



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **Purum s.r.o.**, IČO: 624 14 402
sídlem Národní 961/25, Praha
zastoupen advokátem Mgr. Ing. Zdeňkem Strnadem
sídlem Mánesova 881/27, Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2019, čj. MZP/2019/1640,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 12. 2019, čj. MZP/2019/1640, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč k rukám jeho advokáta do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

- I. **Vymezení věci**

1. Žalobce brojí žalobou proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje (dále také „krajský úřad“) ze dne 27. 12. 2018, čj. KUZL 82957/2018. Uvedeným rozhodnutím krajského úřadu nebyl žalobci udělen souhlas dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o odpadech“), k provozování mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů a souhlas s jeho provozním řádem.

II. Shrnutí argumentace žalobce

2. Žalobce uvedl, že v řízení před správními orgány došlo k porušení základních zásad správního řízení.
3. Žádost žalobce podával již podruhé, přičemž přesně dodržel pokyny krajského úřadu a žalovaného z předchozího řízení o jeho žádosti. Nyní byl fakticky jediným důvodem neudělení souhlasu údajná skutečnost, že v provozním řádu „není dostatečně vystižena podstata mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů“. Tento závěr žalobce odmítá, jelikož z navrženého provozního řádu i obsahu žádosti jednoznačně vyplývá, že chce provozovat takové zařízení a nikoliv autodopravu. Současně je pro žalobce zarážející, že tento závěr nebyl vyjádřen již v předchozím řízení.
4. Odkázal na Sdělení sekretariátu rozkladové komise č. 7/2006, ve kterém jsou popsány způsoby provádění svozu odpadů, přičemž jeho záměrem bylo provádět sběr objížděním předem nasmlouvaných původců odpadu. Ze skutečnosti, že ke sběru budou používána konkrétní vozidla nelze dovodit, že půjde o pouhou přepravu odpadů.
5. Uvedl citace z provozních řádů jiných dvou subjektů, jejichž provozní řády byly schváleny Krajským úřadem Plzeňského kraje a Magistrátem hlavního města Prahy. Dle žalobce se jedná o porušení zásady legitimního očekávání, přičemž sjednocujícím orgánem má být právě žalovaný. Žalobce se s obdobným přístupem nesetkal ani v žádném jiném kraji.
6. Pokud správní orgány dospěly k jiným nedostatkům provozního řádu, tak tyto žalobce předně odmítá. Současně poukázal na to, že měl být nejprve vyzván k doplnění.
7. Vzhledem k uvedenému požaduje, aby bylo napadené rozhodnutí zrušeno.

III. Shrnutí argumentace žalovaného

8. Žalovaný uvedl, že krajský úřad postupoval též s ohledem na místní podmínky a záměry při provádění plánu odpadového hospodářství kraje. Krajský úřad v minulosti uděloval souhlas s provozem předmětných zařízení zcela výjimečně. To, že žalobce provádí pouhou přepravu odpadů, bylo možno dovodit z jeho odvolání.
9. Samotná činnost provozu mobilních zařízení je vzhledem k možnosti jejich kontroly správními orgány velmi problematická. V žádosti žalobce je nastavení kontrolních mechanismů řešeno nedostatečně. Udělení souhlasu je v režimu návrhového správního řízení, jehož výsledkem je individuální správní akt, tudíž nedošlo k porušení legitimního očekávání. V řízení o žádosti je to účastník řízení, který má navrhopvat důkazy za účelem dosažení úspěchu.
10. Žalovaný Sdělení sekretariátu rozkladové komise č. 7/2006 nijak nerozporuje, ale má za to, že je věcí prvostupňových orgánů, jak ve svém správním obvodu rozhodnou.

11. Podle žalovaného nelze vycházet z jiných podkladů než z těch, které byly předloženy v konkrétním správním řízení. Zásadu legitimního očekávání nelze uplatnit při porovnání výsledků správního řízení vedených v jiných správních obvodech jinými prvoinstančními orgány.
12. Vzhledem k uvedenému navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

IV. Posouzení věci soudem

13. Krajský soud v Brně (dále také „soud“) v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), bez nařízení ústního jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí krajského úřadu vydané v prvním stupni včetně řízení předcházejících jejich vydání. Shledal, že žaloba je **důvodná**.
14. Předně nutno uvést, že obsah a kvalita žaloby zásadně ovlivňuje rozsah a podrobnost soudního přezkumu napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 Afs 104/2004-54). Správní soudnictví je založeno na zásadě dispoziční, tudíž soud (až na výjimku vad, k nimž musí přihlídnout z úřední povinnosti) přezkouvává pouze ty otázky, s jejichž vypořádáním ze strany správních orgánů žalobce nesouhlasí a předešlé je pozornosti soudu prostřednictvím konkretizovaných žalobních bodů. V žalobě se přitom objevuje (mimo jiné) několik argumentů převážně obecné povahy. Ať již jde o obecné tvrzení o porušení základních zásad správního řízení nebo o obecný nesouhlas s „jinými“ nedostatky provozního řádu, tak nejde o žalobní body způsobilé nastolit rozsah soudního přezkumu ve stejné úrovni podrobnosti jako by tomu bylo v případě tvrzení konkretizovaných. Žalobce nicméně uvedl i několik konkrétněji formulovaných žalobních bodů, zejména rozvedl porušení zásady legitimního očekávání, rozporoval závěr o tom, že v provozním řádu nedostatečně vystihl podstatu mobilního zařízení pro sběr a výkup odpadů a poukázal na procesní pochybení spočívající v tom, že nebyl vyzván k odstranění vad žádosti. Argumentaci v replice ze dne 7. 9. 2020 soud vyhodnotil jako přípustné rozšíření včas uplatněných žalobních bodů učiněné v reakci na argumenty obsažené ve vyjádření žalovaného.
15. Vzhledem k podstatě sporu se soud nejprve zaměřil na důvody, které správní orgány vedly k neudělení souhlasu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Jelikož správní řízení tvoří jeden celek (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25), zjišťoval soud důvody neudělení souhlasu nejenom z napadeného rozhodnutí, ale přihlížel i k rozhodnutí krajského úřadu. Na rozdíl od žalobce přitom dospěl k tomu, že nešlo o „fakticky“ jediný důvod (nedostatečné vystižení podstaty mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů), ale důvodů pro neudělení souhlasu bylo několik. Z rozhodnutí krajského úřadu vyplývá, že vozidla účastníka řízení splňují „více méně“ požadavky zákonných a podzákonných předpisů, ale absentuje u nich váha pro zjišťování hmotnosti přijímaných odpadů. Vzhledem k jednoznačnému požadavku vyhlášky [§ 4 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, v rozhodném znění, říká mimo jiné, že *„každé zařízení musí být vybaveno zařízením pro zjišťování hmotnosti přijímaného odpadu“*] jde o podstatný nedostatek. Další důvod spočíval v tom, že v případě mobilních zařízení ke sběru a výkupu je obtížně uskutečnitelné naplnit některé požadavky při sběru a výkupu železných a neželezných kovů (pokud by šlo o umělecká díla, pietní předměty apod.). I některé další odpady, které žalobce hodlal sbírat nebo vykupovat, byly označeny jako problematické (autovraky,

vyřazená elektrická a elektronická zařízení a baterie a akumulátory), jelikož žalobce buď nepředložil příslušnou vyžadovanou smlouvu, nebo mobilní zařízení takový sběr a výkup provozovat samostatně nemohlo. Dále krajský úřad uvedl, že se provozní řád ani žádost žalobce nezabývá požadavkem plynoucím z § 14 odst. 7 zákona o odpadech, tj. účastenstvím obce, na jejímž území má být zařízení provozováno. Žalovaný k uvedeným důvodům dále vyslovil nedostatečné nastavení kontrolních mechanismů a konkrétněji rozvedl, jaké činnosti měly být dle jeho názoru podrobněji popsány v provozním řádu.

16. Z vyjádření žalovaného plyne zcela mylný dojem, že důvody pro neudělení souhlasu byly svým způsobem „neodstranitelné“, jelikož žalovaný poukazuje (ovšem rovněž pouze v obecné a nekonkrétní podobě) na to, že krajský úřad rozhodoval s přihlédnutím k místním poměrům, s ohledem na plán odpadového hospodářství kraje a šlo o výsledek hodnocení proporcionality podnikatelských aktivit ve vztahu k ochraně životního prostředí. Tyto skutečnosti se však v odůvodnění správních orgánů neobjevují buď vůbec, nebo ve zcela nekonkrétní podobě jako tomu je v napadeném rozhodnutí „*orgánu prvního stupně jsou dány i další povinnosti, aby např. své záměry v oblasti nakládání s odpady usměrňoval na základě dokumentů přijatých pro danou oblast (např. podle „Plánu odpadového hospodářství kraje“)* a požadovaný souhlas nemůže udělit, pokud se předmět žádosti dostane do rozporu s těmito dokumenty“, aniž by byl osvětlen jakýkoliv konkrétní dopad daného koncepčního dokumentu na předmětné správní řízení. Nadto je třeba upozornit, že odůvodnění napadeného rozhodnutí (případně ve spojitosti s odůvodněním rozhodnutí vydaným v prvním stupni) nelze doplňovat v rámci vyjádření k žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109’).
17. Vzhledem k důvodům, pro které žalobci nebyl vydán souhlas, shledal soud důvodným „procesní“ žalobní bod, kterým žalobce brojil proti tomu, že nebyl vyzván k doplnění žádosti, resp. k odstranění jejích vad (to vyplývá ze správního spisu a žalovaný to v rámci svého vyjádření nijak nerozporoval ani nevysvětlil). Z § 45 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), vyplývá, že „*nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit*“.
18. Z obsahu rozhodnutí správních orgánů soudu vyplývá, že všechny shledané nedostatky žádosti a provozního řádu, byly odstranitelné. Krajský úřad proto měl v souladu se zákonem žalobci nastínit shledané nedostatky žádosti a dát mu příležitost tyto nedostatky odstranit. To se beze všeho týká i vyjasnění povahy činnosti (tedy vyjasnění, zda má jít o „sběr a výkup“ ve smyslu odpadových předpisů nebo o přepravu odpadu). Teprve poté, co by se žalobci identifikované nedostatky nepodařilo odstranit ani po takovém upozornění, bylo na místě souhlas z těchto důvodů neudělit. Samozřejmě nelze vyloučit, že by v dané věci mohly existovat jiné důvody, na jejichž základě by souhlas nemohl být vydán, jelikož by měly povahu neodstranitelnou. I v takovém případě však tyto důvody musí nalézt svůj konkrétní odraz v odůvodnění příslušného nevyhovujícího rozhodnutí.
19. Soud tedy dospěl k závěru, že v řízení došlo k závažnému procesnímu pochybení, které mohlo mít vzhledem k výše uvedenému vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
20. Jelikož napadené rozhodnutí neobstojí již z důvodu namítané procesní vady, lze k namítanému porušení legitimního očekávání uvést alespoň následující. Argumentace žalovaného vychází ze striktně izolovaného pohledu na každé správní řízení, nicméně dle

soudu je nutno ji částečně korigovat. Koncept předvídatelnosti rozhodování veřejné správy totiž spočívá v tom, aby *při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly* (§ 2 odst. 4 správního řádu). Žalovaný tedy nemůže na svou sjednocující roli (z pozice nadřízeného správního orgánu) úplně rezignovat s odkazem na to, že každý správní orgán rozhoduje v rámci své územní působnosti zcela (libo)volně dle vlastní úvahy. Takový striktní náhled by mohl vést naopak ke zvyšování míry nepředvídatelnosti rozhodování veřejné správy v různých územních obvodech, současně by činil zbytečným jakékoliv metodické působení (např. ze strany ústředních orgánů státní správy). Aby byla zachována podstata této zásady, mělo by být vysvětleno, zda odkazovaná situace představuje skutečně případ „obdobný“, nebo naopak případ odlišný. Odlišnosti správních řízení přitom mohou spočívat v řadě různých parametrů, nicméně tyto odlišnosti by měly být svou kvalitou významnější než podobnosti daných řízení. Důkazy předložené žalobcem (dva provozní řády schválené jinými správními orgány) považoval soud v tomto řízení za nadbytečné, jelikož žalobci nic nebrání předložit je ve správním řízení navazujícím na rozhodnutí soudu (nadto nelze odhlédnout od toho, že mu nic nebránilo ani v tom, aby je předložil již ve správním řízení vedeném před podáním žaloby). Pokud však budou v navazujícím správním řízení zařazeny mezi podklady pro rozhodování, bude na správních orgánech, aby se otázkou podobnosti (či naopak odlišnosti) odkazovaných provozních řádů poctivě zabývaly a v tomto kontextu také přesvědčivě vysvětlily své stanovisko a přijatý závěr.

21. Žalobce sice odkazoval i na to, že v nynější žádosti dodržel všechny pokyny plynoucí z řízení o jeho předchozí žádosti, nicméně tuto námitku uvedl opět spíše v obecné podobě, aniž by předchozí řízení či konkrétní „pokyny“ specifikoval. Současně ani netvrdil, že by v nynějším řízení byl vysloven nějaký protichůdný názor, nebo že by na něj byl kladen nějaký protichůdný požadavek. Jeho tvrzení totiž soud interpretuje tak, že sice odstranil dříve vytýkané nedostatky, nicméně v nynějším řízení byly identifikovány jiné (další). Tato námitka však v uplatněné obecné podobě není důvodná a nemohla vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný, potažmo krajský úřad, je povinen posuzovat žádost žalobce v souladu se zákonem a podzákonnými předpisy (srov. § 2 odst. 1 správního řádu) a v obecné rovině není vyloučeno, že i přes odstranění dříve vytýkaných vad vyvstanou v rámci dalšího správního řízení vady jiné.
22. Soud vzhledem k výše popsaným úvahám napadené rozhodnutí zrušil pro podstatnou vadu řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude žalovaný vázán vysloveným právním názorem [§ 76 odst. 1 písm. c), § 78 odst. 4, odst. 5 soudního řádu správního] – žalovaný zajistí, aby žalobci byla dána příležitost odstranit shledané vady žádosti; popř. pokud budou shledány jiné (neodstranitelné) důvody pro nevydání souhlasu, zajistí, aby byly v rámci rozhodnutí vyjádřeny přezkoumatelným způsobem.

V. Náklady řízení

23. O náhradě nákladů soudního řízení mezi účastníky bylo rozhodnuto dle zásady úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 soudního řádu správního). Žalobce měl ve věci plný úspěch, tudíž má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a odměna advokáta. Odměna advokáta žalobce byla stanovena v souladu s ustanovením § 35 odst. 2 soudního řádu správního podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Ve věci učinil celkem tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního

tarifu (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky). Odměna za tyto úkony byla určena dle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, tedy $3 \times 3\,100$ Kč. Náhrada hotových výdajů byla podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu určena paušální částkou za jeden úkon právní služby, tedy 3×300 Kč. Celkem odměna a náhrada hotových výdajů činí 10 200 Kč. Jelikož je advokát žalobce společníkem právnické osoby (IČO: 056 23 464) zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie, která je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního o částku odpovídající dani (21 %), tedy o 2 142 Kč. Celkem náklady řízení žalobce činí 15 342 Kč (3 000 Kč + 12 342 Kč). Soud žalovanému určil k zaplacení přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno dne 30. listopadu 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu