č. j. 7 A 195/2000-55

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy, v právní věci žalobce **A. s. V., t. z. - a. s.,** proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí ČR, se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2000 č. j. 550/661/OVSS-VI/2000/Mor,

takto:

I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 8. 2000 č. j. 550/661/OVSS-VI/2000/Mor a rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové č. j. 5/00/2834/00/Fk ze dne 9. 5. 2000 **se zrušují.**

II. Věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobci na náhradě nákladů řízení částku 1000 Kč do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 8. 2000 č. j. 550/661/OVSS-VI/2000/Mor bylo zamítnuto odvolání žalobce a napadené rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové č. j. 5/00/2834/00/Fk ze dne 9. 5. 2000 bylo potvrzeno. Posledně citovaným rozhodnutím byla žalobci uložena pokuta podle § 18 odst. 6 písm. a) zákona č. 309/1991 Sb. o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, ve znění pozdějších předpisů, ve výši 600 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 7 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, nedodržení emisních limitů pro tuhé znečišťující látky a oxid uhelnatý při provozu uhelné kotelny V., a. s. – teplárna B. – O. společnosti V., textilní závod a. s. B., v roce 1999. Výše uvedená částka byla splatná do 15-ti dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí Finančnímu úřadu v Hradci Králové.

Žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení shora označených rozhodnutí s tím, že uvedená rozhodnutí mu způsobují majetkovou újmu ve výši 834 000 Kč. Žalobce především namítal, že pokuta a její výše nebyla řádně odůvodněna a jediný důkaz, o který jsou opřena rozhodnutí, je protokol č. 199/99 o měření emisí v uhelné kotelně O., které bylo provedeno 15. 11. – 16. 11. 1999 měřící a servisní skupinou EVČ P., nesplňuje požadavky vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 117/1997. Dovozoval, že správní orgán nerespektoval ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád), tím, že nezjistil přesně a úplně stav věci a za tím účelem si neopatřil podklady pro rozhodnutí. Jako důkaz označil mimo jiné znalecký posudek Ing. V. Ch. ze dne 1. 11. 2000.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 24. 4. 2001 uvedl, že spisová vložka jednoznačně dokládá neplnění provozovatele velkého zdroje znečišťování ovzduší podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/1991 Sb. o ovzduší, neboť protokol o autorizovaném měření emisí č. 199/99 potvrzuje výrazné překročení stanoveného emisního limitu oxidu uhelnatého a tuhých znečišťujících látek v roce 1999 u obou kotlů K 1 a K 2 na uhelném dole v O. Prvoinstanční orgán tak v sankčním rozhodnutí vycházel ze zákonných podmínek, podle kterých orgán ochrany ovzduší uloží za takové porušení povinnosti provozovatele velkého nebo středního zdroje pokutu ve výši od 10 000 do 10 000 000 Kč. K námitce žalobce uvedl, že v odvolacím řízení nebyly shledány nedostatky zmíněného protokolu č. 199/99 o měření emisí a v technických, ryze odborných záležitostech měření emisí správní orgán akceptuje výsledky autorizované skupiny k takovému měření oprávněné. Žalovaný vyslovil názor, že zpracovatel posudku Ing. Ch. není oprávněn v oboru životního prostředí a jeho závěry nelze akceptovat, neboť jsou chybné a nesouvisející se zjištěným překročením emisních limitů. Uvedl dále, že emisní limity byly v letech 1996 – 1999 překračovány, což iniciovalo inspekční orgán k ukládání pokut. Touto větou z odůvodnění rozhodnutí o odvolání, odvolací orgán zhodnotil nevyhovující stav, který přetrval až do současnosti, neboť provozovatel nerespektoval ustanovení § 14 odst. 3 zákona o ovzduší, podle kterého měla být hodnota emisního limitu stanoveného pro uvedené zdroje dosažená nejpozději 31. 12. 1998, provozovatel překračoval emisní limity již v roce 1996, neboť v tomto roce skončila platnost individuálně stanovených emisních limitů. Žalovaný dále poukázal na předchozí vydaná rozhodnutí a konstatoval, že v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 21. 8. 2000 odvolací orgán jednak zhodnotil, že porušení zákona (neplnění emisních limitů) bylo opakovaně prokázáno a při potvrzení výše sankce vycházel z důvodů uvedených a také ze zjištění, že na rozhodující stavbu jako je plynová kotelna pro technologii, podmiňující zrušení dosavadní uhelné kotelny, nebylo v té době vydáno územní ani stavební povolení a dokončení akce se takto pohybuje pouze v oblasti úvah. Tento nevyhovující stav provozovatel stále odůvodňoval pouze finančním stavem firmy.

Žalobce ve svém stanovisku ze dne 8. 6. 2001 a 21. 6. 2001 podanému k vyjádření žalovaného uvedl, že tepelná účinnost kotlů vypočtená na základě údajů uvedených v protokolu č. 199/99 je naprosto absurdní. Podrobně dále popsal námitky technického charakteru vztahující se k provedenému měření obsaženému v protokole č. 199/99. Žalobce dále poukázal na porušení ustanovení § 46, 47 odst. 3 správního řádu a rozvedl, že správní orgán neprovedl hodnocení jediného důkazu, kterým se stal chybný protokol. Ve svém vyjádření žalovaný nereagoval na námitku žalobce, která se opírala o posudek Ing. Ch. s tím, že uvedený znalec není oprávněn v oboru životního prostředí a jeho závěry nelze akceptovat. Žalobce poukázal dále na to, že podle § 10 odst. 2 vyhlášky č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování

stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší k zákonu o ovzduší, vyhodnocení jednorázového měření musí obsahovat emisní faktory. Tyto emisní faktory jsou stanovovány na základě množství spáleného paliva během prováděného měření. Emisní faktory jsou pak dále využívány ke stanovení množství produkovaných emisí měřeným zdrojem a z toho provozovatel počítá roční poplatek ze znečišťování ovzduší. Jestliže je do výpočtu emisního faktoru vložen chybný údaj o spotřebovaném palivu během měření, pak vychází i chybný údaj emisního faktoru pro jednotlivé zpoplatněné látky. Vyslovil podiv nad tím, že ani zde žalovaný neshledal formální nedostatky protokolu. Žalobce dále uvedl, že ve snaze vyvrátit vyjádření žalovaného nechal zpracovat znalecký posudek č. 57/2001 Doc. Ing. H.,CSc., vedoucím katedry tepelných zařízení Českého vysokého učení v Praze, který jednoznačně potvrdil závěry znaleckého posudku Ing. Ch. a přidal další závažná zjištěná pochybení protokolu č. 199/99 firmy měřící a servisní skupiny EVČ P., kterými zcela zpochybnil všechny hodnoty a výsledky uváděné v tomto protokolu.

V daném případě jde o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen s. ř. s.) z Vrchního soudu v Praze. Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy dokončí řízení zahájená před těmito soudy jako soud prvního stupně. Podle ustanovení § 130 s. ř. s. se neskončená řízení podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu (dále jen o. s. ř.) účinného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. Nejvyšší správní soud podle uvedené části zákona v řízení dále postupoval a účastníky o tom vyrozuměl.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení předcházejícího jeho vydání a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Ze správního spisu bylo zjištěno, že rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 16. 1. 1998 č. 5/00/0032/98/Fk byla žalobci uložena pokuta ve výši 40 000 Kč za nesplnění povinnosti provozovatele velkého zdroje znečišťování závod O., uhelná kotelna, stanovených podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/1991 Sb. Následovalo rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen inspekce) č. 5/00/6436/99/Fk ze dne 9. 12. 1999 ve věci uložení pokuty 400 000 Kč za překročení emisních limitů v roce 1998. Zmíněné rozhodnutí bylo v odvolacím řízení zrušeno z toho důvodu, že bylo vydáno v rozporu s ustanovením § 18 odst. 8 zákona o ovzduší, podle kterého lze pokutu uložit do jednoho roku ode dne, kdy orgán ochrany ovzduší zjistil porušení povinnosti. Ve spise se dále nachází rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 1. 2. 2000, jimž bylo uloženo žalobci opatření ke sjednání nápravy. Na základě odvolání žalobce bylo i toto rozhodnutí zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 5. 2000 č. j. 550/292/OVSS/VI/2000/Mov, a to pro nesystémové řešení problému. Z přípisu Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 4. 2001 č. j. SRK/297/P-1103/01, adresovaného žalobci, plyne, že podnět žalobce ze dne 1. 12. 2000 k přezkoumání pravomocného rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 8. 2000 mimo odvolací řízení ve smyslu ustanovení § 65 a následujících správního řádu, bylo předloženo k posouzení zvláštní komisi Ministerstva životního prostředí. Tato komise však neshledala, že by v daném případě byly splněny podmínky pro zahájení mimoodvolacího přezkumného řízení, neboť po projednání věci dospěla k závěru, že napadené rozhodnutí nebylo vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným předpisem nebo obecně závazným nařízením.

Napadenými rozhodnutími byla žalobci uložena pokuta ve výši 600 000 Kč za porušení povinnosti stanovené v § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/1991 Sb., tj. za nedodržení emisních

limitů pro tuhé znečišťující látky a oxid uhelnatý při provozu uhelné kotelny V., a. s. – teplárna B. – O. společností V., textilní závody a. s. B. v roce 1999.

Podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 309/1991 Sb. jsou provozovatelé velkých a středních zdrojů znečišťování povinni dodržovat stanovené emisní limity (§ 5 odst. 5 až 7) a přípustnou tmavost kouře (§ 5 odst. 4 a 5).

Podle ustanovení § 5 odst. 5 téhož zákona seznam znečišťujících látek, kategorizaci zdrojů znečišťování a limity znečišťování pro zdroje uvedené v § 3 odst. 2 písm. a) až c) a přípustnou tmavost kouře vyhlásí Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem. Emisní limity a způsob jejich kontroly vyhlásí Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo zdravotnictví po vzájemné dohodě. Podle odstavce 8 téhož ustanovení množství vypouštěných znečišťujících látek ze zdroje se zjišťuje měřením, nebo se stanoví bilančním výpočtem. Měření se provádí v místě, za kterým již nedochází k dalšímu čištění nebo ředění vypouštěných plynů. Podrobnosti o místě a způsobu měření stanoví zvláštní předpis. Tímto zvláštním předpisem je vyhláška Ministerstva životního prostředí 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší. Podle ustanovení § 1 tato vyhláška obsahuje a) seznam látek znečišťujících ovzduší, kategorizaci stacionárních zdrojů znečišťování, limity znečišťování, přípustnou tmavost kouře a technické podmínky provozu stacionárních zdrojů znečišťování, b) způsob zjišťování množství emisí a technické prostředky měření emisí, c) požadavky na vedení provozní evidence velkých a středních zdrojů znečišťování, d) požadavky na kvalitu, způsob dodávky a prodej paliv.

Podle ustanovení § 18 odst. 6 zákona č. 309/1991 Sb. pokutu ve výši od 10 000 do 10 000 000 Kč orgán ochrany ovzduší uloží provozovateli velkého nebo středního zdroje znečišťování, který a) porušuje povinnosti stanovené v § 7 odst. 1 písm. b). Pokutu podle odstavce 8 téhož ustanovení lze uložit do jednoho roku ode dne, kdy orgán ochrany ovzduší zjistil porušení povinností, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k překročení emisního limitu nebo porušení povinností došlo. Při stanovení výše pokuty přihlíží orgán ochrany ovzduší k množství a obsahu emitovaného znečištění ovzduší a závažnosti porušení povinností.

Správní orgány svůj závěr o tom, že žalobce se dopustil správního deliktu podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ovzduší opřely pouze o jeden důkaz a to protokol č. 199/99 o autorizovaném měření emisí provedených ve dnech 15.–16. 11. 1999 měřící a servisní skupinou EVČ HSS. Žalobce však v podané žalobě zpochybňuje protokol o měření emisí a dovolává se toho, že nesplňuje požadavky vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 117/1997 Sb. Svoje tvrzení dokládá znaleckým posudkem Ing. V. Ch. z 1. 11. 2000, v němž tento znalec konstatuje nesplnění požadavků na délku měření emisí podle § 9 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 2 písm. b) vyhlášky č. 117/1997 Sb., dále poukazuje na nesrovnalosti v údajích v protokolu – údaje vykazují nereálné hodnoty v účinnosti obou kotlů a dále uvádí, že kotle mají stejné výrobní číslo, a nelze tedy zjistit, který kotel kdy byl měřen.

K výše uvedeným námitkám se žalovaný vyjádřil tak, že v odvolacím řízení nebyly shledány formální nedostatky zmíněného protokolu, a v technických ryze odborných záležitostech správní orgán akceptuje výsledky autorizované skupiny k takovému měření oprávněné. Pokud jde o znalecký posudek Ing. Ch. omezil se žalovaný na konstatování, že

zpracovatel posudku není oprávněn v oboru životního prostředí a jeho závěry nelze akceptovat, neboť jsou chybné a nesouvisejí se zjištěným překročením emisních limitů.

Z výše uvedeného je zřejmé, že žalovaný správní orgán (stejně tak jako správní orgán I. stupně) vycházel pouze z protokolu měření č. 199/99, uvedený protokol však nepředstavuje nevyvratitelný důkaz, jsou-li účastníkem předestřeny důkazy, které způsob a závěr měření vyvracejí, nebo alespoň vážně zpochybňují. Žalobce v podané žalobě namítl skutková tvrzení, která – pokud by byla dokazováním potvrzena, by zjevně ovlivnila celkové skutkové zjištění. I když správní orgán uvedl, že akceptuje výsledky autorizované skupiny k takovému měření oprávněné, nelze přehlédnout, že námitky žalobce směřují především proti postupu při získávání podkladů pro výsledné závěry, kdy žalobce především namítá, že nebylo dodrženo ustanovení § 9 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 117/1997 Sb. kdy při jednorázovém měření manuálními metodami se provádí nejméně šest jednotlivých měření u zdrojů znečišťování s proměnlivými provozními podmínkami pokrývajícími alespoň 12 hodin provozu zdroje znečišťování. Žalobce namítá, že tato povinnost nebyla splněna při měření tuhých znečišťujících látek, protože byla provedena jen tři jednotlivá měření pokrývající dobu od 9:30 do 14:30 hodin. Dále žalobce poukazuje na to, že podle ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) citované vyhlášky, použije-li se k jednorázovému měření přístrojů pro kontinuální měření, činí minimální doba měření 12 hodin, u zdrojů znečišťování s proměnlivými podmínkami. Tato povinnost nebyla splněna rovněž při měření plynných emisí, protože doba jejich obou měření byla prováděna od 9:25 do 15:25 hodin dne 14. 11. 1999 respektive 16. 11. od 7:47 do 13:47 hodin, a to představuje dobu měření pouze šesti hodin. Dále je namítáno, že údaje v protokolu ukazují nereálné hodnoty v účinnosti obou kotlů. Autorizované měření emisí nesplňuje požadavky stanovené výše uvedenou vyhláškou, z protokolu nelze zjistit místo měření a měřené kotle mají stejné výrobní číslo, tudíž nelze zjistit, který kotel byl kdy měřen.

V této souvislosti nutno konstatovat, že protokol č. 199/99 sice v bodě 1 uvádí, že odběry vzorků a stanovení dále uvedených faktorů zdroje bylo provedeno v souladu se zákonem o ovzduší č. 309/1991 Sb., vyhláškou č. 117/1997 Sb. a příručkou jakosti MSS-EVČ, avšak z dalšího obsahu protokolu, který obsahuje kromě slovního doprovodu pod bodem tři - podklady pro měření - , pouze řadu grafů a tabulek, aniž by obsahoval slovní popis závěrů, k nimž měřící a servisní skupina při měření dospěla, nelze jeho objektivitu a soulad s platnou právní úpravou bez dalšího dovodit. Jestliže tedy žalobce vytýká materiální nesprávnost protokolu č. 199/99 jako jediného důkazu, o nějž správní orgán opřel svoje rozhodnutí, a tyto námitky nelze bez dalšího vyvrátit, nutno uzavřít, že došlo ke zpochybnění naplnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu uvedeného v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ovzduší, tj. jeho objektivní stránky. Jestliže totiž správní orgány vytýkají žalobci porušení povinnosti stanovené v § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ovzduší (§ 18 odst. 6 tohoto zákona), podle něhož byl žalobce povinen dodržovat stanovené emisní limity, avšak v průběhu přezkumného soudního řízení je zpochybněn jediný důkaz, na jehož základě mělo být porušení této povinnosti doloženo, pak nelze uzavřít než tak, že dosud nebyl zjištěn základní předpoklad pro uložení sankce, tj. porušení povinnosti a z něho vyplývající poškození případně ohrožení zákonem chráněného zájmu.

V tomto směru nutno zdůraznit, že zásada objektivní (materiální) pravdy představuje pro správní orgán i povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci (§ 32 odst. 1 správního řádu) a získat dostatečný rozsah údajů a informací důležitých pro její posouzení, a to předtím než ve věci rozhodne. Správní orgán je povinen úplně a přesně zjistit skutečný stav věci, který je pak podkladem pro rozhodnutí (§ 46 správního řádu). Správní orgán není vázán

návrhy účastníků řízení na provedení důkazů. Zjišťuje všechny právně významné skutečnosti, bez ohledu na to, v čí prospěch svědčí. Zjištěný stav věci musí odpovídat skutečnosti. Zásada materiální pravdy vyjadřuje ve správním řízení nutný požadavek vysoké hodnoty pravdivosti a spravedlnosti vzhledem k tomu, že ve správním řízení bývá rozhodováno o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech právnických a fyzických osob na jednotlivých úsecích státní správy. Způsob a rozsah přesného a spolehlivého zjištění skutečného stavu věci závisí na správním orgánu, který řízení vede. Přitom však odpovídá za splnění této zásady a tato skutečnost má svůj odraz zejména v odůvodnění správního rozhodnutí, v němž správní orgán uvádí, které skutečnosti byly podkladem pro jeho rozhodnutí a jakými úvahami byl při jejich hodnocení veden.

V daném případě však správní orgán takto nepostupoval, neboť ve správním řízení neshromáždil dostatečné podklady pro závěr o tom, že žalobce porušil povinnost uvedenou v ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o ovzduší. Jediný důkaz tj. protokol o měření č. 199/99, jehož objektivita a soulad s platnými právními předpisy byl zpochybněn, nelze za takový dostatečný podklad považovat.

Z těchto důvodů soud plně přisvědčil žalobě v tom, že provedená zjištění nejsou dostačující k posouzení věci a skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí bude vyžadovat zásadní doplnění, spočívající v zajištění odborného vyjádření, případně doplnění znaleckého posouzení, z něhož by bylo možno dovodit, zda měření emisí provedené ve dnech 15.-16. 11. 1999 bylo uskutečněno v souladu s vyhláškou č. 117/1997 Sb. a které by se vypořádalo i s dalšími námitkami žalobce v průběhu řízení uplatněnými, týkajícími se technických problémů a jím namítaných technických nesrovnalostí. Za tohoto stavu pak již nebylo nutné se zabývat námitkami žalobce, které směřovaly proti výši uložené pokuty. Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a se zřetelem k tomu, že v dalším řízení bude třeba zásadního doplnění, zrušil soud také rozhodnutí správního orgánu I. stupně (§ 78 odst. 1, 3 s. ř. s.). Správní orgány jsou při novém projednání věci vázány právním názorem soudu, bude však třeba respektovat i ustanovení § 18 odst. 8 zákona č. 309/1991 Sb.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto tak, že úspěšnému žalobci byla přiznána náhrada nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku ve výši 1000 Kč (§ 60 odst. 1 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 21. 10. 2003

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu