



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci žalobce: **UBK KB spol. s r.o.**, se sídlem Tisová 21, Březová, zastoupeného Mgr. Barborou Musilovou, advokátkou spolupracující s Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s.r.o., se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2017, č.j. 1452/ZZ/17-2,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 13. 4. 2017, č.j. 1452/ZZ/17-2, a rozhodnutí Městského úřadu Aš ze dne 22. 12. 2016, č.j. MUAS/34764/2016/OŽP/P, ve znění opravného usnesení ze dne 4. 1. 2017, č.j. MUAS/322/2017/OŽP/P, s e z r u š u j í a v ě c s e v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 21.423,- Kč k rukám jeho zástupkyně Mgr. Barbory Musilové do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Rozhodnutím ze dne 22. 12. 2016, č.j. MUAS/34764/2016/OŽP/P, Městský úřad Aš, odbor životního prostředí, uložil žalobci podle § 66 odst. 2 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

o odpadech“), pokutu ve výši 20.000,- Kč za porušení ustanovení § 20 písm. d) zákona o odpadech, kterého se účastník řízení dopustil tím, že jako poslední provozovatel skládky odpadů S-OI na p. p. č. 572/1, p. p. č. 596/5 a p. p. č. 595/2 v k.ú. Verněřov u Aše nemá odpady, které se na skládce nacházejí, zabezpečené před nežádoucím znehodnocením, odcizením a únikem.

Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně se žalobce odvolal.

Rozhodnutím ze dne 13. 4. 2017, č.j. 1452/ZZ/17-2, Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, odvolání žalobce zamítl a odvoláním napadené rozhodnutí Městského úřadu Aš, odboru životního prostředí ze dne 22. 12. 2016, č.j. MUAS/34764/2016/OŽP/P, potvrdil.

Dosavadní řízení před správními orgány je rekapitulováno z pohledu správních orgánů ve výše uvedených rozhodnutích správního orgánu prvního stupně a odvolacího správního orgánu a z pohledu žalobce na str. 3 až 7 podané žaloby (odst. 4 až 33).

Žalobce používá pro Městský úřad Aš zkratku „MěÚ“, pro Krajský úřad Karlovarského kraje zkratku „KÚ“, pro rozhodnutí Městského úřadu Aš ze dne 22. 12. 2016, č.j. MUAS/34764/2016/OŽP/P, zkratku „Rozhodnutí MěÚ“, pro rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 13. 4. 2017, č.j. 1452/ZZ/17-2, zkratku „Rozhodnutí KÚ“ a pro p. p. č. 572/1, p. p. č. 596/5 a p. p. č. 595/2 v k.ú. Verněřov u Aše zkratku „Pozemek“.

II. Žalobní body

Nesprávně a neúplně zjištěný skutkový stav věci [odst. 34 až 50 žaloby]

V této části žaloby žalobce poukazuje na to, že MěÚ byl při kontrole, jak jsou ve vztahu k jakékoli skládce v k.ú. Verněřov u Aše dodržovány právní normy a rozhodnutí správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství, povinen v první řadě bezvadně vymezit a identifikovat předmět a místo kontroly a ověřit její skutečný stav. Z Rozhodnutí MěÚ však nelze seznat a přezkoumat, kde skutečně ve vztahu k hranicím současných pozemků p. č. 572/1, p. č. 596/5 a p. č. 595/2 v k.ú. Verněřov u Aše a ve vztahu k celému povrchu dotčenému činností dle zákona o odpadech provedl MěÚ místní šetření, ani co přesně zjistil.

V rámci přípravy a provedení místního šetření byl MěÚ povinen seznámit se přesně se zněním všech relevantních rozhodnutí a dokumentů vydaných na úseku nakládání s odpady v daném území a s jejich prostřednictvím určenými prostorovými a kvalitativními parametry zařízení, která byla dle těchto rozhodnutí na příslušných pozemcích umístěna. Takováto rozhodnutí, která žalobce uvádí na str. 8 žaloby, však žalovaný, jakož i předtím MěÚ, při svém rozhodování zcela pominul.

V důsledku uvedeného není na jisto postaveno, kde přesně MěÚ prováděl svá místní šetření z hlediska režimu stavebního a odpadového, jakož i z hlediska určení pozice skládky/skládek a územní působnosti relevantních správních rozhodnutí. Již tím MěÚ znemožnil, aby jakákoli další skutková zjištění, resp. závěry, a to včetně zjištění stavu příslušné skládky, předmětů umístěných na určité skládce a případně jejich vlastností a

původu, mohly být považovány za relevantní. Žalovaný však tuto vadu postupu MěÚ ignoruje.

MěÚ neučinil ani příslušné skutkové zjištění o povaze a druhu předmětů (odpadů), které (pokud vůbec) na skládce (a to buď skládce S-OI či skládce TKO) našel, když prověřoval podnět ohledně řadu let neoplocené skládky S-IO ve Vernéřově. Bez tohoto konkrétního skutkového zjištění nemohl MěÚ učinit jakékoli úvahy ve vztahu k případnému vlivu těchto blíže nekonkretizovaných předmětů (potažmo odpadů), ani ohledně povahy opatření k vyloučení znehodnocení, odcizení či úniku předmětů (ani ohledně potřebnosti nějakých opatření). O možnosti určení adresáta povinnosti k provedení takových opatření nemluvě. Již tím, že MěÚ takto neuvažoval, znemožnil, aby jakákoli další skutková zjištění, resp. závěry mohly být považovány za relevantní. Přesto MěÚ činí kategorické závěry. Žalovaný to však ignoruje a skutkové závěry MěÚ posvěcuje.

Ačkoli žalobce například poukázal na to, že povrch tělesa uhtnul a zahrnul zeminou, nebylo to ze strany uvedených správních orgánů vůbec považováno za podstatné. Pokud se před tím na místě vyskytovaly nějaké volné předměty, pak tímto postupem ze strany žalobce byly tyto zabezpečeny před znehodnocením, odcizením či únikem.

Zajisté není možno dovozovat povinnost dle § 20 písm. d) zákona o odpadech paušálně, automaticky a na cokoli, co se kdy snad mohlo nacházet v místech šetření MěÚ. Rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2006, č.j. 437/ZZ/06, a ze dne 1. 6. 2009, č.j. 1688/ZZ/09, nasvědčují tomu, že poslední vrstva skládky (pod nahrnutou zeminou) vznikla z inertních odpadů. Je tedy otázkou, zda by vůbec přicházelo v úvahu (s ohledem na povahu druhu odpadu - inertního odpadu, který mohl být na skládce dle příslušných rozhodnutí v minulosti ukládán), že by mohly být tyto předměty (eventuálně odpady) znehodnoceny, odcizeny či že by mohly uniknout. Žalobce se domnívá, že tomu tak není (viz níže).

Žalobce není na místě řadu let jakkoli činný a neprobíhá tam ukládání odpadů. MěÚ, jakož i žalovaný zcela nesprávně nepovažoval tuto skutečnost za relevantní pro rozhodnutí ve věci, když uvedl, že povinnost dle § 20 písm. d) zákona o odpadech stíhá žalobce jako posledního provozovatele skládky. Žalovaný, jakož i předtím MěÚ však v této souvislosti zcela pominul, že dle posledně vydaného rozhodnutí k provozování skládky neprobíhala v místě skládky Vernéřov u Aše žádná činnost.

Již v řízení před MěÚ žalobce opakovaně namítal, že protokoly o místních šetřeních nemají náležitosti vyžadované zákonem. V Rozhodnutí MěÚ je k tomu uvedeno, že o tom rozhodne nadřízený orgán v případném odvolacím řízení. Žalovaný tak ovšem neučinil a otázkou zákonnosti protokolů a tedy i přípustností jejich použití se vůbec nezabýval.

Žalobce má za to, že výše popsané nedostatky týkající se nesprávného a neúplného zjištění skutkového stavu samy o sobě zakládají nutnost zrušit pro nedostatek důvodů Rozhodnutí KÚ a Rozhodnutí MěÚ, neboť skutková zjištění jsou pro rozhodnutí ve věci zcela nedostatečná a dle názoru žalobce neumožňují přijmout rozhodnutí o tom, že žalobce spáchal správní delikt, který je mu kladen za vinu.

Nesprávné právní posouzení věci [odst. 51 až 89 žaloby]

V odst. 51 až 59 žaloby [*Výrok Rozhodnutí KÚ, pokud jde o vymezení skutku, je neurčitý*] žalobce namítá, že Rozhodnutí MěÚ nesplňuje požadavky kladené na výrok správního rozhodnutí, neboť neobsahuje jasné vymezení skutkových okolností údajného pochybení žalobce, tj. jeho času, místa ani způsobu jeho spáchání.

Požadavky na výrok sankčního rozhodnutí jsou vymezeny např. v rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 8. 11. 2001, sp. zn. 30 Ca 394/99, publ. pod č. 901/2001 Soudní judikatury ve věcech správních, a v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2006, č.j. 6 As 23/2005-66, a ze dne 30. 5. 2008, č.j. 4 As 21/2007-80. Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, a proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost zločinů a přečinů (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

Tyto požadavky je nezbytné aplikovat i na Rozhodnutí MěÚ. Tímto rozhodnutím bylo totiž jednak deklarováno, že se žalobce porušením povinnosti dle § 20 písm. d) zákona o odpadech dopustil správního deliktu, jednak mu za dané deliktní jednání byla uložena pokuta. Žalovaný však v rozporu se zákonem uvedené nedostatky Rozhodnutí MěÚ ignoroval, čímž způsobil nezákonnost Rozhodnutí KÚ.

V odst. 60 až 75 žaloby [*Žalobce není adresátem povinnosti dle § 20 písm. d) zákona o odpadech*] žalobce namítá, že adresátem povinnosti může být v daném případě výlučně subjekt, který je skutečně provozovatelem zařízení k odstraňování odpadů, a to na základě rozhodnutí vydaného žalovaným v souladu s § 14 odst. 1 zákona o odpadech, kterým mu byl udělen souhlas právě (i) k provozování zařízení k odstraňování odpadů a (ii) s provozním řádem zařízení k odstraňování odpadů.

V přezkoumávané věci žalovaný žalobci souhlas ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech nevydal. Pokud by se tak stalo, nepochybně by v řízení byla taková skutečnost správními orgány reflektována. Zákon o odpadech rozlišuje mezi odstraňováním odpadů a využíváním odpadů. Souhlas k využívání odpadů nelze v žádném případě považovat za souhlas k odstraňování odpadů. Žalovaný žalobci nikdy nevydal souhlas k provozování zařízení k odstraňování odpadů. S jedinou výjimkou (uhutnění a zahrnutí tělesa skládky zeminou) žalobce nebyl na Pozemku nijak činný. Pakliže žalovaný zastává stanovisko, že jde o provozování zařízení k nakládání s odpady, i když fakticky žádná činnost dle zákona o odpadech na Pozemku neprobíhá, pak musel MěÚ i žalovaný vyjít z předpokladu, že provozování zařízení na Pozemku nastalo již dnem právní moci jeho rozhodnutí ze dne 1.6.2009, č.j. 1688/ZZ/09 - souhlas k provozování zařízení k využívání odpadů. To však odporuje podmínkám obsaženým v uvedeném rozhodnutí, neboť jeho účinnost byla podmíněna vydáním stavebního povolení na příslušnou stavbu, avšak toto povolení nikdy vydáno nebylo.

Žalovaný nesprávně vykládá slovní spojení „zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem“, jakož i samotný pojem odpad. Povinnost zabezpečit odpady předpokládá, že odpady mají jisté vlastnosti, ohledně nichž vůbec připadají v úvahu

rizika nežádoucího znehodnocení, odcizení a úniku. Nebude-li možné takové vlastnosti konstatovat, bude vyloučeno uvažovat o povinnosti, která má důsledky takových vlastností reflektovat. Slovo „nežádoucí“, omezující obecný význam slova znehodnocení, zcela nepochybně odráží skutečnost, že i odpady mohou být využitelné zejména jako surovina. Ne jakýkoli skutečný odpad může být ještě znehodnocen, a tedy vždy bude velmi záležet na všech individuálních okolnostech a vyústění jejich působení z hlediska možnosti vyslovit, že nastal případ způsobilosti konkrétního odpadu být objektem procesu či vlivu ústího v jeho nežádoucí znehodnocení. Přiměřeně tento přístup platí pro možnost konstatovat možnost odcizení a ovšem i reálnost takového rizika. A přiměřeně je třeba takto přistupovat ke slovu únik, konsekvencím a konotacím jeho užití v normativním textu. Předmětem úniku může být nepochybně jen substance schopná v konkrétním místě stávající adjustace toto místo či prostor zcela opustit či změnit samovolně či působením vnějších vlivů. Lze si tak představit zejména odpady, které jsou tekuté, které mají plynnou složku nebo jsou kupř. sypké. Uvedené však na skládce ve Vernéřově u Aše nemohlo s ohledem na povahu a druh odpadů (tj. inertní odpady) a dále s ohledem na provedené uhuštění povrchu skládky nastat. Rozhodnutí MěÚ, které se s touto skutkovou okolností řádně nevypořádalo, jakož i Rozhodnutí KÚ, které toleruje deficit Rozhodnutí MěÚ vyvolané nepochopením příslušné části ustanovení § 20 písm. d) a § 3 odst. 1 zákona o odpadech, je proto třeba považovat za nesprávné a nezákonné.

Správný není ani závěr žalovaného, že je naprosto irrelevantní hodnotit v tomto řízení, v jaké konkrétní fázi ze tří zákonem o odpadech předpokládaných fází provozu se nachází skládka / skládky na Pozemku.

Žalobce odkazuje rovněž na příslušnou judikaturu Ústavního soudu a zejména na zásadu proporcionality, na kterou je nutno brát ohled jak při interpretaci zákona o odpadech, tak při aplikaci jeho ustanovení na posuzovaný případ. Smyslem této zásady je připustit pouze takový zásah veřejné moci do základních práv a svobod, který je přiměřený ke sledovanému cíli (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2013 sp. zn. I ÚS 2485/13). Výklad či aplikace zákona o odpadech, jaké jsou zřejmé z Rozhodnutí MěÚ a Rozhodnutí KÚ, by podle přesvědčení žalobce takovým testem proporcionality neprošly, resp. jsou s touto zásadou v příkrém rozporu.

Žalobce tudíž trvá na tom, že MěÚ, resp. žalovaný dospěl k nesprávnému závěru o tom, že pro neplnění povinnosti dle § 20 písm. d) zákona o odpadech lze uložit žalobci jako údajnému poslednímu provozovateli skládky ve Vernéřově u Aše sankci za příslušný správní delikt. Zákon o odpadech dle názoru žalobce neumožňuje, a to ani při jeho analogické aplikaci, vyžadovat plnění jím stanovených povinností vůči subjektu, který nevykonává žádnou činnost ve smyslu tohoto zákona a nedisponuje za účelem jejího výkonu příslušným rozhodnutím. Dle názoru žalobce není přípustné, aby MěÚ, resp. žalovaný řešil deficity zákona o odpadech (pokud jde o absenci stanovení povinností poslednímu provozovateli skládky v případě, kdy zde není ani platné povolení k výkonu činností dle tohoto zákona) užitím rozšiřujícího výkladu zákona o odpadech či jeho analogickou aplikací ve vztahu k subjektu, který nevykonává žádnou činnost dle tohoto zákona.

Dále se žalobce vyjadřuje k nesplnění povinnosti rekultivace dle rozhodnutí Okresního národního výboru v Chebu, odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství, ze dne 16.

7. 1985, č.j. 844/VLH/85-201 (odst. 76 a 77 žaloby), k tzv. opomenutým důkazům (odst. 78 až 84 žaloby) a k opomenutí vyřízení námítky podjatosti (odst. 85 žaloby).

V závěru žaloby žalobce sumarizuje, že žalovaný aprobuje zásadní vadu Rozhodnutí MěÚ, když potvrzuje uložení pokuty za to, že se žalobce dopustil správního deliktu dle 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech mj. tím, že „*nečiní v dostatečné míře taková opatření, která by zamezila přístupu cizích osob, zvěře do zařízení*“. Nejenže nejde o jednání, které by mohlo představovat porušení zákona o odpadech, ale toto žalovaným ignorované konstatování znamená rozpor mezi odůvodněním správního rozhodnutí a jeho výrokovou částí a způsobuje nezákonnost rozhodnutí jako celku. Ze všech podaných důvodů je žalobce přesvědčen, že Rozhodnutí KÚ i Rozhodnutí MěÚ jsou nepřezkoumatelná a nesprávná i v dílčích závěrech a že vydání těchto rozhodnutí předcházelo nesprávný postup uvedených správních orgánů ve správním řízení.

V **replíce** žalobce uvedl zejména to, že v současné době není a ani v době provedení kontroly ze strany Městského úřadu v Aši nebyl provozovatelem žádného zařízení k odstraňování odpadů, tj. skládky v k.ú. Verněřov u Aše, tzn. nedisponuje žádným platným povolením k jakékoli činnosti na této skládce. Již sama tato skutečnost postačuje pro závěr, že žalobce nemůže odpovídat za správní delikt dle § 66 odst. 2 písm. d) zákona o odpadech spočívající v neplnění povinnosti dle § 20 písm. d) tohoto zákona, neboť není naplněna skutková podstata tohoto deliktu, a to pokud jde o subjekt deliktu.

Žalovaný, jakož i předtím Městský úřad v Aši neprovedl žalobcem navržené důkazy, a to přesto, že tyto směřovaly k vyvrácení závěrů Městského úřadu v Aši o naplnění skutkové podstaty správního deliktu. Postup správního orgánu, který bez dalšího odůvodnění označil návrh žalobce na doplnění dokazování za neúčelný, považuje žalobce za nesprávný. Dle názoru žalobce je správní orgán povinen postupovat ve věci tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, přičemž je povinen zjišťovat jak skutečnosti svědčící v neprospěch, tak ve prospěch účastníka řízení. Zdůvodnění žalovaného, že správní orgán měl za prokázanou skutkovou podstatu deliktu, a proto se zjišťováním dalších skutečností a prováděním dalších důkazů nezabýval, proto považuje žalobce rovněž za nesprávné a odporující základním zásadám správního řízení.

III. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Ve vyjádření k žalobě Krajský úřad Karlovarského kraje uvedl, že v postupu správního orgánu prvního stupně neshledal žádné závažnější pochybení, jež by opodstatňovalo postup žalovaného podle § 90 odst. 1 správního řádu.

MěÚ Aš, jak vyplývá z protokolu o místním šetření, provedl šetření na pozemcích p. p. č. 572/1, p. p. č. 596/5 a p. p. č. 595/2 v k. ú. Verněřov u Aše. Není v technických ani časových možnostech úředníka, provádějícího místní šetření, zapsat jím projitou trasu dle např. GPS souřadnic. Z místa byla pořízena fotodokumentace.

Je pravda, že žalobce již na místě není nijak činný, ale to ho nezabavuje povinnosti starat se o své zařízení dle zákona o odpadech. Kdyby žalovaný přistoupil na argumentaci žalobce, že když není činný, nemusí zabezpečit odpady před jejich znehodnocením, únikem či

odcizením, potom by *ad absurdum* mohlo dojít k tomu, že jakýkoliv provozovatel skládky by ji po zahrnutí zeminou opustil bez následné péče. Zabezpečení, monitoring a následná péče by se přesunula na majitele pozemků či stát či jiný subjekt.

Zákon o odpadech taxativně vyjmenovává tři fáze skládky, přičemž každá fáze musí mít schválený provozní řád. Předmětná skládka měla schválený provozní řád na první fázi skládky. O další nikdy žalobce nezažádal. Ustanovení § 20 zákona o odpadech jasně hovoří o jejich zabezpečení a nepřipouští jakoukoliv úvahu ohledně jejich vlivu na životní prostředí.

Žalovaný posoudil všechny dokumenty ve správním spise a došel k závěru, že všechny dokumenty splňují požadavky dané zákonem, avšak tuto skutečnost ve svém rozhodnutí neuvedl, neboť pokud by komentoval každý dokument ze spisu, pak by výsledné rozhodnutí bylo nepřehledné, nesrozumitelné a tudíž nepřezkoumatelné.

S žalobcovým názorem, že ustanovení § 20 písm. d) zákona o odpadech se vztahuje pouze na toho, kdo aktivně provozuje zařízení k odstraňování odpadů, žalovaný správní orgán nesouhlasí. Podle žalovaného zákon o odpadech hovoří jasně a zákonodárce jistě při jeho přijetí neměl na mysli skončení povinnosti zabezpečit odpady v okamžiku skončení činnosti provozovatele zařízení.

Žalobce navrhoval neustále nové důkazy, výsledky svědků, aniž by uvedl, o čem by navržený svědkové měli vypovídat v uvedené věci a z navržených listin připustil pouze některé, u kterých měl dojem, že by mohly mít vztah k samotnému řízení. Dle žalovaného to byly pouze požadavky na neúčelné dokazování. MěÚ Aš podle zásady materiální pravdy nemá povinnost zjišťovat všechny důkazy, pokud prokázal skutkovou podstatu. Žalovaný má za to, že MěÚ Aš naopak vycházel v návrzích žalobce velmi vstřícně, přestože již měl za prokázanou skutkovou podstatu deliktu.

Odůvodnění rozhodnutí a spisový materiál obsahuje i výpověď Ing. P.Š., který je vlastníkem p. p. č. x, p. p. č. x a p. p. č. x, které přímo sousedí s parcelami, kde je umístěna skládka, a který sdělil, že poměry na pozemcích, kde je skládka umístěna, jsou mu dlouhodobě známy a že skládka ve Verněřově není oplocena bezpečně 15 let a řádně nebyla zaplocena nikdy. Skládka je po celou dobu provozu volně přístupná.

Dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech lze jednotlivé fáze provozu provozovat pouze na základě souhlasu s provozním řádem příslušné fáze a dle § 4 odst. 1 zákona o odpadech tyto tři fáze musí na sebe bezprostředně navazovat. Nelze tedy fázi provozu skládky hodnotit ani podle tvaru tělesa skládky nebo podle např. rozpadu odpadů, ale je nutné fázi skládky posoudit v souladu se zákonem o odpadech. Nelze tedy říct, že by žalovaný svým výkladem rozšiřoval zákon tam, kde pro to není v zákoně opora.

Žalovaný je toho názoru, že úvahy, kterými se správní orgán prvního stupně řídil při vyslovení výrokové části rozhodnutí, jsou zřejmé z odůvodnění jeho rozhodnutí, řádně je odůvodnil a své myšlenkové postupy řádně a logicky popsal. S těmito závěry se žalovaný ztotožnil a v napadeném rozhodnutí také řádně vysvětlil, proč se přiklonil k závěrům správního orgánu prvního stupně.

Celá argumentace žalobce přehlíží jednoduchou skutečnost, totiž zjevné a prokázané porušení zákona o odpadech, konkrétně nezabezpečení odpadů před znehodnocením, odcizením nebo únikem. Tento fakt byl spolehlivě a bez pochybností prokázán místním šetřením a potvrzen i oznamovatelem deliktu, vlastníkem sousedních pozemků, Ing. P.Š. Tento stav je dlouhodobý a žalobce jej neřešil a neřeší a jak je zřejmé z jeho přístupu, ani řešit nehodlá. Pouze hledá důvody, proč nemá povinnosti na úseku odpadového hospodářství. Podstatu jeho přístupu k celé věci a jeho postoj ve správním řízení nelze hodnotit jinak než jako obstrukční, počínaje neúspěšnými námitkami podjatosti, požadavky na neúčelné dokazování, neakceptace předchozích pravomocných rozhodnutí správních úřadů (např. rozhodnutí o povolení k provozu skládky) atd.

S odkazem na výše uvedené trvá žalovaný na tom, že v průběhu řízení nedošlo ke krácení práv žalobce a bylo vůči němu postupováno v souladu se zákonem. Námitky uváděné žalobcem považuje žalovaný za vyvrácené, bezpředmětné a neopodstatněné. Dle názoru žalovaného nelze ze skutečností uváděných žalobcem v podané žalobě prokázat či dovodit nezákonnost napadeného rozhodnutí či takové vady řízení, které by odůvodňovaly zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

IV. Jednání před soudem

Při jednání před soudem dne 8. 8. 2018 účastníci soudního řízení především setrvali na svých argumentacích uplatněných v žalobě, vyjádření žalovaného správního orgánu k žalobě a replice.

Současně zástupkyně žalobce konkretizovala včas uplatněný žalobní bod týkající se výroku rozhodnutí, k němuž dospěl správní orgán prvního stupně a který potvrdil odvolací správní orgán. Soudu, který je – až na výjimky – žalobními body vázán co do rozsahu i co do obsahu (včetně míry konkrétnosti), se tak otevřela cesta k podrobnějšímu vypořádání se s dodržáním požadavků na výrok rozhodnutí o správním deliktu.

Soud neprovedl žalobcem navrhané důkazy, protože je pro posouzení důvodnosti žaloby nepotřeboval (viz níže).

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba je důvodná.

Ustanovení § 20 písm. d) zákona o odpadech (ve znění účinném od 1. 5. 2014) zní: *Provozovatel zařízení k odstraňování odpadů je povinen zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem.*

Ustanovení § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech (ve znění účinném do 30. 6. 2017) zní: *Pokutu do výše 1 000 000 Kč uloží inspekce nebo příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nezabezpečí odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem.*

Žalobci byla podle § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech uložena pokuta ve výši 20.000,- Kč za porušení ustanovení § 20 písm. d) zákona o odpadech, kterého se účastník řízení dopustil tím, že jako poslední provozovatel skládky odpadů S-OI na p. p. č. 572/1, p. p. č. 596/5 a p. p. č. 595/2 v k.ú. Verněřov u Aše nemá odpady, které se na skládce nacházejí, zabezpečené před nežádoucím znehodnocením, odcizením a únikem.

Nezabezpečení odpadů podle § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech (ve znění účinném do 30. 6. 2017) bylo tzv. jiným správním deliktem.

Ohledně požadavků na výrok rozhodnutí o takovém deliktu došel rozšířený senát Nejvyššího správního soudu především k těmto závěrům: „... *imanentní součástí procesu o uložení trestu, a o tom nemůže být žádných pochyb, je i zjištění, jaký delikt byl spáchán, a kdo jej spáchal. Výrok o uložení pokuty (trestu) je tedy vnitřně logicky provázán s výrokem o tom, za jaký delikt (delikty) je ukládán a komu (výrok o vině). Vyslovit vinu za spáchání deliktu pak vyžaduje popsat skutek (též časově a místně), a podřadit jej pod skutkovou podstatu některého deliktu (soud nyní odhlíží od subjektivní stránky správních deliktů, která je v této oblasti správního trestání specifická).*“ (rozsudek ze dne 7. 4. 2006, č.j. 6 As 19/2005-52) a „*I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č.j. 2 As 34/2006-73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS).

I na jiné správní delikty lze přiměřeně aplikovat tento názor Nejvyššího správního soudu: „*Právě v návaznosti na trestněprávní doktrínu je třeba i v případě rozhodnutí o přestupku trvat na tom, aby jeho výrok zahrnoval vedle popisu skutku i všechny další okolnosti, které jsou rozhodné pro subsumpci daného skutku pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku. Rovněž výrok rozhodnutí o přestupku, stejně jako rozsudku, jímž je obžalovaný uznán vinným z trestného činu, se skládá z tzv. skutkové věty a tzv. právní věty. „Ve skutkové větě nelze uvádět jiné skutečnosti než ty, které mají oporu v provedeném dokazování v hlavním líčení, a to takovou formulací, aby bylo zřejmé, že jde o závěr soudu“ (Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. I. díl. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 1012). Tento závěr vyslovený v souvislosti s náležitostmi rozhodnutí soudu v trestním řízení přiměřeně platí i pro obsah výroku rozhodnutí správního orgánu o přestupku. Ve skutkové větě rozhodnutí o přestupku tedy nelze uvádět jiné skutečnosti než ty, které mají oporu v provedeném dokazování k objasňované skutkové podstatě přestupku, a to tak, aby bylo zřejmé, že jde o závěr správního orgánu.*“ (rozsudek ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 As 92/2009-65).

V daném případě popis skutku neobsahuje čas a v podstatě ani způsob jeho spáchání.

V rámci správního trestání správní orgány prověřují skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán správní delikt, a směřující ke zjištění jeho pachatele.

Žalobce byl správními orgány shledán odpovědným za to, že nemá odpady, které se na skládce nacházejí, zabezpečené před nežádoucím znehodnocením, odcizením a únikem. Žalobce tedy měl podle správních orgánů porušit povinnost zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem [§ 20 písm. d) zákona o odpadech (ve znění účinném od 1. 5. 2014)]. Soud má za to, že tuto povinnost mají provozovatelé zařízení k odstraňování odpadů jen v případě odpadů, u nichž hrozí, že budou nežádoucím způsobem znehodnoceny, budou odcizeny nebo budou unikat. Na tom nic nemění ani to, že takových odpadů je zřejmě většina. Ne ve všech případech ovšem hrozí všechna uvedená rizika. Jistě si lze představit odpady, u nichž je např. výrazně pravděpodobnější to, že budou nežádoucím způsobem znehodnoceny, než to, že budou odcizeny. A naopak. Správní orgány tudíž musí zvážit, zda odpady, jež posuzují, vůbec mohou být nežádoucím způsobem znehodnoceny, mohou být odcizeny a/nebo mohou uniknout, a teprve v případě, že ano, musí dále vyhodnotit, které či která z uvedených rizik hrozí v daném případě (např. toliko některé z nich nebo třeba všechna rizika). Od toho se samozřejmě odvíjejí i nároky na zabezpečení. Soud tedy nesouhlasí s názorem žalovaného, že „zabezpečení odpadů před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem platí bez rozdílu“.

Správní orgány došly k tomu, že „skládka není zajištěná proti vstupu cizích osob, volnému pohybu zvířete apod.“. Kdyby tomu tak bylo, bylo by to pro odpovědnost za správní delikt, z jehož spáchání byl žalobce správními orgány uznán odpovědným, relevantní pouze v případě, že by tu byla příčinná souvislost mezi vstupem cizích osob a volným pohybem zvířete a výše uvedenými riziky. To by bylo nutno specifikovat. Správním deliktem, o nějž zde jde, se společnost brání proti nežádoucímu znehodnocení, odcizení a úniku odpadů, nikoli proti jiným nežádoucím následkům nezabezpečení odpadů, jakými mohou být např. zdravotní či veterinární rizika pro vstoupivší cizí osoby nebo volně se pohybující zvíř.

Ve výroku (výrokové části) rozhodnutí o správním deliktu musí být – kromě jiného – uveden popis skutku (s označením místa, času a způsobu jeho spáchání) a právní kvalifikace skutku. V daném případě to – nežádoucím způsobem – jaksi splynulo v jedno: „nemá odpady, které se na skládce nacházejí, zabezpečené před nežádoucím znehodnocením, odcizením a únikem“. Skutek ovšem musí být označen náležitě. V čem však v tomto případě má spočívat jednání pachatele? Jednáním se zde rozumí projev vůle ve vnějším světě; vůle řídí pohyb i jeho zdržení se, proto je jednáním jak konání, tak i opomenutí. Opomenutí je sankcionovatelné, jestliže je tu povinnost konat. Povinnost konat je třeba ve výroku (výrokové části) rozhodnutí o správním deliktu dostatečně konkretizovat. Odpady lze před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem zabezpečit různým způsobem. Na volném prostranství mohou podle okolností připadat v úvahu např. výstražné cedule, oplocení areálu, střežení psem nebo lidmi, zahrnutí zeminou apod. Podle správních orgánů je zajištění odpadů na volbě provozovatele, když MěÚ říká, „oplotit či jinak zajistit“. Ve výroku (výrokové části) rozhodnutí o správním deliktu ovšem musí být konkrétněji uvedeno, opomenutí jakého zabezpečení se pachatel podle názoru správních orgánů dopustil (např. neprovedení oplocení skládky). To má význam mimo jiné i pro to, nastane-li spor o to, zda účastník řízení takovou povinnost má nebo ne. Tento údaj je proto nutno uvádět ve výroku (výrokové části) rozhodnutí, v jeho odůvodnění je pak třeba vyrovnat se např. s obranou žalobce, že zabezpečení odpadů bylo provedeno uhuťnutím a zahrnutím tělesa skládky zeminou.

V daném případě popis skutku neobsahuje čas jeho spáchání. Že žalobce má být posledním provozovatelem předmětné skládky odpadů, je údaj o čase spáchání správního deliktu, o němž se v tomto případě jedná, naprosto nedostatečný. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je, jak zdůraznil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném usnesení, nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahující popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílní útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě. Ze všech výše uvedených důvodů je třeba odmítnout úvahu, že postačí, jsou-li tyto náležitosti uvedeny v odůvodnění rozhodnutí. Je pravdou, že předešlá judikatura akceptovala, pokud byl v odůvodnění obsažen některý z identifikačních znaků (k tomu srovnej např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, sp. zn. 6 A 168/1995). V soudní praxi tak bylo postupováno v případech, kdy výrok postrádal některý z identifikačních znaků skutku a ten pak byl obsažen v odůvodnění. Soudní praxe připouštěla, že pokud identifikace skutku nebyla náležitostí výroku, aby byla celá součástí odůvodnění. Takový závěr je nadále nepřijatelný. Identifikace skutku neslouží jen k vědomosti pachatele o tom, čeho se měl dopustit a za jaké jednání je sankcionován. Shodně se závěry výše označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, sp. zn. 3 Ads 21/2004, je třeba vycházet z významu výrokové části rozhodnutí, která je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.

Uvedené závěry jistě dopadají i na právě projednávanou a rozhodovanou věc. Jestliže není řádně vymezen skutek, tj. není vyjasněno, zda a případně v jakém rozsahu mohou být předmětné odpady nežádoucím způsobem znehodnoceny, odcizeny a/nebo uniknout, jaké zabezpečení před těmito riziky mělo být realizováno a v jakém čase se tak mělo / nemělo stát, je předčasné zabývat se tím, kdo by mohl být jeho pachatelem, když – obecně vzato – žalobce v době, která zatím nebyla stanovena, mohl, ale nemusel být provozovatelem zařízení k odstraňování odpadů a pakliže na inkriminované skládce nějakou činnost prováděl, mohla, ale nemusela to být činnost, která je z hlediska správní odpovědnosti přičitatelná právě jemu.

VI. Celkový závěr a náklady řízení

Jelikož v daném případě došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, soud pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, a současně podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému. Znak „podle okolností“ spatřuje soud v tom, že podle jeho názoru vytčené vady nelze bez ztráty instance odstranit pouze aktivitou odvolacího správního orgánu.

K postupu soudu podle § 76 odst. 1 s. ř. s. se vyjádřila odborná literatura takto: „*Pokud soud zrušuje rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, nemusí se zabývat správností právního posouzení věci. ... Podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem [písmeno c)] jednoznačně znamená, že výsledkem řádně vedeného správního řízení mohlo být zcela jiné rozhodnutí. Nemá proto smysl, aby se soud zabýval správností nebo zákonností závěrů správního orgánu vyslovených v rozhodnutí ... následujícím po chybném procesním postupu.*“ (Lukáš Potěšil a kol.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd. Praha 2014, str. 693).

Soud proto podrobně vytkl správním orgánům vady, jichž se dopustily při vymezování skutku vůbec a formulaci výroku rozhodnutí zvláště; nemůže však předjímat to, jak v dalším řízení budou tyto zásadní otázky posouzeny a k jakým závěrům následně správní orgány dospějí.

Ostatními otázkami se s ohledem na právě citovaný právní názor nemělo smyslu zabývat.

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v celkové výši **21.423,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3.000,- Kč, z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 3.100,- Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu (12.400,- + DPH = 15.004,- Kč), z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za čtyři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (1.200,- + DPH = 1.452,- Kč), z náhrady hotových výdajů – cestovních výdajů za cestu Karlovy Vary – Plzeň a zpět k jednání před soudem dne 8. 8. 2018 podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu ve spojení s právními předpisy o cestovních náhradách (1.025,56 + DPH = 1.240,93 Kč, po zaokrouhlení 1.241,- Kč) a z náhrady za promeškaný čas, tj. 100,- Kč za každou i jen započatou půlhodinu, za 6 půlhodin strávených na cestě Karlovy Vary – Plzeň a zpět k jednání před soudem dne 8. 8. 2018 podle § 14 odst. 1 písm. a) a odst. 3 advokátního tarifu (600,- + DPH = 726,- Kč).

Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) žaloba, 3) replika a 4) účast na jednání před soudem dne 8. 8. 2018. Celková vzdálenost Karlovy Vary – Plzeň a zpět je vyčíslena v akceptovatelné délce 168 km. Advokátka užila osobního automobilu o průměrné spotřebě 6,9 litru pohonné hmoty (BA) na 100 km. Cestovní výdaje za uvedenou cestu jsou tak součtem náhrady za spotřebované pohonné hmoty: 6,9 litru x 1,68 km x 30,50 Kč = 353,56 Kč a základní náhrady (amortizace): 168 km x 4,00 Kč = 672,- Kč, tedy celkem 1.025,56 Kč.

Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 8. srpna 2018

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.