



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobkyně: **ZEMPRA DC s.r.o.**, se sídlem Krajánkova 2390/11, Praha 4, zastoupena JUDr. Janem Hájkem, advokátem se sídlem Masarykova 43, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2010, č. j. 191/530/10/Zm 8169/ENV/10,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 2. 2010, č. j. 191/530/10/Zm 8169/ENV/10, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v částce 7808,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Jana Hájka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 2. 2010, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Ústí nad Labem, ze dne 22. 12. 2009, č. j. ČIŽP/44/OOH/SR01/0907335.007/09/ULM, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 580 000,- Kč za porušení povinností podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobkyně namítla, že byla zkrácena na svých právech tím, že uložené pokuty za porušení ust. § 44 odst. 4 zákona o odpadech a za porušení ust. § 39 odst. 2 zákona o odpadech jsou nepřiměřeně vysoké. Jsou nepřiměřené okolnostem, které je třeba brát při uložení sankce v úvahu a to jak

vlastnímu porušení povinností, jeho rozsahu, tak ostatním konkrétním okolnostem i vlastnímu subjektu porušení a jeho postoji. Rozhodnutí není ohledně výše sankce náležité odůvodněno. Správní orgán I. stupně odůvodnil výši pokuty pouze tím, že bylo přihlédnuto k tomu, že šlo o první delikt toho druhu (pokuta pod bodem 2.) a u pokuty pod bodem 4. je v odůvodnění uvedeno, že porušení povinnosti bylo neúmyslné, jinak je výše pokuty odůvodněna pouze opakováním popisu vlastního porušení a popisem zákonem chráněného zájmu. Žalovaný jakožto odvolací orgán pochybení nijak nenapravil a při odůvodnění svého souhlasného stanoviska s orgánem I. stupně, pokud jde o výši uložené sankce, poukázal na to, že porušení povinností bylo prokázáno. K tomu třeba uvést, že popis porušení povinnosti či popisem chráněného zájmu, resp. opakování takového popisu, nelze považovat za zdůvodnění rozhodnutí o výši uložené sankce. Žalovaný se měl vypořádat s argumenty žalobkyně uvedenými v odvolání, což se však nestalo.

Dále žalobkyně namítla, že pokud jde o údajné porušení povinnosti podle ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech (pod bodem 1. rozhodnutí České inspekce životního prostředí), navrhla ke zjištění skutkové stavu provedení důkazů listinami (skládkovými lístky ohledně přepravy, sdělením Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství z 23.4.2009, protokoly o zkouškách akreditované zkušební laboratoře s přílohami ohledně tzv. výluhových zkoušek na ekotoxicitu). Žalovaný se s tímto návrhem ve svém rozhodnutí nijak nevypořádal, provedl však doplnění správního spisu, ale žalobkyni neumožnil se s tímto doplněním předem seznámit a zaujmout stanovisko. Jde o závažné porušení procesních ustanovení, jehož důsledkem musí být zrušení rozhodnutí z takového řízení vzešlého.

Dále žalobkyně uvedla, že žalovaný jakožto správní orgán se nevypořádal s jejím odvoláním, přestože odvolání obsahuje více zásadních námitek, které se týkají jak skutkového zjištění, tak právního posouzení. Žalovaný prakticky na námitky žalobkyně v rozhodnutí nereagoval a pokud ano, tak jen v podobě spekulace, což se týká zejména údaje o množství odpadů. Žalovaný konstatoval, že pokud správní orgán I. stupně uvedl ve svém rozhodnutí údaj přesně nezjištěný, tak jen z toho důvodu, že vycházel z údaje poskytnutého žalobkyní, který nemohl sám přesně zjistit. K tomu žalobkyně namítá, že již z rozhodnutí správního orgánu I. stupně je patrný rozpor v množství i povaze odpadu. Rovněž není reagováno na okolnosti uváděné žalobkyní ohledně smlouvy, resp. neuzavření smlouvy se společností Zemní a dopravní stavby Hrdý Milan s.r.o. Vůbec není reagováno na Sdělení Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 23. 4. 2009 ani další důkazní návrhy. Žalovaný nezjistil správně ani v potřebném rozsahu skutkový stav a proto nemohl ve věci rozhodnout. V důsledku toho nemohlo být provedeno ani správně právní posouzení.

Konečně žalobkyně namítla, že jí byla uložena pokuta též za porušení ust. § 16 odst. 3 zákona o odpadech ve výši 30.000,- Kč za porušení ust. § 16 odst. 3 zákona o odpadech, kterého se dopustila tím, že jako původce nakládala s nebezpečným odpadem kat. č. 15 01 10 (obaly obsahující zbytky nebezpečných látek nebo obaly těmito látkami znečištěné), bez potřebného souhlasu příslušného orgánu státní správy. V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je však popsáno nejen porušení povinností uvedených ve výroku rozhodnutí, ale ještě další porušení, které se váže k roku 2006, rovněž spočívající v nakládání s nebezpečnými odpady bez souhlasu příslušného správního orgánu. Takové rozhodnutí, které obsahuje zásadní rozpor mezi výrokem a

odůvodněním, je třeba považovat za zmatečné. Žalovaný se tuto vadu snažil odstranit jakýmsi vysvětlením, což však není přípustné – v rámci právní jistoty mělo být prvostupňové rozhodnutí zrušeno a znovu rozhodnuto.

Vzhledem k těmto ztvrzeným vadám napadeného rozhodnutí navrhla žalobkyně, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odmítl žalobní námitky, když konstatoval, že výše sankcí byly úměrné jednání žalobkyně, že správní orgány rozhodovaly na základě zjištěného stavu věci a že žalovaný se s odvoláním žalobkyně vypořádal. Navrhl proto, aby soud žalobu zamítl.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je zčásti důvodná.

Žalobkyně především namítla nepřiměřenost výše pokuty za porušení § 44 odst. 4 zákona o odpadech (bod 2. rozhodnutí ČIŽP) a za porušení § 39 odst. 2 zákona o odpadech (bod 4. rozhodnutí ČIŽP).

Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že 2. ukládá pokutu ve výši 50.000,- Kč dle ust. § 66 odst. 5 zákona o odpadech za porušení ust. § 44 odst. 4 zákona o odpadech, kterého se účastník dopustil tím, že nezpracoval plán odpadového hospodářství původce odpadů, ačkoliv nejpozději v roce 2007 (za rok 2006 účastník vůbec nepodal hlášení o produkci a nakládání s odpady), nakládal s ostatními odpady v celkovém množství 20.611,76 tun (Zákonný limit - 1000 tun ostatního odpadu za rok byl však dle průběžné evidence překročen nejpozději koncem září roku 2007.). Účastníkovi tím vznikla povinnost maximálně do 30. 9. 2008 zpracovat návrh plánu odpadového hospodářství, tj. do 1 roku od dosažení produkce odpadů nad limit stanovený v ust. § 44 odst. 1 zákona o odpadech. Při určení výše pokuty za toto porušení zákona o odpadech, vycházel správní orgán z toho, že účastník nezpracoval a nezaslal Krajskému úřadu Ústeckého kraje ke schválení plán odpadového hospodářství původce, ačkoliv již v roce 2007 překročil limity stanovené v ust. § 44 odst. 1 zákona o odpadech, jelikož nakládal s ostatními odpady v celkovém množství 20.611,76 tun, čímž došlo k ohrožení životního prostředí, neboť plán odpadového hospodářství řeší mj. předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností, což je důležité pro snižování negativního vlivu lidské činnosti na životní prostředí. ČIŽP vzala v úvahu, že šlo o první delikt tohoto druhu a uložila pokutu ve výši 50.000,- Kč, tj. při, spodní hranici stanovené zákonem.

V bodě 4. svého rozhodnutí ČIŽP uložila pokutu ve výši 50.000,- Kč podle ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech za porušení ust. § 39 odst. 2 zákona o odpadech, kterého se účastník dopustil tím, že nezaslal pravdivé a úplné „Hlášení o produkci a nakládání s odpady“ za rok 2007 obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny. Za rok 2007 podal účastník pouze souhrnné roční „Hlášení o produkci a nakládání s odpady“ za všechny své provozovny na Městský úřad Praha 4, ačkoliv odpady produkoval při provádění staveb v různých částech České republiky. V „Hlášení“ za rok 2007 navíc neuvedl produkci odpadu kat. č. 17 01 01 (beton) v množství 1 tuny a jeho předání oprávněné osobě dle zákona o odpadech, a dále produkci odpadu kat. č. 17 04 05 (železo a ocel) v množství 0,28 tun a

jeho předání oprávněné osobě. Při určení výše pokuty za porušení ust. § 39 odst. 2 zákona o odpadech, vycházel správní orgán z toho, že účastník nezaslal pravdivé a úplné „Hlášení o produkci a nakládání s odpady“ za rok 2007 obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny, čímž došlo k ohrožení životního prostředí, neboť hlášení o produkci a nakládání s odpady jsou základními dokumenty, ze kterých kontrolní orgány a i další orgány státní správy v odpadovém hospodářství sledují pohyb odpadů a způsob, jakým je s odpady nakládáno. Tyto doklady slouží k hodnocení vývoje produkce nakládá s odpady v ČR, a je tedy potřebné, aby bylo Hlášení zpracováno pravdivě se všemi údaji. ČIŽP vzala v úvahu, že neplnění ohlašovací povinnosti bylo neúmyslné a proto uložila pokutu ve výši 50.000,- Kč.

Soud zde konstatoval, že odůvodnění výše uložených pokut neodpovídá požadavkům zákona o odpadech.

Podle ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.

Jsou-li zákonem stanovena konkrétní hlediska pro stanovení výše sankce, je povinností správního orgánu se se všemi jednotlivými hledisky vypořádat a vyložit, jaký vliv mělo každé z hledisek na stanovení výše sankce. Pokud správní orgán dojde k závěru, že v konkrétní věci nelze některé ze zákonných hledisek vzít v úvahu, musí o tom výslovně pojednat a odůvodnit takový svůj závěr. V případě, že zákon stanoví výčet těchto hledisek příkladmo – jak je tomu v projednávané věci – je možné, aby správní orgán přihlédl i k jiným skutečnostem, ovšem to musí dostatečně odůvodnit. V každém případě se však vždy musí vypořádat s těmi kritérii, která zákon výslovně stanoví.

Jestliže tedy v projednávané věci zákon o odpadech ukládá při stanovení výše pokuty přihlížet zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození, bylo povinností správního orgánu I. stupně, případně orgánu odvolacího, o těchto kritériích pojednat. Jak je však zřejmé z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, ČIŽP se k těmto hlediskům nijak nevyjádřila, neboť se ve svých úvahách omezila vesměs pouze na popis jednání žalobkyně, ale nijak nevyložila, čím a jak měla tato jednání ovlivnit závažnost ohrožení životního prostředí, popřípadě míru jeho poškození. Odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto v tomto smyslu odporuje zákonu a je rovněž nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odvolací orgán pak tuto vadu neodstranil, čímž své rozhodnutí zatížil stejnou vadou.

Žalobkyně dala namítala, že pokud jde o porušení ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech (bod 1. rozhodnutí ČIŽP), nevycházel správní orgán I. z dostatečně zjištěného skutkového stavu, když neměl náležitě zjištěné množství odpadu, a žalovaný i přes námitky uvedené v odvolání tuto vadu neodstranil.

Rovněž tuto námitku shledal soud důvodnou. V odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je sice množství stavebních odpadů uvedeno, a to jednak výměrou, resp. objemem prostoru, na němž měl být odpad ukládán a jednak hmotností s odkazem na tvrzení žalobkyně, ale tyto údaje o množství nebyly nijak řádně doloženy. To ostatně konstatoval i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz str. 4 rozhodnutí). Současně ovšem správní orgán I. stupně tento nepřesně zjištěný údaj učinil jedním z hledisek pro stanovení výše pokuty, což soud považuje za vnitřně rozporné.

Není-li množství odpadů dostatečně přesně zjištěno, nemusí to sice bránit v konstatování odpovědnosti za porušení zákona o odpadech, ale nelze to učinit hlediskem pro stanovení výše pokuty. Odvolací správní orgán pak ve své rozhodnutí nijak nereagoval na odvolání žalobkyně v tom smyslu, kdy ta požadovala provést dokazování ohledně množství odpadu a navrhovala konkrétní důkazní prostředky. Žalovaný se s těmito návrhy nijak nevypořádal, čímž porušil zákon v ust. § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání; opomenutí odvolacích námitek je tedy vždy v rozporu se zákonem.

Konečně žalobkyně namítla rozpor mezi výrokem pod bodem 3. rozhodnutí ČIŽP a jeho odůvodněním. V této části výroku jí byla uložena pokuta za porušení ust. § 16 odst. 3 zákona o odpadech, kterého se dopustila tím, že nakládala s nebezpečným odpadem kat. č. 15 0110 (obaly obsahující zbytky nebezpečných látek nebo obaly těmito látkami znečištěné), bez potřebného souhlasu příslušného orgánu státní správy, tj. Městského úřadu Kadaň, tak, že jej shromáždila před jejich předáním oprávněné osobě dne 22. 7. 2008 v množství 0,38 tun, přičemž souhlas k nakládání s nebezpečnými odpady vydal Městský úřad Kadaň až dne 6. 10. 2008. V odůvodnění svého rozhodnutí ČIŽP nejen popsala toto porušení povinností podle zákona o odpadech, ale rovněž uvedla, že žalobkyně nakládala s nebezpečnými odpady bez příslušného souhlasu již v roce 2006, ovšem že vzhledem ke tříleté lhůtě jí není za toto jednání pokuta ukládána. Žalovaný měl pro tuto vadu prvostupňové rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání.

Soud tuto námitku neshledal důvodnou. Ze správního spisu je zřejmé, že na tuto skutečnost žalobkyně poukázala již ve svém odvolání, s tím, že nelze zjistit, jak se porušení povinností v roce 2006 promítlo do uložení pokuty; pokud by záležitost roku 2006 neměla žádný význam, jistě by vůbec nebyla uvedena. Odvolací orgán v napadeném rozhodnutí k tomu uvedl, že ČIŽP tím „... chtěla poukázat na to, že lze kontrolami žalobce a přepravních listů zjistit, zda subjekt nakládal s nebezpečnými odpady a komu je předával. Vzhledem k tomu, že již byla promlčena lhůta pro uložení sankce za toto jednání, postihl prvoinstanční orgán pouze protizákonné jednání zjištěné v r. 2008.“ (viz str. 5 dole rozhodnutí).

Obecně lze konstatovat, že odůvodnění rozhodnutí správního orgánu nemá obsahovat tvrzení o skutečnostech, které pro rozhodnutí samotné nejsou podstatné. Jestliže tedy ČIŽP učinila zjištění o údajném porušení ust. § 16 odst. 3 zákona o odpadech již z roku 2006, přičemž už při zahájení správního řízení ze dne 20. 10. 2009 věděla, že toto jednání žalobkyně nelze postihnout, a tedy že nebude vůbec předmětem řízení, není zřejmé, proč se o tom ve svém rozhodnutí vůbec zmiňovala. Tato vada však nezpůsobila nezákonnost prvostupňového rozhodnutí, neboť z jeho obsahu nevyplývá nic v tom smyslu, že by snad ČIŽP k těmto událostem roku 2006 přihlédla buď při úvaze o vině žalobkyně, nebo při stanovení výše sankce. Žalovaný pak postupoval v souladu se zákonem, jestliže tuto vadu rozhodnutí správního orgánu I. stupně sám vypořádal, neboť k takovému postupu jej zákon v ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu opravňuje.

Městský soud v Praze tedy dospěl k závěru, že žaloba byla podána v podstatné míře důvodně, a z důvodů shora konstatovaných proto napadené rozhodnutí podle ust. §

78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil a věc vrátil podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního žalovanému k dalšímu řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně měla ve věci úspěch a její náklady řízení sestávají jednak ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 2000,- Kč a jednak z odměny advokátovi za dva úkony právní služby po 2100,- Kč, a ze související náhrady hotových výdajů po 300,- Kč podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), v platném znění, zvýšené o sazbu daně z přidané hodnoty. Náhradu v celkové výši 7808,- Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce JUDr. Jana Hájka, advokáta.

Soud rozhodl ve věci podle ust. § 51 odst. 1 soudního řádu správního bez nařízení jednání.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozsudku 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 26. srpna 2014

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona štěpinová