



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **.A.S.A. Dačice, s. r. o.**, se sídlem U Stadionu 50/V, Dačice, zast. JUDr. Tomášem Vrchlabským, advokátem se sídlem Vinohradská 1216/87, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2013, čj. 125/510/2013,4952/ENV/13, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2015, čj. 11 A 120/2013-43,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2015, čj. 11 A 120/2013-43, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný vydal dne 6. 3. 2013 rozhodnutí čj. 125/510/2013,4952/ENV/13, jímž změnil výrok I. rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu České Budějovice (dále jen „ČIŽP“) ze dne 14. 12. 2012, čj. ČIŽP/42/IPP/SR01/1008980.027/12/CDV (dále jen „rozhodnutí ČIŽP“) tak, že snížil původně uloženou pokutu, zrušil výrok II. tohoto rozhodnutí a v této části řízení zastavil a ve zbytku rozhodnutí potvrdil. Vydání rozhodnutí ČIŽP předcházelo řízení, v němž bylo rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 11. 2011 o témže správním deliktu žalovaným již jednou zrušeno a vráceno k novému rozhodnutí.

[2] Výrokem I. rozhodnutí ČIŽP přezkoumávaného žalovaným v odvolacím řízení byla žalobci uložena pokuta ve výši 915 000 Kč za správní delikt podle § 37 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále také „zákon o integrované prevenci“); správního deliktu se žalobce dopustil tím, že provozoval zařízení „Skládka odpadů S-OO Borek“ v rozporu s podmínkami integrovaného povolení vydaného rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 22. 3. 2004; žalobce mimo jiné porušil podmínku C.2.15 integrovaného povolení, neboť využil sektoru S-OO3 k technickému zabezpečení skládky pro odpad katalogového čísla 170707, ač měl být odpad tohoto katalogového čísla umísťován do sektoru S-OO1. Odvolací námitky proti závěru ČIŽP o porušení podmínky C.2.15 integrovaného povolení shledal žalovaný neoprávněnými.

[3] Žalobě proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Městský soud nezákonnost rozhodnutí žalovaného spatřoval v tom, že se správní orgány nezabývaly mírou ohrožení životního prostředí jakožto kritériem pro závěr o naplnění materiální stránky deliktu a pro takový závěr považovaly za dostatečné samotné zjištění, že odpad katalogového čísla 170107 byl ukládán do sektoru S-OO3, v němž to bylo zakázáno. Podle městského soudu bylo nezbytné učinit skutkové zjištění ohledně otázky, zda odpad vykázaný v sektoru S-OO3 obsahoval také sádrokarton, neboť jen a právě proto, aby ukládaný odpad sádrokarton neobsahoval, bylo jeho ukládání v uvedeném sektoru zakázáno. Tyto skutečnosti však správní orgány nezjišťovaly, neboť takový postup považovaly za nadbytečný. Podle městského soudu postupovali ČIŽP i žalovaný v rozporu se zákonem, odmítli-li provést výslech svědka D. T., zaměstnance žalobce, který podle žalobce vizuálně kontroloval, zda odpad sádrokarton obsahuje a zamezoval jeho uložení do míst, v nichž byl odpad katalogového čísla 170107 ukládán.

[5] Městský soud shledal částečně důvodnou námitku žalobce, že žalovaný nehodnotil závažnost postihovaného jednání a neposoudil závažnost porušení všech podmínek integrovaného povolení. Žalovaný se totiž s otázkou závažnosti, resp. míry ohrožení životního prostředí zabýval ve vztahu k porušení závazné podmínky C.2.15 integrovaného povolení jen ve vztahu k potenciálním následkům, které by sádrokarton, byl-li by přítomen ve směsi, mohl způsobit. Závažnost jednání však nemohl posoudit plně, neboť nezjišťoval všechny relevantní skutečnosti pro posouzení závažnosti (nebezpečnosti) deliktu, tj. faktickou přítomnost sádrokartonu v sektoru S-OO3 skládky. Ostatní žalobní námitky shledal městský soud nedůvodnými.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že se dotázal Krajského úřadu Jihočeského kraje, z jakých důvodů byla stanovena podmínka C.2.15 integrovaného povolení. Z odpovědi ověřil, že tak bylo učiněno z důvodu předběžné opatrnosti s ohledem na

pokračování

charakter sektoru skládky, ukládaných odpadů apod. Možné chemické reakci, pokud by odpad obsahoval byť nepatrnou příměs sádrokartonu či sádry jako takové, měla zabránit právě podmínka stanovující povinnost ukládat takový odpad pouze v sektoru S-OO1. Krajskému úřadu přitom pro její stanovení postačovala presumpce výskytu sádrokartonu v ukládaném odpadu, a proto ji současně nepodmínil např. průběžným zjišťováním výskytu sádrokartonu či sádry.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že žalobce byl povinen podmínku C.2.15 integrovaného povolení dodržovat, aniž by bylo třeba dále zkoumat, zda odpad katalogového čísla 170107, uložený do sektoru S-OO3, příměsí sádrokartonu obsahoval či nikoliv. Takové zjištění totiž není pro stanovení materiální stránky správního deliktu relevantní a správní orgány tedy nebyly povinné tuto okolnost dále šetřit a provést navrhovaný výslech svědka. Požadavek městského soudu, aby bylo provedeno další dokazování, je podle stěžovatele nedůvodný.

[9] Stěžovatel vyjádřil názor, že byla naplněna jak formální, tak materiální stránka správního deliktu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 18. 11. 2015 ztotožnil se závěry městského soudu.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumajе přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[12] Z právní úpravy, doktríny i ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že podstatou správních deliktů je postih za jednání v rozporu s právem. K jeho trestnosti však nepostačuje, že po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, pokud zároveň není jednáním společensky nebezpečným (škodlivým). Aby tedy mohlo být určité protiprávní jednání kvalifikováno jako správní delikt, musí být kromě formálních znaků naplněna i materiální stránka deliktu – jednání musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 27/2008-46, ze dne 19. 9. 2013, čj. 7 As 88/2013-28). Tvrdí-li tedy pachatel, že jeho jednání nenaplnňuje materiální stránku správního deliktu, musí správní orgán (respektive posléze soud) ve svém rozhodnutí uvést, v čem spatřuje její naplnění, tj. proč jednání považuje za společensky škodlivé.

[13] V posuzovaném případě stěžovatel shledal naplnění materiální stránky správního deliktu v neplnění podmínek integrovaného povolení. Existenci skutečného vlivu

zjištěných porušení na životní prostředí pak stěžovatel hodnotil v rámci správního uvážení ohledně výše sankce. Naproti tomu městský soud považoval skutečnou míru ohrožení životního prostředí za kritérium pro závěr o naplnění materiální stránky správního deliktu a samotné zjištění, že žalobce jednal v rozporu s integrovaným povolením, považoval za nedostatečné pro naplnění materiální stránky správního deliktu.

[14] V souzeném případě je pro posouzení věci stěžejní úvaha, zda jednání v rozporu s podmínkami integrovaného povolení je způsobilé naplnit materiální stránku správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci, a to bez ohledu na vliv takového jednání na životní prostředí. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 14. 6. 2012, čj. 7 As 32/2012-44, dospěl k závěru, že smyslem ustanovení § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci je v první řadě chránit zájem společnosti na tom, aby byl obecně dodržován administrativní pořádek na úseku integrované prevence. Dále je prostřednictvím tohoto ustanovení chráněn zájem společnosti na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezení znečištění. V citovaném rozsudku považoval Nejvyšší správní soud prevenci v oblasti ochrany životního prostředí za velmi důležitou, mimo jiné i proto, že případné škody na životním prostředí jsou často jen těžko napravitelné. Je proto nutné klást důraz na dodržování předem schválených podmínek integrovaného povolení a i samotné porušení administrativního pořádku na úseku integrované prevence lze považovat za jednání naplňující materiální stránku správních deliktů podle zákona o integrované prevenci. Městský soud si byl existence citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vědom, přesto při posouzení druhého chráněného zájmu – preventivní ochrany životního prostředí – posuzoval, zda a do jaké míry mělo jednání žalobce prokazatelně vliv na životní prostředí. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[15] Žalobce byl podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci povinen provozovat skládku v souladu s integrovaným povolením. Prostřednictvím vydávání integrovaných povolení je přitom realizována prevence a omezování znečištění regulací vybraných průmyslových a zemědělských činností při dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Má-li být dosaženo účelu, pro který bylo integrované povolení vydáno, je nezbytné, aby byly dodržovány podmínky v něm stanovené. V případě porušení těchto podmínek je bezpředmětné zkoumat, zda a jaký vliv na životní prostředí porušení skutečně mělo. Podmínky integrovaného povolení vymezují, jakým způsobem lze zařízení (tj. v posuzovaném případě skládku) provozovat a každé jednání v rozporu s takto stanovenými pravidly samo o sobě vytváří nebezpečnou situaci, a to aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým následkům. Obsahovalo-li proto integrované povolení podmínku, že odpady katalogové číslo 170107 lze umístit pouze do sektoru S-OO1, je nezbytné v každém uložení těchto odpadů do jiného sektoru spatřovat jednání, které je v rozporu s podmínkami integrovaného povolení, a zároveň zapříčiňuje vznik situace nebezpečné pro životní prostředí. Samotná existence takové nebezpečné situace, byť k faktickému vlivu na životní prostředí dojít nemusí, plně postačuje pro naplnění materiální stránky správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Správní delikt podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci tak lze chápat jako správní delikt ohrožovací.

pokračování

[16] K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci proto postačí naplnění formálních znaků jednání, které zákon označuje za správní delikt, tj. v tomto případě jednání v rozporu s podmínkami integrovaného povolení. Materiální stránka tohoto správního deliktu je přitom již implicitně obsažena v jeho skutkové podstatě a spočívá v potenciální možnosti nepříznivého vlivu na životní prostředí, nejsou-li dodrženy podmínky integrovaného povolení. Zákon pro naplnění skutkové podstaty tohoto deliktu naopak nepředpokládá a nevyžaduje zjišťování, zda a jakým způsobem jednání žalobce reálně ovlivnilo životní prostředí. Skutečné poškození životního prostředí je postihováno dle jiných ustanovení a nepochybně přísněji.

[17] V posuzovaném případě mohla mít nepříznivý vliv na životní prostředí případná přítomnost sádrokartonu v odpadech umístěných v rozporu s integrovaným povolením do sektoru S-OO3. Je nesporné, že k uložení odpadů, které žalobce označil katalogovým číslem 170107, do sektoru S-OO3 došlo. Přestože se takový postup může žalobci jevit jako přehnaně formalistický, pro kvalifikaci odpadů je v tomto případě zásadní jejich označení katalogovým číslem. Podmínka C.2.15 integrovaného povolení totiž byla formulována tak, aby k umístování odpadu katalogového čísla 170107 v sektoru S-OO3 nedocházelo. Nehledě k tomu žalobce měl pro umístování odpadu katalogového čísla 170107 vyčleněn sektor S-OO1, nic mu tedy nebránilo odpad ukládat v sektoru s povolením a nikoliv svévolně způsobem jiným. Skutková zjištění správních orgánů tak Nejvyšší správní soud považuje pro závěr o spáchání správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci za dostatečná.

#### IV. Závěr

[18] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozhodnutí.

[19] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 24. března 2016

Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu

