

ORIGINAL



Toto rozhodnutí nabylo právní moci

dne:

VRCHNÍ SOUD V PRAZE

dne

ČESKÁ REPUBLIKA ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Vrchní soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Miloslava Šolína v právní věci žalobce Hrušovské chemické společnosti, spol. s r. o., Bohumínská 42, Ostrava - Hrušov, zastoupeného advokátem JUDr. Tomášem Dudou, Chemická 1, 709 03 Ostrava - Mariánské Hory, proti žalovanému Ministerstvu životního prostředí, Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 17. 3. 1995 čj. 177/882/008/A-20/94,

takto:

- I. **Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, územního odboru v Ostravě ze dne 17. 3. 1995 čj. 177/882/008/A-20/94 a rozhodnutí České inspekce životního prostředí (oblastní inspektorát Ostrava) ze dne 21. 2. 1995 zn. 9/OH/502/95 se zrušují.**
- II. **Věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- III. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho advokáta na nákladech řízení částku 1 390 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí v Ostravě ze dne 21. 2. 1995 byla žalobci uložena pokuta podle § 11 odst. 4 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech (dále „zákon o odpadech“). Žalovaný o odvolání rozhodl tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně změnil (zpřesněním výroku stran právní kvalifikace deliktu; výrok o pokutě zůstal nezměněn).

Žalobce včasnou žalobou brojí proti tomuto rozhodnutí a namítá zejména jeho právní pochybení. Poukazuje na to, že v dané věci, aby bylo napraveno pochybení předešlých rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, přejala Česká inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) beze zbytku dříve zjištěný skutkový stav a aniž by provedla vůbec nějaké šetření, vydala po zahájení správního řízení rozhodnutí ve věci samé. Smyslem takového rozhodnutí bylo

vydat právně bezchybné rozhodnutí i s uložením nápravného opatření, které ve dříve vydaných rozhodnutích chybělo vůbec. Dále žalobce s poukazem na § 12 odst. 1, zákona ČNR č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství namítl nedostatek věcné působnosti inspekce, neboť jako první zahájil správní řízení Magistrát města Ostravy - odbor ekologie. Žalobce se neztotožňuje ani s tím, že prý rozhodnutí je správné i proto, že předchozí řízení neskončila rozhodnutími ve věci samé.

Dále uvedl, že jeho závod je situován v ostravské aglomeraci s extrémními důlními vlivy, kde za několik desítek let došlo k poklesu povrchových partií o více než 10 metrů. Tento zdánlivý detail je podle žalobce zmíněn proto, že vytýkané uložení odpadu (elektrářenského popílku) mělo sloužit k zamýšlené rekultivaci prostoru skládky, postižené také poddolováním. Proto žalobce, než počal s návozem elektrářenského popílku, měl odvozeně zjištěn názor, respektive stanovisko Ministerstva životního prostředí, podle něhož lze takto použitý popílek možno posuzovat jako tzv. druhotnou surovinu ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o odpadech. V intencích zmíněného stanoviska ministerstva zajistil žalobce analýzu vodního výluhu pro posouzení vlivů na životní prostředí; ta prokázala hodnoty umožňující využití elektrářenského popílku.

Konečně žalobce vytýká nedodržení subjektivní lhůty dle § 12 odst. 1 zákona o odpadech. Tyto pochybnosti nevyvrátil ani žalovaný ve svém rozhodnutí. Žalobce má podle vlastního šetření za to, že subjektivní vědomost inspekce je staršího data než 23. 3. 1994, protože před tímto datem už jí byly poskytnuty veškeré informace dříve šetřené Magistrátem města Ostravy.

Žalovaný předložil správní spisy a ve svém vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. Vyslovil názor, že žalobce pouze opakuje v žalobě námitky, se kterými se již zabývalo napadené rozhodnutí. V řízení bylo prokázáno, že žalobce porušil § 3 odst. 3 zákona o odpadech, a to v rozsahu zcela mimořádném. Tuto okolnost žalobce nezpochybňuje, a legálnost svého konání nebyl schopen obhájit. Námitku o nedostatku věcné působnosti inspekce žalovaný odmítl s tím, že Magistrát města Ostravy zahájil řízení o uložení pokuty dne 23. 3. 1994. Inspekce byla přítomna šetření ve dnech 23. 3., 6. a 14. 4. 1994; teprve od tohoto data lze prokazatelně počítat běh subjektivní lhůty. Inspekce do řízení vedeného Magistrátem města Ostravy nezasahovala, byla však informována o konečném výsledku. Je povinna ve smyslu § 3 odst. 2, zákona č. 311/1991 Sb. uložit pokutu a nápravná opatření, pokud se tak už nestalo. Proto zahájila dne 10. 2. 1995 řízení o uložení pokuty za porušení § 3 odst. 3 zákona o odpadech.

Dále žalovaný uvedl, že nezjistil v odvolacím řízení, že by inspekce obdržela některé z podkladů již přede dnem 23. 3. 1994. Pokud žalobce tvrdí, že subjektivní vědomost prvoinstančního orgánu je staršího data než 23. 3. 1994, měl by tuto skutečnost doložit. Žalovaný pak zdůraznil, že každý kontrolní orgán jedná samostatně a vzájemná výměna protokolů či zápisu z kontrol se neprovádí, pokud nejsou oba orgány na místě současně. Na vědomí jsou zasílány pouze informace o zahájených řízeních a vydaná rozhodnutí.

Žalobce replikoval zejména tím, že vzhledem k stanovisku Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 1992 byl v dobré víře. Měl za to, že nakládal s druhotnou surovinou, nikoli s odpadem (a nadále setrval na své námitce o nedostatku věcné působnosti inspekce).

Ze správního spisu předloženého žalovaným vyplynuly následující rozhodné skutečnosti:

Dne 23. 3. 1994 byl sepsán zápis z jednání a místního šetření v závodě žalobce, které se uskutečnilo za přítomnosti pracovníků inspekce a Magistrátu města Ostravy. Předmětem kontroly bylo zajištění skládky chemických odpadů dle ustanovení nařízení vlády č. 513/1992 Sb. Při místním šetření bylo zjištěno, že v prostoru staré skládky je uloženo velké množství odpadů kategorie ZN kat. č. 31301. Odpady jsou na skládku dopravovány mimo jiné firmou TRUCK. Zápis je uzavřen tím, že na základě zjištěných skutečností zahájí odbor ekologie Magistrátu města Ostravy správní řízení ve věci porušení ustanovení zákona o odpadech.

Dne 6. 4. 1994 a 14. 4. 1994 se uskutečnila další jednání ve věci uložení pokuty žalobci za porušení povinností stanovených zákonem o odpadech za účasti pracovníka inspekce. Dne 10. 2. 1995 zahájila inspekce podle § 18 spr. ř. správní řízení o uložení pokuty a nápravných opatření pro porušení povinností stanovených zákonem o odpadech. V oznámení se mj. uvádí, že při následném místním šetření, z něhož byl pořízen protokol dne 14. 4. 1994, bylo zjištěno, že od kontroly provedené dne 23. 3. 1994 došlo k dalšímu návozu odpadu kat. č. 94502 (stabilizovaný kal) a dalšího odpadu, který nebylo možno identifikovat.

Žalobce se dne 17. 2. 1995 vyjádřil k zahájenému správnímu řízení. Uvedl, že podle jeho názoru nedošlo k porušení § 3 odst. 3 zákona o odpadech, neboť navážený popílek byl připraven jako materiál pro rekultivaci skládky v souladu s vypracovaným projektem. Podle vodního výluhu provedeného autorizovanou laboratoří je zařazen do třídy vyluhovatelnosti I. s limitními hodnotami I. a), což neodpovídá jeho zařazení jako odpad kat. č. 31301 a podporuje správnost jeho druhotného využití jako suroviny. Odpad, klasifikovaný jako stabilizovaný kal, byl navezen bez vědomí žalobce; ihned po zjištění této skutečnosti byla provedena technická opatření, která zabraňují neoprávněnému přístupu na uvedenou skládku. Z těchto důvodů žalobce navrhl, aby správní řízení bylo zastaveno, popřípadě aby jako podmínka ke sjednání nápravy bylo uloženo dokončení rekultivace podle vypracovaného projektu do 30. 6. 1996.

Rozhodnutím inspekce z 21. 2. 1995 byla žalobci uložena pokuta podle § 11 odst. 4 zákona o odpadech ve výši 500 000 Kč za porušení § 3 odst. 3 uvedeného zákona. Jako nápravná opatření bylo uloženo provést odtěžení všech odpadů uložených v prostoru staré skládky chemických odpadů v době po ukončení jejího provozu a jejich zneškodnění v souladu se zákonem o odpadech ve lhůtě do 6 měsíců od právní moci. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvedl, že v době navázení popílku nebyl projekt rekultivace staré skládky schválen ve stavebním řízení a využití popílku jako stavebního

materiálu nebylo projednáno s orgánem státní správy v odpadovém hospodářství.

O žalobcově odvolání rozhodl žalovaný naříkaným rozhodnutím tak, že prvé rozhodnutí změnil (rozšířil výrokovou větu s ponecháním výroku o výši sankce). V odůvodnění se ztotožnil s posouzením věci správním orgánem I. stupně a rovněž s výší vyměřené pokuty na maximální úrovni stanovené sazby, kterou považoval za odpovídající výjimečnosti případu. K otázce tzv. *litispendence* podle § 83 občanského soudního řádu žalovaný uvedl, že je toho názoru, že analogii uvedenou v odvolání nelze v řízení o pokutě a nápravných opatření při aplikaci zákona o odpadech použít. V § 14 zákona o odpadech je totiž uvedeno, že se na řízení podle tohoto zákona vztahují obecné předpisy o správním řízení, není-li výslovně stanoveno jinak. Správní řád otázku *litispendence* konkrétně neřeší. Odvolací orgán rovněž zmínil svoje rozhodnutí, jimiž zrušil rozhodnutí Magistrátu města Ostravy ve věci uložení pokuty žalobci za stejný skutek. Uvedl, z jakých důvodů došlo ke zrušení těchto rozhodnutí a zdůraznil, že obě rozhodnutí Magistrátu města Ostravy se zabývala zcela odlišnými právními důvody než napadené rozhodnutí inspekce.

Soud si dále vyžádal správní spis Magistrátu města Ostravy. Z něj vyplynulo:

Dne 23. 3. 1994 bylo zahájeno správní řízení dle § 18 spr. ř. ve věci uložení pokuty žalobci s poukazem na to, že dne 23. 3. 1994 provedly příslušné orgány státní správy v odpadovém hospodářství (Magistrát města Ostravy a inspekce) kontrolu dodržování ustanovení zákona o odpadech, přičemž bylo zjištěno, že v prostoru staré, ukončené skládky chemických odpadů je uloženo velké množství ZN odpadu kat. č. 31301 - popílek a prach. Dále bylo poukázáno na to, že žalobce porušil povinnosti stanovené v § 8 odst. 1 a 2, písm. a) a c) zákona o odpadech.

Rozhodnutím Magistrátu města Ostravy z 28. 7. 1994 čj. ek/249/2432/94 byla žalobci uložena pokuta dle § 11 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech ve výši 500 000 Kč za porušení § 8 odst. 1 uvedeného zákona, dále dle § 11 odst. 2 písm. d) ve výši 500 000 Kč za porušení § 8 odst. 2 písm. a) zákona a konečně dle § 11 odst. 1, písm. d) ve výši 150 000 Kč za porušení § 8 odst. 2, písm. c) zákona. Dalším rozhodnutím téhož správního orgánu z 28. 7. 1994 čj. ek/249/4448/94 byla žalobci udělena pokuta podle § 11 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech ve výši 3 500 000 Kč za porušení § 8 odst. 2 písm. c) uvedeného zákona. V obou rozhodnutích vyšel magistrát z toho, že v prostoru staré skládky chemických odpadů je ukládán ve velkém množství elektrárenský popílek (prostřednictvím různých dopravců).

K odvolání žalobce byla rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 12. 1994 obě rozhodnutí Magistrátu města Ostravy zrušena podle § 59 odst. 2 spr. ř. Z odůvodnění rozhodnutí ministerstva vyplývá, že ukládáním popílku na skládku byl ze strany žalobce zcela nepochybně porušen zákon o odpadech. Stran pokuty 3 500 000 Kč uvedlo ministerstvo, že tato pokuta má vztah jednoznačně k povinnostem provozovatele zařízení ke zneškodňování

odpadů ve smyslu § 8 zákona o odpadech, přičemž nebyl správním orgánem spolehlivě zjištěn přesný a úplný stav věci v souladu s § 32 spr. ř., spočívající v tomto případě v konstatování, že se jedná o provozování skládky. Pouze jednoznačný průkaz, že bylo provozováno zařízení ke zneškodňování odpadů, přitom zakládá možnost uložit pokutu podle § 11 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech. V případě pokuty uložené v celkové výši 1 150 000 Kč dospělo ministerstvo k závěru, že byla překročena jednoroční lhůta k uložení pokuty podle § 12 odst. 1 zákona o odpadech. Odvolací orgán vyšel z toho, že již dne 26. 7. 1993 proběhla kontrola pracovníky Magistrátu města Ostravy se zaměřením na kontrolu skládek u žalobce, kdy sice nebylo konstatováno porušení povinnosti, avšak současně je zřejmé, že informace o provádění rekultivace popílkem byla Magistrátu města Ostravy známa, byť ne blíže prověřována, takže po zahájení správního řízení dne 23. 3. 1994 (s doručením rozhodnutí účastníkům dne 5. 8. 1994) byla subjektivní lhůta překročena.

Žaloba je důvodná.

Pro rozhodování soudu je podstatné, že dvěma rozhodnutími Magistrátu města Ostravy ze dne 28. 7. 1994 byly žalobci za nedostatky kontrolou zjištěné uloženy celkem čtyři pokuty za porušení § 11 zákona o odpadech. Obě tato rozhodnutí pak byla podle § 59 odst. 2 spr. ř. (sic!: a contrario § 59 odst. 3 spr. ř.) zrušena Ministerstvem životního prostředí rozhodnutími z 2. 12. 1994.

Po právní moci těchto rozhodnutí zahájila správní řízení dne 10. 2. 1995 inspekce, a to na základě týchž poznatků (z kontroly provedené dne 23. 3. 1994 společně s Magistrátem města Ostravy) a uložila pokuty (z jiného právního důvodu); toto rozhodnutí bylo s menší změnou při formulaci části výroku rozhodnutí potvrzeno.

V rozsuzované věci tak jde o případ, kdy porušení povinností stanovených zákonem o odpadech bylo v též den zjištěno magistrátem i inspekcí. Řízení proto ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství, správně provedl Magistrát města Ostravy, který má postavení okresního úřadu. Ten sice žalobci uložil čtyři pokuty za porušení uvedených ustanovení zákona o odpadech, tato jeho rozhodnutí však byla zrušena žalovaným. Žalovaný v odůvodnění svých rozhodnutí sice konstatoval, že žalobce porušil povinnosti stanovené zákonem o odpadech, nicméně obě rozhodnutí orgánu I. stupně zrušil podle § 59 odst. 2 spr. ř. a věc nevrátil správnímu orgánu postupem podle § 59 odst. 3 spr. ř. k dalšímu řízení. Tím bylo správní řízení ve věci pravomocně skončeno (shodně, jako by tomu bylo u zastavení řízení podle § 30 spr. ř.).

Tento soud již několikrát v publikovaných rozhodnutích vyložil, že také v řízení před správními orgány platí obecná zásada klasického procesu „*ne bis in idem*“; lze ji dovodit z principu materiální právní moci. Ten v sobě zahrnuje i nezměnitelnost rozhodnutí, tj. nenarušitelnost vzniklých, změněných nebo zaniklých hmotněprávních subjektivních oprávnění a povinností. To platí bez ohledu na to, zda procesní předpis zakaz dvojího projednání téže věci explicitně stanoví (jako např. pro oblast civilního procesu § 104 odst. 1 a 159

odst. 3 o. s. ř.), nebo nikoli, přestože takový, třeba implicitní, příkaz zákonodárce lze i z ustanovení § 59 odst. 2 spr. ř. spolehlivě dovodit. (Srv. K tomu např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 12. 1993, čj. 6 A 146/92-24, Výběr rozhodnutí č. 44/1994 v časopise Správní právo).

Inspekce proto nepostupovala správně, když dne 10. 2. 1995 (po pravomocně skončeném řízení) zahájila správní řízení s žalobcem pro stejný skutek jako předtím Magistrát města Ostravy. Namítá-li tedy žalobce „*litispendenci*“ (překážku probíhajícího řízení), je třeba ji věcně pochopit tak, jak byla učiněna: totiž jako námitku, že tu je jiné řízení, vedené jiným orgánem, které brání tomu, aby inspekce o věci mohla jednat. Ostatně, zjistí-li soud *rem iudicatam*, musí k takové překážce přihlédnout z moci úřední, tedy vůbec i bez žalobní námitky.

Jde tu o to, že zrušením správního rozhodnutí ve věci správního deliktu odvolacím orgánem podle § 59 odst. 2 spr. ř. (aniž by tedy byla věc vrácena k dalšímu řízení), vyslovuje správní orgán názor, že důvod řízení odpadl. Takové rozhodnutí ve věci správních deliktů není rozhodnutím procesním, které by nemělo účinky pro věc samu - jak podle odůvodnění naříkaného rozhodnutí má za to žalovaný - ale je rozhodnutím o věci samé a - nabude-li právní moci - má za následek, že věc je rozhodnutá (*res iudicata*), a řízení o ní je skončeno. S ohledem na zákaz dvojího projednání téže věci pak žádný správní orgán nemůže vést správní řízení pro tentýž žalobcův skutek do té doby, dokud by pravomocné rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o zrušení rozhodnutí Magistrátu města Ostravy nebylo zákonem předpokládaným způsobem odstraněno (srv. např. § 62 nebo 65 spr. ř.); k tomu však nedošlo.

Proto je rozhodnutí o uložení pokuty žalobci, stejně jako rozhodnutí žalovaného o odvolání, nezákonné. Z těchto důvodů soud napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 250j odst. 2 o. s. ř.). S ohledem na uvedené posouzení věci se již soud nezabýval dalšími žalobními námitkami, které by na rozhodnutí soudu neměly vliv.

Se souhlasem účastníků řízení soud o věci rozhodl bez nařízení jednání [§ 250f odst. 1, písm. b) o. s. ř.].

Na nákladech řízení přiznal soud úspěšnému žalobci právo na jejich náhradu ve výši 1390 Kč, která se skládá z náhrady za tři úkony právní pomoci po 100 Kč [§ 16 odst. 1, písm. a) a c), § 14 tehdy platné vyhlášky č. 270/1990 Sb.] s příslušnými paušálními náhradami po 30 Kč (§ 19 cit. vyhlášky) a ze zaplaceného soudního poplatku v částce 1000 Kč, a uložil žalovanému tuto náhradu žalobci zaplatit k rukám jeho zástupce v obvyklé lhůtě (§ 250k odst. 1 a § 149 odst. 1 o. s. ř.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Praze 30. prosince 1998



JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu