



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **EKOKRATO s.r.o.**, v konkursu, IČ 49681036, se sídlem Dělnická 775/30, Praha 7, zastoupené JUDr. Věslavem Nemethem, advokátem, se sídlem Senovážné náměstí 5, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. ledna 2011, č. j. 1873/570/10, 72797/ENV/10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. března 2014, č. j. 3 A 36/2011 – 68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

- [1] Žalobkyně provozovala (ještě pod svým předchozím názvem BAUFELD – ekologické služby, s. r. o.) zařízení pro sběr, výkup a shromažďování nebezpečných odpadů (odpadních olejů) v Loukově. Činila tak na základě souhlasu Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 24. listopadu 2004, který měl být platný do 30. listopadu 2009. Podle § 42 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), však musel provozovatel do 30. října 2007 získat integrované

povolení, aby mohl v provozování zařízení pokračovat. Žalobkyně o integrované povolení sice požádala v červnu 2007, avšak vydáno bylo až v prosinci 2007 a právní moci nabylo dne 8. ledna 2008. V období od 31. října 2007 do 7. ledna 2008, kdy neměla platné integrované povolení, žalobkyně nadále přijímala do svého zařízení v Loukově odpadní oleje. Její jednatel nicméně vydal dne 16. října 2007 pokyn č. 9/2007, kterým nařídil vyčerpat všechny čtyři usazovací nádrže a související technologii stáčení olejů, ukončit zpracování olejů v nich a veškerý nově přijímaný olej ukládat do skladovacích kontejnerů.

- [2] Dne 6. října 2009 provedla v zařízení v Loukově kontrolu Česká inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“). Při ní zjistila, že v období od 31. října 2007 do 7. ledna 2008 žalobkyně přijala do svého zařízení v Loukově celkem 74,49 tun nebezpečných odpadů a ke dni 7. ledna 2008 bylo v zařízení umístěno celkem 54,184 ten nebezpečných odpadů. Toto jednání ČIŽP nejprve kvalifikovala jako provozování zařízení bez integrovaného povolení, v průběhu následného sankčního řízení však přestoupila k překvalifikování skutku tak, že šlo o nakládání s nebezpečnými odpady v rozporu s provozním řádem zařízení z roku 2004, podle něhož celková kapacita nádob ke skladování olejů činí 4.700 litrů. Kromě toho vytkla ČIŽP žalobkyni při kontrole též některé další závady. Z nich je pro posouzení kasační stížnosti důležitý zejména stav zpevněných ploch a usazovacích nádrží, které podle zjištění ČIŽP vzhledem ke svému stavebnímu stavu nezaručovaly ochranu povrchových a podzemních vod před znečištěním, a nesprávné vedení evidence některých odpadů. Kontrola pokračovala dne 26. října 2009 jednáním se zástupci žalobkyně a předložením některých dokladů požadovaných ČIŽP a byla ukončena 4. prosince 2009 sepsáním kontrolních zjištění (o každé ze tří částí kontroly existuje samostatný protokol). Rozhodnutím ze dne 28. června 2010 pak ČIŽP uložila žalobkyni celkem tři pokuty, a to ve výši 300.000 Kč za provozování zařízení v rozporu s provozním řádem (skladování tekutých odpadů v množství překračujícím 4.700 litrů), 50.000 Kč za provozování zařízení v rozporu s podmínkami integrovaného povolení (provozování příjmového čerpadla s úkapy ropných látek na vodohospodářsky nezabezpečené ploše, provozování havarijní vany pod nádržemi s porušenými stěnami, provozování manipulační plochy bez ochranných nátěrů, provozování dvou příjmových jímek a přečerpávací jímky u příjmu sudů bez provedených zkoušek těsnosti, podání ročního hlášení o plnění integrovaného povolení za rok 2008 po stanoveném termínu) a 25.000 Kč za uvedení nepravdivých údajů v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2007.
- [3] Proti rozhodnutí ČIŽP o uložení sankcí podala žalobkyně odvolání, které však žalovaný svým v návěti označeným rozhodnutím zamítl. Zamítnuta pro nedůvodnost byla i její žaloba podaná Městskému soudu v Praze, a to rozsudkem označeným taktéž v návěti.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

- [4] Proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) dne 25. dubna 2014 kasační stížnost. K pokutě ve výši 300.000 Kč za skladování tekutých odpadů v množství překračujícím

4.700 litrů stěžovatelka uvedla, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda toto jednání umožňoval provozní řád zařízení či nikoliv. Stěžovatelka má za to, že tím, že po dobu, kdy nemohla užívat skladové nádrže svého zařízení, uchovávala odpadní oleje v mobilních přepravních prostředcích, neporušila žádné ustanovení provozního řádu zařízení. Provozní řád sice uvádí, že obsluha po provedené kontrole potvrdí původci evidenční listy a následně přečerpává oleje přes filtrační zařízení do skladovacích nádrží, avšak provozní řád neuvádí, v jakém časovém horizontu po potvrzení evidenčních listů má k přečerpání dojít. Ostatně i městský soud ve svém rozsudku uznává, že provozní řád „neupravuje situaci, k níž v daném případě došlo“. Svým počínáním navíc stěžovatelka neohrozila životní prostředí, neboť oleje byly ponechány v přepravních prostředcích, které jsou pro uchovávání odpadních olejů určeny. Ohledně skutkových zjištění stěžovatelka (poněkud nejasně) uvádí, že správní orgán postavil své odůvodnění rozhodnutí na evidenčních listech pro přepravu nebezpečných odpadů, z nichž však pouze vyplývá, že odpad byl dopraven na místo (položka 4), což však nic nevypovídá o tom, co s ním bylo na místě provedeno. Stěžovatelka nicméně uzavírá, že správní orgány i městský soud akceptovaly její tvrzení, že po předmětnou přechodnou dobu byly odpadní oleje uchovávány v mobilních přepravních prostředcích.

- [5] V případě pokuty ve výši 50.000 Kč za provozování příjmového čerpadla s úkapy ropných látek na vodohospodářsky nezabezpečené ploše, za provozování havarijní vany pod nádržemi s porušenými stěnami a za provozování manipulační plochy bez ochranných nátěrů napadá stěžovatelka zejména skutková zjištění učiněná správními orgány. Tvrzení, že plochy a jednotlivé součásti zařízení nejsou dostatečně vodohospodářsky zabezpečené, není nijak podloženo (například znaleckým posudkem). Proti němu hovoří fakt, že zařízení bylo zkolaudováno pro nakládání s odpadními oleji a schváleno k provozu příslušným krajským úřadem. Úřady nijak nedoložily ani své tvrzení, že havarijní jímka pod nádržemi nebyla funkční pro porušení stěn. Společnost Čepro jako vlastník zařízení byla toho názoru, že jímka je plně funkční. Stěžovatelka přeložila městskému soudu výkresovou dokumentaci, která dokresluje, jak byla ve skutečnosti jímka porušena.
- [6] Ohledně pokuty ve výši 25.000 Kč za uvedení nepravdivých údajů v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2007 stěžovatelka uvedla, že výše pokuty je nepřiměřená. Nešlo o úmyslné uvádění nepravdivých údajů, nýbrž o neporozumění prováděcímu právnímu předpisu. V hlášení stěžovatelka nezatajila nic o provozu, pouze použila nevhodné kódy, které byly nově zavedené v souvislosti s novým jednotným elektronickým systémem ročních hlášení o nakládání s odpady. Tento systém měl ještě mnoho chyb a ani pracovníci příslušných úřadů si s ním neuměli vždy poradit.
- [7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti věnoval zejména námitkám proti první výše zmíněné pokutě. Stěžovatelka se podle něj snaží svoje protiprávní jednání ospravedlnit provozováním „mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů“, které nijak blíže nespecifikuje. Nelze přitom směřovat předpisy stanovené pro přepravu nebezpečných věcí s předpisy pro nakládání s odpady. Povolené množství skladovaných odpadů stanovil příslušný orgán s ohledem na bezpečnost provozu, požární předpisy a ochranu životního prostředí. Shromažďovat v zařízení odpady

nad toto maximální povolené množství nebylo přípustné, a to ani v mobilních přepravních prostředcích. Ke zbývajícím námitkám žalovaný stručně uvedl, že stavebnětechnický stav předmětného zařízení správní orgány dokladovaly pořízenými fotografiemi a zhodnotily jej jako porušení právních předpisů. Při porušení povinnosti podat roční hlášení v souladu s právními předpisy se podle něj nelze dovolávat zavádění „nového elektronického systému evidence a ohlašování odpadů“, neboť vycházel z původního systému listinného, platného již od 1. ledna 2002.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

- [8] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.
- [9] Pokud jde o pokutu ve výši 300.000 Kč za jednání v rozporu s provozním řádem v období od 31. října 2007 do 7. ledna 2008, Nejvyšší správní soud má za to, že v otázce učiněných skutkových zjištění nebyl v řízení před Městským soudem v Praze vůbec spor. Stěžovatelka v žalobě, stejně jako v řadě svých předchozích podání učiněných ve správním řízení, potvrzuje, že v uvedeném období odpadní oleje do svého zařízení v Loukově přijímala. K jejich uskladnění užívala – vedle svých vlastních kontejnerů, sudů a nádob o celkové kapacitě 4.700 litrů a přistavené železniční cisterny – též cisterny a přepravní obaly, ve kterých byly odpady přiváženy do střediska, a to až do doby, kdy je bylo možno (po získání integrovaného povolení) přečerpat do zařízení střediska. Spor tedy může být nanejvýš o právní kvalifikaci takového jednání.
- [10] Ani v otázce právního posouzení však nemá Nejvyšší správní soud městskému soudu co vytknout. Městský soud dovodil, že již samotné přijímání a skladování odpadů v zařízení v Loukově představuje nakládání s odpady ve smyslu § 4 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), a musí se dít v souladu s provozním řádem. Městský soud po rekapitulaci ustanovení provozního řádu týkajících se způsobu přepravy odpadů do tohoto zařízení uzavírá: *„Ustanovení však neupravuje situaci, k níž v daném případě došlo, a sice že shromažďované odpadní oleje byly ponechávány v cisternách a přepravních obalech, ve kterých byly do střediska dováženy.“* Tím má městský soud evidentně na mysli, že provozní řád jednání stěžovatelky neumožňoval. S tím nelze než souhlasit – jakkoliv stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že provozní řád neuvádí konkrétně, v jakém časovém horizontu po potvrzení evidenčních listů má dojít k přečerpání přivezených olejů do usazovacích nádrží či vlastních obalů provozovatele zařízení, jednání stěžovatele, který tento úkon odkládal po řadu týdnů, lze označit za obcházení povinnosti, kterou mu provozní řád jednoznačně stanovoval. Porušení provozního řádu přitom není tak banální, jak se snaží stěžovatelka předestřít v kasační stížnosti. Pochopitelně lze předpokládat, že jestliže jednotlivé přepravní obaly zajišťovaly dostatečně nebezpečné odpady před únikem během přepravy, pak mohly tuto svou funkci plnit též během uskladnění. Několikanásobné překročení celkové předpokládané skladovací kapacity zařízení Loukov však s sebou mohlo nést ekologická rizika, která krajský úřad, jež vydal v roce 2004 souhlas s jeho provozem,

nemohl brát v úvahu, protože počítal jen s navrženou skladovací kapacitou. Takové jednání přitom nelze omluvit ani s ohledem na to, že stěžovatelka takto reagovala na situaci vzniklou tím, že několik měsíců marně usilovala o získání integrovaného povolení, aby mohla pokračovat v provozu svého zařízení. Není ani zřejmé, proč tuto mimořádnou situaci neřešila odvezením „nadbytečných“ přijatých odpadů na jiné své středisko (např. středisko Mstěnice), neboť z listin ve spise vyplývá, že zařízení pro nakládání s nebezpečnými odpady provozovala v té době stěžovatelka více. Každopádně přijímání odpadních olejů do střediska Loukov po 30. říjnu 2007 by bylo postižitelné i proto, že stěžovatelka neměla bez integrovaného povolení v tomto zařízení s odpady vůbec nakládat. Jestliže navíc došlo k překročení celkové předpokládané skladovací kapacity skladovacích obalů, nelze to kvalifikovat jinak než jako porušení provozního řádu zařízení.

[11] Pokud jde o námitky proti pokutě ve výši 50.000 Kč za provozování zařízení v rozporu s podmínkami integrovaného povolení (konkrétně nedostatečné zabezpečení některých zpevněných ploch před únikem nebezpečných látek do podzemních a povrchových vod), zde Nejvyšší správní soud hodnotí skutková zjištění – v souladu se závěry městského soudu – jako zcela dostačující. ČIŽP při provádění kontroly v zařízení provozovaném stěžovatelkou v Loukově zjistila podle skvrny od ropných látek, že stěžovatelka čistí filtr příjmového čerpadla na vodohospodářsky nezabezpečené ploše (plocha z nevyspárovaných kamenných kostek a bez zastřešení). Dále konstatovala, že vana pod usazovacími nádržemi sloužící k zachytávání úniku olejů má porušené stěny, ačkoliv v dokumentaci předložené stěžovatelkou je uváděna jako „nepropustná bezodtoká havarijní jímka“. Konkrétně ČIŽP zjistila, že boční stěny vany jsou ve dvou místech probourány (vždy chybí úsek cca 30 cm), přičemž se v jednom případě jedná o mezeru po bývalém výdejním potrubí k železničním cisternám, která je nedokonale zaslepena (díra cca 10x10 cm), čímž dochází k propojení vany s prostorem nezpevněného kolejiště. Beton vany navíc nemá žádnou povrchovou úpravu a místy je popraskán a odrolen. ČIŽP taktéž vytkla stěžovatelce, že manipulační betonové plochy (podlahy) ve skladu postrádají jakýkoliv ochranný nátěr bránící únikům olejů, přičemž jsou silně znečištěny úkapy ropných látek. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že pokutu ve výši 50.000 Kč uložila ČIŽP stěžovatelce ještě za další zjištěná porušení integrovaného povolení, která však stěžovatelka v kasační stížnosti nezmiňuje, resp. nenapadá. Konkrétně se jednalo o provozování jímek bez provedených zkoušek těsnosti a opožděné podání ročního hlášení Krajskému úřadu Zlínského kraje.

[12] Veškerá svá výše popsaná zjištění týkající se zabezpečení zpevněných ploch proti úniku nebezpečných látek ČIŽP podrobně slovně zaznamenala v dílčím protokolu o průběhu kontroly ze dne 6. října 2009 a zachytila je též fotograficky; fotografie tvoří přílohu závěrečného protokolu o kontrolním zjištění ze dne 4. prosince 2009. ČIŽP je kontrolním orgánem v oblasti ochrany vod a má potřebné odborné zázemí k posouzení, zda přijatá opatření jsou dostatečná a zda učiněná zjištění jsou v souladu s podmínkami příslušných správních rozhodnutí a jiných závazných dokumentů. Nejvyšší správní soud by proto považoval za nadbytečné, aby pro hodnocení výše popsaných zjištění učiněných při státní kontrole nechávala ČIŽP vypracovat externí znalecký posudek. Stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti ani nekonkretizuje, v jakém

směru skutková zjištění neodpovídají skutečnosti – to, že zařízení bylo v roce 1964 zkolaudováno a počátkem roku 2008 schváleno k provozu krajským úřadem nijak nevyvrací zjištění učiněná při kontrole koncem roku 2009. Krajský úřad při vydávání integrovaného povolení nemusí nutně provádět místní ohledání. K nesouladu skutečného stavu s požadavky integrovaného povolení tak mohlo dojít nejen plynutím času a tím, že stěžovatelka připustila chátrání svého zařízení, ale i tím, že jej před (znovu)vedením do provozu po vydání integrovaného povolení opomněla uvést do stavu, který vyplýval z podmínek integrovaného povolení upravujících ochranu povrchových a podzemních vod. V žalobě podané Městskému soudu v Praze stěžovatelka sice konkretizovala své výhrady proti závěrům kontroly poněkud podrobněji, avšak stále nepřesvědčivě. Uvedla, že zásah do vany pod usazovacími nádržemi provedla společnost Čepro, a. s., jako vlastník areálu. To však stěžovatelku jako provozovatele zařízení nezabavovalo povinnosti zabezpečit (po dohodě s vlastníkem areálu) veškeré manipulační plochy a zařízení tak, aby nemohlo dojít k úniku nebezpečných látek do okolního prostředí, jak jí ukládalo vydané integrované povolení. Dále uvedla, že poškození části obruby vany nemělo faktický vliv na havarijní zabezpečení nádrží. ČIŽP však ve svých kontrolních závěrech nevytýkala stěžovatelce (jen) poškození obruby, ale též nedostatek povrchové úpravy a popraskání betonu vany. Ostatně stěžovatelka sama v žalobě dodává, že pro neochotu společnosti Čepro, a. s., provádět jakékoliv investice do úpravy zařízení dle požadavků ČIŽP musela středisko Loukov uzavřít. Tím se jen potvrzuje, jak nerealistická byla představa stěžovatelky, že bude moci pro likvidaci nebezpečných odpadů využívat bez jakýchkoliv zásadnějších úprav či rozsáhlejší údržby zařízení vybudované před více než padesáti lety (např. ve vyjádření k zahájení správního řízení se stěžovatelka hájila tím, že v době výstavby předmětného zařízení se nátěry betonových ploch neprováděly).

- [13] K otázce přiměřenosti pokuty ve výši 25.000 Kč za uvedení nepravdivých údajů v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2007 Nejvyšší správní soud již pouze stručně uvádí, že její výši nepovažuje za nepřiměřenou. Za správní delikt podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech lze uložit pokutu až do výše 1.000.000 Kč. Odpovědnost za tento správní delikt je objektivní vzhledem k tomu, že jde o delikt právnické či podnikající fyzické osoby, stíhá se tedy bez ohledu na zavinění (srov. k tomu Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s., str. 303). Pokuta uložená stěžovatelce leží při spodní hranici zákonného rozmezí, přičemž žalovaný k tomu ve svém rozhodnutí uvedl, že správní delikt je administrativního charakteru a nedošlo při něm k poškození životního prostředí. Toto zdůvodnění má Nejvyšší správní soud za zcela dostačující a nevybočující z mezí správního uvážení při stanovení výše pokuty, která je vzhledem k maximální možné výši pokuty relativně nízká.
- [14] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Městský soud v Praze zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku městského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

IV. Náklady řízení

[15] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. července 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu