

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **V. N.**, zastoupeného JUDr. Janem Kuželem, advokátem se sídlem Nad Šutkou 1811/12, Praha 8 – Kobylisy, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2007, č. j. 500/78/502 21/07, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2010, č. j. 7 Ca 163/2007 - 25,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2010, č. j. 7 Ca 163/2007 - 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha, svým rozhodnutím ze dne 11. 12. 2006, č. j. 41/OOH/0627514.04/06/PMM, uložila žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč dle § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o odpadech“), za porušení ust. § 12 odst. 1 zákona o odpadech. Podle rozhodnutí České inspekce životního prostředí byla pokuta žalobci udělena za odstraňování odpadů (zejména textilu, zvířecích kostí a pytlů s komunálním

odpadem) pálením, ke kterému došlo dne 10. 2. 2006. Takto byly odstraňovány odpady z úklidu bývalého vojenského areálu, který žalobce používá ke své podnikatelské činnosti, a dále odpady ze silničního odpočívadla před tímto areálem. Na základě odvolání žalobce bylo rozhodnutí České inspekce životního prostředí změněno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 4. 2007, č. j. 500/78/502 21/07, tak, že se pokuta snižuje na 50 000 Kč.

Žalobce napadl rozhodnutí Ministerstva životního prostředí žalobou u Městského soudu v Praze, který svým rozsudkem ze dne 23. 6. 2010, č. j. 7 Ca 163/2007 - 25, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení. Z odůvodnění rozsudku městského soudu plyne, že důvodem zrušení rozhodnutí byl nedostatečně zjištěný skutkový stav ze strany správních orgánů. Městský soud v odůvodnění konstatuje, že i úklidem mohou vznikat odpady v souvislosti s podnikatelskou činností, nicméně správní orgány se nedostatečně zabývaly okamžikem vzniku likvidovaných odpadů v tom směru, že nebylo náležitě prokázáno, kdo odpady vyprodukoval, resp. zda odpady v areálu zůstaly po původním vlastníkovi, nebo byly vytvořeny až po převodu vlastnictví areálu na žalobce. V případě, že by se v areálu odpady nacházely již před převodem vlastnictví k areálu, městský soud vyvozuje, že nemohly vzniknout v souvislosti s podnikatelskou činností žalobce, protože podstatou úklidu v dané věci by bylo již jen přemístění existujícího odpadu, a nikoli jeho vytvoření. Městský soud má za to, že před správními orgány došlo k nesprávné aplikaci ust. § 4 písm. p) zákona o odpadech, neboť nebyla dostatečně prokázána souvislost s podnikatelskou činností žalobce.

Ministerstvo životního prostředí (dále jen „stěžovatel“) napadlo rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

Stěžovatel proti rozsudku městského soudu namítá, že v rozhodnutích správních orgánů došlo k dostatečné konkretizaci, za porušení jaké povinnosti byl žalobce pokutován a že žádná další konkretizace není potřebná. Podle stěžovatele byl žalobce pokutován za porušení povinnosti plynoucí z § 12 odst. 1 zákona o odpadech, ve znění účinném v rozhodné době, kdy byla tato povinnost adresována každému, takže každý měl povinnost nakládat s odpady a zbavovat se jich pouze způsobem stanoveným zákonem o odpadech a ostatními právními předpisy vydanými na ochranu životního prostředí. Dle stěžovatele zákonné způsoby zbavování se odpadu jsou rozvedeny dále v zákoně o odpadech a spalování odpadů osobami k tomu neoprávněnými k nim nepatří. Podle stěžovatele tedy nebyl žalobce pokutován za produkci odpadů, ale za to, že se jich zbavoval jiným než zákonem stanoveným způsobem. Proti rozsudku městského soudu stěžovatel vystupuje také s námitkou „vágního zacházení se zákonnou terminologií“, kdy se na

několika místech odůvodnění rozsudku městského soudu hovoří o žalobcem spalovaném odpadu jako o komunálním odpadu. Stěžovatel v této souvislosti uvádí, že nikdy netvrdil, že při činnosti žalobce vznikl komunální odpad, odkazuje přitom na vymezení pojmu „komunální odpad“ v § 4 písm. b) zákona o odpadech, kde je výslovně zmíněno, že komunálním odpadem není odpad vznikající u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání. Stěžovatel uvádí, že ve svém rozhodnutí vždy pojednával jen o „odpadu, který svým charakterem odpovídá směsnému komunálnímu odpadu“. Podle stěžovatele by již tato samotná terminologická nepřesnost rozsudku městského soudu mohla odůvodnit jeho zrušení. Stěžovatel dále namítá, že aby bylo možno movitou věc považovat za odpad, je nutno vyjít z definice odpadu obsažené v § 3 odst. 1 zákona o odpadech, podle něhož je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a která přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k zákonu o odpadech. Podle stěžovatele musí pro to, aby se movitá věc stala odpadem, k objektivní povaze věci přistoupit povinnost nebo vůle osoby se věci zbavit. Stěžovatel tedy soudí, že pokud žalobce při úklidu pojal vůli se některých věcí zbavit, staly se tyto z jeho vlastní vůle právě tímto okamžikem odpadem. Tyto odpady pak podle stěžovatele evidentně vznikly v souvislosti s podnikatelskou činností žalobce, když ten i takto připravoval prostory pro své podnikání. Poslední ze stěžovatelových námitek, podle slov stěžovatele spíše obecná úvaha než konkrétní námitka, poukazuje na nepřijatelnost závěrů rozsudku městského soudu, z nichž podle něj plyne, že povinnost zbavování se odpadu v souladu se zákonem tíží jen jeho původce. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na případy kupních smluv na nemovitosti, které jsou prodávány „jak stojí a leží“, kdy by podle stěžovatele mohlo dojít k beztrestnému zbavování se odpadu jakýmkoli způsobem s odkazem na úvahu, že pro prodávajícího nepředstavovaly movité věci nacházející se v prodávaných nemovitostech odpad, pro kupujícího již ano, ale ten by je s obranou, že není jejich původce, mohl jakýmkoli způsobem zlikvidovat.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce zcela ztotožnil se závěry městského soudu v tom smyslu, že v rozhodnutí správních orgánů nebylo řádně konkretizováno, jaká povinnost byla ze strany žalobce porušena, že žalobce nebyl původcem odpadu a že povinnosti ukládané zákonem o odpadech se mohou vztahovat podle § 4 písm. p) zákona o odpadech jen na odpady, které vznikají v souvislosti s podnikatelskou činností fyzické osoby oprávněné k podnikání. Na závěr žalobce uvedl, že souhlasí se závěry městského soudu, že otázku původcovství odpadu nelze bez dalšího odvozovat od vlastnictví nemovitosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní uplatňuje důvody odpovídající důvodům kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu z důvodů v této stížnosti uplatněných a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil se stěžovatelovou námitkou, že městský soud v dané věci nesprávně posoudil právní otázku. V projednávané věci byla aplikována věta první ust. § 12 odst. 1 zákona o odpadech, ve znění účinném ke dni spáchání jiného správního deliktu, tedy k 10. 2. 2006, jejíž znění bylo následující: „*Každý je povinen nakládat s odpady a zbavovat se jich pouze způsobem stanoveným tímto zákonem a ostatními právními předpisy vydanými na ochranu životního prostředí.*“ Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem městského soudu, že v dané věci je nezbytné prověřit, kdo odpady vyprodukoval a zda došlo ke vzniku odpadu před nabytím vlastnického práva žalobce k areálu, kde se odpad nacházel, nebo až po tomto nabytí. Tato zjištění mají podle městského soudu sloužit jako podklad k posouzení souvislosti vzniku odpadu s podnikatelskou činností žalobce. Z věty první § 12 odst. 1 zákona o odpadech však plyne toliko obecná povinnost respektovat zákon o odpadech a další zákony k ochraně životního prostředí při nakládání a zbavování se odpadů. Jaké konkrétní povinnosti má v této souvislosti fyzická či právnická osoba, vyplývá až z dalších ustanovení právního řádu, na která věta první § 12 odst. 1 zákona o odpadech odkazuje. V nyní projednávané věci z odůvodnění rozhodnutí stěžovatele plyne, že před správními orgány byl aplikován § 12 odst. 1 zákona o odpadech ve spojení s větou první § 3 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Z věty první § 3 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší mj. plyne, že v otevřených ohništích lze spalovat jen dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem, přičemž uvedená paliva nebo materiály nesmějí být kontaminovány chemickými látkami. Ze slovního vyjádření věty první § 12 odst. 1 zákona o odpadech, vzhledem k jejímu uvození „každý je povinen...“ jasně vyplývá, že povinnosti zde stanovené jsou adresovány každé fyzické i právnické osobě, aniž by u nich byly vyžadovány další speciální vlastnosti. Tento závěr podporuje i znění nadpisu § 12 zákona o odpadech „obecné povinnosti“. Stejně tak lze dospět k závěru, že i věta první § 3 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší ukládá povinnost všem fyzickým i právnickým osobám. Smyslem zákona o odpadech je přispívat k ochraně životního prostředí regulací nakládání s odpady, obdobně smyslem zákona o ochraně ovzduší je jeho ochrana před nežádoucími vlivy lidské činnosti. Aby bylo takto vyloženého smyslu zákona o odpadech a zákona o ochraně ovzduší v co nejširší míře dosaženo, musí být pálení odpadu v otevřených ohništích zakázáno každému, protože nebezpečí této činnosti spočívá ve fyzikálně-chemické povaze odpadu a charakteru zplodin z pálení vznikajících, nikoli např. faktem, zda dochází k pálení odpadu ze strany jeho původce. Povinnost uložená větou první § 12 odst. 1 zákona o odpadech ve spojení s větou první § 3 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší proto zavazuje všechny fyzické a právnické osoby, nikoli jen původce odpadu. Z předešlého plyne, že je-li zákaz pálení odpadu v otevřených ohništích adresován

každému, není třeba ze strany správních orgánů prokazovat, zda osoba, jež takto odpady pálí, je jejich původcem. Tato zjištění by totiž již šla nad rámec zjištění skutkového stavu, který odůvodňuje aplikaci věty první § 12 odst. 1 zákona o odpadech ve spojení s větou první § 3 odst. 5 zákona o ochraně životního prostředí.

K další stěžovatelově námitce, že souvislost vzniku odpadů s podnikáním žalobce je dána tím, že z movitých věcí, které přísluší do některé ze skupin odpadů v příloze č. 1 k zákonu o odpadech, se stal odpad tím, že žalobce pojal úmysl se jich zbavit, Nejvyšší správní soud konstatuje, že zhodnocení důvodnosti této námitky nemůže jakýmkoli způsobem v dané věci ovlivnit konečné posouzení důvodnosti kasační stížnosti, neboť pro posouzení správní odpovědnosti je právně irelevantní zjišťování, zda byl žalobce původcem odpadů, tedy prokazování souvislosti vzniku odpadu s podnikáním žalobce.

Nejvyšší správní soud se následně zabýval posouzením námitky nepřesného používání zákonem vymezeného termínu ohledně pojmu „komunální odpad“. Podstatou této námitky je skutečnost, že vznikne-li odpad u fyzických či právnických osob oprávněných k podnikání, nemůže jít o komunální odpad, protože podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech je komunálním odpadem veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob a který je uveden jako komunální odpad v prováděcím právním předpisu, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v odůvodnění rozsudku městského soudu je pojmu „komunální odpad“ použito zejména při hodnocení, zda odpad vznikl nebo nevznikl v souvislosti s podnikatelskou činností žalobce. Jde sice o jistou pojmovou nepřesnost, ta však sama o sobě nemůže být důvodem pro zrušení rozsudku. Tato pojmová nepřesnost nemůže být posuzována jako nesprávné právní posouzení věci ze strany městského soudu. Z kontextu rozsudku městského soudu nijak neplyne, že by soud daný odpad kvalifikoval jako komunální, při odkazování na daný konkrétní odpad, který byl podle rozhodnutí správních orgánů protiprávně pálen, pouze použil nevhodný termín „komunální odpad“. Šlo tedy jen o volbu zavádějícího termínu při odkazu na odpad, jímž se zaobíralo rozhodnutí správních orgánů, nikoli o právní hodnocení tohoto odpadu. Ostatně v projednávané věci nebyl meritem sporu fakt, zda se jednalo či nejednalo o komunální odpad.

Ve své poslední námitce stěžovatel dovozuje nepřijatelnost závěrů rozsudku městského soudu na případy kupních smluv na nemovitosti, které jsou prodávány „jak stojí a leží“, a kde se nachází movitosti, které mohou pro některou stranu kupní smlouvy představovat odpad. Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o obecné úvahy stěžovatele, jejichž skutkový základ se odchyluje od skutkového stavu, který byl prokázán před správními orgány, čímž se tyto námitky odchylují od projednávané věci. Úkolem soudů ve správním soudnictví je ochrana konkrétních veřejných subjektivních práv, nikoli jen polemika s obecnými úvahami

účastníků řízení, Nejvyšší správní soud proto nechává tuto námitku bez povšimnutí.

Z výše uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud je při novém projednání věci vázán právním názorem zdejšího soudu; v novém rozhodnutí ve věci městský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 10. února 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu