

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **M. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Kodaňská 1441/46, 101 00 Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2008, č. j. 500/298/502 21/08, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2012, č. j. 7 Ca 218/2008 – 40,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2012, č. j. 7 Ca 218/2008 – 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 1. 2008, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/0703374.003/07/PHE, uložila Česká inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) žalobci pokutu ve výši 1 000 000 Kč podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a to za porušení § 12 odst. 2 téhož zákona. Uvedeného jiného správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že v roce 2006 a v části roku 2007 v pronajaté části areálu společnosti Mahrla spol. s r. o. na adrese Za Zastávkou 3/377, Praha 15, nakládal s odpady (prováděl jejich sběr a výkup) v zařízení, které není dle zákona o odpadech určené k nakládání s odpady. Odvolání žalobce zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 6. 2008, č. j. 500/298/502 21/08.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze. Městský soud větší část žalobních námitek neshledal důvodnou. Přisvědčil však žalobci v tom, že ve vztahu k výši pokuty správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a

odůvodnění rozhodnutí žalovaného je v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Soud souhlasil se správními orgány v tom, že míra ohrožení životního prostředí je dána rozsahem nakládání s odpady a povahou odpadů. Pokud však inspekce definovala ohrožení životního prostředí jako možnost kontaminace podzemních nebo povrchových vod, měla blíže specifikovat geologické a další podmínky dané lokality. Podle soudu je totiž zjevné, že odlišný následek bude mít nakládání s odpady poblíž vodního zdroje, lesa nebo obydlené zástavby, oproti nakládání s odpady v průmyslové zóně. Podle leteckých snímků se přitom provozovna žalobce nacházela v oblasti využívané ke skladování nebo k průmyslové výrobě a sousedila s železničním náspem. Navíc, ačkoliv byla pokuta uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí, nelze odhlédnout od její nominální výše, která může citelně zasáhnout majetkové poměry žalobce. Správní orgán byl tedy povinen specifikovat míru ohrožení životního prostředí popisem dané lokality a z toho plynoucí intenzity ohrožení té které složky životního prostředí. Pro absenci skutkových zjištění místních podmínek a z toho plynoucích závěrů o ohrožení životního prostředí proto městský soud rozsudkem ze dne 21. 3. 2012, č. j. 7 Ca 218/2008 – 40, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalovaný v kasační stížnosti souhlasil s názorem městského soudu, že míra ohrožení životního prostředí je dána rozsahem nakládání s odpady a povahou odpadů. Ovšem právě tyto skutečnosti by měly být především základem pro výši sankce. Míra ohrožení podzemních vod je zcela jistě dána geologickými podmínkami dané lokality, avšak žalovaný považuje za nadbytečné uvádění přesných rozborů. Odůvodnění výše sankce by samozřejmě mohlo být vždy detailnější. Otázkou ale je, jak daleko je nutno třeba zacházet a co může zůstat nevyřčeno, např. pro svou zjevnost či nadbytečnost.

[4] V daném případě byla část odpadů uložena na rostlém terénu a část na ploše zpevněné pouze betonovými panely. I pro naprostého laika je zjevné, že v případě nezabezpečeného uložení nebezpečných odpadů po dlouhou dobu může snadno docházet ke vsakování nebezpečných kontaminantů do sedimentárního pokryvu a při infiltraci srážek může následně nastat postup kontaminantů na hladinu podzemních vod. Provozovna žalobce se navíc nacházela v průmyslovém areálu, kde bylo lze očekávat změny využití přilehlých pozemků, jež zahrnují i zemní práce, které mohou mobilizovat zasáklé kontaminanty a umožnit jejich posun k hladině podzemních vod, a nebylo proto vůbec možné vyloučit přesun těchto kontaminantů a s ním spojení ohrožení podzemních vod. Kromě toho podloží v dané lokalitě je tvořeno hlinito – kamenitou kvartérní vrstvou, která rozhodně nepatří mezi nepropustná podloží, a to samé lze říci o hlubším podloží břidlic a křemenců ordoviku – ohrožení podzemních vod v místě je více než jisté. Zda k ohrožení podzemních vod dochází v průmyslové zóně nebo poblíž lesa, je prakticky bez významu. Respektive v průmyslové zóně, kde jen velice zřídka bude nepropustné podloží (stejně jako v daném případě), může být toto nebezpečí dokonce větší než ve volné krajině, kde se mohou nacházet jílovitá podloží.

[5] Podle žalovaného byla situace přesně zjištěna, v rozhodnutí dostatečně popsána a porušení právních předpisů bylo jednoznačně prokázáno. Odůvodnění stavu věci je

dostatečné pro posouzení deliktního jednání a jeho závažnosti. Jednoznačně prokázaná porušení právních předpisů by neměla zůstávat bez postihu jen pro přehnané formální nároky, jejichž hodnocení navíc závisí na značně subjektivním posouzení. Pokud je k uvedeným závěrům připočteno množství nebezpečných odpadů a doba, po kterou s nimi bylo v místě nakládáno, což žalovaný považuje za zcela zásadní pro udělení sankce a její výše, nelze než potvrdit sankci v plné výši.

[6] Pokud jde o konstatování soudu o nominální výši pokuty a její citelnosti pro žalobce, pak takový závěr nelze dle žalovaného učinit při znalosti poměrů v oblasti odpadového hospodářství. S ohledem na nákladnost odstranění nebezpečných odpadů a na množství odpadu, s nímž bylo v zařízení žalobce nakládáno, je výše uložené sankce naprosto zanedbatelná v porovnání se zisky generovanými nelegálním provozem skládky.

[7] Žalovaný závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobce se v poskytnuté lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Podstatou posuzované věci je odůvodnění výše pokuty a skutková zjištění, z nichž toto odůvodnění vycházelo. Podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí uvést 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. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu musí správní orgán v případě správního trestání v odůvodnění uvést, jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši a musí zohlednit a odůvodnit veškerá zákonem stanovená kritéria pro stanovení sankce, případně vyložit, proč určité kritérium v dané věci aplikovat nelze (rozsudky ze dne 31. 3. 2004, č. j. 5 A 154/2002 – 51, publikováno pod č. 773/2006 Sb. NSS, ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009 – 46, a ze dne 17. 8. 2010, č. j. 2 Afs 135/2009 – 97, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[12] V projednávaném případě je rozhodnutí žalovaného v části týkající se sankce velmi stručné, avšak jen proto jej nelze mít *a priori* za nepřezkoumatelné. Jednak je třeba mít na

paměti, že odůvodnění rozhodnutí o odvolání je přímým odrazem příslušné odvolací námitky žalobce, jednak nelze posuzovat rozhodnutí žalovaného izolovaně, nýbrž ve spojení s rozhodnutím inspekce. Odvolací námitka žalobce týkající se sankce byla přitom dosti obecná – žalobce namítal, že míra ohrožení životního prostředí byla inspekcí klasifikována velmi neurčitě a že odůvodnění takto vysoké sankce považuje za nedostatečné. V této souvislosti navrhl snížení uložené sankce na polovinu, což by dle jeho názoru odpovídalo míře ohrožení životního prostředí. Na tuto námitku žalovaný reagoval ve svém rozhodnutí tak, že „[n]*a rozdíl od odvolatele považuje odvolací orgán zdůvodnění výše pokuty za dostatečně podrobné a přesvědčivé. ČIŽP zhodnotila podrobně jak možné způsoby ohrožení životního prostředí v důsledku konstatovaného protiprávního stavu, tak i jeho dobu trvání a objem odpadů, které za tu dobu zařízením prošly.*“

[13] Z hlediska obsahu odvolací námitky odůvodnění rozhodnutí žalovaného podle názoru soudu obstojí a bližšího zdůvodňování nebylo třeba. Z hlediska zákonných a judikaturních požadavků na odůvodnění správní sankce však obstojí pouze tehdy, pokud byla uložená pokuta řádně a dostatečně odůvodněna již v rozhodnutí inspekce, o něž se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí opírá. Ostatně právě skutkový stav zjištěný inspekcí a na něj navazující odůvodnění sankce v rozhodnutí inspekce se setkaly s nesouhlasem městského soudu.

[14] Podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech uloží inspekce pokutu do výše 50.000.000 Kč fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno. V souladu s § 67 odst. 2 téhož zákona se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Zákon tak obsahuje výčet dvou hledisek, jež má vzít správní orgán v potaz při stanovení výše pokuty: k těmto hlediskům by se měl vyjádřit vždy. Vedle toho zákon ponechává správnímu orgánu na úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům dalším, v zákoně přímo neuvedeným, leč pro projednávaný případ významným (tak již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 12. 2001, č. j. 7 A 77/99 – 41, z novější judikatury viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 6 As 34/2008 – 54).

[15] Nejvyšší správní soud předesílá, že při posuzování rozhodnutí inspekce nemohl přihlédnout k argumentaci žalovaného obsažené v kasační stížnosti týkající se bližšího popisu ohrožení podzemních a povrchových vod: případné nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí totiž nelze nahrazovat v rámci podání v soudním přezkumném řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003 – 58). Tato doplňující argumentace žalovaného, která by nepochybně zvýšila přesvědčivost jeho rozhodnutí o odvolání, však nebyla v daném případě nezbytná a rozhodnutí inspekce ve vztahu k uložené pokutě obstojí i bez ní.

[16] Pokud jde o zjištění skutkového stavu, ze správního spisu je zřejmé, že dne 8. 2. 2007 provedla inspekce předem neohlášenou kontrolu inkriminované provozovny žalobce. Výsledky této kontroly jsou podrobně popsány v protokolu o kontrole. Inspekce si dále vyžádala evidenci nakládání s odpady, příslušná správní rozhodnutí týkající se nakládání s odpady a některé další listiny. V rámci odůvodnění pokuty inspekce definovala složku životního prostředí, která byla jednáním žalobce ohrožena – a to podzemní a

povrchové vody. Inspekce k tomu poukázala na to, že shromažďovací nádoby na odpad byly z větší části otevřeny a areál nebyl zastřešen, takže vše bylo vystaveno nepříznivým klimatickým podmínkám. Navíc byly nádoby umístěny buď na rostlém terénu, nebo na půdě zpevněné pouze betonovými panely, takže ke kontaminaci vod mohlo nepochybně dojít. Pokud jde o míru ohrožení životního prostředí, inspekce přihlédla k délce časového úseku, kdy k porušení zákona docházelo (tj. v roce 2006 a 2007 do provedení kontroly), k velkému množství odpadů přijímaných v provozovně (cca 6 000 tun) a k charakteru odpadů, který byl z naprosté většiny z kategorie nebezpečný (cca 5 700 tun), u kterého je každá nezákonná manipulace spojená s rizikem nepříznivého působení na životní prostředí. Jelikož v daném případě nebylo zjištěno poškození životního prostředí (pouze jeho ohrožení), inspekce se tímto kritériem blíže nezabývala. To sice v jejím rozhodnutí není výslovně uvedeno, nicméně to z něj vyplývá a absence této skutečnosti se nemohla nijak projevit na výši pokuty ve prospěch žalobce – případné zjištěné poškození životního prostředí by totiž nutně muselo vést ke zvýšení sankce. Inspekce dále přihlédla ke skutečnosti, že žalobce je podnikatelem v oblasti odpadového hospodářství (podle správního spisu dokonce vlastní koncesní listinu k nakládání s nebezpečnými odpady) a k tomu, že v průběhu páchání deliktu došlo ke změně právní úpravy spočívající ve zvýšení horní hranice pokuty z 10.000.000 na 50.000.000 Kč.

[17] Nejvyšší správní soud shrnuje, že inspekce na základě zjištěných skutečností definovala ohroženou složku životního prostředí a míru jejího ohrožení posoudila podle doby páchání deliktu, množství a charakteru odpadů. Přihlédla též k dalším skutečnostem, které se ve vztahu k žalobci jevily relevantními. Tato úvaha inspekce je dle názoru kasačního soudu vnitřně konzistentní a logická a zcela splňuje požadavky na odůvodnění výše uložené pokuty. Do takto provedené úvahy správního orgánu nepřísluší správnímu soudu zasahovat. Požadavky městského soudu na provedení geologického rozboru či bližší popis lokality by mohly mít zásadnější význam tehdy, kdy by bylo zjištěno poškození životního prostředí, nikoliv pouze jeho ohrožení. V projednávané věci by však byl vliv těchto skutečností na výši pokuty minimální, a závěr městského soudu o nedostatečně zjištěném skutkovém stavu a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného proto nebyl na místě. Odkaz městského soudu na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 9. 2008, č. j. 2 As 50/2008 – 66, není případný. V něm byl totiž kasační soud konfrontován se situací, kdy správní orgány při odůvodňování uložené pokuty ustaly na konstatování, že k poškození životního prostředí nedošlo, nicméně jeho ohrožení nelze vyloučit, aniž se jakkoliv blíže zabývaly ohroženými složkami životního prostředí a mírou jeho ohrožení. Jednalo se tedy o situaci zcela odlišnou od nyní projednávané věci.

[18] Pokud jde o konstatování městského soudu o nominální výši pokuty a její citelnosti pro žalobce, pak z podané žaloby je zřejmé, že žalobce otázku přiměřenosti pokuty nebo její likvidační charakter nenamítal a rovněž soud nežádal o moderaci pokuty. Tato úvaha městského soudu je proto ve vztahu k projednávané věci nadbytečná. Navíc není zřejmé, na základě jakých skutečností městský soud svůj závěr o citelnosti pokuty učinil.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 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 28. listopadu 2012

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu