



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce: **KRONOSPAN CR, spol. s.r.o., IČ 624 17 690,**
se sídlem Na Hranici 2361/6, Jihlava,
zastoupeného advokátem Mgr. Martinem Bělinou,
advokátem se sídlem Pobřežní 370/4, 186 00 Praha 8

proti
žalovanému **Ministerstvo životního prostředí,**
se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2020, č. j. MZP/2020/560/1782,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 30. 10. 2020, č. j. MZP/2020/560/1782, se **ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám zástupce žalobce a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Shodu s prvopisem potvrzuje T. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 7. 9. 2020, č. j. ČIŽP/46/2020/4257. Žalobce se také domáhá podle § 78 odst. 3 soudního řádu správního (dále jen „s.ř.s.“) zrušení tohoto prvostupňového rozhodnutí.
2. Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále jen „ČIŽP“), uvedeným rozhodnutím ze dne 7. 9. 2020, č. j. ČIŽP/46/2020/4257, rozhodla o vině a trestu žalobce pro jednání v rozporu s podmínkami integrovaného povolení, které vydal Krajský úřad Kraje Vysočina (dále též jen „Krajský úřad“ dne 26. 1. 2016, pod č. j. KUJI 8371/2016, ve znění následujících změn č. j. KUJI 85464/2018 ze dne 19. 11. 2018, KUJI 64718/2016, ze dne 15. 8. 2019 a KUJI 46858/2020 ze dne 19. 5. 2020 (dále jen „integrované povolení“).
3. Jednání žalobce spočívalo v provozování zařízení „KRONOSPAN – Výroba dřevotřískových desek“ adresou: Na Hranici 2361/6, 586 01, Jihlava, v rozporu s podmínkami integrovaného povolení, a to konkrétně třemi podmínkami.
4. První podmínka spočívala v povinnosti zakrytování drtiče ZENO (podm. č. 5 v kapitole „A) Emisní limity, opatření na ochranu ovzduší, vody a proti hluku a související monitoring“, v bodě „a) Ovzduší“), a tím snížit únik prachových částic do ovzduší. Úřad stanovil termín plnění nejpozději do 24. 11. 2019. ČIŽP dne 3. 12. 2019, zjistila, že drtič není dosud zakrytován.
5. Další dvě porušené podmínky (podm. č. 1 a č. 2 v bodě „b) Voda, Odběr povrchové vody“ kapitoly „A) Emisní limity, opatření na ochranu ovzduší, vody a proti hluku a související monitoring“, v bodě „a) Ovzduší“) spočívaly v odběru vody nad povolený limit. V případě podmínky 1 bodu b) kapitoly A) IP byl žalobcem v měsíci červnu 2018 opakovaně (celkem 7x) překročen limit maximálního odběru vody z řeky Jihlavy. Porušení podmínky 2 bodu b) kapitoly A) IP spočívalo v odběru vody z řeky Jihlavy během měsíce srpna, kdy měl žalobce z důvodu nízkého průtoku v řece Jihlavě odběr vody zastavit.
6. Toto jednání žalobce kvalifikovala ČIŽP jako porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, která stanovuje povinnost provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením.
7. Porušením těchto podmínek integrovaného povolení spáchal podle ČIŽP žalobce přestupek podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) (dále jen „ZoIP“), za který mu byla uložena pokuta ve výši 660 000 Kč podle § 37 odst. 6 písm. b) téhož zákona.
8. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, o němž rozhodl žalovaný zamítavě žalobou napadeným rozhodnutím.

Shodu s prvopisem potvrzuje T. V.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

9. V podané žalobě žalobce předně namítl, že rozhodnutí žalovaného je ve výroku věcně nesprávné, žalovaný nerozhodl o celém rozsahu odvolání žalobce proti rozhodnutí ČIŽP. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné a žalovaný nepostupoval v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu, když se nezabýval všemi odvolacími námitkami žalobce.
10. Žalobce předně namítl, že předmětem správního řízení ČIŽP učinil tři přestupky, jeden se týká ne-zakrytování drtiče a dva odběrů vody. Podle rozhodnutí ČIŽP měl žalobce porušit povinnost provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením tím, že
 - a) provozoval zařízení drtičky po datu 24. 11. 2019 bez povinného zakrytování,
 - b) v červenci 2018 opakovaně odebíral vodu z řeky Jihlavy, a to nad povolený limit a
 - c) v srpnu 2018 nepřerušil odběr vody z řeky Jihlavy, ačkoli byl povinen odběr přerušit.
11. Žalobce odvoláním brojil proti celému rozsahu rozhodnutí ČIŽP. Žalovaný o odvolání rozhodl tak, že odvolání zamítl, avšak rozhodl pouze o odvolání žalobce, „...*ve věci uložení pokuty za spáchání přestupku*...“. Žalovaný tedy nerozhodoval o celém odvolání žalobce proti rozhodnutí ČIŽP, když nevydal žádné rozhodnutí ve vztahu k výroku o vině za přestupek.
12. Žalovaný ve svém rozhodnutí potvrdil rozhodnutí ČIŽP pouze co do výroku o pokutě a nákladech řízení. Výrok o vině za spáchání konkrétních přestupků zůstal ze strany žalovaného bez rozhodnutí. V první žalobní námitce žalobce tedy shrnul, že žalovaný se odvoláním žalobce proti výroku o vině za spáchání tří konkrétních přestupků nezabýval a rozhodnutí ČIŽP v tomto ohledu nezrušil ani nepotvrdil. To je podle názoru žalobce neodstranitelná vada rozhodnutí, které musí být z tohoto důvodu zrušeno.
13. Co se týče provozování drtičky, žalobce v podané žalobě podrobně vylíčil, jaké jednání je mu kladeno za vinu s tím, že ČIŽP trestá žalobce především za to, že nesplnil svá vlastní očekávání, pokud jde o rychlost výstavby zakrytování drtiče. ČIŽP nesprávně dovodil odpovědnost žalobce za přestupek z toho, že měl povědomost o obsahu evropské směrnice a zákonné povinnosti Krajského úřadu na evropskou směrnici reagovat (vydat druhou změnu IP).
14. Povědomost žalobce o tom, že je Krajský úřad povinen vydat nějaké rozhodnutí (druhou změnu IP), nemůže v žádném případě založit odpovědnost žalobce za přestupek.
15. Žalobce namítl, že jeho jednání popsané ve výrokové části rozhodnutí ČIŽP není přestupkem. Pro závěr o spáchání přestupku chybí především materiální znak protiprávního jednání.
16. Žalobce s odkazem na komentář ke správnímu řádu, konkrétně k § 89 (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1047) a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 47 A 32/2012, uvedl, že žalovaný, jako odvolací orgán byl povinen posoudit jeho námitky proti rozhodnutí ČIŽP ve věci týkající se zakrytování drtiče a své úvahy v odůvodnění rozhodnutí také uvést. Pouhý odkaz žalovaného na to, že žalobce odvolacímu správnímu orgánu předkládá k revizi své

právní posouzení, které bylo již v původním řízení odlišné od posouzení prvoinstančního správního orgánu, tento požadavek v žádném případě nesplňuje.

17. Jak uvedl, na str. 4 napadeného rozhodnutí žalovaný shrnul problematiku ne-zakrytování drtiče do tvrzení, že:

a) žalobce neprovozoval zařízení v souladu s integrovaným povolením. Toto skutkové zjištění však nebylo podstatou odvolání žalobce proti rozhodnutí ČIŽP. Žalobce tvrdil především pochybení na straně orgánu vydávajícího integrované povolení, který (stručně řečeno) měl ve lhůtě čtyř let zajistit podmínky pro provoz zařízení v souladu s BAT, což neučinil. Tento orgán byl téměř celou lhůtu nečinný, aby nakonec žalobci uložil povinnost, kterou nebylo možné v uvedené lhůtě splnit. K uvedenému žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl nic.

b) sankcionováno je porušení povinnosti provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením. Toto tvrzení rovněž nebylo podstatou odvolání žalobce proti rozhodnutí ČIŽP. Žalobce tvrdí, že správní orgány vyvolaly stav, kdy žalobce neměl jinou volbu než porušit právní předpis, resp. nebyl objektivně schopen dosáhnout stavu souladného s rozhodnutím správního orgánu v termínu tímto správním orgánem poskytnutém. Za této situace ovšem nelze tvrdit odpovědnost žalobce za spáchání přestupku.

c) ČIŽP posuzovala porušení uložené podmínky, tj. nedodržení stanoveného termínu v pravomocném IP. Odvolací orgán by však měl zdůrazňovat především argumenty, kterými se vypořádal s odvolatelem tvrzenými skutečnostmi, což neučinil. Jak již bylo uvedeno, nedodržení termínu je nesporné, žalobce však žádal, aby se odvolací orgán zabýval procesem stanovení tohoto termínu a reálnou možností žalobce v tomto termínu uloženou povinnost splnit. Skutková zjištění v tomto směru nutně vedou k závěru, že žalobce nemůže být odpovědný za spáchání přestupku.

d) žalobce nepodal proti 2. změně IP odvolání, čímž vyslovil souhlas s pevně stanoveným termínem. To, že účastník správního řízení proti nějakému rozhodnutí nepodá odvolání, neznamená, že s rozhodnutím „projevuje souhlas“. Žalobce nepodal odvolání jen proto, aby tím nekrátil již tak nepřiměřeně krátkou lhůtu pro splnění povinnosti. Podle dat uvedených na rozhodnutí ČIŽP a MŽP je patrné, že proces odvolání ve správním řízení trvá téměř dva měsíce (ČIŽP vydal rozhodnutí 7. 9. 2020, MŽP až dne 30. 10. 2020). Pokud by se žalobce vydal cestou odvolání, nepochybně by tento čas ztratil. Připomíná se, že správní orgán měl vydat 2. změnu IP po datu 24. 11. 2015, ovšem učinit to až 15. 8. 2019, kdy žalobci uložil nepřiměřeně krátkou lhůtu pro splnění povinnosti, a to do 24. 11. 2019.

e) zásadní skutečností je, že Ministerstvo životního prostředí posoudilo podnět žalobce k zahájení přezkumného řízení jako nedůvodný. Rozhodnutí MŽP o tom, že nezahájí řízení o přezkumu podle § 94 a násl. SR není zásadní skutečností pro posouzení odvolání žalobce proti rozhodnutí ČIŽP.

f) ne-zakrytování drtiče je spíše přítěžující okolností, podstatné je porušení podmínek odběru vody. Správní orgán naznačuje, že nemá jasno v tom, zda je ne-zakrytování drtiče porušením právních předpisů, které naplňuje znaky přestupku anebo jen přítěžující okolností k přestupkům jiným. Těmito jinými přestupky se míní odběry vody z řeky Jihlavy, ovšem těch se rozhodnutí MŽP netýká, když nejsou pojaty do jeho výroku. Nejistotu o předmětu přestupkového řízení podtrhuje i fakt, že ve výrokové části žalovaný žádné jednání naplňující skutkovou podstatu deliktu neuvádí.

18. Žalobce shrnul, že žalovaný se odvolacími námitkami žalobce nezabýval, odůvodnění jeho rozhodnutí je nedostatečné a výrok rozhodnutí žalovaného je nesprávný a neúplný.
19. Ve druhé žalobní námitce žalobce namítl, že žalovaný se posouzením liberačních důvodů vůbec nezabýval, byť je žalobce ve svém odvolání tvrdil.
20. Jak uvedl, učinil vše proto, aby podmínkám stanoveným v IP, resp. ve 2. změně IP, vyhověl. Žalobce vynaložil veškeré úsilí k tomu, aby nedošlo k porušení správního rozhodnutí, resp. ZoIP. Žalobce tedy zajistil splnění všech možných opatření a udělal vše proto, aby splnil dotčené povinnosti, což vede k závěru o zproštění odpovědnosti právnické osoby za přešůpek (viz důvodová zpráva k ZoIP). Současně nutno přihlédnout k tomu, že objektivně nebylo v silách žalobce urychlovat činnost dotčených orgánů a stavebního úřadu.
21. Žalobce za účelem prokázání svého úsilí navrhl důkaz spisem stavebního úřadu, neboť listiny založené v tomto spise dokazují, že vyvíjel úsilí pro získání stavebního povolení ke stavbě drtiče, a to i v době, kdy závazná povinnost zakrytovat drtič neexistovala, tedy před datem 4. 9. 2019. ČIŽP ovšem důkaz neprovedla, když si vyžádala jen některé listiny z tohoto spisu
22. Uvedené skutečnosti však žalovaný nijak nezohlednil.
23. Ve třetí žalobní námitce pak k dalšímu přestupku – odběru vody žalobce uvedl, že rozhodnutí ČIŽP ve výroku I. vymezuje tři samostatné přestupky, kdy jeden se týká nezakrytování drtiče a dva odběrů vody z řeky Jihlavy. Žalobce podal odvolání proti rozhodnutí ČIŽP v plném rozsahu, ovšem žalovaný o celém odvolání nerozhodl. Žalovaný ve výrokové části svého rozhodnutí žádný přešůpek skutkově nevymezil, když neuvedl, že by protiprávní jednání žalobce mělo spočívat v nějakých odběrech vody z řeky Jihlavy. Jak již bylo uvedeno shora, žalovaný se zabýval pouze výrokem rozhodnutí ČIŽP o trestu a nákladech řízení, nikoli o vině.
24. K tomu žalobce dále z opatrnosti uvedl, že na str. 5 rozhodnutí žalovaný uvádí: „*Dle obviněného byl přešůpek spáchán proto, aby tím bylo odvráceno nebezpečí požáru. Ale skutečnost potvrzuje, že voda takto použitá, byla voda potřebná pro běžný provoz technologie, nikoli k uhašení vzniklého požáru.*“.
25. Toto osamoceně stojící tvrzení žalovaného nelze, podle názoru žalobce, přijmout jako odůvodnění právních úvah či skutkových zjištění. Není zřejmé, jaká „skutečnost“ podle žalovaného potvrzuje, že voda byla potřebná pro provoz technologie. Žalobce podrobně a opakovaně vysvětlil, že voda není potřebná pro provoz zařízení, ale pro hašení požárů. Jak dospěl odvolací orgán k opačnému závěru, není z rozhodnutí zřejmé. Z uvedeného důvodu je rozhodnutí MŽP nepřezkoumatelné a ve výroku nesprávné.
26. Ve čtvrté žalobní námitce žalobce zaměřil svou argumentaci na přezkoumatelnost rozhodnutí ve vztahu k výši uložené pokuty.
27. Žalobce považuje výši pokuty za nepřiměřenou, v napadeném rozhodnutí žalovaný sice uvádí, že se uložená pokuta nachází na spodní hranici maximální zákonné výše a tvrdí, že ji ČIŽP stanovil správně. Žalovaný také údajně nahlédl do veřejně dostupných dokumentů na adrese www.justice.cz a nenašel tam dokumenty, které by vypovídaly o tíživé ekonomické situaci účastníka řízení.

28. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného se však míjí s námitkami, které žalobce vznesl proti rozhodnutí ČIŽP. Žalobce žádal, aby odvolací orgán přihlédl ke konkrétním skutečnostem, které svědčí pro uložení nižší pokuty, ovšem k těmto námitkám se žalovaný nevyjádřil. Odůvodnění je i v tomto ohledu nepřezkoumatelné a výrok o uložení pokuty je nesprávný.
29. Na závěr žalobce vytkl žalovanému, že tři přestupky ČIŽP projednala ve společném řízení, kdy za všechny přestupky uložila rozhodnutím ze dne 7. 9. 2020 pokutu ve výši 660.000,- Kč. Žalovaný ve výrokové části rozhodnutí potvrdil rozhodnutí o uložení pokutě jako věcně správné, ovšem podle výrokové části rozhodnutí MŽP je podstatou přestupku pouze to, že žalobce provozoval zařízení drtičky po datu 24. 11. 2019 bez povinného zakrytování. Současně ale žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že toto jednání je spíše jen přítěžující okolností. Rozhodnutí žalovaného je pro nedostatky v odůvodnění a ve výrokové části nepřezkoumatelné a také vnitřně rozporné. Z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, za co vlastně má být pokuta uložena.
30. Žalovaný v písemném vyjádření setrval na svém napadeném rozhodnutí. Pokud jde o námitku nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí, odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2017, č. j. 10 Af 48/2014-43.
31. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že nesouhlasí s posouzením rozhodnutí ČIŽP jako o spáchání tří přestupků. Podle názoru žalovaného jde o jeden přestupek.
32. Zakrytování drtiče je podle žalovaného porušením jedné z podmínek IP, nikoliv o samostatný přestupek. Podnět k zahájení přezkumného řízení nebyl shledán důvodným. Žalobce nepodal odvolání ke 2. změně IP. Kdyby věděl o uložení nesplnitelné podmínky, nepochybně by tak učinil.
33. Co se týče odběru vody, žalovaný konstatoval, že voda je nutná pro běžný provoz technologie žalobce, nedopadá tedy na něj výjimka dle § 8 odst. 3 písm. c) vodního zákona.,
34. K nepřiměřenosti uložené pokuty žalovaný uvedl, že pokuta je s ohledem na všechny zjištěné skutečnosti zcela přiměřená.

III.

Posouzení žaloby

35. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
36. Městský soud se v první řadě zabýval tím, zda jsou v řešené věci a ve vztahu ke všem žalobcům splněny zákonem stanovené podmínky pro přezkum rozhodnutí správního orgánu soudem, tj. podmínky, za nichž může soud o žalobě rozhodnout.
37. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu je oprávněn podat pouze ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen napadeným rozhodnutím. Splnění podmínek aktivní procesní

legitimace bude dáno tehdy, bude-li žalobce logicky důsledně a myslitelně tvrdit možnost dotčení vlastní právní sféry napadeným rozhodnutím. U žalobce soud shledal splnění podmínek pro věcný přezkum žaloby.

38. Žalobce v první řadě napadá rozhodnutí žalovaného pro jeho nepřezkoumatelnost, a to z několika důvodů. Žalobce namítal neúplnost výroku žalovaného, který rozhodl pouze o trestu a nikoliv vině, ačkoliv žalobce rozhodnutí napadl v celém rozsahu. Žalobce dále považuje odůvodnění rozhodnutí za nedostatečné, neboť se nevypořádalo s námitkami žalobce a vnitřně rozporné.
39. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí.*
40. Městský soud předně konstatuje, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí spočívá dle citovaného ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 4. 2006, č. j. 31Ca 39/2005-70, č. 1282/2007 Sb. NSS).
41. Za nesrozumitelnost rozhodnutí soudy považují například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 2 Ads 33/2003-78, č. 523/2005 Sb. NSS) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003, č. j. 7 A 181/2000-29, č. 11/2003 Sb. NSS), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, protože není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994, č. j. 6A 63/93-22).
42. Rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je potom takové, z jehož odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).
43. Co se týče výroku napadeného rozhodnutí, městský soud dospěl k následujícím závěrům.
44. Podle § 68 odst. 2 a 3 správního řádu, *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*

Shodu s prvopisem potvrzuje T. V.

V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.

45. Formulace výroku napadeného rozhodnutí je zavádějící a vzbuzuje nejasnosti. Žalovaný použil formulaci:

„Odvolání společnosti KRONOSPAN CR, spol. s r.o., se sídlem Na Hranici 2361/6, 586 01 Jihlava, IČ 624 17 690, proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí č. j.: ČIŽP/46/2020/4257 ze dne 7. 9. 2020 s e

z a m í t á

a rozhodnutí České inspekce životního prostředí, č. j.: ČIŽP/46/2020/4257, ze dne 7. 9. 2020, kterým byla společnosti KRONOSPAN CR, spol. s r.o., se sídlem Na Hranici 2361/6, 586 01 Jihlava, IČ 624 17 690, uložena pokuta 660 000,- Kč podle ustanovení § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci a uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000,-Kč se

p o t v r z u j e .

46. Výrok rozhodnutí žalovaného se týká explicitně pouze trestu (pokuty) a nikoliv rozhodnutí o vině, žalovaný ve výroku cituje zákonná ustanovení, podle nichž byla uložena pokuta, ponechává však stranou zákonná ustanovení přestupků, jichž se žalobce měl dopustit. Pokud by napadené rozhodnutí nebylo zatíženo dále uvedenými vadami, nevhodně zvolená formulace výroku rozhodnutí, by nevedla sama o sobě ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobní námitce, že napadené rozhodnutí je z tohoto důvodu nesrozumitelné, neboť z výroku není zřejmé, o čem žalovaný rozhodl, lze však přisvědčit a to s ohledem na dále uvedené.
47. Městský soud v Praze se rovněž ztotožnil s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, spočívající v tom, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce.
48. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, „[n]evypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Může to však způsobit i nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v jeho nesrozumitelnosti, a to tehdy, pokud v případě správního trestání za více správních deliktů z výroku ani z odůvodnění rozhodnutí zřetelně nevyplyne počet a popis jednotlivých skutků, za něž je delikvent postižen, a správní orgán se opomene vyjádřit k námitce, podle níž jeden ze skutků, jimiž se správní orgán v řízení zabýval, správním deliktem není.“
49. V rozhodnutí ČIŽP ze dne 7. 9. 2020, č. j.: ČIŽP/46/2020/4257, ve vztahu k nezakrytování drtiče ve stanoveném termínu, je uvedeno: „Při fyzické obhlídce areálu dne

3. 12. 2019 bylo zjištěno, že drtič recyklátu ZENO není doposud zakrytován a vzdušina z tohoto stacionárního zdroje není odváděna do ovzduší výduchem přes tkaninový filtr.
50. Dle „Oznámení zahájení řízení o změně stavby před dokončením“ ze dne 11. 11. 2019 podala společnost KRONOSPAN CR, spol. s r. o. žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením dne 23. 10. 2019, která spočívá v kapotáži vykládky recyklátu, za účelem eliminace šíření prachu a hluku při provozu recyklační linky.
51. Dne 10. 12. 2019 obdržela inspekce od provozovatele rozhodnutí o povolení změny stavby před jejím dokončením č. j. MMJ/SÚ/210643/2019-VaM, ze dne 4. 12. 2019, jejímž předmětem je povolení změny stavby „Recyklační linka – automatizace vykládky LKW“ spočívající v opláštění technologie (automatizace vykládky do stávající drtičky ZENO).
52. Podmínka provozu č. 5 nebyla ve stanoveném termínu splněna. Tuto skutečnost považuje ČIŽP za porušení povinnosti uvedené v ust. § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci.“
53. Námitky žalobce proti kontrolním zjištěním pak ČIŽP vypořádala v odůvodnění rozhodnutí takto: „V bodech 27 až 29 obviněný konstatuje, že nemohl zakrytovat drtič k datu 24. 11. 2019, neboť měl k dispozici stavební povolení, které nabylo právní moci dne 21. 12. 2019, dále uvádí, že se jednalo o nesplnitelnou povinnost a s odvoláním na Listinu základních práv a svobod je toho názoru, že uvedené jednání obviněného není přestupkem, neboť chybí především materiální znak protiprávního jednání.
54. K tomu ČIŽP uvádí, že shora uvedeným jednáním obviněného došlo k obrožení zájmu chráněného zákonem o integrované prevenci, tedy zájmu na ochraně životního prostředí. V případě podmínky integrovaného povolení týkající se ovzduší, pak konkrétně zájmu na ochraně kvality ovzduší. Tím, že nebyl drtič recyklátu ZENO zakrytován v souladu s výše uvedenou podmínkou integrovaného povolení, docházelo k úniku prachu z drcení recyklátu do okolí, tedy k obrožení kvality ovzduší.
55. ČIŽP tak ve vztahu k porušení povinnosti stanovené zákonem o integrované prevenci v ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) na ochranu odpovídajících hodnot vyhodnotila, že z hlediska společenské nebezpečnosti předmětného protiprávního jednání ho nelze vyhodnotit jako zanedbatelné. Tímto jednáním byla tak dle názoru ČIŽP naplněna i materiální stránka výše uvedeného přestupku. ČIŽP nesouhlasí s názorem obviněného, že uvedené jednání není přestupkem. Nedodržení termínu určeného k zakrytování drtiče je jednoznačně a správně určeno jako přestupek, kdy obviněný jednal v rozporu s podmínkami stanovenými platným integrovaným povolením. Základní povinností provozovatele zařízení dle přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci je provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením. V tomto případě byla shora citovaným povolením stanovena pro provozovatele povinnost zakrytovat drtič recyklátu a vykládku kamionů na dopravník a odvádět vyčištěnou vzdušinu z tohoto stacionárního zdroje do ovzduší výduchem přes tkaninový filtr v termínu nejpozději do 24. 11. 2019. Obviněný si tedy měl zajistit stavební povolení s dostatečným předstihem, tak aby vlastní realizace stavby včetně kolaudace proběhla do tohoto data. Jestliže stavební povolení pro zakrytování drtiče nabylo právní moci dne 21. 12. 2019 pak samozřejmě obviněný nemohl stanovené datum splnit. Žádost o vydání stavebního povolení měla být obviněným podána s dostatečným časovým předstihem tak, aby od 24. 11. 2019 provozoval předmětné zařízení v souladu s platným integrovaným povolením. Obviněný předložil na příslušný stavební úřad žádost až po 49 dnech od nabytí právní moci rozhodnutí o 2. změně IP č. j.: KUJI 64718/2019 ze dne 15. 8. 2019 i přesto, že informoval KÚ o průběhu vyřizování (podatel měl hotový projekt ze září 2018 i podané žádosti o vyjádření dotčených orgánů ke kapotáži drtiče z 3. 7. 2019).“

Shodu s prvopisem potvrzuje T. V.

56. Žalobce vznesl proti rozhodnutí ČIŽP tyto odvolací námitky:
57. Integrované povolení ze dne 26. 1. 2016 Krajský úřad třikrát změnil.
58. První změnou IP ze dne 19. 11. 2016 Krajský úřad mimo jiné v kapitole II. části A) nově upravil čtyři podmínky provozu Zařízení.
59. Druhou změnou IP ze dne 15. 8. 2019, která nabyla právní moci dne 4. 9. 2019, tyto čtyři podmínky rozšířil o pátou, tj. o povinnost Provozovatele provést zakrytování drtiče recyklátu a vykládku kamionů na dopravník a tím snížit únik prachových částic do ovzduší a odvádět vyčištěnou vzdušinu z tohoto stacionárního zdroje do ovzduší výduchem přes tkaninový filtr (dále jen „zakrytování drtiče“), a to do data 24. 11. 2019.
60. Třetí změna IP byla provedena dne 19. 5. 2020 a je pro posouzení věci nevýznamná.
61. ČIŽP spatřuje přestupek v tom, že žalobce nesplnil povinnost uloženou v druhé změně IP v požadovaném termínu „do data 24. 11. 2019“. Uloženou povinnost (zakrytovat drtič) žalobce provedl až v průběhu řízení o přestupku, neboť se jedná o stavbu, kterou nebylo možné ve stanovené lhůtě provést. Zakrytování drtiče vzal ČIŽP na vědomí (viz str. 15 rozhodnutí).
62. Nesprávnost posouzení věci z hlediska odpovědnosti žalobce za přestupek, resp. z hlediska liberace odpovědnosti žalobce za přestupek, spatřuje žalobce v tom, že ČIŽP trestá žalobce především za to, že nesplnil svá vlastní očekávání, pokud jde o rychlost výstavby zakrytování drtiče. ČIŽP nesprávně dovozuje odpovědnost žalobce za přestupek z toho, že měl povědomost o obsahu evropské směrnice a zákonné povinnosti Krajského úřadu na evropskou směrnici reagovat (vydat druhou změnu IP).
63. Povědomost žalobce o tom, že je Krajský úřad povinen vydat nějaké rozhodnutí (druhou změnu IP), nemůže v žádném případě založit odpovědnost žalobce za přestupek.
64. ČIŽP v odůvodnění Rozhodnutí (str. 9 a 10 Rozhodnutí) předkládá tvrzení a důkazy o tom, že si žalobce měl být vědom toho, že do 24. 11. 2019 musí být proveden přezkum (přezkum ze strany KU) integrovaného rozhodnutí a že on sám měl v úmyslu provést zakrytování drtiče. Podle názoru žalobce jsou tato tvrzení a důkazy bez významu, neboť řízení o přestupku lze vést výhradně pro porušení zákona, tedy pro porušení druhé změny IP, která nabyla právní moci dne 4. 9. 2019. Cokoli o podmínkách provozu drtiče žalobce věděl či mohl vědět do data 4. 9. 2019, je v přestupkovém řízení irelevantní. Žádný právní předpis neukládá právníkům osobám povinnost předvídat obsah budoucích správních rozhodnutí a preventivně činit nějaká opatření pro případ, že správní úřad uloží povinnost, kterou nelze bez těchto preventivních opatření splnit.
65. Řízení, ve kterém byla vydána 2. změna IP, bylo Krajským úřadem zahájeno z moci úřední, neboť tento správní orgán má podle § 18 odst. 3 ZoIP pravomoc přezkoumávat závazné podmínky integrovaných povolení a zajistit, aby tyto podmínky byly v souladu s tzv. nejlepšími dostupnými technikami použitelnými pro dané zařízení (dále jen „BAT“). V praxi to znamená, že správní orgán (nikoli žalobce!) je zákonem zmocněn (a) sledovat, zda byly na úrovni Evropské unie aktualizovány nebo nově vydány BAT, (b) zjistit, zda jsou existující integrovaná povolení v souladu s požadavky vyplývajícími z evropské legislativy a pokud tomu tak není, pak (c) zajistit aktualizaci integrovaného povolení, tzn. učinit podmínky vyplývající z legislativy EU závazné pro konkrétního provozovatele zařízení. Teprve právní mocí rozhodnutí o aktualizaci IP vzniká žalobci právní povinnost, jejíž porušení lze trestat správní sankcí.

Shodu s prvopisem potvrzuje T. V.

66. BAT vyplývající ze směrnice EU lze učinit závazné pro konkrétního provozovatele se sídlem v ČR jedině rozhodnutím vydaným ve správním řízení, kterým se mění již existující rozhodnutí o vydání integrovaného povolení. Uvedené byl povinen správní úřad provést ve lhůtě čtyř let počínaje zveřejněním příslušných závěrů o BAT v Úředním věstníku EU, což se podle odůvodnění 2. změny IP (str. 11) stalo dne 24. 11. 2015.
67. Pro posouzení věci je podstatné, že ZoIP stanoví povinnost (resp. pravomoc) správním úřadům, nikoli provozovatelům zařízení (žalobci). Požadavky na tzv. BAT totiž vyplývají ze „směrnice“, což je druh právního předpisu EU, který zavazuje členské státy k tomu, aby dosáhly určitého výsledku, přičemž ponechává členským státům svobodu v tom, jak to učiní. Na úrovni české legislativy bylo cíle „směrnice“ dosaženo tím, že ZoIP v § 18 odst. 3 dal správními orgány pravomoc změnit existující pravomocná správní rozhodnutí tak, aby byly podmínky povoleného provozu zařízení souladné s BAT.
68. Žalobce jako provozovatel je povinen jednat v souladu s pravomocným rozhodnutím správního úřadu, kterým byla vydána 2. změna IP (rozhodnutí bylo vydáno kompetentním správním úřadem, je adresováno žalobci a vymahatelným způsobem ukládá konkrétní povinnosti), nikoli však v souladu se směrnicí, jejímž adresátem je stát. Ostatně, kdyby byla „směrnice“ pro provozovatele zařízení přímo závazná, nebylo by vůbec zapotřebí zákonem zmocňovat správní úřady k tomu, aby měnily existující pravomocná rozhodnutí o integrovaných povoleních. Navíc by ZoIP definoval přestupek jako jednání rozporné se směrnicí, nikoli s integrovaným povolením.
69. Pokud jde o zákonnou lhůtu čtyř let ode dne zveřejnění příslušných závěrů o BAT, je zapotřebí ji vykládat ve vztahu k adresátům právní normy, kterými jsou podle § 18 odst. 3 ZoIP správní orgány a nikoli provozovatelé zařízení. To znamená, že správní orgány jsou povinny ve stanovené lhůtě změnit správní rozhodnutí o integrovaném povolení tak, aby se cíle stanovené ve „směrnici“ staly závaznými pro konkrétního provozovatele zařízení. Ve lhůtě čtyř let tedy musí existovat pravomocné rozhodnutí správního orgánu o změně integrovaného povolení. Lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí ale logicky nemůže být současně lhůtou pro splnění povinností, které se rozhodnutím ukládají provozovatelům zařízení. Připustit opak by vedlo k absurdním závěrům, že by správní orgán mohl vydat rozhodnutí o změně IP den před vypršením čtyřleté lhůty a provozovateli by tím vznikla povinnost během několika hodin zajistit projekt pro stavební povolení, závazná stanoviska, opatřit pravomocné povolení stavebního úřadu, ale i provést a zkolaudovat požadovanou stavbu. To je nemožné, přesto Krajský úřad ve 2. změně IP stanovil termín 24. 11. 2019, což je poslední den čtyřleté lhůty.
70. Vzhledem k tomu, že zákon žádnou lhůtu pro provozovatele nestanoví, měl by správní orgán stanovit lhůtu přiměřenou, ideálně vyjádřenou počtem měsíců nebo let a počínaje až právní mocí 2. změny IP. Krajský úřad takto ale nepostupoval a stanovil lhůtu konkrétním datem 24. 11. 2019. Za této časově napjaté situace nutno odmítnout doporučení ČIŽP (viz Vyřízení námitek proti kontrolnímu protokolu, č. j. ČIŽP /46/2020/139, ze dne 3. 2. 2020, str. 2), že se měl žalobce proti 2. změně IP odvolat. Tím by se totiž, pokud by spoléhal na kladné vyřízení svého odvolání, vystavil riziku, že nadřízený správní orgán časem odvolání podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítne, což by žalobci významně zkrátilo již tak nepřiměřeně krátkou lhůtu pro splnění povinnosti provést zakrytování drtiče. Nelze dokonce vyloučit ani to, že by datum pro splnění povinnosti uplynulo dříve, než by rozhodnutí o druhé změně IP nabylo právní moci. Žalobce se za této situace rozhodl učinit vše nezbytné, aby stanovený termín dodržel.

71. ČIŽP vydal 2. změnu IP dne 15. 8. 2019, kdy tato nabyla právní moci dne 4. 9. 2019 a stanovená povinnost měla být splněna dne 24.11.2019. ČIŽP muselo být zřejmé, že lhůta 81 dní (doba mezi daty 4. 9. 2019 a 24. 11. 2019) je lhůtou nepřiměřeně krátkou, když splnění předmětné povinnosti do značné míry záviselo na okolnostech, které žalobce vůbec nemohl ovlivnit. Aby mohl žalobce splnit povinnost stanovenou Krajským úřadem ve 2. změně IP, musel získat od Stavebního úřadu Magistrátu města Jihlavy stavební povolení, tzn. svým návrhem zahájit u jiného správního orgánu jiné správní řízení a věřit, že tento jiný orgán věc pravomocně ukončí kladným rozhodnutím vydaným ve velmi krátkém čase.

72. Lhůty stanovené správním řádem a stavebním zákonem napovídají, že získání stavebního povolení a provedení stavby ve lhůtě 81 dní je velmi nejisté:

Podle § 71 odst. 3 SŘ je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k čemuž může být připočtena (a) doba dalších 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jímž se prokazatelně nedaří doručovat nebo jde-li o zvlášť závažný případ, (b) doba nutná k provedení dožádání, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.

Podle § 114 stavebního zákona je stavební úřad povinen přijmout a vypořádat námítky účastníků řízení; stavební úřad pro uplatnění námitek stanovil lhůtu 15 dní.

Podle § 83 odst. 1 SŘ lze proti rozhodnutí podat odvolání, a to do patnácti dnů od jeho oznámení rozhodnutí.

Podle § 88 odst. 1 správního řádu se odvolání podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, a ten předá spis se svým stanoviskem nadřízenému odvolacímu správnímu orgánu, a to do 30 dnů od doručení odvolání.

Pro řízení o odvolání se podle § 93 odst. 1 SŘ obdobně použijí mimo jiné ustanovení hlavy IV. SŘ, tzn. mimo jiné § 71 SŘ, který ukládá správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí bezodkladně, nejpozději však do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž lze připočítat dalších 30 dnů nebo dobu nutnou na provedení úkonů (viz shora).

73. Z uvedeného je zřejmé, že stavební řízení může trvat řadu měsíců či let a tempo stavebního řízení nezávisí jen na žalobci, ale také na aktivně stavebního úřadu, dalších účastníků řízení a dotčených orgánů. Dalšími účastníky stavebního řízení byli Statutární město Jihlava, CZ LOKO, a.s., Československá obchodní banka, a.s. a dotčenými orgány Hasičský záchranný sbor Kraje Vysočina, Krajská hygienická stanice Kraje Vysočina a Odbor životního prostředí – oddělení odpadového hospodářství a ochrany ovzduší Magistrátu města Jihlavy.

74. Žalobce dne 23. 10. 2019 požádal Stavební úřad Magistrátu města Jihlavy o změnu stavby Recyklační linky před dokončením, kdy změnou bylo zakrytí drtiče podle požadavku stanoveného 2. změnou IP. Žádný z účastníků stavebního řízení nepodal proti žádosti o změnu stavby námítky, žádný z účastníků se nevyjádřil k podkladům pro rozhodnutí, tudíž stavební úřad nemusel vyjádření účastníků vypořádávat, závazná stanoviska dotčených orgánů byla souladná, proto nebylo zapotřebí je doplňovat a stavební úřad upustil od ohledání na místě a ústního jednání, protože jsou mu dobře známy poměry v území a žádost žalobce mu poskytovala dostatečný podklad pro posouzení záměru. Přes uvedenou absenci jakýchkoli překážek řízení vydal stavební úřad rozhodnutí o změně stavby před dokončením až dne 4. 12. 2019 a toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 21.

12. 2020. Mezi daty 23. 10. 2019 a 21. 12. 2020 uplynulo 59 dní. Nutno dodat, že žalobce získal doložku právní moci až v pondělí 6. 1. 2020, tzn. 75 dní po zahájení stavebního řízení.

75. Z uvedeného je patrné, že lhůta poskytnutá Krajským úřadem pro splnění podmínek stanovených 2. změnou IP postačovala pouze na plynule probíhající stavební řízení před prvoinstančním správním orgánem. Získání stavebního povolení ale není jediným předpokladem zakrytování drtiče. Žalobce také musel vyhotovit projektovou dokumentaci, dotčené orgány musely zpracovat stanoviska k projektové dokumentaci, po vydání stavebního povolení je zapotřebí realizovat stavbu a od stavebního úřadu získat povolení s jejím užíváním (kolaudaci).
76. Ještě v době před vydáním 2. změny IP žalobce opatřil projektovou dokumentaci a požádal dotčené orgány o závazná stanoviska. Hasičský záchranný sbor Kraje Vysočina, územní odbor Jihlava měl projektovou dokumentaci k dispozici od 9. 9. 2019, závazné stanovisko vydal dne 8. 10. 2019. Krajská hygienická stanice Kraje Vysočina vydala závazné stanovisko dne 9. 9. 2019, a to na základě žádosti žalobce doručené dne 24. 6. 2019. Uvedená data jsou obsažena v textu závazných stanovisek, která jsou součástí spisu vedeného stavebním úřadem.
77. Žalobce žádal, aby ČIŽP provedl důkaz spisem, který je veden stavebním úřadem ve věci Recyklační linky, resp. kapotáže drtičky ZENO. Důkazem má být zjištěno, že žalobce ještě před vydáním 2. změny IP opatřil projektovou dokumentaci a žádal o stanoviska dotčených orgánů – tedy aktivně a z vlastní vůle usiloval o získání potřebných povolení pro realizaci kapotáže drtičky ZENO.
78. Žalobce nemohl zakrytovat drtič k datu 24. 11. 2019 ani k datu 3. 12. 2019, neboť by splněním této povinnosti obsažené ve 2. změně IP současně porušil stavební zákon, když stavební povolení pro zakrytování drtiče nabylo právní moci až dne 21. 12. 2019. Tato dvě nesourodá správní rozhodnutí nemohou vedle sebe obstát, když žalobce není objektivně schopen vyhovět protichůdným požadavkům obsažených ve dvou správních rozhodnutích vydaných různými správními úřady. Z uvedeného důvodu muselo být ČIŽP při prohlídce dne 3. 12. 2019 zřejmé, že žalobce objektivně nemá možnost vyhovět jak zák. č. 76/2002 Sb., tak stavebního zákonu. Nutno připomenout, že datum právní moci stavebního povolení není v žádném případě totožné s datem kolaudace stavby provedené na základě stavebního povolení.
79. Stav, kdy je adresát právních norem a správních rozhodnutí postaven do popsané situace, tedy kdy plnění povinností podle jednoho právního předpisu nutně vede k porušení jiného právního předpisu, je nepřijatelný. Podle Ústavního soudu ČR nikomu nelze uložit nesplnitelnou povinnost. Jakákoliv povinnost uložená zákonem podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod musí být splnitelná a jen ke splnění takovéto povinnosti může být jednotlivce podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nucen. Povinnost, která by tomuto požadavku nedostála, by byla uložena v rozporu s těmito ustanoveními. (viz Pl. ÚS 15/16, ze dne 16. 5. 2018).
80. Z uvedených důvodů se žalobce domnívá, že jeho jednání popsané ve výrokové části rozhodnutí není přestupkem. Pro závěr o spáchání přestupku chybí především materiální znak protiprávního jednání, který je vyjádřen v legální definici přestupku v § 5 ZoIP tak, že se musí jednat o „společensky škodlivý čin“. To znamená, že protiprávním jednáním není jednání, které sice po formální stránce vykazuje znaky skutkové podstaty deliktu, ale

zároveň není jednáním společensky nebezpečným, škodlivým, tudíž ani protiprávním. Pokud má být jednání kvalifikováno jako delikt, musí vykazovat určitou míru společenské nebezpečnosti ve vztahu k porušené povinnosti, stanovené zákonem na ochranu odpovídajících hodnot (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 29/2007-123). Tento znak přestupku naplněn nebyl.

81. Z obsahu napadeného rozhodnutí se podává, že žalovaný se s odvolacími námitkami nijak nevypořádal, v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že správní orgán I. stupně zjistil správně skutečný stav věci a ze všech dostupných podkladů vyvodil správné právní závěry. Konstatoval, že žalobce neprovozoval zařízení v souladu s integrovaným povolením vydaným podle tohoto zákona, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci vydaného integrovaného povolení a zdůraznil, že v době, kdy byla vydána 2. změna integrovaného povolení, stanovující termín pro zakrytování, žalobce, nepodal odvolání a s uvedeným termínem plnění projevil souhlas. Pokud by žalobce považoval podmínku za nesplnitelnou, jistě by se proti rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina odvolal.
82. Z uvedeného je zřejmé, že po celou dobu správního řízení se žádný ze správních orgánů ve věci rozhodujících, nezabýval klíčovou námitkou žalobce, a sice že lhůta čtyř let ode dne zveřejnění příslušných závěrů o BAT, je podle § 18 odst. 3 ZoIP stanovena správním orgánům a nikoli provozovatelům zařízení. Správní orgány jsou povinny ve stanovené lhůtě změnit správní rozhodnutí o integrovaném povolení tak, aby se cíle stanovené ve „směrnici“ staly závaznými pro konkrétního provozovatele zařízení. Ve lhůtě čtyř let tedy musí existovat pravomocné rozhodnutí správního orgánu o změně integrovaného povolení. Lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí ale logicky nemůže být současně lhůtou pro splnění povinností, které se rozhodnutím ukládají provozovatelům zařízení. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný se touto námitkou nezabýval a nezaujal k ní žádný závěr. Tím zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti a již z tohoto důvodu rozhodnutí žalovaného nemůže obstát.
83. Pokud jde o námitku, že se žalovaný nevypořádal s liberačními důvody, městský soud předně konstatuje, že ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí uvedla, že od 24. 11. 2019 provozovatelé zařízení, na která se vztahují závěry o BAT pro výrobu desek na bázi dřeva, byli povinni plnit dané závěry o BAT pro výrobu desek na bázi dřeva, v opačném případě provozují zařízení v rozporu s BAT. Krajský úřad byl povinen zajistit, aby podmínky v integrovaném povolení byly v souladu se závěry o BAT pro výrobu desek na bázi dřeva a žalobce byl povinen tyto podmínky dodržovat. Přes všechny tyto informace a znalost termínu dokdy bude muset uvedenou podmínku splnit, žalobce drtič recyklátu ZENO ve stanoveném termínu nezakrytoval a neodváděl vzdušinu z tohoto stacionárního zdroje do ovzduší výduchem přes tkaninový filtr, tedy neplnil podmínku č. 5 uvedenou v kapitole A) Emisní limity, opatření na ochranu ovzduší, vody a proti hluku a související monitoring, v bodě a) Ovzduší. Podmínky pro to, aby se zprostil odpovědnosti za přestupek ČIŽP, neshledala.
84. V odvolání proti rozhodnutí ČIŽP žalobce vznesl tyto odvolací námitky:
Žalobce učinil vše proto, aby podmínkám stanoveným v IP, resp. ve 2. změně IP, vyhověl. Žalobce vynaložil veškeré úsilí k tomu, aby nedošlo k porušení správního rozhodnutí, resp. ZoIP. Tímto úsilím se míní především včasné získávání podkladů pro stavební povolení na zakrytování drtiče, zahájení stavebního řízení nebo zahájení stavebních prací.

Žalobce tedy zajistil splnění všech možných opatření a udělal vše proto, aby splnil dotčené povinnosti, což vede k závěru o zproštění odpovědnosti právnické osoby za přestupek (viz důvodová zpráva k ZoIP). Současně nutno přihlédnout k tomu, že objektivně nebylo v silách žalobce urychlovat činnost dotčených orgánů a stavebního úřadu.

Žalobce za účelem prokázání svého úsilí navrhl důkaz spisem stavebního úřadu, neboť listiny založené v tomto spise dokazují, že vyvíjel úsilí pro získání stavebního povolení ke stavbě drtiče, a to i v době, kdy závazná povinnost zakrytovat drtič neexistovala, tedy před datem 4. 9. 2019. ČIŽP ovšem důkaz neprovedla, když si vyžádala jen některé listiny z tohoto spisu (viz str. 8 Rozhodnutí).

85. ČIŽP v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že si žalobce měl požádat o stavební povolení s dostatečným předstihem tak, aby od 24. 11. 2019 provozoval zařízení v souladu s platným integrovaným povolením. Tento požadavek se podle žalobce přičítá tomu, co lze ve smyslu § 21 odst. 1 ZoOP od právnické osoby požadovat. Zahájit a kolaudovat stavbu za 81 dní je zjevně nemožné a žádat od žalobce, aby plnil povinnosti, které mu žádný právní předpis ani rozhodnutí (až do data 4. 9. 2019) neukládal, je neústavní. Pro posouzení liberačních důvodů je podstatné to, co žalobce učinil pro splnění povinnosti stanovené zákonem (viz komentář k § 21 Jemelka, L., Vetešník P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, 1050 s.) nikoli úvahy ČIŽP o tom, že měl žalobce předvídat vydání druhé změny IP a to, co bude obsahem budoucího správního rozhodnutí
86. V napadeném rozhodnutí se žalovaný uvedenou odvolací námitkou nezabýval vůbec, i v tomto ohledu je třeba žalobci přisvědčit, neboť napadené rozhodnutí nelze pro úplnou absenci odůvodnění této odvolací námítky nijak přezkoumávat. Městský soud k tomu též odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006–91, který uvedl: „[n]epřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela reagovat.“
87. Konečně soud přisvědčil i námitce žalobce spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, pokud jde o výši uložené pokuty.
88. Na straně 4 napadeného rozhodnutí žalovaný uvádí: „Dále musí odvolací orgán konstatovat, že při posouzení výše pokuty za porušení podmínky týkající se zakrytování drtiče recyklátu, byla tato skutečnost spíše hodnocena jen jako přítěžující okolnost (obviněný tuto podmínku splnil i když s devíti měsíčním zpožděním - kolaudační souhlas vydán 24. 8. 2020).“
89. Ačkoli použitá formulace naznačuje, že žalovaný chtěl vyjádřit to, že pokuta 660 000 Kč byla žalobci uložena za všechny spáchané přestupky, avšak přestupek spočívající v nezakrytování drtiče, je správními orgány hodnocen z hlediska výše uložené pokuty jako méně závažný, systematické zařazení citované věty do části odůvodnění zabývající se skutkovou podstatou přestupku a nikoli výší pokuty, umožňuje i výklad, že žalovaný toto jednání žalobce za přestupek nepovažuje a přihlíží k němu jen jako k přítěžující okolnosti.
90. Nejednoznačnost výkladu je pak ještě zvýšena nikoli precizní formulací samotného výroku rozhodnutí - viz bod 44 a 45 rozsudku.
91. Pokud se žalovaný dovolává rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2017, č. j. 10Af 48/2014-46, nelze mu přisvědčit. Uvedené rozhodnutí, podle kterého „povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý v žalobě uplatněný argument. Odpověď na podstatné

námítky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námítky dílčí a související“, míří na případy, kdy odvolací orgán přezkoumatelným způsobem vypořádá esenciální odvolací námítky, pak je přípustné, aby dílčí, okrajové námítky nevypořádal jednotlivě, ale odpověď na ně zahrnul do své argumentace o námitkách klíčových. To však není případ žalovaného, který jednu z odvolacích námitek zcela opomenul, ohledně další odkázal na argumentaci prvostupňového orgánu, aniž by předestřel vlastní úvahu ve věci a výrok napadeného rozhodnutí ve spojení s částí odůvodnění formuloval způsobem vzbuzujícím nejasnosti, ohledně jakých přestupků bylo vlastně rozhodováno.

92. Jelikož napadené rozhodnutí z uvedených důvodů nemůže obstát, městský soud se nezabýval námitkami žalobce ve věci samé. Jejich přezkum nalezne své místo až po té, co rozhodnutí žalovaného dostojí požadavkům přezkoumatelnosti, podle nyní vysvětlených principů.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

93. Městský soud v Praze proto, aniž by ve věci provedl jednání, postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) napadené rozhodnutí zrušil. Na žalovaném bude, aby se věci znovu zabýval a důsledně, v souladu s odůvodněním tohoto rozsudku, vypořádal odvolací námítky uplatněné žalobcem.
94. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s.ř.s. ve věci úspěšnému žalobci přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které představují zaplacený soudní poplatek 3 000 Kč, odměnu za právní zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „vyhláška“). Podle § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky z tarifní hodnoty 50 000 Kč, činí výše odměny 3 100 Kč. Žalobci byla přiznána náhrada za dva úkony právní služby a to převzetí věci [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky], písemné podání ve věci (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky), dále 2 x náhrada paušálních výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky 300 Kč a 21 % DPH.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje T. V.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. listopadu 2022

JUDr. Slavomír Novák v. r.
předseda senátu