



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: **Skanska a.s.**, se sídlem Líbalova 1/2348, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Praha 10, Vršovická 1442/65, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č.j. 520/665/07 108624 ze dne 4. 9. 2007,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 9. 2007, č.j. 520/665/07, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 2000,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení shora označeného rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň ze dne 12. 7. 2007, č.j. 43/OOH/0625149.33/07/ZJM, kterým mu byla uložena pokuta ve výši 1 590 000,- Kč pro porušení § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, neboť v období od 21. 8. 2004 do 6. 9. 2004 bylo nakládáno s odpady v zařízení, které nebylo k tomu určeno – jednalo se o pozemkovou parcelu p.č. 579/37 v k.ú. Žerovice ve vlastnictví fyzické osoby pana F. H. Dále byla pokuta uložena za porušení § 12 odst. 4 zákona, a to za předání 5 964 m³ odpadu panu H., ačkoliv ten nebyl k jeho převzetí oprávněn. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se žalovaný vypořádal s námitkami uvedenými žalobkyní v odvolání a neshledal je důvodnými.

Proti tomuto rozhodnutí směřovala žaloba, v níž žalobkyně především namítla zmeškání lhůty pro uložení pokuty, a dále to, že se žalovaný nevypořádal se všemi námitkami v odvolání, dále nesouhlasil s hodnocením ukládaného materiálu jako odpadu, u něhož navíc nebylo nutné prohlášení shody výrobku podle zákona č. 22/1997 Sb., rovněž namítla nesprávné vymezení okruhu účastníků řízení o uložení pokuty a nesprávnou vyhodnocení pozemku pana H. jako „zařízení, které nebylo určeno k nakládání s odpady“. Rovněž vytkla, že napadeným rozhodnutím bylo prvostupňové rozhodnutí změněno v neprospěch žalobkyně, a že pokuta byla uložena, aniž by bylo přihlédnuto k ust. § 66 odst. 3 písm. i), resp. písm. j) zákona o odpadech.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 15. 11. 2007 odmítl žalobní námitky.

Při jednání soudu dne 15. června 2010 setrvali účastníci na svých skutkových a právních stanoviscích. Zástupce žalobkyně navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zástupce žalovaného navrhl zamítnutí žaloby.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních námitek, a rozsudkem č.j. 8 Ca 283/2007-76 ze dne 15. 6. 2010 napadené rozhodnutí zrušil.

Na základě kasační stížnosti žalovaného ve věci rozhodoval Nejvyšší správní soud, který rozsudkem č.j. 5 As 40/2011-137 ze dne 31. 8. 2011 výše označený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku uvedl, že se zabýval námitkou stěžovatele, podle níž městský soud sice správně vypočetl, že prekluzivní lhůta skončila dnem 3. 9. 2007, když žalobce odpady do nepatřičného místa v rozporu se zákonem prokazatelně navezl dne 3. 9. 2004, ale vůbec se nezabýval námitkou stěžovatele ohledně trvajících deliktu, vznesenou v průběhu jednání před soudem dne 15. 6. 2010. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na rozsudky městského soudu sp. zn. 6 Ca 259/2004 a sp. zn. 7 Ca 91/2006 ze dne 21. 11. 2005 a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002, kde byl vysloven názor, že trvajícím deliktem je takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, případně jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž

pachatel udržuje protiprávní stav, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, popřípadě pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správního deliktu.

Nejvyšší správní soud poukázal na skutečnost, že ze soudního spisu vyplývá, že městský soud nařídil a konal dne 15. 6. 2010 jednání ve věci, jehož se zúčastnil zástupce stěžovatele. V soudním spise není založen protokol z jednání, ze kterého by vyplývalo, kdo se jednání účastnil, co bylo jeho předmětem, resp. jaká tvrzení účastníci sporu v průběhu jednání učinili, zda bylo navrhováno provedení důkazů či nikoli. O tom, že protokol o jednání nebyl do spisu doložen, svědčí mimo jiné urgovaná žádost žalobce, aby mu byl předmětný protokol zaslán. Ze soudního spisu tak není možné zjistit průběh a obsah jednání ani přezkoumat kasační námitku stěžovatele, dle které městský soud k argumentaci ohledně trvajících deliktu vznesené při jednání nepřihlédl. Pokud u jednání stěžovatel uvedl právní argumentaci na podporu závěrů svého rozhodnutí (resp. reagoval na žalobcem namítanou prekluzi práva pokutu uložit), tak jak namítá v kasační stížnosti, bylo povinností soudu se k uvedené argumentaci vyjádřit v odůvodnění rozsudku, neboť otázka prekluze byla v projednávané věci stěžejním a jediným rozhodovacím důvodem, pro který městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil. V napadeném rozsudku však mimo konstatování soudu, že „*při jednání dne 15. 6. 2011 setrvali účastníci na svých skutkových a právních stanoviscích*“ není jediné zmínky o průběhu jednání a přednesech účastníků. V rozsudku absentuje jakákoliv reakce soudu na argumentaci stěžovatele ohledně povahy předmětného deliktu, resp. vypořádání se soudu s námitkou stěžovatele, dle které v projednávané věci nemohlo dojít k prekluzi práva pokutu uložit, neboť se jedná o delikt trvalý. V rozporu s výše uvedeným pak městský soud na straně č. 4 rozsudku uvádí, že „*soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání podle ust. § 51 soudního řádu správního.*“ Odůvodnění rozsudku se v této souvislosti jeví zmatečným. Pouze z tvrzení účastníků a žádosti žalobce o zaslání protokolu z jednání je zřejmé, že jednání ve věci proběhlo. Ze soudního spisu, jak již bylo výše uvedeno, však není možné seznat obsah přednesů účastníků při jednání ani reakci soudu na ně.

Z uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nepřezkoumatelným ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního a zrušil jej s tím, že v dalším řízení městský soud pro závěr o uplynutí prekluzivní lhůty pro uložení pokuty dle § 67 odst. 1 zákona o odpadech přezkoumá povahu předmětného deliktu (v daném případě obou správních deliktů, za které byla žalobci uložena pokuta), neboť tato je pro posouzení naplnění podmínek aplikace výše citovaného ustanovení významná. V této souvislosti odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek č. j. 5 Afs 89/2009 - 120 ze dne 28. července 2010, ve kterém Nejvyšší správní soud podrobil posouzení charakter správního deliktu s ohledem na dikci zákonného ustanovení, které skutkovou podstatu deliktu upravuje.

Městský soud v Praze nařídil ve věci nové jednání, které proběhlo dne 10. 11. 2011 a při němž účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupce žalobkyně poukázal na skutečnost, že ze strany správních orgánů nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, dále na to, že nebylo ověřeno, zda žalobce nese odpovědnost za porušení zákona, a na to, že na předmětný pozemek nebyl ukládán odpad, ale zemina, a rovněž polemizoval s tím, že by jednání mělo mít charakter trvajících správního deliktu, neboť podle názoru žalobkyně z ustanovení § 12 odst. 2, 4 zákona o odpadech nelze konstruovat trvalý

delikt. Žalobkyně od počátku řízení tvrdila, že předmětný materiál není odpadem, kdy poukazovala na ustanovení § 2 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech, podle něhož se tento zákon výslovně nevztahuje na vytěžené zeminy a hlušiny vyhovující limitům znečištění pro jejich využití mj. k terénním úpravám, a žalovaná naopak nikdy neprokázala, že by šlo skutečně o odpad ve smyslu zákona o odpadech. Nadto původcem tohoto odpadu by nebyla žalobkyně, ale byl by jím investor stavby, Ředitelství silnic a dálnic, případně pan K. L., neboť z podkladů založených ve správním spise vyplývá, že nebyl pouze přepravcem předmětného materiálu, ale vykonával pro žalobkyni i stavební práce. V celé věci od samého počátku jde pouze o právní posouzení věci s tím, že tvrzení žalované nebyla v řízení prokázána. Došlo-li k ukládání předmětného materiálu v době od 21. 8. do 6. 9. 2004, pak byla důvodná i námitka prekluze lhůty pro uložení pokuty. Vzhledem k dikci ust. § 12 odst. 4 zákona o odpadech není možné uvažovat o trvajícím deliktu, a pokud jde o ust. § 12 odst. 2, tam by bylo možno připustit, že mohl nastat trvalý protiprávní stav, nicméně tomu brání v projednávané věci skutečnost, že se od samého počátku nejednalo o odpad. Navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Zástupce žalovaného uvedl, že žalovaný nepochybuje o tom, že jde o odpad, který vznikl při činnosti žalobce, a žalobce jako původce tohoto odpadu jednal s tímto materiálem s úmyslem se jej zbavit. K otázce škodlivosti jednání žalobkyně poukazuje na závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku sp.zn. 5As 5/2010 ze dne 18.11.2010 a obdobně též Městský soud v Praze v rozsudku sp.zn. 9 Ca 184/2007 ze dne 31.3.2009, kdy z právních názorů těchto soudů vyplývá, že případný škodlivý následek není zákonným znakem skutkové podstaty deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Poukazuje na to, že z hlediska zákona o odpadech nebylo toto místo legalizováno nikdy. Protiprávní stav trvá dosud. K hodnocení předmětného materiálu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech poukazuje na to, že žalobkyně nikdy neuplatnila tuto námitku v průběhu správního řízení. Poukazuje též na to, že Česká inspekce životního prostředí neměla v průběhu správního řízení pochybnosti o tom, že předmětný materiál je odpadem, a proto nepostupovala podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech. Měla-li takové pochybnosti žalobkyně, nic jí nebránilo v tom, aby tohoto ustanovení využila, resp. aby nechala provést rozbor předmětného materiálu právě s ohledem na možné limity znečištění. Navrhl zamítnutí žaloby.

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

Soud především konstatoval, že administrativním nedopatřením nebyl do soudního spisu založen protokol o jednání soudu dne 15. 6. 2010 (viz č.l. 151). Při tomto jednání zástupce žalovaného uvedl, že jednání žalobkyně bylo trvajícím deliktem.

To souvisí s první žalobní námitkou, v níž žalobkyně uvedla, že pokuta byla uložena po uplynutí objektivní lhůty, která podle ust. § 67 odst. 1 zákona o odpadech činí tři roky ode dne, kdy k porušení příslušné povinnosti došlo. Z předávacího protokolu ze dne 6. 9. 2004 sepsaného mezi panem H. a žalobkyní a ze zápisu o předání vyklizené meziskládky materiálu ze dne 3. 9. 2004 mezi žalobcem a městem Švihov vyplývá, že k deliktnímu jednání mohlo dojít naposledy dnem 3. 9. 2004, neboť tohoto dne byla již zemina vyklizena z původní mezideponie města Švihov. Zápis sepsaný s panem H. dne 6.

9. 2004 pak byl již jen administrativní formalitou. O ukončení dispozice s vytěženou zemínou svědčí též záznamy o provozu vozidel nákladní dopravy vedené autodopravcem panem K. L., z nichž vyplývá, že doprava byla prováděna nejdéle do 3. 9. 2004. Tuto skutečnost si mohl správní orgán ověřit u pana L., když jej opakovaně vyslýchal jako svědka ve správním řízení. Jestliže bylo žalobou napadené rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobci doručeno dnem 6. 9. 2007, stalo se tak již po uplynutí zákonem stanovené prekluzivní lhůty, tedy v době, kdy již bylo pravomocné uložení trestu za správní delikt vyloučeno. Již z tohoto důvodu je podle žalobkyně napadené rozhodnutí nezákonné.

Soud, veden právním názorem Nejvyššího správního soudu, se tedy k námitce žalované, vznesené při jednání dne 15. 6. 2010, zabýval tím, zda se ve věci jednalo o trvající správní delikt nebo nikoliv. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalobci byly uloženy dvě pokuty jednak za porušení ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech, neboť v období od 21. 8. 2004 do 6. 9. 2004 nakládal s odpady v zařízení, které nebylo k nakládání s odpady určeno, a jednak za porušení ust. § 12 odst. 4 zákona o odpadech, protože předal 5 964 m³ odpadu panu Horkému, i když nebyl k jeho převzetí oprávněn.

Tomu pak koresponduje ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech, podle něhož pokutu do výše 1 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která předá odpad osobě, která k převzetí předávaného odpadu není podle tohoto zákona oprávněna, resp. ust. § 66 odst. 4 písm. b) cit. zákona, podle něhož pokutu do výše 10 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.

Je zřejmé, že obě citovaná ustanovení konstruuji dvě odlišné skutkové podstaty: v prvním případě je pachatel sankcionován za to, že odpady nedovoleně předal jiné, neoprávněné osobě, zatímco ve druhém je postižen za to, že s odpady sám nedovoleně nakládá.

Z hlediska časového trvání pak rozdíl mezi oběma delikty spočívá v tom, že první je dokonán tím, že pachatel deliktu předá odpad osobě, která k převzetí předávaného odpadu není podle tohoto zákona oprávněna, zatímco druhý může trvat po určité období, v němž pachatel nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.

Soud tedy dospěl k závěru, že má-li jednání postihované podle ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech, spočívající v porušení ust. § 12 odst. 4 cit. zákona, z hlediska časového průběhu povahu jednorázového aktu, pak nemůže mít povahu trvajícího deliktu. Ohledně tohoto porušení zákona tedy soud konstatoval, že došlo-li k němu nejpozději dne 3. 9. 2004, pak sankci za delikt podle ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech mohl správní orgán uložit nejpozději do 3. 9. 2007, neboť zákon o odpadech v ust. § 67 odst. 1 výslovně stanoví, že pokutu lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Použitý výraz „uložit pokutu“ znamená, že rozhodnutí o uložení pokuty musí ve stanovené lhůtě nabýt právní moci; nestačí tedy, aby bylo v této lhůtě pouze vydáno či vypraveno k doručení účastníkovi řízení. Z obsahu správního spisu je nepochybné, že žalobou napadené rozhodnutí, jímž žalovaný ve věci porušení zákona o odpadech rozhodl v posledním stupni, bylo vydáno dne 4. 9. 2007 a

žalobkyni bylo doručeno dne 6. 9. 2007. Za tohoto stavu věci by tedy bylo možno napadeným rozhodnutím postihnout sankcí jednání, k němuž by došlo nejpozději dne 6. 9. 2004.

Žalobkyně však poukázala na to, že k ukládání zeminy na pozemku pana F. H. došlo naposledy dne 3. 9. 2004. Správní orgány obou stupňů svůj závěr o tom, že k ukládání docházelo v době od 21. 8. 2004 do 6. 9. 2004 odůvodnily poukazem na předávací protokol a na fakturu, vystavené shodně dne 6. 9. 2004. Obě tyto listiny však pouze konstatují, že k uložení materiálu na pozemku pana H. došlo a že majitel pozemku za to fakturuje cenu podle dohody se žalobkyní. Ani z jedné z těchto listin přitom nelze vůbec určit, kdy bylo ukládání fyzicky ukončeno, neboť mohly být – zejména faktura – vyhotoveny až dodatečně. Nadto je nutno poukázat na skutečnost, že ve správním spise je založena kopie smlouvy mezi žalobkyní a panem F. H. ohledně trvalého uložení výkopového materiálu, v níž je sjednán termín ukládání ve dnech 23. 8. 2004 až 3. 9. 2004. Pokud je ve správním spise založena kopie listiny „Nabídka na odvoz nevhodného materiálu“, vyhotovené autodopravcem panem K. L., jejíž součástí je výkaz o provedení vykopávky v zemnicích a vodorovného přemístění výkopku v objemu 5 964 m³, s poznámkou „kontroloval a souhlasí 9. 9. 2004 K.“, vyhotovenou zaměstnancem žalobkyně, pak ani z této listiny nelze určit, k čemu se uvedené datum vztahuje a kdy skutečně bylo ukládání výkopového materiálu ukončeno.

Soud na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že listiny soustředěné ve správním spise neposkytují spolehlivý podklad pro určení, kdy nejpozději mělo k porušení povinností podle zákona o odpadech dojít, tedy zda se tak skutečně stalo až dne 6. 9. 2004, jak uvedly správní orgány obou stupňů. Přesné stanovení takového data je ovšem nezbytným předpokladem pro rozhodnutí, zda pokuta byla uložena včas nebo nikoliv. Soud tedy dospěl k závěru, že tuto žalobní námitku by bylo možno odmítnout jen tehdy, pokud by bylo na základě opatřených podkladů možno spolehlivě a bez pochyb konstatovat, že pokuta byla uložena dříve, než uplynula objektivní lhůta tří let podle ust. § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Jelikož dosažený stav poznání věci takový závěr neumožňuje, nezbylo soudu - vzhledem k nutnosti i v rámci správního trestání respektovat zásadu *v pochybnostech ve prospěch* - než žalobě v této části vyhovět a konstatovat, že za porušení povinnosti podle ust. § 12 odst. 4 zákona o odpadech byla žalobkyně sankcionována v rozporu se zákonem.

Soud dále posuzoval, zda žalobkyně je odpovědná za delikt podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, tedy za porušení povinnosti podle ust. § 12 odst. 2 cit. zákona, tj. za nakládání s odpadem v zařízení, ve kterém nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno. V této souvislosti totiž bylo na místě zkoumat, zda se jedná o delikt trvající, a následně určit počátek běhu prekluzivní tříleté lhůty k uložení sankce. S ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 21/2005-72 ze dne 1. března 2006 soud konstatoval, že v případě tohoto deliktu se může jednat o delikt trvající. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že „Za trvající jiný správní delikt lze proto považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění

protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících správních deliktů“.

Soud však dospěl k závěru, že výrok napadeného rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutím ČIŽP je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Důvodem je skutečnost, že žalobkyni je kladeno za vinu jediné jednání, jímž však měla spáchat dva delikty – jednak podle ust. § 66 odst. 3 písm. b), jednak podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Jak je však vyloženo shora, skutkové podstaty těchto dvou deliktů je principiálně odlišují a soud má za to, že v důsledku toho nemohou být současně naplněny jedním a tímtož jednáním. Jestliže podle ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech se deliktu dopustí ten, kdo *předá odpad osobě, která k převzetí předávaného odpadu není podle tohoto zákona oprávněna*, pak stejným jednáním nemůže být naplněna skutková podstata deliktu podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) cit. zákona, podle něhož bude postižen ten, kdo *nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno*. V prvním případě je totiž odpad předán třetí osobě, zatímco ve druhém s ním nakládá jeho původce sám. Obě tato jednání přitom nemohou ohledně stejného odpadu nastat současně. Žalobkyně tedy mohla být sankcionována buď za to, že s odpadem sama nakládala v zařízení, ve kterém nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno, anebo za to, že takový odpad předala třetí osobě, jež k nakládání s ním nebyla oprávněna; obojí současně je však vyloučeno.

Soud proto dospěl k závěru, že výrok napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti, neboť postihuje žalobkyni za dva delikty, jichž se měla dopustit jediným jednáním, ačkoliv se skutkové podstaty těchto dvou deliktů vzájemně vylučují.

Pro úplnost zde soud konstatoval, že z podkladů založených ve správním spise je zřejmé, že vytěžená zemina byla trvale uložena na pozemku pana H., přičemž ze smlouvy mezi žalobkyní a panem H., z vystavené faktury a z protokolu o převzetí vyplývá, že tuto zeminu uložil na pozemek jeho vlastník poté, kdy ji od žalobkyně převzal. Skutková zjištění tedy nasvědčují tomu, že žalobkyně předala tento materiál třetí osobě (tedy že se mohla dopustit deliktu podle ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech), a nikoliv že by s ním jako s odpadem sama nakládala v zařízení, které k tomu nebylo určeno. Závěr žalovaného o odpovědnosti žalobkyně za delikt podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech je tudíž v rozporu se zjištěnými skutečnostmi a rovněž z tohoto důvodu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

Dále se soud zabýval námitkami, týkajícími se nedostatečně zjištěného charakteru ukládaného materiálu, považovaného správními orgány za odpad. Tímto materiálem byla výlučně zemina získaná ze stavby „Rekonstrukce silnice I/27 Švihov“ a ve správním řízení nebyl prokázán opak. Důvod, pro který nebyl tento materiál použit k původnímu účelu při výstavbě protipovodňové hráze, spočíval výlučně v mechanických vlastnostech, nikoliv například v jeho kontaminaci. Vytěžená zemina se nestala odpadem jen proto, že ji nebylo možno využít k původnímu záměru. V této souvislosti žalobkyně rovněž nesouhlasila s postupem žalovaného v otázce použití ust. § 78 odst. 2 písm. i) zákona o odpadech. Poukázala na to, že nebyla vlastníkem ukládané zemina a ani správním úřadem, takže nebyla oprávněna řízení krajskému úřadu navrhnout. Vytěžený materiál byl od počátku ve vlastnictví Ředitelství silnic a dálnic ČR a na žalobkyni nikdy nebyl převeden. Navíc ČIŽP není oprávněna rozhodovat o tom, zda

materiál je odpadem nebo nikoliv a pokud objektivně vznikly pochybnosti o povaze výkopové zeminy (zde žalobkyně poukázala na své vyjádření ze dne 5. 12. 2006), pak měla podle citované normy věc předložit k rozhodnutí krajskému úřadu.

Tuto námitku soud shledal zcela důvodnou.

Podle ust. § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech krajský úřad rozhoduje v pochybnostech, zda se movitá věc příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu považuje za odpad, a to na návrh vlastníka této movité věci nebo správního úřadu, který provádí řízení, v němž se tato otázka vyskytla, nebo který rozhodnutí o této otázce potřebuje ke své další činnosti.

Na základě skutečností, vyplývajících ze správního spisu, je zřejmé, že v projednávané věci byly dány všechny předpoklady pro to, aby žalovaný či správní orgán I. stupně podal ke krajskému úřadu návrh na určení, zda se vytěžená zemina považuje za odpad.

Pochybnosti o povaze vytěžené zeminy jako odpadu vznikly nejpozději ke dni 5. 12. 2006, když žalobkyně namítla, že se o odpad nejedná. Již tento rozpor mezi stanoviskem České inspekce životního prostředí a stanoviskem žalobkyně je nutno považovat za pochybnost, kterou si nemohla ČIŽP odstranit sama, ale musela o tom nechat rozhodnout krajský úřad. ČIŽP není kompetentní k tomu, aby si úsudek a závěr o tom, zda se určitá movitá věc považuje za odpad, učinila sama – kdyby tomu tak bylo, nemuselo by existovat ust. § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech. Dále je nepochybné, že ČIŽP byla správním úřadem, který prováděl řízení, v němž se tato otázka vyskytla, nebo který rozhodnutí o této otázce potřebovala ke své další činnosti - bez toho, aniž by bylo postaveno najisto, že vytěžená zemina je odpadem, nebylo možno v řízení vedeném se žalobkyní rozhodnout. Konečně, žalobkyně nejpozději v odvolání ze dne 27. 7. 2007 proti rozhodnutí ČIŽP výslovně namítla, že nebyla vlastníkem vytěženého materiálu, ale že jím bylo Ředitelství silnic a dálnic ČR, a tedy že žalobkyně nebyla oprávněna podat návrh ke krajskému úřadu podle ust. § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatováním, že s touto námitkou nelze souhlasit, neboť v době, kdy se ČIŽP začala věcí zabývat, byla parcela pana H. již rok po zavážení nejen odvolatelem, ale dalším návozem zeminy od třetí osoby. právě proto to měl být odvolatel, aby své tvrzení ze dne 5. 12. 2006 doložil rozhodnutím krajského úřadu.

Tuto argumentaci soud neakceptoval. Dokazování ve správním řízení vede správní orgán, jenž je povinen v řízení zjistit skutkový stav, o kterém nejsou pochybnosti. Bylo tedy primárně na České inspekci životního prostředí, aby objasnila, kdo je vlastníkem materiálu považovaného za odpad, a zda je jím žalobkyně. Tuto povinnost ČIŽP nesplnila, spokojivši se jen se spekulacemi, a žalovaný pak tuto vadu neodstranil. Soud tedy uzavřel s tím, že nikoliv žalobkyně, ale Česká inspekce životního prostředí byla tím subjektem, který měl v pochybnostech podat návrh krajskému úřadu podle ust. § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech. Pokud tak neučinila a pokud tuto vadu neodstranil ani žalovaný, zatížil tím rozhodování podstatnou vadou. V této souvislosti musí soud poukázat i na skutečnost, že předmětný materiál, jenž má být vytěženou zeminou a údajně odpadem, nikdo v průběhu správního řízení neviděl, a tedy ani ČIŽP, ani žalovaný si nemohli o povaze tohoto materiálu učinit žádný vlastní závěr.

Jak je zřejmé ze spisu, pozemek byl následně překryt dalším materiálem jiného původu a zemina pocházející z činnosti žalobkyně nebyla nijak přímo zkoumána. Též z tohoto důvodu bylo úkolem správních orgánů objasnit skutečný stav věci. V řízení sice byl vyslechnut svědek pan K. L., autodopravce, který předmětný materiál na pozemek pana H. fyzicky dopravil, avšak ten nebyl nijak dotazován k povaze tohoto materiálu a v jeho výpovědi zcela absentuje jakýkoliv popis toho, co na pozemek vozil. Jestliže tedy úvahy a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vycházejí z tvrzení, že se jednalo o odpad, bylo především jejich povinností tuto skutkovou okolnost prokázat, a nikoliv požadovat od účastníka řízení, aby se dokazoval opak.

Soud však nevyhověl námitce spočívající v tvrzení, že správní orgány se nesprávně vypořádaly s otázkou vymezení okruhu účastníků řízení o uložení pokuty, když nezkoumaly odpovědnost pana K. L. a majitele pozemku pana F. H. Žalobkyně je aktivně legitimována usilovat o to, aby ve správním řízení byl a náležitě objasněna její případná odpovědnost za delikt, nikoliv však se domáhat toho, aby byly za delikt stíhány další, resp. jiné osoby, neboť postih konkrétních subjektů za delikt provádí správní orgán z moci úřední, na základě norem veřejného práva, a žalobkyně nemá žádné oprávnění zasahovat do toho, s kým dalším – a zda vůbec – bude vedeno správní řízení za delikt.

Dále žalobkyně namítla, že správní úřady měly ve věci postupovat podle ust. § 14 odst. 2 zákona o odpadech, neboť předmětný materiál byl využíván při terénních úpravách, na něž bylo dodatečně vydáno povolení stavebního úřadu. To znamená, že odpad nebyl odstraněn, ale že došlo k jeho využití.

Podle ust. § 14 odst. 2 zákona o odpadech v zařízeních, která nejsou podle tohoto zákona určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí. K provozování takovýchto zařízení není požadován souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.

K této námitce soud konstatuje jen tolik, že za současného stavu věci nelze se s ní vypořádat. Vzhledem k tomu, že ve správním řízení nebylo postaveno na jisto, zda předmětná vytěžená zemina je skutečně odpadem nebo nikoliv, nelze rozhodnout, jak měly správní orgány dále postupovat. Bude proto nutné, aby žalovaný v dalším řízení nejprve spolehlivě zjistil povahu předmětného materiálu, a potom bude možno vést další úvahy o tom, jak vzniklou skutečnost zhodnotit ve smyslu norem zákona o odpadech.

Tentýž závěr musel soud učinit ohledně námitky, týkající se toho, že správní orgány nehodnotily jednání žalobkyně podle ust. § 66 odst. 3 písm. j) zákona o odpadech, které se výslovně vztahuje na vytěženou zeminu a je tedy speciální vzhledem k ust. § 66 odst. 3 písm. b), resp. odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Kdyby správní orgán aplikoval správné ustanovení zákona o odpadech, musel by dospět k sankci výrazně nižší, neboť podle ust. § 66 odst. 3 písm. j) tohoto zákona bylo možno uložit pokutu do výše 1 000 000,- Kč.

I zde je tedy nutné, aby žalovaný nejprve zjistil skutečný stav věci, tedy zda předmětný materiál je odpadem anebo zda se jedná o vytěženou zeminu a následně znovu provede právní zhodnocení věci.

Konečně žalobce namítl, že uložením pokuty ve výši 1 590 000,- Kč bylo porušeno ust. § 90 odst. 3 správního řádu, podle něhož nelze odvoláním napadené rozhodnutí změnit v neprospěch odvolatele. Byť žalovaný vyšší sankci svým rozhodnutím přímo neuložil, učinil tak, zprostředkovaně, a to vyslovením právního názoru o výši pokuty, který byl pro další postup ČIŽP závazný. Je-li smyslem úpravy v citované normě zakotvení zásady zákazu *reformatio in peius*, pak žalovaný tuto zásadu hrubě porušil tím, že svým závazným názorem uložil správního orgánu I. stupně „potrestat“ žalobce za to, že v dané věci podal odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Takový postup nelze považovat za ústavně konformní.

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že ČIŽP jako správní orgán I. stupně rozhodla ve věci poprvé dne 26. 2. 2007 rozhodnutím č.j. 43/OOH/0625149.21/07/ZJM, kterým uznala žalobkyni vinnou deliktem podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, resp. podle ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech, za což žalobkyni uložila pokutu ve výši 540 000,- Kč, resp. 50 000,- Kč. Žalovaný k odvolání žalobkyně toto rozhodnutí zrušil a mimo jiné konstatoval, že pokuta uložená rozhodnutím ČIŽP je vzhledem k povaze deliktu nízká a uvedl důvody pro tento svůj právní názor.

Soud shledal tuto žalobní námitkou důvodnou.

Podle ust. § 90 odst. 3 správního řádu odvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

V projednávané věci je nesporné, že odvolání proti původnímu rozhodnutí ČIŽP podal pouze jediný účastník řízení, totiž žalobkyně, takže nebylo možno prvostupňové rozhodnutí změnit v její neprospěch, ledaže by toto rozhodnutí bylo v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.

Žalovaný jako odvolací orgán ve věci výše uložené pokuty prvostupňové rozhodnutí nezměnil, ale svým rozhodnutím ze dne 3. 5. 2007 je zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení, ovšem současně v odůvodnění svého rozhodnutí vyslovil právní názor, jímž byl správní orgán I. stupně při novém projednání věci vázán. V konečném důsledku tedy měl postup zvolený žalovaným zcela stejný dopad do právní sféry žalobkyně, jako kdyby žalovaný postupoval podle ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a prvostupňové rozhodnutí sám změnil. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2007 přitom nijak nevyplývá, že by ve věci byl shledán rozpor původního rozhodnutí ČIŽP s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem, když žalovaný nic takového výslovně nekonstatoval. Zvolený postup tedy konec konců znamenal pro žalobkyni totéž, jako kdyby žalovaný v rozporu s ust. § 90 odst. 3 správního řádu prvostupňové rozhodnutí změnil v její neprospěch. Tuto skutečnost soud vyhodnotil jako podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Též z tohoto důvodu proto soud musel žalobě vyhovět.

Městský soud v Praze proto napadené rozhodnutí zrušil podle ust. § 78 odst. 1 soudního řádu správního tak, jak je ve výroku tohoto rozsudku uvedeno, a podle ust. § 78 odst. 4 soudního řádu správního věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Výrok o nákladech je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 soudního řádu správního, když žalobkyně měla ve věci úspěch a její náklady řízení sestávají ze zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 2000,- Kč; náhradu v této výši je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

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 10. listopadu 2011

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu