



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Marcely Rouskové a JUDr. Hany Pipkové v právní věci žalobce: **Ekoservis Ralsko s.r.o.**, se sídlem v Mimoní, V Lukách 95, IČO: 273 27 451, zastoupen JUDr. Petrem Doušou, advokátem se sídlem v Mladé Boleslavi, Na Kozině 1438, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem v Praze 10, Vršovická 1442/65, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 86196/ENV/10, 1055/540/10 ze dne 5. 10. 2010,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje č. j. KULK 49745/2010 ze dne 17. 7. 2010 o změně integrovaného povolení podle § 19a odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, pro zařízení „Řízená skládka odpadů Svěbořice, skupina skládky S-OO3“ (dále jen „skládka“), provozované žalobcem. Krajský úřad svým rozhodnutím k žádosti žalobce o souhlas s čerpáním částky 8.453.047 Kč včetně DPH z prostředků finanční rezervy za účelem rekultivace kazety A skládky doplnil integrované povolení v kapitole „11. Opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí a ohrožování zdraví člověka pocházejících ze zařízení po ukončení jeho činnosti“ o souhlas k čerpání prostředků finanční rezervy, avšak pouze v rozsahu částky 5.020.232 Kč včetně DPH.

Krajský úřad i žalovaný odůvodnili souhlas s čerpáním finanční rezervy v menším než žalobcem požadovaném rozsahu tím, že nelze uvolnit téměř celou rezervu, jež v té době dosahovala 8.613.826 Kč, na rekultivaci kazety A v situaci, kdy je již téměř zaplněna rovněž kazeta B, neboť by rezerva neobsahovala prostředky k rekultivaci kazety B pro případ, že by žalobce ukončil činnost ještě před jejím provedením. Žalovaný připomenul, že rezerva se podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, tvoří z každé tuny odpadu uloženého na skládku, a zdůraznil, že se jedná o záruku a jistotu pro případ, že provozovatel skládky nesplní svou zákonnou povinnost rekultivace a asanace skládky. Účelem rezervy však není pokrýt veškeré náklady budoucí rekultivace, to vzhledem k odlišnostem jednotlivých druhů skládek ani není možné, naopak je povinností provozovatele se znalostí všech podmínek a okolností provozu skládky vytvářet za tímto účelem vlastní rezervy. Jelikož žalobce ve správním řízení vyčíslil náklady na rekultivaci kazet A a B na 7.044.206 Kč bez DPH (58,28 % celkových nákladů) a 5.042.400 bez DPH (41,72 % celkových nákladů), je v souladu s účelem a smyslem zákona uvolnit žalobci na rekultivaci kazety A právě 58,28 % z dosud vytvořené finanční rezervy. Argumentaci žalobce, že rekultivaci kazety B pokryje z finanční rezervy vytvořené při ukládání odpadu během II. etapy skládky, správní orgány odmítly s tím, že vytvoření dostatečně velké rezervy v budoucnu není zaručeno, neboť II. etapa dosud není v provozu. Žalovaný zamítl i veškeré odvolací námitky proti průběhu správního řízení: krajský úřad nepřekročil maximální lhůtu pro vydání rozhodnutí a o přerušení řízení i o požadavku na doplnění podkladů žalobce informoval.

Žalobce v podané žalobě namítl, že žádný právní předpis neumožňuje správnímu orgánu určit výši čerpání finanční rezervy rozdílně od žalobcem předloženého rozpočtu, pokud celkový rozpočet nepřesáhne 90 % zůstatku účtu finanční rezervy. Žalovaný se odvolává pouze na smysl a účel zákona, nikoli na zákon jako takový; pojmy „záruka“ či „jistota“ zákon v souvislosti s finanční rezervou vůbec nezná, nehledě na to, že existence finančních prostředků sama o sobě nezajistí provedení rekultivace skládky. Kromě toho žalovaný abstrahoval od skutečnosti, že ve smyslu § 48a zákona o odpadech je finanční zajištění první fáze provozu skládky řešeno zcela odlišným způsobem. Žalovaný se podle názoru žalobce nijak nevypořádal s odvolací námitkou, že správní orgán nemůže žádost jakkoli upravovat ani vydávat rozhodnutí v rozporu s takovou žádostí, pokud ji nezamítne, jakož ani s námitkou porušení ustanovení §§ 2 až 8 správního řádu. Žalovaný dále nepřipustně posuzoval části skládky označované jako „C“, kazety „A“ a „B“ a „II. etapa skládky“ jako jednotlivé, od sebe oddělitelné, ačkoli se nejedná o technicky a technologicky oddělitelné části, nýbrž skládka tvoří jeden celek, který je propojen nejen vrstvou skládkovaných odpadů (bez jakýchkoliv oddělovacích technologických prvků), ale také společným drenážním systémem, společnou hydroizolační vrstvou a společným monitorovacím systémem, tedy základními konstrukčními prvky skládky.

Další žalobní námitky směřují proti průběhu správního řízení. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno po uplynutí zákonných lhůt, neboť řízení trvalo i po odečtení doby přerušení řízení 75 dnů, a rozhodnutí bylo vydáno až ve chvíli, kdy práce na rekultivaci skládky byly téměř dokončeny; žalobce přitom k žádosti přiložil i harmonogram těchto prací. Krajský úřad žalobce nevyrozuměl ani o překročení lhůty pro vydání rozhodnutí, ani o záměru žádosti plně nevyhovět, ani nenařídil ústní jednání, čímž porušil ustanovení §§ 2 až 8 správního řádu. Žalovaný pak ve svém rozhodnutí dokonce tvrdil, že k překročení lhůt pro vydání rozhodnutí vůbec nedošlo.

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve shrnul průběh správního řízení, načež zopakoval argumentaci obsaženou již v napadeném rozhodnutí. Žalobní námitky považuje žalovaný za neopodstatněné, pročež navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze (dále jen „soud“) nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně soud vycházející ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadených rozhodnutí, toto rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů), když nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

Oba účastníci řízení souhlasili s tím, aby soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání.

Městský soud v Praze uvažil o věci následovně.

Zásadní sporný bod mezi účastníky řízení spočívá v tom, zda krajský úřad postupoval v souladu se zákonem, když k žádosti žalobce o souhlas s čerpáním z prostředků finanční rezervy vydal souhlas s čerpáním nižší než žalobcem požadované částky.

Žalovaný na str. 5 napadeného rozhodnutí k institutu finanční rezervy podle § 49 a násl. zákona o odpadech, uvedl: *„Finanční rezerva se tvoří podle ust. § 51 odst. 4 zákona o odpadech z každé tuny uloženého odpadu na skládku. Jde tedy o zákonné minimum, které slouží státu jako ‚záruka‘ či ‚jistota‘ pro výše uvedené případy, aby existovaly prostředky na rekultivace a asanace v případě, kdy tyto povinnosti provozovatel skládky, jako podnikající subjekt nesplní. Je proto evidentní, že z tohoto důvodu může být uvolňována pouze ta část prostředků, která slouží ke konkrétní prováděné rekultivaci skládky nebo její části. [...] Vzhledem k tomu, že náklady na rekultivaci skládky Svěbořice značně přesahují vytvořenou finanční rezervu, krajský úřad zvolil uvolnění prostředků z finanční rezervy vytvořené z uložených odpadů na kazetách A i B tak, že na rekultivaci kazety A uvolnil pouze část prostředků, které odpovídají podílu nákladů vypočtenému podle předloženého projektu pro kazetu A.“* Na str. 6 pak žalovaný pokračoval: *„Z povahy věci a ze smyslu a účelu citovaných ustanovení zákona [§§ 49 až 51 zákona o odpadech, § 11 odst. 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb.] proto nelze uvolnit veškeré finanční prostředky vytvořené finanční rezervy pouze na rekultivaci kazety A, když kazeta B je téměř zaplněná a bude nutné ji rekultivovat v nejbližší době. Tím by stát ‚přišel‘ o ‚zajištění‘ ve formě finanční rezervy pro případ insolvence provozovatele skládky.“*

Podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech provozovatel skládky je povinen vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Podle odst. 3 téhož ustanovení peněžní prostředky této rezervy se ukládají na zvláštní účet v bance. Prostředky finanční rezervy nemohou být předmětem nařízení a provedení výkonu rozhodnutí, ani zahrnuty do majetkové podstaty provozovatele skládky, majitele skládky nebo jejich právních nástupců.

Podle § 51 odst. 1 zákona o odpadech čerpání z prostředků finanční rezervy smí být prováděno pouze se souhlasem příslušného krajského úřadu na práce související s rekultivací,

zajištěním péče o skládku po skončení jejího provozu a asanací. Souhlas krajský úřad uděluje na základě rozhodnutí o zahájení rekultivačních prací vydaného podle zvláštních právních předpisů. Podle odst. 2 téhož ustanovení zanikne-li provozovatel skládky před ukončením péče o skládku a jeho právní nástupce není znám nebo neexistuje, banka odvede nevyčerpanou část finanční rezervy do Státního fondu životního prostředí České republiky a informuje o tom krajský úřad místně příslušný podle umístění skládky. Tyto prostředky budou Státním fondem životního prostředí poukázány na zvláštní vázaný účet podle tohoto zákona tomu, kdo zabezpečí rekultivaci, péči o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu, váznoucí na této skládce.

Závěr správního orgánu, že finanční rezerva plní funkci „záruky“ či „jistoty“ provedení rekultivace skládky, má tedy oporu v zákoně; skutečnost, že právní předpisy neužívají právě těchto pojmů, nemá žádný právní význam. V případě zániku provozovatele skládky před ukončením péče o ni jsou tyto prostředky použity k rekultivaci skládky jinou osobou, fakticky však alespoň částečně na náklady provozovatele. Vzhledem k povinnosti provozovatele skládky zabezpečit po ukončení provozu skládky její asanaci, rekultivaci a následnou péči a zamezit negativnímu vlivu skládky na životní prostředí, a to z vlastních prostředků a prostředků finanční rezervy po dobu nejméně 30 let [§ 21 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech], je zároveň zřejmé, že tato rezerva nemusí pokrýt veškeré náklady na rekultivaci skládky. Soud přisvědčuje názoru žalovaného, že každý provozovatel proto musí se znalostí všech okolností provozu dané skládky jako dobrý a prozíravý hospodář vytvářet v průběhu celého období ukládání odpadů na skládku své vlastní rezervy, aby mohl splnit shora vymezené povinnosti. Ustanovení § 48a zákona o odpadech s posuzovanou věcí nikterak nesouvisí, neboť se zabývá finančním zajištěním provozu skládky, nikoli její rekultivací.

Finanční rezerva je podle § 51 odst. 4 zákona o odpadech tvořena převodem částky 35 Kč či 100 Kč za každou tunu odpadu v závislosti na jeho druhu. V souladu s účelem institutu finanční rezervy by proto nebyl takový postup, kdy by žalobce použil finanční rezervu vytvořenou z odpadu uloženého do kazet A a B skládky na rekultivaci toliko jedné z těchto kazet, neboť rekultivace zbylé kazety by nebyla žádným způsobem zajištěna. Žalobce sice tvrdil, že rekultivaci kazety B by financoval z finanční rezervy vzniklé při ukládání odpadu během II. fáze skládky, tato fáze však jednak v době rozhodování nebyla v provozu, jednak takto vytvořenou rezervu bude muset žalobce použít právě na rekultivaci II. fáze skládky. Pokud by správní orgán žalobci umožnil vyčerpat celou rezervu již nyní naproti příslibu, že žalobce budoucí rekultivaci uhradí z vlastních prostředků, popřel by tím zajišťovací účel finanční rezervy.

Z žádosti žalobce ze dne 20. 4. 2010 a jejích příloh se podává, že požádal o souhlas k čerpání 8.453.047 Kč včetně DPH – tedy téměř celé finanční rezervy, jež v té době činila 8.613.826 Kč – na provedení stavby: Rekultivace skládky odpadů Svěbořice - kazeta A. K výzvě krajského úřadu žalobce dne 14. 6. 2010 doplnil žádost mimo jiné sdělením, že „[k]apacita kazety B je v současné době v podstatě zaplněna a pro posouzení finančního zajištění rekultivace skládky jako celku (včetně současně budované Etapy 2) nemá množství odpadů, které bude ještě eventuálně na tuto kazetu uloženo žádnou cenu.“ V témž podání žalobce vyčíslil náklady na rekultivaci ve vztahu ke kazetě A na 7.044.2065 Kč bez DPH a ke kazetě B na 5.042.400 Kč bez DPH. Správní orgány proto rozhodly plně v duchu citované právní úpravy, když odsouhlasily čerpání části finanční rezervy odpovídající poměru nákladů na rekultivaci kazety A k celkovým nákladům na rekultivaci kazet A a B, neboť finanční rezerva byla vytvořena z odpadů ukládaných právě do těchto dvou kazet.

Žalobcův názor, že takový postup odporuje zákonu, není opodstatněný. Způsob čerpání finanční rezervy je v souladu s § 51 odst. 5 zákona o odpadech upraven vyhláškou č. 294/2005 Sb. Podle § 11 odst. 2 této vyhlášky se prostředky finanční rezervy postupně čerpají v souladu s projektovou dokumentací skládky až do výše 90 % rozpočtových prostředků na uzavření a provedení rekultivačních prací, nejvýše však do výše 90 % finanční rezervy vytvořené ke dni podání žádosti o uvolnění prostředků z ní, a zbývajících 10 % bude uvolněno až po nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí o řádném provedení stavby a stavebních prací potřebných k rekultivaci a asanaci skládky. Podle odst. 3 téhož ustanovení se právě citované vztahuje obdobně i na čerpání prostředků finanční rezervy na postupné uzavírání jednotlivých částí skládky za podmínek stanovených v odstavci 1. Právní úprava čerpání finanční rezervy je tedy značně stručná, avšak nevyplývá z ní, že správní orgán může žádosti pouze plně vyhovět, nebo ji zamítnout. Takový koncept by ostatně postrádal smysluplné opodstatnění, neboť by v případě rozporu mezi provozovatelem skládky a správním orgánem ohledně výše odsouhlasené částky proceduru vydání souhlasu výrazně prodloužil a fakticky zabránil operativnímu uvolnění jakékoli části finanční rezervy, a tedy by rekultivaci skládky i z pohledu jejího provozovatele výrazně zkomplikoval, aniž by z toho komukoli plynul jakýkoli přínos. Právní úprava naopak výslovně počítá s tím, že při postupném uzavírání jednotlivých částí skládky budou finanční prostředky rezervy čerpány postupně.

Účel a zásady fungování finanční rezervy odvolací orgán v napadeném rozhodnutí podrobně ozřejmil a vysvětlil, že popsaný postup vyplývá ze zákona o odpadech a prováděcí vyhlášky; není tedy pravda, že by pominul žalobcovu námitku ohledně nepřípustnosti odsouhlasení toliko části požadované částky. K žalobcovu zpochybňování argumentace účelem a smyslem zákona namísto argumentace „zákonem jako takovým“ je třeba uvést, že účel či smysl zákona nestojí vně zákona, nýbrž jsou jeho inherentní součástí a cílem, k němuž musí výklad a použití zákona směřovat. Soud na tomto místě opakuje, že postup správních orgánů neodporuje ani liteře, ani účelu zákona, a napadené rozhodnutí je odůvodněno srozumitelně a přesvědčivě.

Zamítnout je třeba rovněž námitku, že žalovaný posuzuje jednotlivé části skládky jako od sebe oddělitelné, ačkoli se nejedná se o technicky a technologicky oddělitelné části, nýbrž skládka tvoří jeden celek. Toto rozčlenění skládky z hlediska její rekultivace totiž provedl ve správním řízení sám žalobce, když samostatně vyčíslil náklady na rekultivaci těchto jednotlivých částí; správní orgán pouze pracoval s údaji poskytnutými žalobcem, jenž sám musí mít o problematice nejlepší přehled. Popsanou úvahu tudíž nelze klást správnímu orgánu k tíži.

Důvodná není ani námitka ohledně překročení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, neboť ani žalobcem tvrzené překročení lhůty o 15 dnů by nemohlo mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V případech, kdy není s neučiněním úkonu správním orgánem spojena povinnost učinit úkon jiný, případně fikce učinění úkonu, jsou lhůty uvedené v § 71 správního řádu fakticky překročitelné a zákon jejich překročení v podstatě předpokládá. Lze to dovodit z právní úpravy institutů majících zjednat nápravu v případě, kdy správní orgán ve stanovené lhůtě rozhodnutí nevydá. Těmi jsou opatření proti nečinnosti (část druhá, hlava VII správního řádu) a možnost podat správní žalobu dle ustanovení §§ 79 až 81 soudního řádu správního s návrhem, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost rozhodnutí vydat. Jestliže by byla s vydáním rozhodnutí po zákonem stanovené lhůtě spojena nezákonnost tohoto rozhodnutí, byla by uvedená právní úprava nadbytečná. Nedodržení lhůt v § 71 nicméně nezůstává bez následků. V takovém případě se jedná o nesprávný úřední

postup ve smyslu ustanovení § 5 a § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („*Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě.*“), a stát tudíž odpovídá za škodu, která vznikla v příčinné souvislosti s průtahy v řízení, tedy v důsledku toho, že správní rozhodnutí nebylo vydáno v zákonných lhůtách.

K žalobcovu tvrzení, že se o nevydání souhlasu s čerpáním prostředků v požadovaném rozsahu dozvěděl až v době, kdy prováděné práce byly již téměř dokončeny, soud ještě dodává, že se jedná především o důsledek postupu žalobce, jenž s vědomím, že řízení může trvat i více než 60 dnů (bylo přerušeno kvůli nutnosti žádost doplnit), požádal o souhlas pouhé tři týdny před započítáním technické části rekultivace: žádost byla podána 26. 4. 2010, práce byly podle harmonogramu zahájeny od 17. 5. 2010, technická část rekultivace byla ukončena do 22. 8. 2010, biologická část rekultivace byla ukončena do 12. 9. 2010. O možnosti, že bude odsouhlasena toliko část požadované částky, se žalobce nadto dozvěděl již z usnesení o přerušení řízení, vydaného 1. 6. 2010, tedy přibližně pět týdnů po podání žádosti.

Námitkou, že krajský úřad tím, že údajně nevyrozuměl žalobce o překročení lhůty pro vydání rozhodnutí a o záměru žádosti plně nevyhovět, porušil ustanovení §§ 2 až 8 správního řádu, se soud nemohl nad rámec shora uvedeného podrobněji zabývat pro její neurčitost, když žalobce neuvedl, která z mnoha zásad uvedených v citovaných ustanoveních měla být postupem správního orgánu porušena. Pravdou není ani to, že se žalovaný nijak nevypořádal s obsahově shodnou odvolací námitkou; žalovaný k ní podrobně odůvodnil, že lhůta pro vydání rozhodnutí překročena nebyla, a uvedl, že o přerušení řízení i o požadavku na doplnění podkladů žalobce informoval s vysvětlením, že nelze vyčerpat 90 % celé finanční rezervy pouze na rekultivaci kazety A, ale že je potřeba ponechat poměrnou část na rekultivaci kazety B. Skutečnost, že se žalovaný nevyjádřil konkrétně k „porušení základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu §2 až 8 zák. č. 500/2004 Sb.“, nemá na zákonnost jeho rozhodnutí žádný vliv kvůli naprosté neurčitosti tohoto argumentu.

Důvodná není ani námitka, že nebylo nařízeno ústní jednání. Podle § 49 odst. 1 správního řádu ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. V posuzovaném řízení zákon nařízení ústního jednání nevyžaduje a žalobce neuvedl žádné okolnosti, z nichž by vyplývala nezbytnost ústního jednání ke splnění účelu řízení či uplatnění jeho práv; konání ústního jednání by naopak šlo proti žalobcem deklarované potřebě rychlého rozhodnutí věci.

Soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního *a contrario*. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému žádné náklady nevznikly.

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 v Brně, Moravské náměstí 6. 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 soudního řádu správního 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. července 2015

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Mikolášová