



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **MTR Kladno s.r.o.**, se sídlem Štítného 1344, Kladno, Kročehlavy, zastoupeného JUDr. Karlem Matějkou, advokátem se sídlem Legerova 44, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2006, č. j. 500/1304/502 21/06, o uložení pokuty za porušení zákona o odpadech, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2007, č. j. 10 Ca 83/2007 - 79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) ze dne 28. 12. 2006, č. j. 500/1304/502 21/06. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále jen „inspekce“) ze dne 29. 5. 2006, č. j. 41/OOH/0600184.07/06/PMA, kterým inspekce uložila stěžovateli pokutu ve výši 5 300 000 Kč dle § 66 odst. 4

písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 185/2001 Sb.“) za porušení § 54 odst. 2 tohoto zákona, dále pokutu ve výši 600 000 Kč dle § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb. za porušení § 12 odst. 3 tohoto zákona a pokutu ve výši 800 000 Kč dle § 66 odst. 3 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb. za porušení § 12 odst. 4 tohoto zákona. Druhým výrokem tohoto rozhodnutí inspekce stěžovateli uložila povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 2500 Kč. Obsahem změny prvního výroku tohoto rozhodnutí provedené žalovaným bylo doplnění, že pokuta ve výši 5 300 000 se ukládá též za porušení článku 26 odst. 1 písm. e) Nařízení Rady (EHS) č. 259/93, o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole.

Stěžovatel označuje za důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) občanského soudního řádu [správně zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. V úvodu upozorňuje na neakceptovatelné odůvodnění rozhodnutí městského soudu spočívající v doslovných citacích právních předpisů, aniž by tyto citace byly bez dalšího rozvedeny, doplněny, vyloženy a aplikovány na konkrétní projednávaný případ. Městský soud podle stěžovatele zcela pominul, že správní orgán si sám vyžádal znalecký posudek znalce z oboru ochrany přírody, v odůvodnění rozhodnutí soudu o něm není žádná zmínka. K tomu stěžovatel poukazuje na skutečnost, že znalec všechny dovezené materiály zařadil na zelený seznam – GHO10 (podrobnosti ohledně tohoto termínu viz níže), uvádí, že materiál zeleného seznamu byl nesprávně podsazován pod odpady a v celé řadě materiálů došlo k záměně mezi zeleným seznamem a komunálním odpadem. Stěžovateli se nejvíce jeví správná ani pokuta vyměřená inspekcí, jeho základní kapitál je 200 000 Kč, městský soud dle jeho tvrzení neměl snahu přezkoumat výši tohoto trestu, eventuálně využít moderační princip. Pokud by si vyžádal daňová přiznání stěžovatele, zjistil by, jaké jsou jeho majetkové možnosti. Ve správním řízení podle stěžovatele ani nebyl řádně zjištěn skutkový stav věci, na předmětné skládky dováželi na dodací listy stěžovatele materiál jiní dodavatelé, ve správním řízení měly být k těmto skutečnostem provedeny grafologické expertízy.

Žalovaný ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti odkazuje na vyjádření k žalobě a připojuje několik poznámek. Zdůrazňuje, že stěžovatel byl pokutován za přeshraniční přepravu odpadů, které byly odstraněny skládkováním. Předmětem pokuty tedy nebylo zařazení odpadů do zeleného či jiného seznamu. Zelený seznam vyjmenovává odpady, na které se při přeshraniční přepravě za účelem jejich využití nevztahuje schvalování ze strany žalovaného, stále však jde o odpady. Odkaz stěžovatele na znalecký posudek je z tohoto důvodu irelevantní, znalec v něm nadto jednoznačně hovoří o odpadech (v kontrastu s označením „zelený materiál“ používaným stěžovatelem). Žalovaný dále upozorňuje na tvrzení stěžovatele obsažené v jeho kasační stížnosti, jímž stěžovatel sám konstatuje, že veškerý materiál v důsledku nesplnění smluvních podmínek českých firem nebylo možné

okamžitě zpracovat, takže jej bylo nutno umístit na skládkách. Odkaz stěžovatele na jeho základní kapitál v minimální výši 200 000 Kč podle žalovaného nic nevypovídá o jeho ekonomické situaci, je zavádějící. K tvrzením o zneužití dodacích listů a razítek stěžovatele jinými subjekty nebyl předložen žádný důkaz, reálná fakturace naopak svědčí o tom, že ukládání odpadů probíhalo s vědomím stěžovatele, zodpovědnost za tyto odpady je na jeho straně. Požadavek stěžovatele na provedení grafologické expertízy je tak dle žalovaného opět irelevantní.

Ze správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 3. 1. 2006 inspekce obdržela podnět týkající se přeshraniční přepravy odpadů. Na jeho základě provedla dne 18. 1. 2006 u stěžovatele kontrolu dokladů týkající se této přepravy. Kontrolou těchto dokladů a provedením šetření inspekce zjistila, že stěžovatel ukládal v druhé polovině roku 2005 a následně i v roce 2006 na skládky společností Podnik služeb Jirkov, s. r. o., a Skládka Tušimice, a. s., odpady původem z Německa. Na mezinárodních nákladních listech i na fakturách za uložení odpadů je označen stěžovatel. Stejně tak na notifikaci předmětného odpadu je v kolonce určující název a adresu cílového zařízení k využití odpadu uvedena obchodní firma a sídlo stěžovatele, přičemž stěžovatel dle zjištění inspekce na adrese svého sídla ani na jiné adrese žádné zařízení k využívání odpadů nevlastní ani neprovozuje. Data a množství jednotlivých dodávek odpadu z Německa podle údajů na dokladech souhlasí s daty a množstvím odpadů ukládaných na výše zmíněných skládkách. Jednatel stěžovatele do protokolu při kontrole uvedl, že na dodávkách odpadu spolupracoval se společností pana G. O. Samotná přeprava odpadů byla zajištěna vlastními vozy stěžovatele, případně vozidly společnosti Stanislav Ondrák spol. s r. o., údajně dále i vozidly dalších dopravců. Údaje o nich však jednatel stěžovatele inspekci ani na výzvu nesdělil. I v případě spolupráce se jmenovanou německou společností stěžovatel vystupoval jako příjemce odpadů z Německa, které následně pod svým jménem ukládal na skládky v České republice. Na základě uvedených zjištění dospěla inspekce k závěru o porušení § 54 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., podle něhož je přeshraniční přeprava odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění až na zákonné výjimky zakázána. Při stanovení výše pokuty za porušení zmíněného ustanovení zákona inspekce přihlédla též ke skutečnosti, že v mnoha případech odpad přepravovaný z Německa do České republiky nevykazoval složení deklarované v dovozních dokladech.

Jelikož stěžovatel nebyl podle § 12 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb. oprávněn převzít odpady do svého vlastnictví, uložila mu inspekce pokutu i za porušení tohoto ustanovení. Přihlédla přitom ke skutečnosti, že se nejednalo o jednorázové převzetí odpadů, ale stěžovatel je přebíral dlouhodobě, ve velkém množství, a v této činnosti pokračoval i po kontrole provedené inspekcí. Vedle toho stěžovatel část přepravovaných odpadů předával D. H., fyzické osobě oprávněné k podnikání, která však v době předávání předmětných odpadů nebyla oprávněna k jejich

převzetí. Tím stěžovatel podle inspekce porušil ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb.

Po těchto kontrolních zjištěních inspekce dne 10. 3. 2006 oznámila stěžovateli zahájení správního řízení pro porušení výše uvedených ustanovení zákona č. 185/2001 Sb. Stěžovatel se k zahájení předmětného správního řízení vyjádřil prostřednictvím svého zástupce. S tvrzeními stěžovatele obsaženými v tomto vyjádření se inspekce vypořádala v odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty.

Žalovaný, který rozhodoval o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí inspekce, se se závěry kontrolních zjištění ztotožnil. Výrok prvostupňového správního rozhodnutí proto změnil pouze formálně, a to doplněním příslušného ustanovení předpisů Evropských společenství, které stěžovatel svým jednáním porušil.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu ve správním soudnictví, o níž rozhodoval městský soud. Dle jeho právního názoru bylo ve správním řízení přesvědčivě prokázáno, že stěžovatel porušil právní povinnosti upravené zákonem č. 185/2001 Sb. Doplnění dokazování nad rámec zjištění ve správním řízení neshledal městský soud potřebným. Jelikož neposoudil žádnou z námitek uvedených v žalobě jako důvodnou, žalobu stěžovatele rozsudkem zamítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel opírá kasační stížnost o důvody vymezené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tj. poukazuje na nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], namítá vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a rozsudek městského soudu dle jeho názoru též trpí vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

Podle § 12 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb. je k převzetí odpadu do svého vlastnictví oprávněna *pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec.*

Podle § 12 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb. je každý povinen zjistit, *zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněna. V případě, že se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán.*

Podle § 54 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb. *přeshraniční přeprava odpadů do České republiky za účelem odstranění je zakázána s výjimkou odpadů vzniklých v sousedních státech v důsledku živelních pohrom nebo za stavu nouze.*

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné pro přehlednost věci na tomto místě zmínit, že sám stěžovatel v žalobě připustil, že vystupoval na základě smluv jako zprostředkovatel mezi německými dodavateli materiálu a jeho českými odběrateli. České společnosti však nebyly schopny dodávaný materiál (označený správními orgány za odpad) převzít a zhodnotit. Stěžovatel se tak dostal do problémů s jeho likvidací, neboť jej pod sankcemi musel odebírat, na druhé straně smluvní partneři nebyli schopni dodávky zhodnotit. Z těchto důvodů materiál dovážel na skládky Jirkov a Tušimice, kde nebyl žádným způsobem dále zpracováván a využíván. Právě za toto jednání byl stěžovatel správními orgány sankcionován.

Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti namítá z procesního hlediska, že Nejvyšší správní soud nemůže při své přezkumné činnosti akceptovat odůvodnění rozhodnutí městského soudu spočívající v doslovných citacích právních předpisů, aniž by tyto citace byly bez dalšího rozvedeny, doplněny, vyloženy a aplikovány na konkrétní projednávaný případ. Zdejší soud se s uvedeným názorem stěžovatele neztotožňuje, neboť míra užití citací zákonných ustanovení v kasační stížnosti napadeném rozhodnutí nepřekračuje hranici účelnosti. Vymezení právního rámce prostřednictvím citací relevantních ustanovení právních předpisů vyváženým způsobem přispívá ke srozumitelnosti jednotlivých úvah a závěrů vyslovených v rozhodnutí, a tím k jeho přezkoumatelnosti. V dané části rozhodnutí nejsou meritorně přezkoumávány námitky, a takto je třeba na ni nahlížet. Městský soud ve svém rozsudku cituje dikci relevantních zákonných ustanovení v části, která systematicky odděluje rekapitulační část rozhodnutí od jeho stěžejní části, v níž je argumentačně vypořádávána důvodnost námitek uplatněných v žalobě. Tato část rozhodnutí obsahuje několik samostatných odstavců (na stranách 5, 6 a 7), v jejichž rámci je skutkový stav subsumován pod citované právní normy a právě tímto postupem městský soud (v kontrastu s tvrzením stěžovatele) předmětné normy aplikoval na konkrétní projednávanou věc.

Podle dalšího tvrzení stěžovatele městský soud zcela pominul skutečnost, že správní orgán si sám vyžádal znalecký posudek znalce M. B. V odůvodnění rozsudku soudu o něm není žádná zmínka. Dle stěžovatele přitom jde o velice důležitý důkaz, protože byl objednan žalovaným a znalec dovezené materiály zařadil na tzv. zelený seznam (viz níže). Jak Nejvyšší správní soud ověřil z kasační stížností napadeného rozhodnutí městského soudu, předmětný znalecký posudek v

něm – v rozporu s tvrzením stěžovatele – zmíněn je. Městský soud k němu na str. 7 rozsudku konstatuje, že se týká „odpadů“, a to odpadů uložených v areálu bývalého zemědělského podniku Sosnová – Ramš u České Lípy, a s vlastním předmětem přezkumu nesouvisí. Dle zjištění zdejšího soudu přitom stěžovatel v žalobě pouze konstatoval, že má k dispozici znalecký posudek, objednaný inspekcí, jenž hovoří o tom, že nedošlo k žádnému ohrožení životního prostředí. Při zohlednění dispoziční zásady (srov. § 75 odst. 2, větu první, s. ř. s.) nelze mít odůvodnění rozsudku městského soudu za těchto okolností za nedostatečné. Ačkoli se městský soud mohl k danému bodu žaloby vyjádřit podrobněji, tímto postupem nezatížil své rozhodnutí vadou, která by měla vliv na zákonnost, tím méně nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Znalecký posudek se vztahuje k odpadům uloženým v areálu bývalého zemědělského podniku v Sosnové – Ramši. Stěžovatel byl však v projednávané věci inspekcí penalizován za ukládání odpadů na jiných místech. Proto znalecký posudek skutečně (v souladu se závěrem městského soudu) s vlastním předmětem přezkumu nesouvisí.

K tvrzení stěžovatele, že jím dovážené materiály znalec zařadil na tzv. zelený seznam, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Barevné seznamy odpadů jsou upraveny v nařízení Rady (EHS) č. 259/93, o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole. Jedná se o zelený seznam odpadů (příloha II), žlutý seznam odpadů (příloha III) a červený seznam odpadů (příloha IV). Lze tedy shrnout, že uvedené seznamy rozlišují různé druhy odpadů, ale zahrnují pouze látky, které lze označit za odpady. Tvrzení stěžovatele, že materiály uvedené v zeleném seznamu nejsou odpady, proto nelze přisvědčit. I jednotlivé kategorie v rámci přílohy II (A. – M.) bez výjimky obsahují označení, že se jedná o odpad. Rovněž závěr znaleckého posudku nevyznívá tak, že nedošlo k žádnému ohrožení životního prostředí, jak uváděl stěžovatel v žalobě, nýbrž že odpady uložené v dotčeném areálu je možno využít bez ohrožení životního prostředí. Stěžovatel v souladu se závěrem znalce nebyl sankcionován inspekcí za nakládání s odpady ohrožujícími životní prostředí, nýbrž za přeshraniční přepravu odpadů, jejich převzetí do vlastnictví a předání v rozporu s výše citovanými ustanoveními zákona č. 185/2001 Sb. Obdobně tuto námitku stěžovatele posoudily i správní orgány a městský soud.

Návrh na snížení pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., podaný zástupcem stěžovatele při ústním jednání před soudem, byl podle stěžovatele v odůvodnění napadeného rozhodnutí soudu též nedostatečně vypořádán. Městský soud k tomuto ve svém rozsudku uvedl, že žádné z tvrzení žalobce (účast společníků z Německa, poukaz na pokutu uloženou v jiném řízení, stěžovatelův nerealizovaný podnikatelský záměr) není relevantní pro případnou úvahu o výši pokuty za využití moderačního oprávnění podle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., návrh též nebyl konkrétně a věrohodně doložen a pouze odvádí pozornost od deliktů jednání, jejichž skutková podstata byla ve správním řízení dostatečně objasněna. Stěžovatel dále v podané kasační stížnosti naznačuje, že soud neměl snahu přezkoumat výši

uložené pokuty, nevyžádal si daňová přiznání stěžovatele ke zjištění jeho majetkových možností. Zdejší soud k této námitce podotýká, že městský soud se vypořádal se všemi skutečnostmi, které stěžovatel uvedl jako důvody pro moderaci trestu. Pokud soud tyto skutečnosti neshledal jako důvodné pro postup dle § 78 odst. 2 s. ř. s., nebylo jeho úkolem, aby si *ex officio* vyžadoval další podklady pro příznivější rozhodnutí ohledně uložené sankce. Bylo naopak na stěžovateli, aby svá tvrzení a návrhy dostatečným způsobem podložil důkazními prostředky. Městský soud tedy v této části ve svém postupu ani hodnocení nijak nepochybil.

V závěru kasační stížnosti stěžovatel obecně a velmi stručně namítá nedostatečně zjištěný skutkový stav ve vztahu ke skutečnosti, že odpady na předmětné skládky dovážely i jiné subjekty, navíc na dodací listy stěžovatele. Inspekce k obavám stěžovatele z vyměření pokuty za dodávky, se kterými nemá nic společného, ve svém rozhodnutí ve věci výslovně uvedla, že odpady, u kterých stěžovatel nefiguroval jako příjemce či předávající, nebyly ve správním řízení brány v potaz (např. předání více než 1500 tun předmětných odpadů do zařízení společnosti Technické služby, spol. s r. o., v Postoloprtech, jejich předávání společnosti TERMIZO, a. s.). Pokuta byla stěžovateli uložena pouze za jednání, při nichž vystupoval v pozici příjemce a předávajícího (především ukládání odpadů na skládky společností Skládky Tušimice, a. s., Podnik služeb Jirkov, s. r. o., předávání odpadů D. H.). Podle žalovaného pak ze spisového materiálu nevyplývá, že by dodací listy na dovoz různých odpadů byly použity bez vědomí stěžovatele a odpady byly dodávány do příslušných skládek. Stěžovatel navíc toto své tvrzení v rámci prvoinstančního ani odvolacího řízení nijak nedoložil. Městský soud dle odůvodnění svého rozsudku neshledal doplnění dokazování nad rámec zjištění skutkového stavu učiněného ve správním řízení, a obsahově zachyceného ve správním spise a v napadených rozhodnutích, potřebným. Ani z listin čtených při jednání nebylo možno podle městského soudu ničeho vytěžit pro doplnění skutkového a právního posouzení věci, natož ve prospěch stěžovatele. Výše citovanou námitkou kasační stížnosti, týkající se předmětné problematiky, za daných okolností není možno účinně zpochybnit závěry správních orgánů a městského soudu, stručné tvrzení obsažené v kasační stížnosti je pouze vyjádřením jiného názoru stěžovatele.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou ve vztahu k napadenému rozsudku městského soudu důvodnými. Protože v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto

řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. ledna 2009

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu