



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci žalobce: **AGROTRADE, a. s. (dříve AGT INVEST, a. s.)**, se sídlem Praha 4, Lopatecká 13, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2006, č. j. 500/1530/50221/06, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2008, č. j. 8 Ca 8/2007 – 39,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2008, č. j. 8 Ca 8/2007 – 39 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 11. 2006, č. j. 500/1530/50221/06, kterým bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, č. j. 41/00H/060347206/06/FMK ze dne 30. 6. 2006 (dále jen „správní orgán I. stupně“). Tímto rozhodnutím byla stěžovateli ve smyslu ustanovení § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) uložena pokuta ve výši 70 000 Kč za porušení ustanovení § 12 odst. 2 citovaného zákona.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že městský soud při vydání napadeného rozsudku nevycházel ze zásady zákonnosti, neboť důkazy, které stěžovatel v žalobě napadl, hodnotil ve prospěch žalovaného, a stěžovatelem navržené důkazy neprovedl. Stěžovatel v této souvislosti plně odkázal na rozsáhlou žalobu. Železniční pražce na místě stavby byly použity v roce 2002, tedy v době, kdy tento materiál nebyl veden v zákoně o odpadech. Naopak byl a je běžně jako stavební materiál používán dodnes. Soud vycházel z ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech, dle kterého lze s odpady nakládat pouze v zařízeních, která jsou k tomu určena. Stavba byla provedena v roce 2002, tedy v době, kdy jakékoliv polemiky o tomto stavebním materiálu jako nebezpečném odpadu nebylo možno předvídat. Městský soud dle stěžovatele posuzoval stavebně technický stav zpětně, což nelze s ohledem na den zabudování tohoto materiálu do stavby a pozdější nepříznivý důsledek tvrdšího ustanovení zákona. Nebyl posouzen vlastní dopad na životní prostředí a ohrožení lidského zdraví, popřípadě limity znečišťování životního prostředí co do konkrétních úkonů, konkrétních mezí a limitů. Podle názoru stěžovatele nenastaly podmínky, pro které bylo možno věc posoudit jako poškozující zdraví nebo porušující limity poškození životního prostředí. Jakýkoliv negativní vliv na zdraví člověka nebo životní prostředí nebyl prokázán. Úvaha soudu se opírá jen o ustanovení zákona, které říká, že železniční pražce jsou zařazeny do kategorie nebezpečného odpadu. Soud dále s odkazem na § 12 odst. 2 zákona o odpadech dovodil, že zákon o odpadech ukládá povinnost uložit odpad pouze v souladu se zákonem a v případě zproštění odpovědnosti předložením certifikované osoby pro posuzování shody. Dále soud konstatoval, že stěžovatelem předložený doklad nesplňuje tyto požadavky. Stěžovatel je opačného názoru. Má za to, že znaleckým posudkem prof. Š. a vyjádřením LITOLAB spol. s r. o. zkušební laboratoře, byla prokázána u uvedeného materiálu shoda. Soud přistoupil administrativně k posuzování a dospěl k závěru, že stěžovatel neprokázal atestem certifikované osoby opak. Soud tak přechází důkaz stěžovatele a pouhým konstatováním, že se nejedná o certifikovanou osobu, znalecký posudek prof. Š. neuznal jako důkaz. Podle názoru stěžovatele soud porušil zásadu volného hodnocení důkazů a vyloučil důkaz z nepřipustného administrativního hlediska. Dle stěžovatele sám předpoklad, že pražce byly napouštěny karcinogenními látkami nelze použít. S ohledem na měření provedené ECOCHEM, a. s. a závěry této laboratoře je nutno zabývat se otázkou, jaké byly porušeny zákonné limity a zda došlo k takové skutečnosti, že byly narušeny životy osob a znečištěno životní prostředí. Hranice, která by toto zákonem stanovila, zde není. Soud přejal názor ČIŽP, který není nikterak podložen, a to, že došlo k výluhu do pozemku. K otázce jednání stěžovatele stran naplnění skutkové podstaty správního deliktu se soud nevyjádřil. Stavebník nevěděl a ani nemohl vědět, že se v roce 2004 stane tento stavební materiál vlivem zařazení do příslušné kategorie nebezpečným odpadem. V době použití pražců nešlo o jednání, které by naplňovalo skutkovou podstatu správního deliktu. Při řízení nebyl prokázán negativní vliv na zdraví osob a ohrožení životního prostředí. Nebyly překročeny zákonem stanovené limity. Soud dospěl k závěru, že byl porušen metodický pokyn MŽP uveřejněný ve Zpravodaji č. 8/1996. Hodnocení dopadu na život a zdraví byl tak porovnáván s dokumentem malé právní síly. Proto nemůže obstát hodnocení soudu o tom, že došlo k porušení zákona, na základě kterého může být udělena sankce. Stěžovatel navrhl rozsudek městského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 7. 8. 2008. Poukázal na skutečnost, že v období od osazení železničních pražců jakožto součástí plotu a uložení pokuty nedošlo k žádné změně právní úpravy týkající se zařazování odpadů daného druhu do příslušných kategorií a posuzování vlastností těchto odpadů. Argument stěžovatele o nepřipustné zpětné aplikaci právního předpisu je tak třeba odmítnout. Na předmětné železniční pražce bylo pohlíženo od počátku jako na odpad nebezpečný.

Argumentaci běžným využíváním vysloužilých železničních pražců jakožto stavebního materiálu je třeba odmítnout jako irelevantní. Stěžovatel v daném případě porušil ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech a naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona. Toto protiprávní jednání spočívalo již v samotném nakládání s odpady v zařízení, ve kterém není nakládání s odpady povoleno, tzn. již v pouhém umístění vyřazených pražců do plotu na pozemcích, které nejsou zařízením dle § 14 odst. 2 zákona. Otázka míry škodlivosti tohoto jednání, tj. otázka konkrétního obsahu škodlivých látek v pražcích, jakož i způsob a pronikání těchto látek do okolního prostředí, již představují kritérium podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech, rozhodné pro výši ukládané pokuty, nikoli však znak podmiňující samotné naplnění skutkové podstaty. Z ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech dále též vyplývá, že podmínkou nebezpečnosti protiprávního jednání nemusí být prokázání konkrétních již nastalých škodlivých následků (tj. míry poškození životního prostředí), ale že v některých případech stačí posouzení pouhé míry ohrožení životního prostředí. Z tohoto hlediska je tak v daném případě třeba považovat za dostačující samotné prokázání výskytu a stanovení množství potenciálně škodlivých organických látek jak v pražcích samotných, tak i v jejich bezprostředním okolí, a nikoli prokázání přímých škodlivých následků, působení těchto látek na lidské zdraví či životní prostředí. Žalovaný sdílí přesvědčení, že jak prof. Š. tak zkušební laboratoř LITOLAB, s. r. o. nedoložili příslušným způsobem skutečnost, že jsou autorizovanými osobami pro posuzování shody podle § 12 zákona č. 22/1997 Sb., a proto jejich zjištění a posudky nelze považovat za prohlášení o prokázání shody podle tohoto zákona a podle přílohy č. 3 nařízení vlády č. 163/2002 Sb. V tomto případě se tak nejedná o pouhý administrativní nedostatek, ale o nesplnění základní povinnosti požadované obecně závazným právním předpisem. Žalovaný navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Ze správního spisu vyplynulo, že správní orgán I. stupně dne 6. 6. 2006 zahájil se stěžovatelem správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že na lesním pozemku parc. č. 502/16 k. ú. Jevany, použil nebezpečný odpad kat. č. 17 02 01 * odpadní železniční/kolejové dřevěné pražce (cca 250ks) ke stavbě plotu. Dne 30. 6. 2006 vydal správní orgán rozhodnutí, jímž uložil stěžovateli ve smyslu ustanovení § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech pokutu ve výši 70 000 Kč. Ve výroku uvedl, že je pokuta konkrétně uložena za porušení povinnosti stanovené § 12 odst. 2 zákona o odpadech, kde je stanoveno, že lze s odpady nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena. „*Tuto povinnost porušil subjekt tím, že na lesním pozemku parc. č. 502/16 k. ú. Jevany, použil nebezpečný odpad kat. č. 17 02 01 O/N Dřevo-odpadní železniční/kolejové dřevěné pražce (cca 250ks) ke stavbě plotu.*“ Proti rozhodnutí o pokutě se stěžovatel odvolal. Na základě podaného odvolání bylo rozhodnutí změněno tak, že ve výroku rozhodnutí žalovaný vypustil výše citovanou větu a nahradil ji větou : „*Tuto povinnost účastník řízení porušil tím, že od roku 2002 využívá nebezpečný odpad katalogové číslo a název dle Katalogu odpadů č. 17 02 01 O/N Dřevo- odpadní železniční/kolejové dřevěné pražce v množství cca 250ks tak, že z nich postavil plot mezi pozemky p. č. 502/16 a 502/33 v k. ú. Jevany, aniž by bylo uvedené místo dle zákona o odpadech určeno k nakládání s odpadem.*“ Rozhodnutí o odvolání napadl stěžovatel žalobou, kterou městský soud kasační stížností napadeným rozsudkem zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Důvodnost přitom Nejvyšší správní soud neshledal v nesprávném posouzení právní otázky v intencích kasačních důvodů.

Nejvyšší správní soud se před zkoumáním věci sám musel nejprve vypořádat s případnými vadami, ke kterým je povinen přihlížet vždy z moci úřední. Nejvyšší správní soud totiž v souladu s § 109 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo

zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Dle ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

V projednávané věci shledal Nejvyšší správní soud nad rámec kasačních námitek stěžovatele napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť městský soud nepostupoval v souladu s ustanovením § 75 odst. 2 s. ř. s., které soudu přikazuje přezkoumat napadené výroky rozhodnutí v mezích všech řádně a včas uplatněných žalobních bodů.

Z hlavy páté Listiny základních práv a svobod vyplývá obecný požadavek, podle něhož jsou soudy povinny svá rozhodnutí řádně zdůvodnit. Absence řádného odůvodnění napadeného rozhodnutí vede k nepřezkoumatelnosti; takové rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (II. ÚS 686/02).

Dle Nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 7. 2003, sp. zn. IV. ÚS 40/03 „postup správního soudu, který nepřezkoumá rozhodnutí správního orgánu v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek, odporuje zásadám spravedlivého procesu.“ Obdobně judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp.zn. II. ÚS 242/02, když dovodil, že ze zásad spravedlivého procesu mimo jiné vyplývá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí odůvodnit, reagovat na uplatněné námítky a vysvětlit jejich případné odmítnutí.

Těmito zásadami se městský soud v projednávané věci neřídil a stěžovatelem žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumal v rozsahu všech uplatněných žalobních námitek.

Stěžovatel v žalobě předně namítal vady řízení (str. č. 5 žaloby). Tvrdil jak v žalobě tak i v odvolání, že žalovaný získal veškeré poznatky a důkazy v předmětném správním řízení z jiného řízení a že tento postup není dle stěžovatele v souladu se správním řádem. Žalovaný v tomto směru k námitkám uplatněným již v odvolání ve svém rozhodnutí argumentoval ustanovením § 50 odst. 1 správního řádu, jenž vyjmenovává, co může být důkazem ve správním řízení. Zdůraznil, že tímto důkazem mohou být taktéž skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů atd. Z tohoto důvodu žalovaný usoudil, že odvolací námítky stěžovatele ohledně způsobu získání důkazů v předmětném správním řízení nemohou obstát. S tímto závěrem vyjádřil stěžovatel v žalobě zásadní nesouhlas. Podle jeho názoru žalovaný ustanovení § 50 odst. 1 správního řádu vyložil extenzivně, když pojem skutečnosti známé orgánu z úřední činnosti vyložil tak, že pod něj zařadil veškeré poznatky k danému případu (místní šetření, odběry vzorků při místním šetření, jednání se zástupcem stěžovatele před zahájením správního řízení, předložení dokladů před zahájením správního řízení atd.). Tento postup stěžovatel v žalobě označil za nepřijatelný. Za naprosto nepřijatelné označil stěžovatel v žalobě tvrzení žalovaného o tom, že účast stěžovatele při odběrech vzorků nebyla nutná, když nebylo zasazeno do jeho vlastnických práv. Naopak podle stěžovatele za účelem dosažení maximální objektivity byla jeho účast na takovém šetření podstatná. Účelným postupem by dle stěžovatele bylo odebrat vzorky taktéž z pozemku sousedního. Stěžovatel v žalobě k výše uvedeným námitkám uzavřel, že shledává v předchozím řízení procesní vady a zkrácení na svých právech. Rozhodnutí žalovaného shledal taktéž nicotným.

K výše uvedeným konkrétně vzneseným námitkám se městský soud nevyjádřil.

Dále stěžovatel v žalobě namítal nesprávné právní posouzení. Zejména tvrdil, že v roce 2002 nebyly použité železniční pražce nebezpečným odpadem (str. 8 žaloby). Staly se jím až v roce 2004, kdy příloha k zákonu o odpadech stanovila, že bez znalosti obsahu nebezpečných látek, nelze pražce jako stavební materiál použít. Dále namítal, že využití pražců bylo v roce 2002 provedeno v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 zákona o odpadech a poukázal na skutečnost, že Městský úřad v Říčanech, odbor životního prostředí, dal dne 12. 9. 2005 souhlas s využitím železničních pražců jako odpadu pro stavbu plotu za podmínky, že nebude ohroženo lidské zdraví a životní prostředí. Současně vyžádal prokázat shodu dle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. Stěžovatel v žalobě namítal, že shodu v tomto případě prokázat nelze, neboť shoda se prokazuje pouze u stanovených výrobků a zde jde o druhotné využití materiálu.

Se shora uvedeného je zřejmé, že stěžovatel nesouhlasil s tím, že použité železniční pražce byly v roce jejich použití ke stavbě plotu odpadem nebezpečným. Tato námitka, jak je patrné ze žaloby, byla stěžejní. Stěžovatel brojil proti uložené pokutě, neboť se domníval, že v rozhodné době (rok 2002) nemohl naplnit skutkovou podstatu deliktu, za nějž mu byla uložena pokuta, protože použité pražce nebyly nebezpečným odpadem.

Městský soud k výše uvedené námitce naopak konstatoval, „že žalobce ve svém podání nerozporoval, že použité pražce jsou odpadem kategorie nebezpečný. Podával pouze, že do roku 2004 nebylo použití pražců jako stavebního materiálu vyloučeno, teprve roku 2004 pak jejich použití bylo podmíněno znalostí obsahu škodlivin.“

Mimo citací ustanovení § 12 odst. 2 a § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech pak k námitkám nesprávného posouzení městský soud uvedl, že železniční pražce jsou „odpadem, který lze zařadit do programu nebezpečných odpadů a nakládat s nimi odpovídajícím způsobem. Pokud by se žalobce chtěl zprostit této odpovědnosti, musel by postupovat dle § 6 odst. 4 citovaného zákona a prokázat, že odpad nebezpečné vlastnosti nemá, např. předložením certifikovaného osvědčení autorizované osoby pro posuzování shody dle § 12 zákona č. 22/1997 Sb. Takové osvědčení však žalobce nepředložil.“ Dále pak soud uzavřel, že stěžovatelem předložené posudky naopak prokázaly přítomnost látek, které činí odpad nebezpečným.

Městský soud, jak je patrné z odůvodnění jeho rozsudku, převzal bez dalšího závěry žalovaného a shodně s ním uzavřel, že stěžovatel shodu dle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, neprokázal a to i za situace, kdy součástí žalobní námitky bylo tvrzení stěžovatele, že v tomto případě shodu prokazovat nelze. K využití pražců dle § 11 zákona o odpadech ani k námitce stěžovatele, že v roce 2002 použité pražce nebyly odpadem nebezpečným, se městský soud konkrétně nevyjádřil.

Stěžovatel taktéž vznesl v žalobě námitku uplynutí subjektivní i objektivní lhůty pro uložení pokuty. V této souvislosti taktéž brojil proti závěru žalovaného o tom, že využívání předmětných železničních pražců je deliktem, jenž má trvající charakter. K jednorozhodné lhůtě, ve které je povinen správní orgán řízení zahájit v žalobě namítal, že podnět od PeadDr. M. o prošetření závadnosti plotu z pražců obdržel správní orgán dne 14. 7. 2004 a řízení zahájil až dne 9. 6. 2006. Správnímu orgánu nic nebránilo řízení po obdržení podnětu zahájit, a posléze ho přerušit do vyřízení předběžné otázky (rozhodnutí o tom, že pražce jsou odpadem). Správní orgán nekonal nic do 4. 10. 2005.

Městský soud se k této námitce vyjádřil na straně č. 8 rozsudku, kde bez bližšího odůvodnění uvedl, „že počátek subjektivní lhůty lze datovat 4. 10. 2005, tj. dnem, kdy se ČÍŽP dozvěděla, že pražce jsou odpadem a nikoli dnem 14. 7. 2004, kdy obdržela žádost od paní M.“

Ani v tomto případě nelze než uzavřít, že městský soud své povinnosti reagovat řádně a v plném rozsahu na žalobní námitky nedostal. Městský soud se omezil pouze na konstatování počátku běhu subjektivní lhůty, aniž by tento svůj závěr blíže odůvodnil a aniž by se vyjádřil k tvrzení stěžovatele, že počátek běhu lhůty je třeba posuzovat od dojití podání od paní M.

Nejvyšší správní soud tak došel k závěru, že výše uvedené vady způsobují nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a proto postupem podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V novém rozhodnutí je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Městský soud v dalším řízení přezkoumá rozhodnutí žalovaného v rozsahu všech uplatněných žalobních námitek.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. července 2009

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu