukuje a jedinou škodlivinou je síran barnatý z hlediska hygieny práce a nemá žádný vztah k čistotě ovzduší, což bylo doloženo i fakticky Bezpečnostními listy. Žalobkyně tedy nemohla postřehnout, že prášková lakovna je stacionárním zdrojem v kapitole Použití organických rozpouštědel, protože práškové lakovny práva jejich používání vylučují.
23. Žalobkyně proto odmítá závěr správních orgánů, které zařazují práškovou lakovnu „DAKR“ do stacionárních zdrojů Příloha 2. zákona č. 201/2012 Sb., do skupiny - Použití organických rozpouštědel. Namítá, že v rozhodnutí „ČIŽP“ ani v napadeném rozhodnutí nebylo nijak zdůvodněno, proč je lakovna „DAKR“ zařazována do stacionárních zdrojů, kde se používají organická rozpouštědla, když se zde prokazatelně žádná organická rozpouštědla nepoužívají.
24. Žalobní námitky ke stanovení výše pokuty
25. Žalobkyně namítá, že i při úvaze o výši pokuty správní orgány obou stupňů zaměnily vyjádření žalobkyně k zahájení správního řízení, kde bylo uvedeno, že v barvách, které lakovna DAKR“ spotřebovala za rok, je celkem 9,2 kg odpařitelných látek. Z vyjádření výrobce barev jasně vyplývalo, že tyto odpařitelné látky jsou tvořeny převážně vzdušnou vlhkostí. Vzdušná vlhkost tedy voda ve formě páry není organická látka, a proto ji není možné prohlašovat za TOC (těkává organická látka).
26. Žalobkyně je přesvědčena, že výrok o výši pokuty je nutno považovat za svévolný a zcela vybočující z mezí správního uvážení. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí připustil, že orgán prvního stupně „nevhodným způsobem formuloval některé body, když

uváděl výčet negativních stránek jednání odvolatele“, dospěl však zcela bez ohledu na pravidla logického usuzování k závěru, že se v daném případě přesto nejedná o dvojí přičítání, o čemž má dle žalovaného svědčit téměř bagatelní výše pokuty vzhledem k závažnosti správního deliktu. S argumentem, že některé skutečnosti byly žalobci přičteny k jeho tíži na dvou místech, a některé mu byly přičteny k tíži, přestože se o přitěžující okolnosti nejedná, se však žalovaný v odůvodnění napadaného rozhodnutí vůbec nevypořádal. Žalobkyně namítá, že nelze nevhodné formulace o okolnostech v neprospěch žalobkyně užíte v rozhodnutí správního orgánu 1. stupně, jimiž byla porušena zásada dvojího přičítání, uznat za oprávněné, protože pokuta je téměř bagatelní. Uvedený postup je zcela v rozporu s pravidly logického vyvozování, a tedy v rozporu s požadavkem na řádné a konzistentní odůvodnění výše pokuty a na soulad výroku s odůvodněním rozhodnutí.

27. Žalobkyně s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. č. j. 4 As 51/2007-68) uvedla, že stanovení výše pokuty je sice výsledkem správního uvážení správního orgánu, avšak výše uložené pokuty musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, který nepřipouští rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.
28. Oba správní orgány jako jeden z důvodů udělení pokuty ve výši 35 000 Kč uvedly, že oba správní delikty představují závažné porušení zákona. Žalobkyně má za to, že uvedená tvrzení postrádají jakoukoli argumentační hodnotu a jedná se toliko o „bezobsažně“¹ formulace, které správní orgány kopírují z jednoho rozhodnutí do druhého bez jakékoli vazby na konkrétní skutkové okolnosti. K uvedenému závěru vede žalobce mj. fakt, že správní orgány označily za jednu ze základních povinností kromě nesplnění ohlašovací povinnosti rovněž nepodání hlášení podle § 25 odst. 2 písm. c) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Úvahy, proč právě tuto povinnost považují správní orgány za základní (nutně tedy v protikladu k jiným povinnostem stanoveným zákonem), a proč tuto skutečnost kladou žalobkyni k tíži, však v rozhodnutích chybí. Je přitom navíc nutno akcentovat, že při posuzování závažnosti správního deliktu nemá být hlavním kritériem skutková podstata deliktu, nýbrž především intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 37/2007-119). Intenzita skutkových okolností je přitom v daném případě zanedbatelná (shledá-li soud, že vůbec došlo ke spáchání deliktu).
29. Dle žalobkyně správní orgán prvního stupně neměl 2 x v neprospěch žalobce hodnotit dobu, po kterou trval údajně protiprávní stav, přičemž stejně tak je zcela nepřipadné, aby správní orgán uváděl, že se nejedná o pochybení zcela formálního charakteru (pokud by se o takové pochybení jednalo, nebyla by naplněna materiální stránka deliktu nebo by se jednalo o polehčující okolnost), neboť toto nemůže být posouzeno jako přitěžující okolnost. Správní orgán měl naopak ve prospěch žalobce hodnotit, že se z jeho strany jedná eventuálně o neúmyslné jednání založené na ujištění dodavatele barev (v podobě Bezpečnostních listů), že barvy neobsahují látky ohrožující ovzduší.
30. Žalobkyně namítá, že pokuta 35 000 Kč je vysoká a není bagatelní. Žalobkyně poukazuje na statistiku ČIŽP, kterou v příloze dokládá k množství a výši pokut udělených v oblasti ochrany ovzduší v r. 2014 (503 pokut ve výši 16.775.000 Kč), což představuje průměrnou pokutu ve výši 33.350 Kč. Pokuta udělená žalobkyni ve výši 35.000 Kč je nadprůměrná. Žalobkyně předpokládá, že by měly být nadprůměrně trestány správní delikty, kdy dojde k průmyslovým haváriím, či nejsou dodržovány emisní limity vypouštěných škodlivin,

tedy případům kdy je životní prostředí skutečně poškozeno, anebo neplní administrativní povinnosti provozovatelé zdrojů, které skutečně nějaké zaznamenané emise škodlivin produkují. Pokud by měla lakovna „DAKR“¹ provozní odvětrání, tak by vyprodukovala za rok v nejhorsím případě 2,2 kg TOC, což představuje poplatek za znečištění ovzduší 4,40 Kč za rok.

IV. Vyjádření žalovaného

31. Žalobkyně vypouštěním znečišťujících látek do ovzduší zasahuje do úrovně kvality ovzduší a jakékoliv emise úzce souvisí s možným ovlivněním lidského zdraví a životního prostředí. Ustanovením zákonů, resp. pravomocným rozhodnutím orgánu ochrany ovzduší, jsou stanoveny maximální úrovně znečištění a také další povinnosti provozovatele v souladu se současnou legislativou. Některé z nich však žalobce jednoznačně porušil. Způsoby, jakými došlo k porušení zákona, byly předmětem skutkových zjištění orgánu I. stupně a jsou ve spisové dokumentaci dokladovány. Žalovaný skutková zjištění a jejich následnou právní kvalifikaci podrobně rozebral v odůvodnění rozhodnutí o odvolání a plně na ně odkazuje. Žalovaný je přesvědčený, že zodpověděl všechny námitky žalobce v odvolání, i když je žalobce opakuje i v žalobě a ze strany žalobce se jedná pouze o účelové a málo konkrétní spekulace.
32. Žalovaný odmítl tvrzení žalobkyně, že lakovna žalobkyně není stacionární zdroj uvedený pod kódem 9.11. přílohy č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. Uvedl, že zákon o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb., stanovil nové povinnosti provozovatelů zdrojů znečišťování ovzduší a konkretizoval pravidla přechodu provozu na nové podmínky. Vyjde - li nový zákon, je povinností provozovatele se s ním seznámit a reagovat na změny v něm uvedené. Toto žalobkyně dle názoru žalovaného neučinila, nový zákon zcela ignorovala a provozovala zdroje znečišťování ovzduší, aniž by jí podmínky provozu vůbec mohly být stanoveny. Přitom v rámci prvoinstančního řízení i odvolacího řízení jí bylo podáno také vysvětlení, že v kategorizaci není uveden žádný spodní limit znečišťujících látek a jakékoliv i malé množství znamená zařazení do kategorie nanášení práškových plastů. Důležitým důkazním faktem, je její osobní písemné přiznání v rámci správního řízení, kdy uvádí, že zákon v případě práškové lakovny porušila v tom, že nepožádala o povolení k provozu existujícího zařízení a že nepodávala hlášení pravděpodobně nulových emisí TOC, v tomto považovala zahájení správního řízení za oprávněné. Za konečný důkaz zařazení žalovaný považuje také skutečnost, že žalobkyně podala žádost o povolení provozu zdroje s datem 2. 11. 2016 ke kompetentnímu orgánu Krajskému úřadu Olomouckého kraje, který zařadil inkriminovaný zdroj znečišťování ovzduší do stejné kategorie, jako ČIŽP a žalovaný, tedy pod kód 9.11. přílohy č.2 zákona č. 201/2012 Sb.
33. K výši pokuty žalovaný uvedl, že se ztotožnil s úvahou správního orgánu 1. stupně, nicméně mu vytkl nepřesnosti ve formulování, které však neměly žádný vliv na stanovení výše pokuty, zejména co se týká údajného dvojího přičítání. V dalším se prvoinstanční orgán a žalovaný řídili především ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu cit.: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Zde prvoinstanční orgán až na hranici preferoval polehčující okolnosti a dospěl k výši 35 000 Kč. (Obdobné případy BIOMEDICA, spol. s r.o. 50 000,- Kč, HASPO, spol. s r.o. 50 000,- Kč, M.L.S. Holice, spol. s r.o. 50 000,- Kč.).

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

34. Žalovaný uvedl, že správní orgány obou stupňů postupovaly v řízení tak, že byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tj. zcela v intencích ust. § 3, § 50 odst. 3 ve spojení s ust. § 51 odst. 1 správního řádu. V řízení bylo provedeno řádné dokazování, které nade všechnu pochybnost prokázalo spáchání správního deliktu žalobcem. Žalovaný v rámci odvolacího správního řízení učinil závěr, že prvoinstanční orgán řádně posoudil veškeré okolnosti v souvislosti s uložením pokuty a dospěl k velmi nízké částce při dolní hranici rozpětí, když zákonodárce stanovil za správní delikt ve smyslu § 25 odst. 2 písm. a) sankci až do výše 10 000 000 Kč. Žalovaný si za tímto závěrem stojí, pokutu možno považovat za mírnou a pouze výchovné povahy.
35. Žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Replika žalobkyně

36. Žalobkyně opakovaně v replice uvedla, že doložila Bezpečnostními listy, že se nejedná o práškové plasty a proto lakovna DAKR není stacionární zdroj "Nanášení práškových plastů" uvedený pod kódem 9.11. přílohy č. 2, zákona č. 201/2012 Sb. To, zda je žalobcem používaná prášková barva plastem, by měl žalovaný prokázat chemickým složením. Chemie je exaktní věda a určování jednotlivých prvků a sloučenin nelze provádět diskuzemi, tvrzeními či domněnkami. Důvodem podání žádosti o povolení provozu ke krajskému úřadu nebylo zjištění, že barvy se změnilly na plasty, ale riziko, že by Česká inspekce životního prostředí mohla žalobkyni udělit podstatně vyšší pokutu za opakovaný správní delikt nebo zakázat provoz lakovny, což by znamenalo přerušení výroby ve firmě do pravomocného rozhodnutí soudního sporu a škody v řádu desítek milionů Kč.

VI. Posouzení věci městským soudem

37. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 sb., soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí. (§ 75 odst. 1 s.ř.s.)
38. Žaloba je důvodná.
39. Z hlediska logiky uplatněných žalobních bodů se soud nejprve zabýval námitkami zpochybňujícími naplnění skutkové podstaty správních deliktů dle § 25 odst. 2 písm. a) a c) zákona o ochraně ovzduší.
40. K uvedeným námitkám soud vyšel z následující, relevantní právní úpravy.
41. Podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší ve znění platném v rozhodné době právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která je provozovatelem stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu, se kromě deliktů uvedených v odstavci 1 dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 17 odst. 3 písm. a) provozuje stacionární zdroj bez povolení provozu nebo v rozporu s ním.

Podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší ve znění platném v rozhodné době provozovatel stacionárního zdroje je povinen uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroj a činnosti nebo technologie související s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, které mají vliv na úroveň znečištění, v souladu s podmínkami pro provoz tohoto stacionárního zdroje stanovenými tímto zákonem, jeho prováděcími právními předpisy a výrobcem.

Podle § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší ve znění platném v rozhodné době provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu je, kromě povinností uvedených v odstavci 1, dále povinen provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu.

Podle § 25 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší ve znění platném v rozhodné době právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která je provozovatelem stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu, se kromě deliktů uvedených v odstavci 1 dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 17 odst. 3 písm. c) nevede nebo neuchovává po stanovenou dobu provozní evidenci nebo neohlásí údaje souhrnné provozní evidence podle § 17 odst. 3 písm. c).

Podle § 17 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně ovzduší ve znění platném v rozhodné době provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu je, kromě povinností uvedených v odstavci 1, dále povinen vést provozní evidenci o stálých a proměnných údajích o stacionárním zdroji, popisujících tento zdroj a jeho provoz a o údajích o vstupech a výstupech z tohoto zdroje a každoročně do 31. března ohlašovat údaje souhrnné provozní evidence za předchozí kalendářní rok prostřednictvím integrovaného systému ohlašovacích povinností podle jiného právního předpisu; provozní evidenci je povinen uchovávat po dobu alespoň 3 let v místě provozu stacionárního zdroje tak, aby byla k dispozici pro kontrolu.

Podle § 2 písm. e) zákona č. 201/2012 Sb. se pro účely tohoto zákona rozumí stacionárním zdrojem ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesu.

Příloha č. 2 zákona č. 201/2012 Sb. vyjmenovává jednotlivé stacionární zdroje. V kapitole „Použití organických rozpouštědel“ je pod kódem 9.11. uvedeno „Nanášení práškových plastů.“

42. Soud posoudil věc takto:

43. Pro zodpovězení otázky, zda se žalobkyně dopustila uvedených správních deliktů, je stěžejním posouzení charakteru lakovny „DAKR“ a dále její kategorizace dle přílohy 2 zákona o ochraně ovzduší. Vzhledem k tomu, že žalobkyni byla uložena pokuta za provoz stacionárního zdroje bez povolení, je nejprve nezbytné vycházet z definice stacionárního zdroje uvedené v ust. § 2 písm. e) a dále i v ust. § 17 odst. 1 a § 17 odst. 3 písm. a) a c) cit. zákona, podle nichž by předmětná lakovna musela splňovat definiční znaky stacionárního zdroje, technické jednotky či činnosti, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat nebo mít vliv na úroveň znečištění ovzduší. Stacionárním zdrojem tedy je určité technické zařízení či činnost, které také musí splňovat podmínku ohrožení čistoty ovzduší tím, že je způsobilé být zdrojem znečišťování ovzduší nebo mít vliv na úroveň znečišťování ovzduší. Takovým zdrojem v různé podobě, u nichž zákonodárce předpokládá vliv na čistotu ovzduší, je dle přílohy 2, kódu 9. „Použití organických rozpouštědel“, jež je dále kategorizováno v dílčích kódech, kde pod dílčím kódem 9.11. je uvedeno „Nanášení práškových plastů“. Je pravdou, že tento zdroj emisí není, na rozdíl od zdrojů v jiných dílčích kódech limitován určitým množstvím spotřeby organických rozpouštědel, nicméně lze dovodit, že tento zdroj či činnost vykazuje jako definiční znak „použití organických rozpouštědel“.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

44. Žalobkyně je postižena pokutou *ve správním trestání*, proto bylo nezbytné nadevší pochybnost vyjasnit, zda lakovna „DAKR“ je skutečně zdrojem znečišťování ovzduší dle přílohy č. 2, kódu 9.11, tj. zda provádí „Nanášení práškových plastů“ a zda tento provoz využívá organická rozpouštědla, případně v jakém množství a zda tedy má vliv na úroveň znečištění čistoty ovzduší. Soud si je vědom toho, že posouzení povahy provozu žalobkyně lze očekávat při posouzení žádosti žalobkyně o povolení provozu dle § 41 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší a mělo by být předmětem povolení vydávaného krajským úřadem dle § 11 odst. 2 písm. d) cit. zákona, jehož nedostatek je žalobkyni kladen za vinu, nicméně nelze opominout, že v této věci žalobkyně nebyla uloženou pokutou postižena za míru znečišťování ovzduší, ale za nesplnění úvodních zákonných povinností vyžádat si povolení k provozu dle § 41 odst. 6 zákona a souvisejících povinností ohlašovat údaje souhrnné provozní evidence. Povaha protiprávního jednání žalobkyně (nepožádání o povolení, provoz bez povolení, neohlášení údajů) tak předurčuje, že je nezbytné zabývat se nejprve tím, zda žalobkyně je tím provozovatelem, na kterého dopadají zákonné povinnosti dle § 41 odst. 6 ve spojení s citovanými ustanoveními § 25, § 17 a přílohy 2, kódu 9.11, tj. zda provozuje stacionární zdroj určitého charakteru a určité kategorie.
45. Podle § 41 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší ve znění platném v rozhodné době provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu, který byl uveden do provozu před nabytím účinnosti tohoto zákona a který nemá vydané povolení podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona č. 86/2002 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, musí požádat o povolení provozu podle tohoto zákona do 1 roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.
46. Uvedené zákonné ustanovení zakládá zákonnou povinnost provozovatele stacionárního zdroje požádat o vydání povolení ve vazbě na období předcházející účinnosti zákona č. 210/2012 Sb., o ochraně ovzduší, jak z hlediska doby uvedení do provozu, tak z hlediska velikosti stacionárního zdroje, neboť odkazuje na ust. § 17 odst. 1 písm. d) dříve platného zákona o ochraně ovzduší.
47. Protože žalobkyně je trestána a podstatou správních deliktů, jichž se měla dopustit, je především provoz stacionárního zdroje bez povolení v důsledku nepodání žádosti o povolení dle § 41 odst. 6 zákona, nelze se vyhnout zjištění a posouzení, zda jednání žalobkyně splňuje veškeré definiční znaky protiprávního jednání ve smyslu všech shora v citovaných právních předpisech, počínaje od vymezení toho, zda lakovna „DAKR“ naplňuje znaky stacionárního zdroje dle § 2 a přílohy 2, kódu 9.11 cit. zákona a zda tedy na žalobkyni dopadá povinnost dle ust. § 41 odst. 6 i s ohledem na její provoz před nabytím účinnosti zákona č. 210/2012 Sb. Z ust. § 41 odst. 6 cit. zákona je totiž zřejmé, že cílem tohoto ustanovení je postihnout případy zdrojů, které dle předchozí právní úpravy nebyly povoleny (tj. nevztahovala se na ně povinnost mít povolení). V dané věci z žádných podkladů ani z hodnocení žalovaného nevyplývá, zda žalobkyně potřebovala či proč žalobkyně nepotřebovala povolení dle předchozích předpisů.
48. Posouzení charakteru a kategorie lakovny „DAKR“ jako stacionárního zdroje, který znečišťuje nebo může znečišťovat ovzduší a jakým způsobem, městský soud v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jako výchozí skutečnost pro trestní kvalifikaci jednání žalobkyně postrádá. V rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jakož i dílčím protokolu o průběhu kontroly ze dne 16. 7. 2015 je sice podrobně popsáno zařízení lakovny, její vybavení, technologické postupy a funkčnost lakovny v jejich jednotlivých stádiích provozu, není však vymezeno, o jak velký stacionární zdroj se jedná, zda používá

organická rozpouštědla s vlivem do ovzduší a v jakých podmínkách, které by mohly ovlivnit kvalitu ovzduší. To přesto, že správní orgán 1. stupně v popisu provozu zjistil a zaznamenal, že zařízení na omezování emisí není na stacionárním zdroji instalováno, kdy i dílčí protokol o průběhu kontroly ze dne 16.7.2015 zaznamenává, že stacionární zdroj nemá definovaný výduch do vnějšího ovzduší ani nainstalované zařízení na měření emisí a měření emisí se neprovádí, což by mělo navodit potřebnost zjištění, proč tomu tak je. Správní orgán rovněž u zařízení žalobkyně z hlediska skutkového i právního odlišil část strojního zařízení pro omílání, u kterého upustil od kategorizace jako stacionárního zdroje a část lakovna, u níž kategorizaci dle přílohy 2, kódu 9.11 seznal. Přes vyjádření žalobkyně k zahájení správního řízení ze dne 22. 9. 2015, v níž žalobkyně předestřela užití práškových barev, podíl odpařitelných látek blízkých nule s odkazem na Bezpečnostní listy a zprávu výrobce o VOC (Volatile Organic Compounds) – těkavé organické sloučeniny, se správní orgán 1. stupně s tímto vyjádřením vypořádal pouze tak, že okázal na definici těkavých organických látek (TOC) dle § 2 písm.) m cit. zákona a na hypotézu o těkavosti této látky za konkrétních podmínek užití. Tyto konkrétní podmínky však ve vztahu k předmětnému provozu ve zdroji lakovna, s přihlédnutím ke skutkovým zjištěním ohledně provozu tohoto zdroje a k argumentaci žalobkyně o používání práškových barev nikterak neosvětlil a nevyjádřil se ani k zásadnímu aspektu – použití organických rozpouštědel předvídaných kategorizací v kódu 9.11 zákona. Povahu a použití práškových barev neposoudil ani z hlediska vybraných výrobků, v nichž jsou používána organická rozpouštědla dle přílohy 7 části 1 vyhl. č. 415/2012 Sb. Závěr o naplnění správního deliktu provozu lakovny bez povolení (tj. o povinnost žalobkyně požádat o povolení dle § 41 odst. 6 zákona) správní orgán 1. stupně, ostatně jak stvrdil i žalovaný v napadeném rozhodnutí a vyjádření k žalobě, opřel zásadně o přiznání žalobkyně při zahájení správního řízení, že se dopustila protiprávního jednání, a o její uznání oprávněnosti zahájení správního řízení. Toto přiznání, jehož okolnosti žalobkyně ostatně v podané žalobě vysvětluje, však nemůže být průkazem o naplnění znaku skutkové podstaty správního deliktu, jestliže z celého řízení před správními orgány obou stupňů je zřejmé, že žalobkyně povinnost, za kterou jí byla uložena pokuta, rozporovala a svými vyjádřeními i důkazy předloženými v obou stupních řízení dokládala způsob provozu lakovny a změnu jejího provozu od ukončení provozu klasické lakovny v r. 2000, kdy používané barvy neprodukuji žádné emise VOC (viz bod 2 odvolání).

49. Přes uvedené se žalovaný s odvolacími námitkami žalobkyně a jí předloženými důkazy náležitě nevypořádal a převzal hodnocení správního orgánu 1. stupně založeném na přiznání žalobkyně, na hypotetickém předpokladu těkavých organických látek z rozpouštědel za určitých podmínek a ve svém rozhodnutí se převážně zabýval odkazem na právní předpisy zakládající povinnosti provozovatele stacionárního zdroje, aniž by tento stacionární zdroj podle přílohy č. 2 zákona skutkově a právně posoudil. Ani žalovaný nevyjasnil podstatu zařazení lakovny „DAKR“ jako stacionárního zdroje, na nějž dopadá povinnost dle § 41 odst. 6 zákona, její kategorizaci jako zdroje používajícího organická rozpouštědla a jako vybraného výrobku, u něhož vyhl. č. 415/2012 Sb. stanoví určitou míru znečišťování ovzduší, čímž by bylo nepřímě potvrzeno zařazení lakovny pod kód 9.11 přílohy 2 zákona o ochraně ovzduší. Žalovaný nad rámec rozhodnutí správního orgánu 1. stupně a v nelogickém sledu úvah na místo toho, aby skutkově postavil na jisto, zda lakovna „DAKR“ používá organická rozpouštědla a produkuje znečišťující látky do ovzduší, uvedl, bez vypořádání důkazů předložených žalobkyní, přímo právní úvahu, že v kategorizaci stacionárních zdrojů dle zákona není uveden žádný spodní limit

znečišťujících látek. Tato odpověď však nevypovídá o skutkové tvrzení uváděná a dokládána žalobkyní, čímž z hlediska výchozí otázky – kvalifikace lakovny „DAKR“ jako stacionárního zdroje zpochybňuje závěry správního orgánu 1. stupně ve vztahu k oběma správním deliktům. Je sice pravdivé odůvodnění žalovaného, že žalobkyni nebyla uložena pokuta za to, jaké množství látek se odpařuje, ale za povolování zdroje bez povolení, ale aby toto platilo, musely by správní orgány náležitě vypořádat oponentní tvrzení žalobkyně a odůvodnit, že žalobkyně je provozovatelem povinným požádat o povolení, což souvisí s posouzením, zda její zařízení – lakovna je stacionárním zdrojem, používajícím organická rozpouštědla ve smyslu § 2 písm. n) a nemá nulové emise látek TOC dle § 2 odst. m) cit. zákona, ovlivňující kvalitu ovzduší.

50. Soud znovu zdůrazňuje, že žalobkyně byla postižena pokutou v řízení o správním deliktu, uplatní se tedy zásady správního trestání včetně zásady vyšetřovací, náležitého zjištění skutkového stavu věci, posouzení jednání žalobkyně nade vší pochybnost, a to jak z hlediska formálních znaků správního deliktu, tak i materiálního znaku – nebezpečnosti z hlediska chráněných zájmů.
51. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (sp. zn. 8 As 17/2007, sp. zn. 8 Afs 74/2007) vyslovil, že: *„k trestnosti správního deliktu nepostačuje, že jednání po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Kromě formálních znaků deliktního jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu, a jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem. Materiální stránka protiprávního jednání se tak i v případě správních deliktů musí projevit nejen při stanovení výše sankce, ale již při posuzování trestnosti právně závadného jednání.“*
52. V uvedeném smyslu městský soud neodhlíží od toho, že porušení administrativního pořádku (zde neopatrění povolení provozu stacionárního zdroje, nepodání hlášení) může naplnit materiální znaky deliktu, neboť není-li ze strany příslušných orgánů státu kontrolováno dodržování právních předpisů týkajících se ochrany životního prostředí, hrozí nebezpečí vzniku poruchy. Nicméně z pouhého naplnění formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu ohrožení životního prostředí ještě nelze automaticky, bez dalšího posouzení, dovozovat naplnění materiálního znaku – závažnosti hrozby poruchy. K materiálnímu znaku souvisejícímu opět s posouzením charakteru lakovny a s vypořádáním námitek žalobkyně o tom, že povlaky s práškových barev mají jinou technologii povrchové úpravy a při vytvrzování v pecích se prakticky neuvolňují žádné těkavé látky, se správní orgány nevypořádaly.
53. Aby žalovaný dostál náležitému hodnocení, bylo zapotřebí, aby postavil najisto, zda je zařízení žalobkyně – lakovna stacionárním zdrojem dle přílohy 2, kódu 9.11 zákona o ochraně ovzduší a z jakých důvodů, případně za jakých okolností je zapotřebí, aby žalobkyně disponovala povolením provozu a podávala potřebná hlášení.
54. Odůvodnění napadeného rozhodnutí v přezkumném řízení je ve smyslu skutečností požadovaných právními předpisy a zásadami správního trestání nedostatečné a rezignuje na náležité posouzení odvolacích námitek žalobce včetně předložených důkazů. Uvedené vady řízení, spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a v tom, že se žalovaný námitkami žalobkyně a jím předloženými důkazy nezabýval, mají vliv i na to, že soud neměl ani podmínky pro náležitý přezkum správního uvážení ohledně výše pokuty.

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.

55. Podle § 26 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, době trvání protiprávního stavu a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
56. Uvedená hlediska bylo třeba vzít v úvahu i u nyní posuzovaných správních deliktů.
57. Správní orgán se při ukládání sankcí musí důsledně řídit podmínkami stanovenými v zákoně. Tato činnost správního orgánu je důležitá pro spravedlivé a správné ukládání sankcí. Jedná se o tzv. zásadu zákonnosti, na kterou, v rámci principů správního trestání, navazuje zásada individualizace sankce. Ta spočívá v tom, že druh sankce, případně kombinace s jinou sankcí, a její výměra musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu. Tyto zásady byly již v minulosti konstatovány soudní judikaturou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005-66).
58. Při ukládání sankce je správní orgán povinen zabývat se všemi okolnostmi, které zákon stanovuje či předpokládá, a podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke které okolnosti přihlédl a ke které nikoliv. Nepostačuje, že stanovená výše sankce je v rozpětí, kterou zákon připouští, ale rozhodnutí musí být přezkoumatelné i se zřetelem k tomu, zda a jak byla vzata v úvahu jednotlivá hlediska v zákoně stanovená (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 20/2005-66).
59. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce všemi hledisky uvedenými v ustanovení § 26 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší zabývat a odůvodnit úvahy, které jej ke stanovení konkrétní výše sankce vedly. Ustanovení § 26 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší tedy stanovuje kritéria, na základě kterých se určuje závažnost správního deliktu, ke kterým správní orgán musí přihlídnout při určení druhu sankce a její výměry. Tato kritéria správní orgán 1. stupně ve svém rozhodnutí sice postupně posuzoval, avšak ve své správní úvaze k jednotlivým hlediskům se nepřipustně odchýlil posuzováním okolností, které naplňovaly samotnou podstatu správního deliktu. Předně z hlediska závažnosti správních deliktů v neprospěch účastníka uváděl porušení základních povinností provozovatele, tj. skutečnosti naplňující samotnou podstatu správních deliktů a činil tak i v rámci hlediska - trvání protiprávního stavu, ačkoliv shledaný administrativní protiprávní stav nastal a skončil k termínům, s nimiž zákon spojuje splnění požadovaných povinností. Úvaha o době trvání protiprávního stavu tak byla učiněna nikoliv v rámci hlediska závažnosti deliktu (doba znemožnění výkonu správního dohledu) ale zaváděla k samotné podstatě protiprávní činnosti. Došlo tak k porušení zásady dvojího přičítání a k úvahám, které nebyly odůvodněny v souladu s jednotlivými hledisky stanovenými zákonem.
60. Uvedené nezákonnosti při odůvodňování výše ukládané sankce nenapravit ani žalovaný v napadeném rozhodnutí. Ten sice připustil, že v neprospěch účastníka řízení byly uvedeny skutečnosti, které být uvedeny neměly, přesto ponechal výši pokuty nezměněnou s odkazem na pouze bagatelní výši pokuty. Takový postup je v rozporu s tím, že správní uvážení musí být v každém rozhodnutí zdůvodněno způsobem, který nepřipouští rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu. Řádné odůvodnění ukládané sankce dle jednotlivých zákonných hledisek s přihlédnutím k dalším okolnostem protiprávního jednání je v případě správního trestání základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci

považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné. Napadené rozhodnutí o odvolání nenapravuje nesprávnou úvahu, jen přebírá výši pokuty, aniž by bylo možné, vysledovat, proč nikoliv nevhodné, ale nesprávné uvážení správního orgánu 1. stupně ve vytýkaných skutečnostech nemělo vliv na výši pokuty a jaké úvahy žalovaného vyvážily nesprávnost dvojího přičítání či hodnocení délky protiprávního stavu tak, že výše pokuty zůstala stejná. Odůvodnění odkazem jen na bagatelní výši pokuty není v souladu s ust. § 26 odst. 2 cit. zákona.

61. Z uvedeného tedy vyplývá, že dalším důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí je nezákonnost při aplikaci hledisek pro správní úvahu o výši pokuty správním orgánem 1. stupně i žalovaným. Odstranění uvedené nezákonnosti však závisí na znovu projednání sankční odpovědnosti žalobkyně pro nedoloženost některých dílčích zjištění ohledně plnění jejích zákonných povinností.

VII. Závěr

62. Na základě všech shora uvedených skutečností soud napadené rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1. zrušil pro vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s., spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí u vytýkaných jednání, žalobkyně nemá dostatečnou oporu ve skutkových a právních úvahách správních orgánů a vyžaduje náležité vypořádání námitek a důkazů žalobkyně, případně nové hodnocení jednání žalobkyně z hlediska výše pokuty. Soud proto dle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaný odstraní vytýkané nedostatky a znovu ve věci rozhodne.
63. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení v souladu s ustanovením § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán.
64. Soud rozhodoval v této věci bez jednání, protože k tomu byly dány procesní podmínky podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) a § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť soud především zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, které měly vliv na zákonnost rozhodnutí.
65. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla věci úspěch, soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení, kterou představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 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. 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.

Praha 30. ledna 2019

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje V. B.