5 A 73/2002 - 34

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci **žalobce: S.-E., spol. s r. o.**, zastoupeného Mgr. Petrem Stejskalem, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Jeronýmova 814, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem v Praze 10, Vršovická 65, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2002, č.j. 550/OVSS-VI/114/02 – Ru, Tro,

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení .

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Hradec Králové ze dne 20. 12. 2001, č. j. 5/OH/8433/01-Sa/533 tak, že se snižuje pokuta na částku 40 000 Kč, když tímto rozhodnutím České inspekce životního prostředí byla žalobci uložena pokuta podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech (dále též „zákon o odpadech“) ve výši 150 000 Kč za porušení povinností stanovených v § 3 odst. 4 téhož zákona.

Proti tomu žalobce namítá, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, a že se proto jedná o rozhodnutí nezákonné. Tuto nezákonnost spatřuje zejména v tom, že Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Hradec Králové o revizi

prováděné u žalobce dne 19. 10. 2001 předem neinformoval statutární orgán žalobce, což bylo v rozporu s § 28 odst. 2 zákona o odpadech. Navíc při uvedené revizi nepoučil žalobce o tom, že má právo, aby byl přítomen jeho zástupce. Takový postup správního orgánu je podle žalobce v rozporu nejen se zákonem o odpadech a správním řádem, ale též s ústavním právem na právní pomoc podle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Dále žalobce namítá, že jak v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 28. 11. 2001, tak v rozhodnutí orgánu I. stupně chybí vymezení jednání, kterým se měl žalobce dopustit správního deliktu. Žalobci tak není vůbec zřejmé, za jaké pochybení je mu daná pokuta ukládána. Napadenému rozhodnutí žalobce rovněž vytýká, že z něho není patrné k jakým skutkovým a právním zjištěním žalovaný po provedeném odvolacím řízení dospěl, není zde shrnuto jaké dokazování žalovaný provedl, z jakých podkladů pro rozhodnutí vyšel, které skutečnosti vzal za prokázané a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. Z těchto důvodů žalobce namítá, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Dále žalobce poukazuje na to, že se v napadeném rozhodnutí žalovaný nevypořádal s námitkami, které uvedl ve svém odvolání, zejména když se nezabýval tvrzeními, že původcem komunálního odpadu, který se na staveništi nacházel, jsou třetí osoby a že naopak žalobce tento odpad řádně likviduje zákonným způsobem. Rovněž zdůrazňuje, že rozhodnutí žalovaného vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť žalobce realizuje podle platného územního rozhodnutí a stavebního povolení výstavbu řízené skládky skupiny II. Celá lokalita je v režimu stavby a nepodléhá tak kontrole České inspekce životního prostředí, nýbrž kontrole příslušného stavebního úřadu, který přes opakovanou kontrolu žádná pochybení nikdy nezjistil. K výstavbě skládky, kterou realizuje žalobce, je potřeba obrovské množství stavebních materiálů v podobě zeminy, stavební suti, štěrků a podobných látek, které lze charakterizovat jako odpady ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o odpadech. Tyto materiály jsou však žalobcem používány výhradně jako stavební materiál, a to v souladu se stavebními a jinými obecně právními předpisy. Proto navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

Věc nebyla skončena Vrchním soudem v Praze do 31. 12. 2002, proto byla podle § 132 zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní, postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního (dále jen s. ř. s.) - tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě uvedl, že Česká inspekce životního prostředí postupovala zcela standardním způsobem a že v provedeném správním řízení nebylo shledáno žádné pochybení. Žalovaný se v odvolacím řízení podrobně zabýval všemi námitkami žalobce a v napadeném rozhodnutí zohlednil, že se jedná o výstavbu skládky legalizovanou dle stavebních předpisů, kdy je povoleno použití odpadů daných vlastností; proto také rozhodl o podstatném snížení uložené pokuty. V areálu stavby skládky však byl při kontrole zjištěn také směsný odpad spíše charakteru odpadu komunálního, který v žádném případě nesplňuje kriteria pro využití při stavbě. Námitka žalobce, že tento druh odpadu vznikl činností třetích osob nemohl žalovaný akceptovat, neboť celý areál je oplocen a navíc některé z uvedených odpadů byly evidentně součástí odpadů určených ke stavbě. S tvrzením žalobce, že nežádoucí odpad je odstraňován zákonným způsobem, žalovaný rovněž nemůže souhlasit. Závěrem uvádí, že kompetence České inspekce životního prostředí ke kontrole vyplývá ze skutečnosti, že stavba je realizována mimo jiné za použití velkého množství odpadů a nakládání s odpady je příslušná kontrolovat právě Česká inspekce životního prostředí. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Pokuta byla uložena podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, když skutečnost, že v průběhu řízení byl tento zákon zrušen zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (v rozhodné části účinným od 1. 1. 2002), nemá pro rozhodnutí o žalobě význam, neboť podle přechodných ustanovení tohoto zákona (§ 83 odst. 9) se řízení o pokutách zahájená před jeho účinností dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Pokutu podle § 39 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech bylo možno uložit buď za nakládání s nebezpečným odpadem jako s odpadem ostatním, nebo za úpravu, využívání nebo zneškodňování odpadů v zařízeních, která k tomu nejsou určena. Česká inspekce životního prostředí ji v daném případě uložila za jednání odpovídající druhé možnosti naplnění skutkové podstaty daného deliktu, tedy za porušení povinností stanovených v § 3 odst. 4 zákona o odpadech a žalovaný tuto právní kvalifikaci jednání žalobce zachoval.

K průběhu řízení ze správního spisu vyplynulo, že dne 19. 10. 2001 byla Českou inspekcí životního prostředí, oblastní inspektorát Hradec Králové provedena neohlášená revize a místní šetření v lokalitě stavby skládky odpadů skupiny II. - pro ostatní odpad k. ú. B. a M. Revize byla provedena v souladu s § 24 a 28 zákona o odpadech a byla zahájena až po příjezdu statutárního zástupce žalobce. Při místním šetření bylo zjištěno, že na danou lokalitu jsou přijímány materiály včetně odpadů, které dle sdělení žalobce budou použity pro stavbu skládky. Jednalo se jak o stavební odpady (cihly, beton, zemina), tak i o směsný odpad spíše charakteru komunálního (papírové obaly, PET láhve, zbytky podlahových krytin). Rovněž byly při revizi zjištěny zbytky po pálení odpadu. Zjištěný stav byl fotograficky zdokumentován a o revizi sepsán protokol, ve kterém byl žalobce vyzván k předložení rozhodnutí na jehož základě jsou na lokalitu přijímány odpady. Ve stanovené lhůtě žalobce doložil stavební povolení vydané Magistrátem města Pardubice, odborem stavebního úřadu dne 12. 2. 1998, č. j. T 217/97/HI a své vyjádření ve kterém konstatuje, že na základě uvedeného stavebního povolení realizuje v dané lokalitě stavbu řízené skládky skupiny II. – pro ostatní odpad. Přijímaný materiál, který má charakter odpadu zde není skládkován, ale připravován jako stavební materiál pro příslušné stavební objekty. Po provedeném správním řízení vydala dne 20. 12. 2001 Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Hradec Králové rozhodnutí č.j. 5/OH/8433/01-Sa/533, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 150 000 Kč za porušení § 3 odst. 4 zákona o odpadech. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že na lokalitu skládky, která je dosud ve výstavbě jsou ukládány odpady, které není povoleno na daném území skladovat, zneškodňovat ani upravovat. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včas odvolání, ve kterém argumentoval obdobně jako v podané žalobě. Ministerstvo životního prostředí jako odvolací orgán rozhodnutím ze dne 12. 4. 2002, č. j. 550/OVSS-VI/114/02-Ru, Tro žalobcovu odvolání částečně vyhovělo a změnilo rozhodnutí prvostupňového správního orgánu tak, že byla uložená pokuta snížena na částku 40 000 Kč. Snížení uložené pokuty odůvodnil odvolací orgán tak, že návoz odpadu na stavbu a jeho skladování byl v podstatě legalizován stanoviskem Okresního úřadu v Pardubicích ze dne 11. 12. 1998, zn. RŽP/3130/98/SI. Tímto stanoviskem v souladu s § 26 odst. 4 písm. b/ zákona o odpadech okresní úřad souhlasí s přijímáním odpadů, které budou plnit vyluhovatelnost na limit I/II podle tabulky č. 2 přílohy č. 4 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 338/1997 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Druh, původ a množství přijímaných odpadů mělo být zaznamenáváno v deníku, jehož součástí měly být doklady vystaveny akreditovanou laboratoří, prokazující vyluhovatelnost použitých odpadů do limitní hodnoty I/II, včetně protokolů o odběru vzorků odpadů. Žalobce však na danou lokalitu přijímal nejen odpady, které byly v souladu s uvedeným stanoviskem okresního úřadu a které měly být použity na

stavbu skládky, ale též odpady jejichž využití ke stavbě je vyloučeno (směsný odpad charakteru komunálního). Navíc stopy po pálení zjištěné při revizi nasvědčují tomu, že žalobce odpad, který nebylo možné využít při stavbě skládky, odstraňoval nežádoucím způsobem.

Nejvyšší správní soud se v prvé řadě musel vypořádat s žalobní námitkou nedostatku pravomoci České inspekce životního prostředí, neboť při potvrzení její důvodnosti by rozhodnutí muselo být zrušeno a nebylo by třeba se zabývat námitkami dalšími. Námitka ovšem důvodná není, neboť podle § 24 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech Česká inspekce životního prostředí mimo jiné kontroluje, jak jsou právnickými osobami a fyzickými osobami oprávněnými k podnikání a obcemi dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí ministerstva a jiných správních úřadů v oblasti nakládání s odpady; za porušení stanovených povinností ukládá právnickým osobám nebo fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty (písm. b/ téhož ustanovení). Z uvedeného vyplývá, že Česká inspekce životního prostředí je oprávněna kontrolovat soulad nakládání s odpady s příslušnými právními předpisy a v případě jejich porušení uložit porušiteli pokutu podle § 39 až § 41 zákona o odpadech. Není rozhodné, že činností žalobce byla teprve výstavba skládky. Kontrolní působnost stavebního úřadu při výstavbě a její rozsah vyplývá ze stavebního zákona a nevylučuje působnost ostatních kontrolních orgánů, pokud je vykonávána v mezích jejich zákonné pravomoci. V daném případě žalobce při stavbě skládky shromažďoval a využíval materiály, které mají charakter odpadů podle § 2 odst. 1 zákona o odpadech, a proto byla Česká inspekce životního prostředí zcela oprávněna provést u žalobce revizi i následné správní řízení o uložení pokuty za porušení § 3 odst. 4 zákona o odpadech. Podle § 39 odst. 2 písm. a/ zákona o odpadech byla pak Česká inspekce životního prostředí oprávněna uložit žalobci za výše uvedené porušení pokutu až do výše 500 000 Kč.

Žalobcem namítané porušení § 28 odst. 2 zákona o odpadech soud také neshledal. Jak vyplývá z protokolu o provedené revizi a místním šetření, který byl sepsán dne 22. 10. 2001 a podepsán statutárním zástupcem žalobce, revize byla zahájena až po příjezdu statutárního zástupce žalobce, který byl o revizi informován a k příjezdu vyzván, což je zcela v souladu se shora uvedeným ustanovením zákona o odpadech. Co se týče údajného pochybení správního orgánu prvního stupně, který nepoučil žalobce o tom, že má právo, aby při revizi prováděné dne 19. 10. 2001 byl přítomen jeho zástupce - advokát, nepovažuje soud toto opomenutí za nesplnění povinností vyplývajících z právních norem, kterými je správní orgán vázán, protože taková povinnost není správnímu orgánu v žádném právním předpisu uložena. Institutu zastoupení lze využít ve všech případech, pokud zvláštní právní předpis nestanoví, že je třeba určitý úkon učinit osobně. Vzhledem k uvedenému nelze v daném případě absenci poučení o možnosti zastoupení přičítat k tíži správního orgánu. V opačném případě by totiž bylo možno pomocí argumentu ad absurdum dospět k závěru, že za nezákonné by mohlo být považováno nepoučení o jakémkoli myslitelném právu žalobce. Postup kontrolního orgánu není ani porušením čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který zaručuje každému právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení. Právní pomoc jako nárok zakotvený Listinou základních práv a svobod vzniká tak okamžikem zahájení příslušného řízení před soudem, jiným státním orgánem nebo orgánem veřejné správy. V daném případě bylo správní řízení o uložení pokuty zahájeno až dne 3. 12. 2001, kdy bylo žalobci řádně doručeno oznámení o zahájení správního řízení. Ze správního spisu však vyplývá, že žalobcův zástupce Mgr. Petr Stejskal byl přítomen již při podpisu protokolu o provedené revizi dne 22. 10. 2001. Z uvedeného je zřejmé, že k namítanému porušení čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod tak nemohlo vůbec dojít.

Žalobcem namítané porušení zákona při zahájení správního řízení nelze spatřovat ani v tom, že v úkonu správního orgánu, jímž bylo zahájeno řízení, není vymezena jeho kompetence. Takovou náležitost neukládá ustanovení § 18 správního řádu (§ 42 zákona o odpadech), stejně tak jako neukládá jiné náležitosti. Obecně je však třeba vycházet ze základních pravidel správního řízení (§ 3 odst. 2 správního řádu), tedy požadavku na obdobné náležitosti jako má mít návrh účastníka na zahájení řízení v řízení návrhovém. Musí tedy být z oznámení patrno, kdo je činí a které věci se týká, neboť jen tak je zaručeno právo účastníka se v daném řízení účinně hájit. Námitka žalobce proti náležitostem oznámení o zahájení řízení je poněkud rozporná, když žalovanému jednak vytýká nedostatečné vymezení skutkových okolností, vedoucí až k nevědomosti o předmětu řízení, a na druhé straně konstatování porušení zákona, které by mělo být v řízení teprve prokazováno. V oznámení o zahájení řízení ze dne 28. 11. 2003 je ovšem uvedeno, že podkladem pro zahájení řízení jsou zjištění revize ze dne 19. 10. 2001 a je popsáno i jednání v němž je shledáváno porušení zákona. O nevědomosti žalobce o předmětu řízení a z toho vyplývající újmě na možnosti se v řízení účinně hájit nelze tedy vůbec hovořit. Ani pokud jde o konstatování porušení zákona nelze žalobci přisvědčit v tom, že jde o nepokryté předvídání budoucího rozhodnutí. Vymezení skutku, pro který je řízení zahájeno, musí mít určitý stupeň konkretizace, stejně tak jako musí být z oznámení o zahájení řízení zřejmé, co bude jeho předmětem a o čem bude v řízení rozhodováno; v sankčním řízení i to, jaký postih za dané jednání hrozí. Žalobci tedy bylo zřejmé, o čem se bude vést řízení a v něm rozhodovat, a byla mu dána možnost se k tomu vyjádřit a uplatnit svá práva.

Pokud žalobce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného, nemůže se soud s touto jeho námitkou ztotožnit, neboť naopak dle názoru Nejvyššího správního soudu rozhodnutí žalovaného obsahuje všechny náležitosti, které požaduje správní řád (§ 46, 47). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je seznatelné z jakých podkladů žalovaný při rozhodování vycházel, podle které právní normy rozhodl, které skutečnosti vzal za prokázané a jaké skutkové a právní závěry učinil. Ve vztahu k ukládané sankci je z odůvodnění napadeného rozhodnutí též zřejmé jaké úvahy vedly žalovaného ke snížení uložené sankce. Žalovaný se ve svém rozhodnutí dostatečným způsobem rovněž vypořádal s námitkami, které žalobce uvedl ve svém odvolání.

Vytýká-li žalobce prvoinstančnímu rozhodnutí, že z něho není jasné, za jaké jednání je žalobci ukládána pokuta, tak uvedené pochybení nebylo Nejvyšším správním soudem shledáno. Z rozhodnutí orgánu prvního stupně je zcela zřejmé za jaké jednání byl žalobce sankcionován. Žalobci je uvedeným rozhodnutím vytýkáno porušení § 3 odst. 4 zákona o odpadech, které stanoví, že odpady lze podle tohoto zákona upravovat, využívat nebo zneškodňovat pouze v zařízeních, místech a objektech k tomu určených, ve smyslu tohoto zákona nebo za podmínek stanovených zvláštními předpisy. Při této činnosti nesmí být ohrožováno nebo poškozováno životní prostředí a nesmí být překročeny limity znečištění stanovené zvláštními předpisy. Správní orgány obou stupňů posoudily žalobcovo jednání jako porušení zmíněného ustanovení, když žalobce nejen přijímal na stavbu skládky odpady, které nebyl oprávněn přijímat, ale také bylo zjištěno, že tyto odpady zneškodňoval nežádoucím způsobem. Co se týče žalobcovy námitky, že komunální odpad na dané lokalitě neoprávněně zanechaly třetí osoby bez jeho vědomí a že naopak žalobce tento neoprávněně zanechaný odpad likvidoval zákonným způsobem, nemůže taková námitka obstát, když z „ceníku uloženého odpadu“, který vydal žalobce a podle kterého odpad vykupoval, je zřejmé, že na stavbu skládky byly přijímány, kromě materiálu povoleného v rámci výstavby skládky, také následující druhy odpadů – stavební suť částečně znečištěná, dřevo, lepenka, stavební suť

znečištěná komunálním odpadem, asfaltový koberec. Závěr, že žalobce tyto odpady skutečně vykupuje, potvrzuje místní šetření, při kterém bylo zjištěno velké množství komunálního odpadu smíchaného se stavební sutí a další nepovolený odpad. Navíc je areál stavby skládky oplocen a žalobce měl povinnost zajistit, aby třetí osoby nemohly mít možnost odpad v areálu zanechávat. Tvrzení žalobce, že nežádoucí odpad odklízel zákonným způsobem se nezakládá na pravdě, neboť toto nijak nedoložil; naopak zjištěné stopy po pálení nasvědčují odstraňování odpadů nežádoucím způsobem. K vadám prvoinstančního rozhodnutí lze obecně uvést, že i při jejich existenci, by byly odstranitelné v odvolacím rozhodnutí, které jako konečné rozhodnutí ve věci je napadáno žalobou.

Z hlediska žalobou uplatněných námitek bylo napadené rozhodnutí žalovaného vydáno v souladu se zákonem; proto soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 6 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek souhlasu účastníků řízení (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl v tomto přezkumném soudním řízení úspěch, úspěšnému žalovanému náklady řízení přesahující běžnou úřední činnost s tímto řízením nevznikly; soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. 11. 2003

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu