



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobce: **PROMET OK s. r. o.**, se sídlem náměstí Vídeňská 129, Brno, IČ 27718646, zastoupen Mgr. Petrem Maršálkem, advokátem, se sídlem Lidická 693/5a, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2013, č. j. 1426/570/12, 68728/ENV/12,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 2. 2013, č. j. 1426/570/12, 68728/ENV/12, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 9 800 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku do rukou jeho zástupce Mgr. Petra Maršálka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhá svou žalobou zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí dne 21. 6. 2012, č. j. ČIŽP/48/OOO/SR01/1113847.003/12/OJS. Tímto rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta v celkové výši 215 000 Kč za tři správní delikty dle zákona o ochraně ovzduší, konkrétně takto:

1. ve výši 200 000 Kč dle § 40 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší, a to za provozování středního zdroje znečišťování ovzduší – spalovací zařízení spalující biomasu, který je složený z jednoho kotle typu KB 1 MW, v termínu od 23. 3. 2007 bez povolení příslušného orgánu ochrany ovzduší vydaného podle § 17 odst. 1

- písm. c) zákona – povolení stavby středního stacionárního zdroje a jeho změn a podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona – povolení k uvedení středního stacionárního zdroje do zkušebního i trvalého provozu,
2. ve výši 10 000 Kč dle § 40 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší, a to za porušení § 11 odst. 1 písm. c) zákona tím, že jako provozovatel středního stacionárního zdroje znečišťování ovzduší – tryskač nezjistil množství vypouštěných znečišťujících látek postupem a způsobem stanoveným vyhláškou č. 205/2009 Sb.,
 3. ve výši 5 000 Kč dle § 40 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší, konkrétně za porušení § 11 odst. 1 písm. e) zákona, čehož se dopustil tím, že jako provozovatel středního stacionárního zdroje znečišťování ovzduší – tryskač, nezpracoval souhrnnou provozní evidenci z údajů provozní evidence za kalendářní roky 2009 a 2010 a nepředal ji příslušnému orgánu ochrany ovzduší, čímž nedodržel plnění ohlašovací povinnosti dle § 11 odst. 1 písm. e) zákona.

V podané žalobě žalobce tvrdí, že napadaným rozhodnutím byl porušen správní řád tím, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ, nebyl zjištěn v souladu s § 2 a § 3 tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a že procesním postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech. Žalobce nesouhlasí s právními závěry a tvrzeními, které jsou uvedeny v napadeném rozhodnutí, kterými jsou příliš extenzivním výkladem žalobci de facto stanovovány povinnosti nad rámec zákonné úpravy. To vše vede k nepřezkoumatelnosti pokut uložených v napadeném rozhodnutí.

Konkrétně žalobce namítá, že nesouhlasí s výkladem žalovaného, že povinnost provozovat zdroj (spalovací zařízení spalující biomasu) na základě povolení vyplývá z § 11 zákona o ochraně ovzduší. Toto ustanovení stanoví pouze, že provozovatelé jsou povinni uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroje v souladu s podmínkami ochrany ovzduší, které jsou uvedeny ve stanoviscích a povoleních vydaných podle § 17 a v souladu s technickými podmínkami provozu zařízení zdroje stanovenými jeho výrobcem a s provozním řádem. Toto ustanovení se ale nevěnuje tomu, kdo má o příslušné povolení požádat, komu se vydává a v kterých případech je jeho získání zapotřebí. Oproti tomu § 17 zákona zcela jednoznačně stanoví, že příslušný orgán ochrany ovzduší vydává stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu, nicméně není zcela jednoznačně uvedeno, kdo o ně žádá a zda o ně žádat musí. Dovození povinnosti žalobce jako provozovatele podat žádost o povolení s odkazem na § 11 zákona nelze a povinnost stanovená v § 17 odst. 1 je závazná pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, povinnost pro samotné provozovatele však neobsahuje. Žalobce tak trvá na tom, že z jeho strany k porušení povinnosti nedošlo. Navíc, jak žalovaný sám uznává, správní úřad vystupující též jako orgán ochrany životního prostředí, vydal bez námitek „Sdělení k ohlášení udržovacích prací“ ze dne 24. 3. 2004, č. j. 3815/2004. Žalobce tento souhlas oprávněně považoval za dostatečný i z hlediska ochrany životního prostředí a to zejména s ohledem na to, že nebyl orgánem vydávajícím sdělení ani upozorněn na to, že by měl podniknout nějaké další kroky ve vztahu k ochraně ovzduší.

Pokutu ve výši 200 000 Kč za první správní delikt považuje žalobce za nepřiměřeně vysokou, a to vzhledem k tomu, že nebylo zjištěno žádné poškození životního prostředí a také s ohledem na ekonomické poměry žalobce; za přiměřenou považuje pokutu na spodní hranici –20 000 Kč, přičemž správní orgán měl přihlédnout k tomu, že vzniklá situace byla de facto způsobena nepřehlednou právní situací.

S pokutou za zbývající správní delikty (ve výši 10 000 Kč a 5 000 Kč) žalobce zcela nesouhlasí. Žalobce správně technicky udržoval stav zařízení a dbal na to, aby byly splněny veškeré limity dané příslušnou vyhláškou, což dokládá protokolem z jednorázového měření emisí ze dne 16. 1. 2012, kterým bylo potvrzeno splnění emisního limitu. Jediným pochybením žalobce bylo opomenutí zajistit vyhotovení zprávy o stavu zařízení, kterou však ihned po upozornění napravil a o měření nechal vyhotovit protokol. Vzhledem k tomu, že ve správním řízení nebyla zjištěna žádná vzniklá či hrozící škoda, jedná se o přílišnou tvrdost zákona a mělo by proto dojít k upuštění od pokut. Žalobce ve vztahu k uloženým pokutám konstatuje, že jejich výše zcela neodpovídá míře závažnosti a nízké společenské nebezpečnosti jednání žalobce, Výchovně-preventivní účinek je zde neúměrně přesažen účinkem represivním. Vzhledem k tomu, že se jednalo o žalobcovo první pochybení a toto pochybení nebylo úmyslné ani vědomé, že v okamžiku oznámení ihned zjednal nápravu a že nedošlo k žádnému poškození životního prostředí či jiné škodě, měl by žalovaný upustit od udělení pokut či je alespoň přiměřeně snížit.

Žalobce navrhuje, aby bylo napadané rozhodnutí zrušeno, případně aby byla celková pokuta snížena na spodní hranici stanovenou zákonem, tj. např. na 25 000 Kč.

Ve vyjádření k žalobě uvedl žalovaný, že příslušné povinnosti provozovatele jsou v zákoně zakotveny a jedná se pouze o ignoraci zákona ze strany žalobce. Na zákonných povinnostech žalobce nic nemění vedení správního řízení stavebním úřadem, který pouze na základě žádosti žalobce vydal bez námitek „Sdělení k ohlášení udržovacích prací“ dne 24. 3. 2004. Na základě svého klamného ohlášení udržovacích prací Městskému úřadu Kojetín (konkrétně rekonstrukce topného systému a sociálního zařízení) ve skutečnosti žalobce budoval nový zdroj na spalování biomasy v letech 2006 až 2007 s uvedením do provozu dne 23. 3. 2007, a to bez všech povolení příslušného orgánu ochrany ovzduší, kterým je dle § 48 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně ovzduší krajský úřad.

K výši uložených pokut žalovaný konstatuje, že ve skutečnosti došlo k velmi mírnému posouzení několikaletého ohrožení životního prostředí a nekontrolovaného provozu zdroje znečišťování ovzduší bez základních povolení

Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez nařízení ústního jednání, neboť proto byly splněny podmínky dle § 51 s. ř. s.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle § 11 odst. 1 písm. a), c) a e) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší) platí:

Provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů jsou povinni

a) uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroje v souladu s podmínkami ochrany ovzduší, které jsou uvedeny ve stanoviscích a povoleních vydaných podle § 17 a v souladu s technickými podmínkami provozu zařízení zdroje stanovenými jeho výrobcem a s provozním řádem, pokud je stanovena povinnost k jeho zpracování podle odstavce 2; v případě jejich nevydání postupují provozovatelé podle rozhodnutí vydaných podle právních předpisů platných do dne účinnosti tohoto zákona,

c) zjišťovat množství vypouštěných znečišťujících a pachových látek postupem a způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem,

e) vést provozní evidenci o stacionárních zdrojích v rozsahu stanoveném v prováděcím právním předpisu a uchovávat ji nejméně po dobu 5 let; zpracovat souhrnnou provozní evidenci z údajů provozní evidence za kalendářní rok a předávat ji příslušným orgánům ochrany ovzduší prostřednictvím integrovaného systému plnění oblašovacích povinností v oblasti životního prostředí nebo datové schránky ministerstva určené k plnění oblašovacích povinností v oblasti životního prostředí podle zákona o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění oblašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů do 31. března následujícího kalendářního roku; povinnost zpracovat a předávat souhrnnou provozní evidenci se nevztahuje na provozovatele stacionárních zdrojů podle § 5 odst. 8.

Podle § 17 odst. 1 písm. c) a d) téhož zákona platí:

Příslušný orgán ochrany ovzduší vydává stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu, která obsahují podmínky ochrany ovzduší. Jsou jimi

c) povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám,

d) povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu.

Z reprodukované právní úpravy vyplývá, že k uvádění do provozu a provozování stacionárního zdroje jsou třeba stanoviska či povolení vydaná podle § 17. Z povahy věci je zjevné, že řízení o povolení je řízením o žádosti a že žadatelem je ten, kdo hodlá povoloanou činnost provozovat. Je tomu tak proto, že takové řízení a vydání rozhodnutí v něm je v zájmu žadatele – provozovatele, případně investora. V tomto smyslu pak vyznívá absurdně, aby takové řízení inicioval někdo jiný než provozovatel, případně investor (srov. též obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 3 As 1/2012-21).

Pokud ve věci provozování zdroje znečištění je třeba stavebního povolení či ohlášení stavebnímu úřadu, nepostačuje k legalizaci takové činnosti pouze stavení povolení, případně ohlášení, ale musí být vydán též další správní akt, tj. např. povolení k uvedení středních stacionárních zdrojů do zkušebního či trvalého provozu. Teprve až když má subjekt hodlající provozovat zdroj znečištění k dispozici oba správní akty, smí zamýšlenou činnost realizovat. Z hlediska správněprávní teorie se jedná o typický případ tzv. řetězení správních aktů (viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo, 7. vydání, Praha 2009, s. 246), kdy stavební povolení (či ohlášení) je realizovatelné, jen existuje-li i povolení k uvedení středních stacionárních zdrojů do zkušebního či trvalého provozu.

Žalobce tedy naplnil všechny znaky správního deliktu dle § 40 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší, za nějž byl postižen, neboť nedisponoval příslušným povolením.

To, že stavební úřad neupozornil žalobce, že potřebuje k provozování zdroje znečištění ještě další navazující rozhodnutí, žalobce vyvinut nemůže, neboť žalobce si měl být vědom právní úpravy na věc dopadající. Jinými slovy, dle pradávné právní zásady neznalost zákona neomlouvá (*ignorantia iuris non excusat*).

První žalobní námitku soud tudíž shledal nedůvodnou.

Důvodnými ovšem soud shledal námitky mířící na výši uložených sankcí. Soud přitom vycházel také z judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně

1. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84 (publ. pod č. 2288/2011 Sb. NSS), podle něhož *krajský soud je oprávněn zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.),*
2. z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87 (publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS), dle kterého *soud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na věc skutečně dopadají.*

Pokud jde o otázku aplikace právního předpisu na věc nedopadajícího, soud připomíná, že čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod se nevztahuje jen na trestání soudní, ale i na trestání správní (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-77, publ. pod č. 1684/2008 Sb. NSS).

Podle tohoto ustanovení ústavního pořádku *trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.*

V pozitivním právu je takto vyjádřena starobylá zásada *lex retro non agit* s tím, že v odvětví trestního práva (včetně trestního práva správního) z ní platí výjimka pro případ, že užití pozdějšího zákona je pro pachatele příznivější.

Požadavku vyslovenému v citovaném ustanovení správní orgány nedostály.

Z rozhodnutí obou stupňů je zjevné, že správní orgány při ukládání sankce vycházely ze zákona č. 86/2002 Sb., konkrétně z § 40 odst. 1 písm. b) a odst. 3, dle kterých (zvýraznění provedl zdejší soud):

(1) Pokutu ve výši od 20 000 do 10 000 000 Kč uloží inspekce provozovateli zvláště velkého, velkého nebo středního stacionárního zdroje, pokud provozuje tento zdroj bez povolení podle § 17 odst. 1 písm. b) nebo c) nebo d), nebo bez platného rozhodnutí o autorizaci podle tohoto zákona v případech uvedených v § 15 odst. 1 písm. c) nebo bez povolení u činností uvedených v § 17 odst. 2.

(3) Pokutu ve výši od 5 000 do 1 000 000 Kč uloží inspekce provozovateli středního stacionárního zdroje, poruší-li alespoň jednu z povinností stanovených v § 3 odst. 2, 3, 4, 7, 9 nebo v § 11 odst. 1 písm. c), d), g), i) až n) a s).

Nelze ovšem přehlédnout, že v době rozhodování odvolacího orgánu již byl platný účinný nový zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Ten přinesl z hlediska žalobce příznivější úpravu sankcí za jeho správní delikty, dílem příznivější pokud jde o odpadnutí dolní hranice pokut, dílem také o snížení horní hranice pokuty. Relevantním ustanovením nového zákona je § 25 odst. 7 písm. a) až c) [zvýraznění opět provedl zdejší soud]:

(7) Za správní delikt právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby se uloží pokuta do

a) 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a), b), e), f), h), i) nebo m), podle odstavce 2 písm. a), e) nebo h), podle odstavce 3 písm. b) nebo podle odstavce 6 písm. g),

b) 2 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. l), podle odstavce 2 písm. b) nebo d), podle odstavce 4 písm. b), podle odstavce 5 písm. a) nebo podle odstavce 6 písm. a) a i),

c) 500 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c), odstavce 2 písm. c), f), g), i), j), k) nebo l), podle odstavce 3 písm. a) nebo c), podle odstavce 4 písm. c) nebo d), podle odstavce 5 písm. b) nebo podle odstavce 6 písm. b), c), d), e) nebo f).

Toto řazení písmen a) až c) shodou okolností odpovídá řazení tří správních deliktů, jak jsou obsaženy v napadeném rozhodnutí. Na základě této ilustrativnosti lze tedy shrnout, že v případě prvního z deliktů odpadla spodní hranice, u druhého z deliktů odpadla spodní hranice pokuty, ale zvedla se horní hranice z 1 000 000 na 2 000 000 Kč, u třetího z deliktů odpadla spodní hranice a snížila se horní hranice z 1 000 000 na 500 000 Kč. V případě prvního a třetího deliktu je pozdější právní úprava pro pachatele zjevně příznivější, u druhého správního deliktu musí správní orgán učinit úvahu, zda je pro

pachatele příznivější úprava bez dolní hranice, ale s vyšší horní hranicí pokuty, anebo sice s nižší horní hranicí pokuty, ale současně se stanovenou dolní hranicí.

Z uvedeného plyne, že žalovaný správní orgán postupoval podle právní úpravy dřívější, aniž by se při posouzení věci zabýval tím, zda je pro žalobce výhodnější. Proto soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná a napadené rozhodnutí zrušil bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. c) pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem mající za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby – § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Žalobci tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným celková částka 9 800 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 16. února 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.

předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.