



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **PURUM s. r. o.**, Národní 961/25, Praha 1, zastoupeného Mgr. Ing. Zdeňkem Strnadem, advokátem se sídlem Mánesova 881/27, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2020, č. j. MZP/2020/500/1191, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2020, č. j. 11 A 104/2020 – 46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Jádrem nyní projednávané věci je posouzení přestupku podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, spáchaného porušením podmínek integrovaného povolení k provozu zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů (v 15 dílčích případech) dle § 16 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[2] Ve dnech 6. a 7. 11. 2018 Česká inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán I. stupně“ nebo „ČIŽP“) provedla kontrolu provozovny „Středisko nakládání s odpady v areálu ÚVR Mníšek pod Brdý“, kterou provozuje žalobce na základě integrovaného povolení vydaného dne 4. 11. 2014 Krajským úřadem Středočeského kraje. Správní orgán I. stupně sepsal dne 13. 5. 2019 protokol o kontrole, ve kterém konstatoval, že došlo k porušení ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci tím, že žalobce ne(s)plnil (porušil) závazné podmínky integrovaného povolení (označené jako: C. 1.2, C. 2.1, C. 3.1, C. 3.3, C. 4, C. 5, C. 7, C. 10, C. 11, C. 12, C. 14, C. 16, C. 20, H. 1 a H. 5).

[3] Porušení podmínek integrovaného povolení spočívalo předně v překročení maximální skladovací kapacity v jednotlivých částech zařízení pro ukládání odpadu ve více případech. Kromě toho žalobce umožnil stáčení i čerpání nebezpečných kapalných odpadů přímo z dopravních prostředků (cisteren) dovnitř umístěných nádrží či naopak pomocí provizorně nataženého potrubí vytvořeným průrazem ve zdi haly, takže manipuloval s tímto odpadem na nezabezpečeném rostlém terénu namísto vodohospodářsky zabezpečené ploše. Nebezpečný odpad (kovová rtuť) skladoval v rozporu s povolením po delší dobu. Jiný nebezpečný odpad (kaly z fyzikálně-chemického zpracování či azbest) skladoval v otevřených kontejnerech, takže jej vystavil působení a přímému vlivu atmosférických srážek s rizikem úniku těchto promísených látek do půdy. Porušení vydaného povolení bylo zjištěno i v tom, že žalobce skladoval nádoby či kontejnery znečištěné od zbytků nebezpečných látek na jiných místech, než kde bylo určeno. Žalobce nedodržel podmínky povolení i tak, že po významném překročení skladovací kapacity neprováděl odvoz, jiné využití či odstranění uložených odpadů. Konečně porušil i povinnost ohlásit příslušnému orgánu (ČIŽP) vznik havarijní situace (požár v zařízení).

[4] Správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 27. 2. 2020 uzavřel, že žalobce svým jednáním spáchal přešůpek podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci ve spojení s § 16 odst. 1 písm. a) téhož zákona, za který mu byla uložena podle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci pokuta ve výši 4.000.000 Kč. V podrobnostech k popisu skutku Nejvyšší správní soud odkazuje na výrok citovaného rozhodnutí.

[5] Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce odvolání, ve kterém zejména konstatoval, že nedošlo k přímému poškození životního prostředí a přijal opatření zamezující protiprávnímu stavu. Uloženou pokutu považoval za likvidační a domáhal se upuštění od uložení sankce.

[6] Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 8. 2020 odvolání zamítl a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně s odůvodněním, že náklady vynaložené na úpravy nedostatků (např. zaslepení otvoru ve zdi či vnitřní vestavba v hale Hard pro skladování rtuti) jsou nesouměřitelně nízké k výši sankce, přičemž upuštění od trestu v případě žalobce vylučuje znění § 38 odst. 1 zákona o integrované prevenci. Některá opatření nemohla ani vést k nápravě a stěžovatel porušil podmínky integrovaného povolení v patnácti případech, přičemž jako rozhodné pro výši sankce shledaly správní orgány překročení kapacity odpadového zařízení, které žalobce nepopírá. Okolnosti uváděné žalobcem nejsou polehčujícími okolnostmi stanovenými zákonem (jako polehčují okolnost správní orgán I. stupně zohlednil, že nedošlo k následkům na životním prostředí). Při stanovení výše sankce správní orgány přihledly k právě zmíněnému (enormnímu) překročení kapacity zařízení, ekonomickým poměrům žalobce, základnímu poslání sankce (preventivní a nápravná funkce trestu), povaze skladovaných odpadů (nebezpečný odpad) a opakovanému porušování závazných podmínek integrovaného povolení (právních předpisů).

[7] Žalobce se neztotožnil se závěry žalovaného a podal správní žalobu.

[8] Městský soud žalobu zamítl.

[9] V napadeném rozsudku zdůraznil, že žalobce plně nepochopil, že musí respektovat podmínky integrovaného povolení, přičemž uložení trestu za jejich nerespektování není přepjatým formalismem. Neexistence následků na životním prostředí není polehčující okolností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 188/2016 – 40). Správní orgány kromě toho, že správně aplikovaly tzv. absorpční zásadu při ukládání pokuty za vícečinný souběh správních deliktů, správně podřadily zjištěné skutkové okolnosti příslušným

právním ustanovením a v odůvodnění rozhodnutí se zabývaly i dalšími skutečnostmi, které měly ve věci vliv na úvahu o výši pokuty (zjištěné ekonomické parametry činnosti a poměrů žalobce či charakter protiprávního jednání). Soud se dále v obecnosti ztotožnil s vypořádáním odvolacích námitek a námitek vznesených žalobcem před vydáním rozhodnutí správního orgánu I. stupně (a to zejména k odůvodnění výše uložené sankce).

[10] Není totiž pochyb o tom, že žalobce porušil povinnost uvedenou v § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, která ukládá provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením (včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení). Každý provozovatel zařízení je povinen přizpůsobit svoji činnost aktuálně platným a účinným právním předpisům, tedy i zvážit, zda je na místě podání žádosti o změnu či doplnění vydaného integrovaného povolení, či zda má smysl za zpřísněných podmínek v činnosti vůbec pokračovat. V opačném případě se osoba podnikající v dané oblasti vystavuje nebezpečí citelného postihu za protiprávní jednání, které musí jednak zamezit v pokračování porušování právních předpisů, jednak musí být citelné, aby plnilo svoji výchovnou funkci. Jak vyplývá z odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, žalobce nebyl v posuzované věci sankcionován poprvé, proto bylo důvodně přihlédnuto k jeho deliktní minulosti jako k přitěžující okolnosti s dopadem na výši ukládané sankce.

[11] Závěrem městský soud připomněl judikaturu kasačního a Ústavního soudu k podmínkám přezkumu uložených správních sankcí a přiměřenosti jejich výše. V projednávané věci dospěl k závěru, že stanovená sankce vychází z posouzení individuálních okolností případu, je v souladu se zásadou legitimního očekávání.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[12] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, kterou omezil na výhrady proti uložené sankci (její zákonnosti a přezkoumatelnosti).

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že napadený rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, neboť z jeho odůvodnění není patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o skutečnostech pro věc podstatných, resp. jakým způsobem rozhodné skutečnosti posoudil, a především, jakým způsobem odůvodnil způsob uložení sankce, konkrétně zda k tomu došlo na základě absorpční nebo kumulační zásady (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, č. 133/2004 Sb. NSS). Z rozsudku není zřejmé, proč měla být aplikována právě absorpční zásada (k tomu uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 188/2016 – 40).

[14] Dále považuje rozsudek městského soudu za nezákonný, neboť soud nesprávně posoudil zákonnost sankce a nezohlednil jeho žalobní body. Zejména pominul, že § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci platil pouze do 30. 6. 2017, a to, že správní orgány v rozporu s § 39 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nepřihlédly k polehčujícím okolnostem (nulové následky na životním prostředí; provedení nápravných opatření, tedy omezení doby trvání protiprávního stavu; provozování zařízení v souladu s nařízením Evropské unie stran skladování rtuti; neexistence zařízení na trvalé uložení rtuti v ČR a nemožnost jejího vývozu do zahraničí; dosažená ztráta v roce 2019, jakož i majetkové poměry stěžovatele). Jak správní orgány, tak městský soud, v řízení o podané žalobě byly povinny přihlédnout ke skutečnostem, že stěžovatel nápravná opatření učinil, omezil tak dobu trvání protiprávního stavu a současně zamezil dalšímu ohrožování životního prostředí, a v žádném případě nemohly

být opomenuty, či dokonce označeny za nepodstatné. Nad rámec se stěžovatel řečnický táže, co jiného mohl se rtuť dělat, než si ji ponechat v zabezpečeném prostoru?

[15] Městský soud dále nesprávně uvedl, že stěžovatel nerozporoval uložení pokuty v zákonných mezích.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda v daném případě došlo ke splnění podmínek řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody a v řízení je řádně zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud proto posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Soud se nejprve zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Ten v rozsudku mimo jiné uvedl, že „[s]právní orgány ... správně aplikovaly tzv. absorpční zásadu při ukládání pokuty za vícečinný souběh správních deliktů...“. Správní orgány však ve svých rozhodnutích o absorpci, resp. absorpční zásadě, nehovoří. Městský soud tedy nad rámec rozhodnutí správních orgánů kvalifikoval trestání „souběhu správních deliktů“. Jeho úvaha v tomto směru je nepřesná. V projednávané věci vyplývá z výroku prvostupňového rozhodnutí jasně, že se stěžovatel dopustil jediného přestupku (spáchal jeden skutek naplňující znaky jediné skutkové podstaty) dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci ve spojení s § 16 odst. 1 písm. a) téhož zákona; nejde o spáchání více deliktů a není zde tudíž možnost zohlednit konkurující si výše sazeb a na věc použít absorpční či kumulační zásadu. Ta se uplatní pouze v případě, že správní orgán rozhoduje o více přestupcích, ať už spáchaných jedním skutkem či více skutky (srov. § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). O takový případ se zde nejedná.

[20] Stěžovatel ani nehovoří o hromadnosti či mnohosti spáchaných skutků. Stěžovatel rovněž nenamítal (v řízení před správními orgány či soudy), že žalovaný měl každé jednotlivé porušení podmínek (podmínky) stanovené integrovaným povolením vyhodnotit zvlášť (jako samostatný přestupek) a sankci uložit s použitím tzv. absorpční či kumulativní zásady, resp. že nesprávně použil jednu z těchto zásad. Z rozhodnutí správních orgánů (ostatně ani z rozsudku městského soudu) nevyplývá, že by byla použita zásada kumulační; přičemž použití absorpční zásady bez dalšího nepředstavuje vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí (správní orgány porušení podmínek integrovaného povolení posoudily jako přítěžující okolnost, resp. jako intenzivnější porušení zákonné podmínky).

[21] Ačkoliv tedy vyslovený názor o správnosti použití absorpční zásady (učiněný pravděpodobně ve vztahu k mnohosti porušení podmínek integrovaného plnění) nenalézá v odůvodnění rozsudku městského soudu bližší vysvětlení, nejde o vadu, která by měla vliv na jeho zákonnost, mimo jiné i z důvodu, že o použití absorpční či kumulační zásady nebyl v projednávané věci spor a tento závěr je ve vztahu k zákonnosti rozhodnutí žalovaného irelevantní (v rozhodnutí žádná z výše uvedených zásad nebyla aplikována, viz dále). Ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 188/2016 – 40, jímž argumentuje poněkud nepřiléhavě stěžovatel, nevyplývá, že by snad absence odůvodnění konkrétního závěru soudu

vždy vedla k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí a následnému kasačnímu zásahu, tedy i v případě, že vytýkaná vada není pro věc rozhodná (není způsobilá zvrátit závěry soudu).

[22] Vzhledem k tomu, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný, soud dále posoudil stěžovatelem tvrzené nezákonnosti.

[23] Správní orgány o věci rozhodovaly za platnosti a účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (srov. např. stranu 25 rozhodnutí správního orgánu I. stupně a stranu 7 či 11 rozhodnutí žalovaného). K odpovědnosti stěžovatele za přestupek použily zákon o integrované prevenci (znaky skutkové podstaty a možnost upuštění od uložení sankce) a zákon o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (hlediska pro ukládání sankce). Městský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. č. 1350/2007 Sb. NSS), přičemž ve svém rozhodnutí zmínil i soulad výše pokuty s již neúčinným zněním § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Ačkoliv městský soud v části svých úvah o souladu rozhodnutí žalovaného nesprávně vychází ze znění § 38 odst. 2 účinného do 30. 6. 2017, nejdou tyto proti závěrům správních orgánů, se kterými se ztotožnil, ani proti znění zákona o přestupcích a řízení o nich. Městský soud tak fakticky shledal soulad přezkoumávaného rozhodnutí jak s požadavky zákona o přestupcích a řízení o nich, tak i zákona o integrované prevenci. Nadto je nutné i přihlídnout k tomu, že § 38 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich vymezuje obdobné podmínky pro ukládání sankce jako § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci ve znění do 30. 6. 2017 (pouze jsou doplněny o další, jejichž případnou absenci v rozhodnutí správních orgánů však stěžovatel v řízení nenamítal). Nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost rozsudku.

[24] Stěžovatel považoval za polehčující okolnosti, které správní orgány (ani soud) nezohlednily, to, že jeho jednání nemělo žádné nepříznivé následky na životním prostředí; že provozoval zařízení v souladu s nařízením Evropské unie stran skladování rtuti; že v rozhodné době neexistovalo zařízení na trvalé uložení rtuti v ČR a nebylo ji možné vyvézt do zahraničí; že v roce 2019 byl ve ztrátě a správní orgány ani nepřihlédly k jeho majetkovým poměrům; že provedl nápravná opatření, tedy omezil dobu trvání protiprávního stavu.

[25] Stěžovatel byl podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením. Jedná se o činnost, která podléhá poměrně přísné regulaci. Vydávání integrovaných povolení slouží k prevenci a omezování znečištění životního prostředí u vybraných průmyslových a zemědělských činností (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 10 As 215/2015 – 40). Má-li být dosaženo účelu, pro který bylo integrované povolení vydáno, je nezbytné, aby byly dodržovány podmínky v něm stanovené. V případě jejich porušení je (stran otázky porušení integrovaného povolení) bezpředmětné zkoumat, zda a jaký vliv na životní prostředí porušení skutečně mělo. Je obvyklé, že deliktní právo chrání společenské vztahy, zájmy a hodnoty (právní statky) zejména před jejich porušováním. V případě cennějších statků je ochrana vyjádřena vznikem deliktní odpovědnosti „předsunuta“ do fáze jejich ohrožení, aniž by vznikl „poruchový“ následek v podobě škody či jiné újmy. Je tomu proto, že případně vzniklé újmy (zde na životním prostředí) bývají rozsáhlé, obtížně napravitelné a dlouhodobé.

[26] Podmínky integrovaného povolení tak vymezují, jakým způsobem lze zařízení provozovat, s předpokladem, že každé jednání v rozporu s takto stanovenými pravidly samo o sobě může vytvořit nebezpečnou situaci, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým následkům. Samotná existence nebezpečné situace [umožnění stáčení nebezpečných kapalných

odpadů; vystavení odpadů atmosférickým vlivům, manipulace s odpady mimo vodohospodářsky zabezpečenou plochu, překročení skladovací kapacity, nevhodné umístění znečištěných kontejnerů, nevhodné skladování kontejnerů s odpady (nad sebou) apod.], byť k faktickému vlivu na životní prostředí dojít nemusí, plně postačuje pro naplnění formální i materiální stránky správního deliktu podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Správní delikt podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci tak lze chápat jako správní delikt ohrožovací, a skutečnost, že nedošlo k následkům na životním prostředí, proto nelze bez dalšího vnímat jako polehčující okolnost (srov. bod [30] rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 188/2016 – 40), jak správně uvedl městský soud. Správní orgán I. stupně přesto uvedl (na straně 25 rozhodnutí), že nebylo zjištěno přímé poškození životního prostředí, a vyhodnotil tento fakt jako polehčující okolnost.

[27] Správní orgány, stejně jako městský soud, zdůraznily, že stěžovatel ve vztahu ke skladování rtuti porušil podmínky stanovené integrovaným povolením. K tomu dodaly, že stěžovatel o vlastní vůli přistoupil na podmínky stanovené integrovaným povolením (možnost jejich změny stěžovatel neinicioval). Na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit tvrzení stěžovatele, že postupoval v souladu s evropským právem a rtuti se fakticky nemohl „zbavit“. Stěžovatel si měl být již při převzetí rtuti vědom, že s jejím převzetím na něj dopadají podmínky integrovaného povolení (skladování rtuti po dobu maximálně 1 roku) a měl zvážit, zda těmto podmínkám je schopen dostát. Skutečnost, že obecně není zakázáno skladovat rtuť po dobu delší jednoho roku, zajisté není polehčující okolností ve vztahu k porušení předem stanovených podmínek provozu zařízení, které výše uvedené zapovídaly. Stěžovatel o problémech s tvrzenou nemožností se „zbavit“ skladované rtuti správní orgány neinformoval, aby bylo možné najít východisko a přihlídnout ke snaze stěžovatele projednávanou otázku vyřešit. Ostatně skladování rtuti po dobu více než jednoho roku bylo jen dílčím případem porušení závazných podmínek integrovaného povolení. I pokud by toto nebylo hodnoceno jako porušení závazné podmínky integrovaného povolení, jednalo se o pochybení, které na přiměřenost (zákonost) sankce nemělo zásadní vliv. Uložená pokuta by ani v takovém případě nebyla zjevně nepřiměřená (k tomu viz dále).

[28] Majetkové poměry stěžovatele (včetně jeho ztráty v roce 2019) také nelze považovat za polehčující okolnost. Jedná se o okolnosti (skutečnosti) významné pro určení individuální výše sankce (včetně požadavku na její nelikvidační/rdousící výši). V této souvislosti lze poukázat na znění § 39 odst. 1 a 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, který jednoznačně rozlišuje mezi majetkovými poměry pachatele a polehčujícími okolnostmi. Samotné majetkové poměry pachatele bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby uložený trest splnil svou funkci (své funkce) – preventivní, výchovnou, ochrannou, represivní a restorativní. K majetkovým poměrům stěžovatele přihlédl dostatečně již správní orgán I. stupně (srov. strana 26 rozhodnutí), přičemž jeho závěry potvrdil jak žalovaný (strana 12 a násl. rozhodnutí), tak i městský soud (bod [44] rozsudku). Stěžovatel v kasační stížnosti pak netvrdil, že výše pokuty je likvidační a k otázce majetkových poměrů v řízení (nad rámec zjištění z veřejných rejstříků) žádná rozhodná fakta ani nedoložil.

[29] Provedení nápravných opatření, na něž stěžovatel rovněž poukazoval, označily správní orgány zčásti jako irelevantní ve vztahu k možnému upuštění od potrestání, neboť uložení správního trestu vzhledem k nákladům na učiněná opatření (*prima facie*) nevedlo k nepřiměřené tvrdosti (uložené sankce). V této souvislosti je nutné poukázat i na § 16 odst. 1 písm. e) zákona o integrované prevenci, ve kterém se stanoví, že „[p]rovozovatel zařízení je povinen v případě porušení závazných podmínek provozu neprodleně přijmout opatření, která zajistí v nejkratší možné době nápravu stavu způsobeného porušením těchto podmínek“. Provedení nápravných opatření je zákonnou povinností, jejíž

nedodržení lze sankcionovat – v případě, že by provozovatel neprovedl nápravná opatření, dopouštěl by se (opakovaně) porušování podmínek stanovených zákonem či integrovaným povolením. Obdobné platí i ve vztahu k omezení doby trvání protiprávního stavu. Považovat jeho odstranění za „automatickou“ polehčující okolnost odůvodňující snad dokonce upuštění od uložení sankce zajisté nelze.

[30] Jde-li o samotné posouzení (ne)přiměřenosti, resp. (ne)zákonnosti, uložené sankce z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při jejím ukládání zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; č. 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; č. 299/2004 Sb.)].

[31] Při hodnocení zákonosti uložené sankce správními soudy není obecně dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Zákonost je posuzována ve světle dodržení všech rozhodných kritérií odpovídajících jak povaze a závažnosti posuzovaného deliktu, tak přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, v případě právnické osoby k povaze její činnosti. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ je do jisté míry nepřesné. Soudní řád správní dovoluje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy sice nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí pro nezákonnost, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Toto tzv. moderační právo dle § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudu upustit od uložení trestu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených (za splnění dalších podmínek), ale výlučně tehdy, navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a sankce tedy byla zjevně nepřiměřená.

[32] V projednávané věci správní orgány (jejichž závěry označil městský soud za zákonné) uložily stěžovateli sankci ve výši 4.000.000 Kč (v rozpětí zákonné sazby až do 10.000.000 Kč) zejména s ohledem na četnost porušení podmínek integrovaného povolení (viz odst. 2 výše) a opakované porušení částí uložených podmínek integrovaného povolení. K uložení sankce za přestupek dle § 37 odst. 4 zákon o integrované prevenci ve spojení s § 16 odst. 1 písm. a) by přitom postačoval jeden dílčí případ porušení podmínky stanovené integrovaným povolením (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 8 As 188/2016 – 40).

[33] Stěžovatel byl za obdobná porušení povinností v minulosti již postižen (viz dále), přesto nebyl udělenými sankcemi odrazen od dalšího porušování svých povinností, a dokonce (např. u překročení maximální kapacity zařízení) porušení předchozích povinností dosáhlo v projednávané věci vyšší intenzity (např. kapacita haly „Hard“ byla v minulosti překročena trojnásobně, nyní desetinásobně.) Významným překročením maximální kapacity zařízení byl stěžovatel při nakládání s nebezpečnými odpady značně zvýhodněn oproti ostatním provozovatelům obdobných zařízení. Právě překročení maximální kapacity zařízení považovaly správní orgány v projednávané věci pro vyšší sankce za stěžejní, čehož si byl stěžovatel vědom (srov. poslední odstavec na straně 15 odvolání). Uložená sankce kladla důraz na výchovnou, ale do jisté míry i represivní funkci trestání (zákonitě muselo dojít ke zvýšení sankce).

[34] Nejvyšší správní soud konstatuje, že sankce nebyla s ohledem na okolnosti projednávané věci zjevně nepřiměřená. Odůvodnění jejího uložení v rozhodnutích správních orgánů je dostatečně přesvědčivé a v úplnosti dává odpověď na otázky spjaté se zákonností (i co do její výše). Správně byl kladen důraz na to, že stěžovatel je profesionál, který dlouhodobě podniká v oblasti s vysokým rizikem nakládání s odpady. Jde o právnickou osobu provozující více zařízení pro tohoto druhu v rámci ČR, s dlouhou praxí. Jeho erudice by měla zahrnovat vysoké povědomí o povinnostech stanovených zákonem a specifikovaných v uděleném integrovaném povolení. Jde po právu o sféru přísně regulovanou, neboť je trvale přítomné riziko zásadního (a nevratného) poškození životního prostředí (nakládá převážně s odpadem kategorie „nebezpečný“ – azbest, rtuť apod.). V minulosti mu byly opakovaně uloženy pokuty, a to i ve výši 3.000.000 Kč. Stěžovateli byla (ve vztahu k jeho provozovně Mníšek) v roce 2017 pravomocně uložena pokuta ve výši 350.000 Kč za překročení maximální kapacity zařízení a porušení dalších podmínek integrovaného povolení. Namísto toho, aby stěžovatel přistoupil k nápravě, shledal správní orgán I. stupně v následujícím roce (v nyní posuzované věci) porušení stejné povinnosti, avšak vyšší intenzity (namísto trojnásobného překročení maximální kapacity došlo k desetinásobnému překročení maximální kapacity zařízení, namísto porušení integrovaného povolení v 9 dílčích případech, došlo k porušení v 15 dílčích případech).

[35] Správní orgány tedy zcela správně uložily pokutu, která odráží zvýšenou snahu o posílení výchovné a preventivní funkce trestání (odrazení pachatele od dalšího porušování povinností a přispění k jeho nápravě), resp. i zvýšení její represivní složky. Opakované porušování integrovaného povolení, násobně překročená maximální skladovací kapacita zařízení, jakož i navýšení dílčích případů porušení integrovaného povolení (jakož i jejich rozsah a druhová skladba) zcela jistě odůvodňují uložení sankce blízké se polovině zákonné sazby. Nelze přehlédnout ani skutečnost, že v daném případě nešlo o „obyčejnou sběrnou“, nýbrž o významné regionální zařízení s velkou kapacitou (okamžitá kapacita pro skladování činí 440 tun) pro sběr, výkup a úpravu zejména nebezpečných odpadů, s běžným odpadem se zde zachází okrajově. Právě proto tato činnost vyžaduje vysokou míru odpovědnosti při provozování s důrazem na bezpečnost z důvodů již uvedených (srov. zejména [24] shora).

[36] Násobné překročení maximální skladovací kapacity ve spojení s opakovaným porušováním podmínek integrovaného povolení při nakládání s nebezpečným (pro životní prostředí vysoce rizikovým) odpadem (byť i) v rozsahu nenapadeném stěžovatelem plně ospravedlňuje závěr městského soudu o tom, že uložena sankce nebyla zjevně nepřiměřená. To platí i v případě, že by všechny stěžovatelem vznesené okolnosti bylo možné považovat za polehčující okolnosti, resp. porušení povinností by nastalo v menším rozsahu - v nižším počtu dílčích případů porušení podmínek integrovaného povolení (k tomu i srov. bod [22] an. shora). Závěry rozsudku městského soudu, který akceptuje, že správní orgány místy označují polehčující okolnosti uváděné stěžovatelem za irelevantní (bez vlivu na zákonnost sankce), tedy ve světle kasačního přezkumu obstojí.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[38] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 téhož zákona. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů

řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2021

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu