



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců Mgr. Jana Kašpara a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci žalobce: **EKO-UNIBAU, a. s., Praha**, se sídlem Ječná 25, Praha 1, IČ 63483866, zast. JUDr. Karlem Páskem, advokátem, se sídlem V. P. Čkalova 1, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2009 čj. 570/2525/07/On sp. zn. 570/000369/A-10x,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 9. 2009 čj. 570/2525/07/On Sp. zn. 570/000369/A-10x se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen inspekce) ze dne 1. 8. 2007 čj. ČIŽP/47/IPP/0718170.005/07/BJA. Tímto rozhodnutím inspekce uložila žalobci podle ust. § 37 odst. 5 písm. c) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, pokutu ve výši 30.000,- Kč za správní delikt podle § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci, kterého se měl dopustit tím, že jako provozovatel zařízení „Skládka odpadů Březová“ – skládka skupiny S-OO - provozuje zařízení v rozporu s podmínkami integrovaného povolení, neboť

- 1) byl převzat odpad katalogové číslo 02 02 04 (ostatní) – kaly z čištění

odpadních vod v místě jejich vzniku, v lednu 2007 od dodavatele TRANS-EKO spol. s r. o., v množství 2,8 t, ačkoli tento druh odpadu není uveden ve schváleném provozním řádu zařízení.

- 2) byl převzat odpad katalogové číslo 04 01 08 (ostatní) – odpady usní (postružiny, odřezky, prach z broušení) obsahující chrom, v lednu a únoru 2007 od FYT – SOJKA s. r. o. v množství 6,05 t, když na základě předloženého rozboru byl ukazatel pH = 4,21, což je v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení.

Nebyl tak dodržen schválený provozní řád zařízení a tím byly porušeny podmínky integrovaného povolení, podle nichž má být zařízení provozováno v souladu se schváleným provozním řádem. Současně byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč.

Žalobce v žalobě namítá, že pokuta byla uložena za nezávažné porušení povinností vyplývajících ze zákona o integrované prevenci. Žalovaný rozhodnutí prvostupňového orgánu bez dalšího odůvodnění a zjišťování podstatných skutečností nesprávně potvrdil. Podle názoru žalobce správní orgány dostatečně nezvážily výchovné a preventivní hledisko při uložení pokuty, neboť řádně neposoudily závažnost předmětného drobného pochybení. Byla tak uložena neúměrně vysoká pokuta, když správní orgány vůbec nepřihlédly k ust. § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci, neboť se vůbec nezabývaly závažností správního deliktu, vzniklými škodlivými následky v oblasti životního prostředí a dobou trvání protiprávního stavu. Správní orgány se také nezabývaly „kritériem stanovení předmětné výše uložené pokuty“.

Žalobce poukazuje na to, že přijal opatření zamezující obnově protiprávního stavu, jak to vyplývá z ust. § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci, a proto je přesvědčen, že bylo možno od uložení pokuty upustit. Poukazuje pak na to, že předmětná skládka je a byla provozována bez pochybení po dobu deseti let. Oba správní orgány však nepřihlédly při svém rozhodování k uvedenému ustanovení zákona, které se tím stalo zcela nefunkční.

Žalobce proto navrhuje, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí inspekce zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, případně aby sám podle § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodl o „upuštění platby předmětné správní pokuty“.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že žalobní námitky se v podstatě shodují s námitkami uvedenými v odvolání. Zdůraznil, že žalobci byla uložena pokuta při spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí a její výši řádně odůvodnil v souladu s premisami stanovenými zákonem. Žalobce ani v žalobě ani v odvolání neuvedl žádné nové skutečnosti, na jejichž základě by bylo možno výši ukládané pokuty snížit, resp. pokutu neuložit. Opatření k odstranění protiprávního stavu byla žalobcem učiněna až po místním šetření, které provedla inspekce.

Žalobce podal k tomuto vyjádření repliku, v níž zopakoval svá žalobní tvrzení.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Ve dnech 5. 12. 2006 a 13. 3. 2007 byla provedena pracovníky inspekce kontrola provozování zařízení „Skládka odpadů Březová – skládka skupiny S – OO“. Při této kontrole byly namátkovou kontrolou zjištěny nesrovnalosti spočívající v porušování provozního řádu zařízení zmíněné již shora, tj. celkem ve dvou případech, u odpadu v celkovém množství 8,85 t.

Dne 19. 6. 2007 vydala inspekce příkaz čj. 47/OOH/0718170.01/07/BJA, jímž žalobci za správní delikt dle § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci uložila pokutu ve výši 30.000,- Kč. Žalobce podal proti tomuto příkazu odpor, v němž uvedl, že uloženou pokutu považuje za neúměrně vysokou.

Další vyjádření žalobce v této fázi řízení nepodal, a proto inspekce dne 1. 8. 2007 vydala rozhodnutí čj. ČIŽP/47/IPP/0718170.005/07/BJA, jímž žalobci opětovně uložila za správní delikt dle § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci dle § 37 odst. 5 písm. c) zákona o integrované prevenci pokutu ve výši 30.000,- Kč a dále povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí inspekce shrnula zjištění učiněná při provedené kontrole a uzavřela, že žalobce provozoval předmětné zařízení v rozporu s podmínkami integrovaného povolení.

Při stanovení výše pokuty pak inspekce přihlédla k následujícím skutečnostem:

- k míře porušení stanovených povinností, když došlo k porušení provozního řádu zařízení
- k množství uložených odpadů, u nichž k porušení provozního řádu došlo
- k tomu, že kontrole byly podrobeny pouze namátkově vybrané příjmy odpadů, a přesto byla zjištěna pochybení
- k tomu, že se jedná o první zjištěné porušení zákona o integrované prevenci

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které je obsahově i textově obdobné jako později podaná žaloba, tj. namítal zejména nepřiměřenou výši pokuty a poukazoval na to, že bylo možno postupovat podle § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci a upustit od uložení pokuty.

Odvolání bylo žalovanému předloženo k rozhodnutí spolu se spisem dne 18. 9. 2007. Žalobou napadené rozhodnutí o odvolání bylo vydáno až dne 3. 9. 2009, přičemž důvody tohoto (takřka dvouletého) prodlení nejsou z předloženého správního spisu zřejmé.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 3. 9. 2009 čj. 570/2525/07/On sp. zn. 570/000369/A-10x bylo podané odvolání zamítnuto a rozhodnutí inspekce potvrzeno.

Žalovaný v odůvodnění zdůraznil, že žalobce v odvolání nezpochybňuje závěr inspekce, že se správního deliktu dopustil, a jeho odvolání tak směřuje pouze proti výši uložené pokuty.

K tomu uvedl, že za projednávaný správní delikt je podle znění zákona o integrované prevenci účinného v době spáchání správního deliktu možno uložit pokutu až do výše 7 000 000 Kč. Výše pokuty je tak při spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí.

Uvedl, že pokuta má působit preventivně a výchovně, neboť žalobce si musí uvědomit, že při přejímce odpadů od dodavatelů musí důsledně kontrolovat, případně si ověřovat, doklady k předávaným odpadům a dále také vlastní předávaný odpad. Výši ukládané pokuty považuje žalovaný za přiměřenou deliktnímu jednání ze strany odvolatele.

Inspekce uložila pokutu při spodní hranici zákonného rozpětí a její výši řádně odůvodnila v souladu s premisami stanovenými zákonem o integrované prevenci. Odvolatel neuvedl v odvolání žádné nové skutečnosti, na základě kterých by bylo možno výši ukládané pokuty snížit, resp. pokutu neuložit. Opatření k odstranění protiprávního stavu byla ze strany žalobce učiněna až po místním šetření provedeném inspekcí. Proto žalovaný podané odvolání zamítl.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Podle § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci, ve znění účinném do 11. 2. 2008 (tj. v době spáchání správního deliktu) platí, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí správního deliktu tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s podmínkami integrovaného povolení.

Podle § 37 odst. 5 písm. c) zákona se za tento správní delikt uloží pokuta až do výše 7 000 000 Kč.

Podle § 38 odst. 2 zákona při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka a době trvání protiprávního stavu.

Podle § 38 odst. 3 zákona je-li projednán správní delikt spáchaný provozovatelem zařízení, lze od uložení pokuty upustit, jestliže provozovatel zařízení zajistil odstranění následků porušení povinnosti a přijal opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu.

Žalobce v daném případě nezpochybňuje skutková zjištění učiněná správními orgány a nepopírá tedy, že by se vytýkaného správního deliktu skutečně dopustil. Namítá však jednak nepřiměřenou výši ukládané pokuty a jednak to, že správní orgány mohly od uložení pokuty v souladu s ust. § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci upustit.

Toto ustanovení zakotvuje zvláštní institut možnosti upuštění od uložení pokuty, smyslem a účelem v podstatě obdobné jako institut upuštění od potrestání upravený v ustanovení § 46 trestního zákona, podle něhož „od potrestání pachatele, který spáchal přečin, jeho spáchání lituje a projevuje účinnou snahu po nápravě, lze upustit, jestliže vzhledem k

povaze a závažnosti spáchaného přečinu a k dosavadnímu životu pachatele lze důvodně očekávat, že již pouhé projednání věci postačí k jeho nápravě i k ochraně společnosti.“ Citované ustanovení zákona o integrované prevenci je tedy určeno pro případy, kdy samotné projednání správního deliktu se jeví jako dostatečné opatření a příslušný správní orgán shledá, že není třeba za zjištěné protiprávní jednání ukládat sankci.

Pokud žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že „opatření k nápravě protiprávního stavu byla ze strany odvolatele učiněna až po místním šetření orgánu I. stupně“ a naznačuje tedy, že liberační ustanovení § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci má místo jedině tam, kde pachatel správního deliktu své pochybení odhalí sám a sám iniciuje odstranění jeho důsledků, příp. opatření zamezující jeho opakování a správní delikt je tak příslušným orgánem odhalen teprve následně, musí soud konstatovat, že žádná taková podmínka z ustanovení § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci neplyne. Naopak – jak již bylo shora uvedeno, toto ustanovení míří právě na případy, kdy pachatel správního deliktu právě v důsledku toho, že správní delikt je s ním příslušným orgánem projednán, sám podnikne kroky uvedené v citovaném ustanovení a vzhledem k dalším okolnostem takového případu (např. žádné nebo jen nepatrné následky, specifické okolnosti, za nichž byl správní delikt spáchán) pak lze mít za to, že uložení sankce není třeba, neboť jejího účelu je plně dosaženo již samotným projednáním správního deliktu.

Je třeba zdůraznit, že i při naplnění všech zákonných předpokladů nemá žalobce právní nárok na to, aby bylo od uložení pokuty upuštěno, a bylo tedy věcí správního uvážení inspekce, potažmo žalovaného, zda návrhu na upuštění od uložení pokuty vyhoví.

Domáhal-li se však žalobce v odvolání výslovně toho, aby v jeho případě bylo ustanovení § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci aplikováno, bylo povinností žalovaného, aby svůj postup řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnil, tj. buď aby uvedl, že zákonné podmínky pro aplikaci tohoto ustanovení vůbec nejsou splněny anebo že splněny sice jsou, ale k jeho aplikaci nelze přistoupit z jiných legitimních důvodů.

K tomu je možno poukázat na závěry obsažené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 čj. 6 A 25/2002-42, které se týkalo sice rozhodnutí o neudělení státního občanství, avšak vzhledem k obdobné povaze oprávnění založeného správnímu orgánu a nutnosti užít správního uvážení je možné vyslovené zásady aplikovat i na daný případ.

Nejvyšší správní soud mj. uvedl, že úvaha o tom, že udělení státního občanství je projevem „neomezené“ státní suverenity a děje se ve sféře „absolutního“ správního uvážení, je v podmínkách materiálního právního státu přinejmenším velmi pochybná. Správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. V této souvislosti je namístě

poukázat i na Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkající se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskreční pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem.

Každé správní uvážení – i to, jež se (pouze) na úrovni obyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní – tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje; věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odtrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce).

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný tak znovu posoudí, zda v projednávaném případě jsou splněny všechny zákonem stanovené podmínky pro aplikaci ustanovení § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci. Pokud dospěje k závěru, že splněny jsou a přesto k aplikaci tohoto ustanovení nepřikročí, bude na něm, aby důvody takového postupu řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 21 s. ř. s., když neúspěšný žalovaný právo na náhradu nákladů řízení nemá a úspěšný žalobce se tohoto práva výslovně vzdal.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s.ř.s., a to ve lhůtě dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.

Stěžovatel musí být 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Praze dne 6. ledna 2011

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu