



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **SKLÁDKA ELZET s. r. o.**, se sídlem Mašovická 202/8, Praha - Libuš, zastoupeného JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Gočárova tř. 1000, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2005, č. j. 550/OVSS-VI/329/05-Tro, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 Ca 207/2005 - 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 2400 Kč k rukám jeho zástupce, advokáta JUDr. Stanislava Kadečky, Ph.D, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 21. 6. 2005, č. j. 550/OVSS-VI/329/05-Tro, a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Tímto rozhodnutím stěžovatel zamítl žalobcovo odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové ze dne 23. 3. 2005, č. j. 5/OH/3547/05/Sa/125, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 109 000 Kč za porušení § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších

zákonů, za provozování zařízení k využívání odpadů – stavby „Blato – řízená skládka odpadů skupiny II, pro ostatní odpad“ - bez souhlasu příslušného krajského úřadu. Městský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), neboť se dostatečným způsobem nevypořádal se všemi podstatnými otázkami.

Stěžovatel proti tomu v kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K výtce městského soudu, že se nedostatečně zabýval tvrzením žalobce, že přijaté odpady splňují kritéria pro vstupní suroviny, poukazuje na to, že zásadní otázkou sporu bylo, zda přípravná fáze stavby řízené skládky Blato má být hodnocena jako zařízení k využívání odpadů, které lze provozovat pouze v režimu § 14 odst. 1 zákona o odpadech, nebo zda se jedná o zařízení, u něhož jsou splněny podmínky pro provozování v režimu odst. 2. citovaného ustanovení. Stěžovatel zdůrazňuje, že v napadeném rozhodnutí podrobně vysvětlil, „že se jedná o zařízení k využívání odpadů, neboť pro realizaci posuzované fáze výstavby skládky byly jako materiál schváleny odpady a nikoli klasické stavební materiály, které by následně byly nahrazeny odpady ve stejné kvalitě. Proto uvedené odpady nemohou být hodnoceny jako vstupní suroviny (srovnávací kritéria kvality stavební materiál versus použité odpady zde neexistují).“ V daném případě, kdy dochází k ukládání odpadů přímo na terén, byly požadavky na kvalitu odpadů určeny § 12 vyhlášky č. 294/2005 Sb. K tvrzení, že se nevypořádal s klasifikací způsobu využívání odpadů podle přílohy č. 3 zákona o odpadech a k tomu, že je zařízení někdy označeno jako místo a někdy jako stavba, stěžovatel uvádí, že způsob využití odpadů při stavbě skládky nelze podřadit pod žádný ze způsobů uvedených ve zmíněné příloze, neboť se jedná o materiálové využití odpadů podle § 4 písm. m) zákona o odpadech. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by předmětné zařízení v napadeném rozhodnutí označoval různými pojmy a poukazuje na § 4 písm. e) citovaného zákona, který definuje „zařízení“, jímž může být mj. stavba i místo. Městský soud dále stěžovateli a správnímu orgánu prvního stupně vytýká, že se nevypořádali s kritérii stanovenými pro výši pokuty v § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Stěžovatel k tomu poukazuje na to, že pokuta byla uložena za absenci souhlasu k provozování zařízení k využívání odpadů, které nemusí vyústit v následky objektivně určitelné. Vzhledem k tomu, a také k možnosti uložit pokutu až do výše 10 mil. Kč, vážil správní orgán i další kritéria (dobu trvání deliktu, množství a charakter odpadů a zohlednil i nesprávný názor sdělený žalobci okresním úřadem). Zásadním kritériem pak podle stěžovatele bylo porovnání s pokutou uloženou panu P., neboť se jedná o tutéž lokalitu, stejné období i stejný delikt, lišící se pouze množstvím použitých odpadů. Stěžovatel tak považuje odůvodnění pokuty za dostatečné. Závěrem uvádí, že se vždy řídí názorem soudu a snaží se vytknutá pochybení napravit. V daném případě však již uplynula objektivní tříletá lhůta pro pravomocné uložení pokuty (§ 67 odst. 1 zákona o odpadech) a proto stěžovatel ve snaze, aby prokázané správní delikty nezůstaly nepotrestány jen pro formální pochybení, podává kasační stížnost. Navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil.

Žalobce ve svém vyjádření s podanou kasační stížností nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí. Domnívá se, že odůvodnění rozhodnutí stěžovatele neposkytuje skutkovou a právní oporu výroku a není tak přesvědčivé. Plně se ztotožňuje s městským soudem v tom, že je odůvodnění správního rozhodnutí nepřezkoumatelné a na tom nemůže nic změnit ani dodatečné vysvětlování stěžovatele ve vyjádření k žalobě a v kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. („nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení“), přičemž nesouhlasí se zrušením svého rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.

Jak vyplynulo ze spisu, předmětem sporu mezi žalobcem a stěžovatelem bylo to, zda žalobcova činnost prováděná při stavbě řízené skládky Blato podléhá režimu § 14 odst. 1 zákona o odpadech („Zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem....“) či je podřaditelná pod odst. 2 tohoto ustanovení („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.“).

V rozhodnutí ze dne 23. 3. 2005 k této otázce správní orgán prvního stupně uvedl, že k tomu, aby se mohlo jednat o využívání odpadů podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, musel by být přijímaný odpad upraven tak, aby mohl být využit jako stavební výrobek v souladu se zákonem č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, a s prováděcími předpisy k němu vydanými. Tuto skutečnost žalobce neprokázal a z předloženého přehledu navezeného materiálu vyplývá, že při stavbě jsou používány odpady, které nesplňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny (stavební suť, betonová suť, zemina a stavební suť znečištěná, výkopová zemina, zemina s příměsí kameniva a asfaltový koberec). Dále je v tomto rozhodnutí zdůrazněno, že za zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech nelze považovat rekultivace či terénní úpravy, neboť výsledkem této činnosti není klasicky chápaný výrobek, nýbrž přírodní variabilní stav. Při stanovení výše pokuty správní orgán uvedl, že vychází z § 67 odst. 2 zákona o odpadech a že k poškození životního prostředí nedošlo, nicméně jeho ohrožení nelze vyloučit. Dále přihlédl k délce trvání protiprávního stavu, množství přijímaných odpadů, k nesprávnému poučení ze strany okresního úřadu, jakož i k tomu že nebyly přijímány odpady nebezpečné. V neposlední řadě pak bylo vycházeno z obdobného pravomocně uzavřeného případu.

Proti tomu žalobce v odvolání namítal, že nesouhlasí s aplikací zákona č. 22/1997 Sb. na danou situaci, neboť ten upravuje pouze situace, kdy by měl žalobce v úmyslu recyklované materiály uvádět na trh a dále distribuovat. Upozorňuje také, že hodlá využívat až recyklovaný stavební materiál, který bude upraven jako vstupní surovina. V současné době pouze stavební odpady deponuje za účelem jejich budoucí recyklace. Dále upozorňuje na to, že zatím neprovádí ani terénní úpravy ani rekultivaci prostoru skládky, nýbrž probíhá příprava území pro stavbu skládky, a to v souladu s územním rozhodnutím. Žalobce brojí také proti výši uložené pokuty, neboť podle jeho názoru nedošlo k poškození ani ohrožení životního prostředí a pokuta tak měla být nižší.

Stěžovatel ve svém rozhodnutí ze dne 21. 6. 2005 k odvolání uvedl, že stavba skládky Blato je zařízením k využívání odpadů, neboť pro realizaci posuzované fáze výstavby skládky byly od počátku jako materiál schváleny odpady namísto klasických stavebních materiálů. Nelze proto nyní tvrdit, že se jedná o zařízení, které nebylo určeno k nakládání s odpady a následně dochází k jejich využití v kvalitě vstupní suroviny, tak jak předpokládá § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Odkaz na zákon č. 22/1997 Sb. je podle stěžovatele irelevantní. K uložení pokutě poukázal na to, že její výše musí vycházet ze skutečnosti, že v daném místě a čase „působil ještě jiný subjekt (pan Patočka), který zde za stejných podmínek prováděl terénní úpravy s využitím odpadů bez patřičného souhlasu a byla mu uložena pokuta 20 000 Kč, která respektovala minimální ohrožení životního prostředí aplikací odpadů na terén, nesprávné poučení tehdejšího Okresního úřadu Pardubice, jakož i množství přijatých odpadů“. Podle stěžovatele lze tedy spravedlivou výši pokuty odvodit porovnáním množství přijatých odpadů žalobcem a panem Patočkou ve stejném období.

Městský soud pak nepřezkoumatelnost rozhodnutí shledal v tom, že stěžovatel nehodnotil jednotlivé odpady a nezabýval se tvrzením žalobce, že přijaté odpady splňují kritéria pro vstupní suroviny. Dále stěžovateli vytkl, že nezkoumal, jakým způsobem uvedeným v příloze č. 3 zákona o odpadech žalobce odpady využíval. Vzhledem k tomu, že činnost žalobce byla poměrně různorodá (shromažďování, oddělování, používání materiálu při zavážení vodní hladiny), nemohl městský soud hodnotit, zda je stavba skládky zařízením k využívání odpadů nebo zda je podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech provozována jinak. Městský soud dále stěžovateli a správnímu orgánu prvního stupně vytýká, že se dostatečně nevypořádal s kritérii stanovenými pro výši pokuty v § 67 odst. 2 zákona o odpadech.

Jak již Nejvyšší správní soud konstatoval ve svém rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, www.nssoud.cz, nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to zpravidla nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V daném řízení stěžovatel ve správním řízení postupoval ještě podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), účinného do 31. 12. 2005, podle jehož § 59 odst. 1 odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu. Tím spíše pak byl povinen zabývat se zejména jednotlivými námitkami uplatněnými v žalobcově odvolání. Jak již uvedl Vrchního soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92 - 23, odvolací orgán je povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a je-li to nutné, řízení doplnit, popřípadě zjištěné vady odstranit. Z odůvodnění jeho rozhodnutí pak musí být seznatelné, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předesílané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů a - v případě rozhodování o relativně neurčité sankci - jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši.

Z hlediska právě uvedeného je zcela správný závěr městského soudu i názor žalobce, že se stěžovatel musí vypořádat se všemi v odvolání uplatněnými relevantními námitkami

a pokud tak neučiní, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ze správního spisu je pak zřejmé, že se stěžovatel ve svém rozhodnutí skutečně nezabýval žalobcovou námitkou, že hodlá využívat až recyklovaný stavební materiál, který bude upraven jako vstupní surovina a že v současné době pouze stavební odpady deponuje za účelem jejich budoucí recyklace. Rovněž se stěžovatel nijak nevyslovil k tvrzení žalobce, že neprovádí terénní úpravy ani rekultivaci prostoru skládky. V rozhodnutí pak konstatoval, že při provádění terénních úprav jsou parametry odpadů vhodných pro tuto činnost dány § 12 vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, čímž potvrdil svůj závěr o tom, že žalobce terénní úpravy provádí, aniž by se vyjádřil k jeho tvrzení, že tomu tak není. Již to samotné by bylo dostačující pro zrušení stěžovatelova rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje i s výtkou městského soudu, že se stěžovatel nedostatečně zabýval posouzením toho, zda je předmětná stavba skládky zařízením k využívání odpadů ve smyslu zákona o odpadech. To je přitom nezbytné k závěru o uložení pokuty za provozování takového zařízení bez souhlasu podle § 14 odst. 1 citovaného zákona. Názor stěžovatele, že se o zařízení k využívání odpadů jedná proto, že obecně při stavbě skládky nejsou odpady využívány, zatímco v daném případě tomu tak od počátku bylo, není dostačující. Definiční ustanovení (§ 4) zákona o odpadech totiž stanoví, co se pro účely tohoto zákona rozumí zařízením i využíváním odpadů. V daném případě sice stěžovatel poukázal na to, že stavba skládky splňuje podmínky pro zařízení podle § 4 písm. e) zákona o odpadech, nezabýval se však již dostatečně tím, zda tam jsou prováděny činnosti spadající pod pojem využívání odpadů ve smyslu tohoto zákona. Poukazuje-li v kasační stížnosti na to, že se jedná o materiálové využití odpadů podle § 4 písm. m) zákona o odpadech, je třeba, aby toto tvrzení vtělil do svého rozhodnutí, neboť - jak správně uvádí žalobce ve svém vyjádření - není možné podáními učiněnými v řízení soudním doplňovat odůvodnění správního rozhodnutí.

Také pokud jde o stanovení výše pokuty souhlasí Nejvyšší správní soud s názorem vysloveným v napadeném rozsudku. Jak vyplývá z § 67 odst. 2 zákona o odpadech (*„Při stanovení výše pokuty se přiblíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození“*), je správní orgán při rozhodování o výši pokuty uložené za správní delikt podle tohoto zákona povinen vždy zohlednit závažnost ohrožení, případně míru poškození životního prostředí v důsledku předmětného správního deliktu. Ze zákona také plyne, že se zpravidla nebude jednat o kritéria jediná, nicméně s ohledem na to, že jsou v zákoně výslovně uvedena, bude vždy třeba, aby se s nimi správní orgán výslovně vypořádal. V daném případě správní orgán sice jak poškození, tak ohrožení životního prostředí, v rozhodnutí zmínil (uvedl, že k poškození životního prostředí nedošlo, nicméně jeho ohrožení nelze vyloučit), avšak, jak správně podotýká městský soud, možné ohrožení blíže nerozvádí a ani nedává do souvislosti s výší pokuty (tj. neuvádí, v čem by ohrožení životního prostředí mohlo spočívat a jakým způsobem tato skutečnost ovlivnila uloženou pokutu). I tato výtka městského soudu je tak oprávněná. Je sice pravdou, že správní orgán při stanovení pokuty správně použil i další kritéria (přihlédl např. k délce trvání protiprávního stavu, množství přijímaných odpadů, k tomu, že nebyly přijímány odpady nebezpečné, jakož i k zásadě legitimního očekávání), nic to však nemění na tom, že hlavním kritériem pro stanovení pokuty se dostatečným způsobem nezabýval. Důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak není dán.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné také zmínit, že neshledal důvodnou ani stěžovatelovu obavu z uplynutí objektivní tříleté lhůty pro pravomocné uložení pokuty podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Stěžovatel má pravdu, že podle citovaného ustanovení lze pokutu uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo, nicméně tato lhůta v daném případě dosud neuplynula. Žalobce byl postižen za jednání, kterého se dopouštěl v období od 1. 1. 2003 do 15. 12. 2003 a lhůta pro uložení pokuty by tak uplynula 15. 12. 2006, neboť pro její počátek je rozhodné datum skončení protiprávního jednání. Rozhodnutí, jímž byla žalobci uložena pokuta, nabylo právní moci dne 28. 6. 2005 a žalobce podal k městskému soudu správní žalobu dne 26. 7. 2005. Je zřejmé, že pokud by lhůta stanovená zákonem o odpadech běžela i po dobu soudního řízení, nebylo by možné už pokutu žalobci vyměřit. Tak tomu ale není, neboť podle § 41 s. ř. s. „*stanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží*“. Podle tohoto ustanovení, které je plně aplikovatelné i na danou situaci, se do běhu lhůty pro uložení pokuty nezapočítává doba řízení před soudem (a to jak městským, tak Nejvyšším správním soudem). Vzhledem k tomu, že před zahájením soudního řízení uplynulo ze lhůty něco málo přes rok a půl, bude mít stěžovatel po skončení řízení o kasační stížnosti ještě téměř shodnou dobu (přesněji rok a 5 měsíců) k tomu, aby mohl procesní pochybení odstranit a vydat rozhodnutí nové. Taková doba je podle Nejvyššího správního soudu zcela dostačující. Nicméně, je třeba poznamenat, že ani skutečnost, že by byl postih již pro uplynutí lhůty vyloučen, by nemohla vést k akceptování nezákonného rozhodnutí.

Vzhledem ke všemu uvedenému uznal Nejvyšší správní soud závěr obsažený v rozsudku městského soudu zákonným a žádný z uplatněných důvodů kasační stížnosti neshledal; proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak žalobce byl ve věci procesně úspěšný, má proto podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů v řízení před soudem. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobce je zastoupen advokátem a podal vyjádření ke kasační stížnosti. Soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, která spočívá v odměně za jeden úkon právní služby v částce 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů] a v náhradě hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky). Celkem je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobci 2400 Kč, k čemuž mu byla stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu

