

Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26.08.1996, sp. zn. 7 A 45/94, ECLI:CZ:VSPH:1996:7.A.45.1994.1

Číslo: 12/1997

Právní věta: Provozováním zařízení ke zneškodňování odpadů je ve smyslu ustanovení zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, pouze taková činnost, která se děje s úředním souhlasem, a provozovatelem uvedeného zařízení je jen fyzická či právnická osoba, které takový souhlas byl vydán. Tomu, kdo není v tomto smyslu provozovatelem zařízení ke zneškodňování odpadů, nelze ukládat povinnost platit poplatek za ukládání odpadů, ani pokutu za porušení povinností při provozování zařízení k zneškodňování odpadů. Tuto sankci nelze směřovat se sankcemi proti původcům odpadu. Při ukládání sankcí podle ustanovení zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, a podle zákona č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů, lze analogicky použít právní úpravu o ukládání sankcí podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, včetně úpravy ukládání sankcí při souběhu deliktů.

Soud: Vrchní soud v Praze

Datum rozhodnutí: 26.08.1996

Spisová značka: 7 A 45/94

Číslo rozhodnutí: 12

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Ochrana osobnosti

Předpisy: 238/1991 Sb. 62/1992 Sb. 200/1990 Sb. § 12 odst. 2

Druh:

Sbírkový text rozhodnutí:

Č. 12

Ochrana ovzduší

Provozováním zařízení ke zneškodňování odpadů je ve smyslu ustanovení zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, pouze taková činnost, která se děje s úředním souhlasem, a provozovatelem uvedeného zařízení je jen fyzická či právnická osoba, které takový souhlas byl vydán.

Tomu, kdo není v tomto smyslu provozovatelem zařízení ke zneškodnění odpadů, nelze ukládat povinnost platit poplatek za ukládání odpadů, ani pokutu za porušení povinností při provozování zařízení k zneškodňování odpadů. Tuto sankci nelze směřovat se sankcemi proti původcům odpadu.

Při ukládání sankcí podle ustanovení zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech a podle zákona č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů, lze analogicky použít právní úpravu o ukládání sankcí podle

zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, včetně úpravy ukládání sankcí při souběhu deliktů.

(Rozsudek Vrchního soudu v Praze z 26. 8. 1996, [7 A 45/94](#))

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí – oblastního inspektorátu v Brně ze dne 6. 10. 1993, byla obci O., v okrese V., uložena pokuta 35 000 Kč za porušení ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, a za porušení ustanovení § 3 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů. Současně s tímto rozhodnutím podle ustanovení § 12 zákona o odpadech byla uvedená obci uložena také nápravná opatření: 1) vést evidenci odpadů podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. g) zákona o odpadech a nařízení vlády č. 521/1991 Sb., o vedení evidence odpadů, 2) uvést skládku do právního stavu v souladu s platnými předpisy, tj. souhlas k provozu skládky, přepracování provozního řádu a souhlas s provozním řádem skládky, stanovení zvláštních podmínek pro provoz skládky, a 3) v návaznosti na ukončení provozování skládky zajistit vypracování a schválení projektové dokumentace k rekultivaci skládky a její provedení v souladu s dalším záměrem využití území.

Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 1993 bylo odvolání zamítnuto a výrok napadeného rozhodnutí v části týkající se nápravných opatření změněn tak, že obci O. bylo uloženo, aby 1) vedla evidenci odpadů podle § 5 odst. 1 písm. g) zákona o odpadech a nařízení vlády č. 521/1991 Sb., o vedení evidence odpadů, 2) uvedla skládku do právního stavu v souladu s platnými předpisy, tj. souhlas s provozním řádem skládky a 3) v návaznosti na ukončení provozování skládky zajistila vypracování a schválení projektové dokumentace k rekultivaci skládky a její provedení v souladu s dalším záměrem využití území.

Žalující obec O. se domáhala žalobou zrušení tohoto rozhodnutí a zároveň i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s tím, že provoz skládky domovního odpadu započal v sedmdesátých letech bývalý MNV v O. a i po změnách v r. 1989 zůstala skládka v provozu, poněvadž šlo o jediné místo, na které mohl být domovní odpad ukládán do prostoru u cihelny, který je třeba zavést a poté rekultivovat. Podle žalobce využití vyčerpaného prostoru po vytěžení cihlářské hlíny pro účely skládky neovlivnilo negativně životní prostředí. Podáními ze dne 21. 7. 1992 a 9. 6. 1993 žalobce opakovaně požádal Okresní úřad ve V. o souhlas k provozování skládky a o souhlas k vydání provozního řádu skládky a ke stanovení zvláštních podmínek. Řízení o těchto podáních bylo Okresním úřadem ve V. přerušeno rozhodnutím ze dne 31. 8. 1993 s tím, že nebylo mimo jiné předloženo územní rozhodnutí a stavební povolení. Žalobce namítá, že tyto doklady nemohl předložit, jelikož jejich vydání stavební úřad odmítl, neboť k pozemku byl uplatněn oprávněnými osobami nárok podle zákona č. 229/1991 Sb., a pokud je mu známo, koncem roku 1993 byl tento nárok uspokojen. I když ve správním řízení žalobce tuto námitku uplatnil, nebylo k ní přihlédnuto. Žalobce poukazuje na neřešitelnost případu. Přitom podle jeho názoru právní předpisy na podobné případy pamatují. Podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. b), c), e) a f) zákona č. 238/1991 Sb. příslušný orgán státní správy stanoví rozhodnutím na nezbytnou dobu, nejdéle na dobu 5 let, podmínky provozovatelů skládky, kteří nemohou splnit povinnosti zákonem předepsané. Jestliže správní orgán rozhodl o peněžitě sankci a stanovil podmínky, které žalobce nemůže splnit, jde z jeho strany o nezákonný postup správního orgánu.

Žalované ministerstvo ve svém vyjádření k žalobě uvedlo, že v průběhu správního řízení bylo jednoznačně prokázáno, že došlo k porušení povinností stanovených provozovateli zařízení k zneškodňování odpadů zákonem č. 238/1991 Sb., o odpadech, a dalšími právními předpisy upravujícími odpadové hospodářství. Tím, že obec O. nesplnila stanovené povinnosti, nemůže uložení pokuty považovat za nezákonné jednání správních orgánů a tuto skutečnost posuzovat jako zkrácení na svých právech. Není věcí odvolacího orgánu, aby se zabýval finanční situací žalobce. Odvolací orgán se nemůže ztotožnit s názorem žalobce, že ukládáním komunálního odpadu nedošlo k ohrožení životního prostředí, neboť z kontrolní činnosti prováděné pracovníky Ministerstva životního prostředí

je žalovanému známo, že na těchto skládkách jsou všechny druhy odpadů, a to i kategorie N a ZN (nebezpečné a značně nebezpečné). Jestliže má být posuzován právní stav skládky, je nutno se zabývat stavem před účinností zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, v souvislosti s dalšími právními předpisy; je nutno posuzovat tento právní vztah v souvislosti se stavebním zákonem a předpisy s ním souvisejícími. Pokud by prostor k ukládání odpadů (skládka) splňoval náležitosti stanovené právními předpisy před účinností zákona č. 238/1991 Sb., mohlo by se stát, že v důsledku nové právní úpravy by došlo k nesouladu stávajícího stavu se stavem uvedeným v pozdější úpravě. Tuto skutečnost má na zřeteli ustanovení § 15 zákona č. 238/1991 Sb., které stanoví, že v takovém případě správní orgán státní správy stanoví rozhodnutím na nezbytnou dobu zvláštní podmínky. Toto ustanovení má na zřeteli "skládku", která se bude i nadále používat za platnosti nových právních předpisů a bude uvedena do souladu s touto právní úpravou. Proto Okresní úřad ve V. nevydal potřebný souhlas ke stanovení zvláštních podmínek a k provoznímu řádu. Tím, že pozemek byl vrácen v restituci původnímu vlastníkov, došlo i ke změně současného právního stavu, který musí obec řešit spolu s vlastníkem pozemku, na němž skládka je.

V souvislosti se stanovením zvláštních podmínek je podle žalovaného třeba postavení žalobce posuzovat podle ustanovení § 8 zákona č. 238/1991 Sb., nikoli podle ustanovení § 5 téhož zákona. Tím, že právní stav skládky není v souladu s platnou právní úpravou, nelze tvrdit, že v postupu správního orgánu lze spatřovat nezákonnost, protože správní orgán neumožnil legalizaci skládky domovního odpadu vytvořením mimořádných podmínek, ač tak učinit bylo jeho povinností. Jestliže žalobce nesplnil všechny potřebné náležitosti a nepředložil doklady, na jejichž základě by správní orgán mohl vydat na nezbytnou dobu zvláštní podmínky, pak správní orgán zcela po právu nevydal žádné rozhodnutí.

Podle protokolu ze dne 7. 6. 1993 provedla Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát v B., prověrku životního prostředí na "skládce u cihelny", jihovýchodně od obce O. V tomto protokolu je mimo jiné uvedeno, že na skládku je ukládán netříděný domovní odpad, popel z uhlí, stavební drť, výkopová zemina, odpad rostlinného původu, plastové obaly, pneumatiky, objemový odpad atd. V závěru protokolu je konstatováno, že skládka je provozována obcí O. podle provozního řádu (o jehož odsouhlasení bylo požádáno 21. 7. 1992 a souhlas dosud nebyl vydán), bez územního rozhodnutí, bez souhlasu Okresního úřadu, referátu životního prostředí, ve V. k provozu zařízení ke zneškodňování odpadů bez stanovení zvláštních podmínek. Nebylo provedeno oznámení České inspekci životního prostředí, nebyla zaplácena záloha za uložení odpadů a nebylo zasláno oznámení za uložení odpadů za rok 1992.

Přípisem České inspekce životního prostředí, inspektorátu v B., ze dne 25. 8. 1993 byl žalobce vyrozuměn o zahájení správního řízení ve věci uložení pokuty podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, a podle ustanovení § 3 odst. 5 zákona č. 62/1992 Sb.

Žalující obec O. ve vyjádření k zahájenému správnímu řízení uvedla, že skládka vznikla spontánně v roce 1976 po zastavení provozu v místní cihelně. Skládka je udržována v dobrém technickém stavu a je provozována podle schváleného programu odpadového hospodářství obce. Životnost skládky je do roku 1996 a její část je již skryta zeminou. Kovový odpad je vytrídován. Povolení k provozování skládky Okresním úřadem ve V. nemůže obec dosáhnout, neboť není schopna předložit potřebné doklady, např. územní rozhodnutí a stavební povolení, když skládka leží na pozemcích, které jsou předmětem restitučního nároku. Řízení o vydání souhlasu s provozováním skládky je přerušeno. Obecní úřad je ve svízelné situaci a není v jeho možnostech příčiny této situace odstranit.

Ve správním spise je dále založena kopie rozhodnutí Okresního úřadu, referátu životního prostředí, ve V. ze dne 8. 12. 1992, jímž byl schválen program odpadového hospodářství obce O., kopie žádosti, již Obecní úřad v O. žádá Okresní úřad, referát životního prostředí, ve V. o vydání zvláštních podmínek k provozování skládky, a kopie rozhodnutí Okresního úřadu, referátu životního prostředí,

ve V. ze dne 31. 8. 1993, jímž bylo přerušeno správní řízení o udělení souhlasu k provozování skládky, k vydání provozního řádu skládky a stanovení zvláštních podmínek k provozu skládky.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze 6. 10. 1993 byla žalobci uložena pokuta. V důvodech správní orgán uvedl, že při prověrkách nakládání s odpady v objektu skládky bylo zjištěno, že žalobce zneškodňuje odpady bez povolení příslušného orgánu státní správy a samostatně nevypočítal poplatek a neoznámil inspekci písemně tento výpočet a dále nezaplatil poplatek podle vlastního výpočtu zálohově ve čtvrtletních splátkách. Při zvažování výše pokuty bylo přihlédnuto k problému uplatnění restitučního nároku a k tomu, že nedošlo k závažnému ohrožení zdraví lidí a životního prostředí.

Proti tomuto rozhodnutí podala obec O. odvolání, v němž uplatnila podobné námitky jako v žalobě.

Žalované ministerstvo odvolání obce O. zamítlo, změnilo část výroku týkající se nápravných opatření a ve zbývajících částech výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdilo.

K odůvodnění svého rozhodnutí uvedené ministerstvo uvedlo, že žalobce podle provedené prověrky skládky u cihelny provozuje tuto skládku, která neodpovídá po technické stránce zabezpečení současné právní úpravě, bez souhlasu Okresního úřadu ve V. k provozu zařízení ke zneškodňování odpadů, bez stanovení zvláštních podmínek a dále, že žalobce nesplnil svou poplatkovou povinnost podle zákona č. 62/1992 Sb. Pokud v mezidobí žalobce splnil nápravná opatření, uložená Českou inspekcí životního prostředí v B., jde o nápravu protiprávního stavu. Přes tuto skutečnost nebylo prokázáno, že nedošlo k porušení právních norem, za které byla uložena pokuta. Odvolací orgán nemohl pokutu prominout, neboť mu toto právo ze zákona nepřísluší. Výše pokuty byla uložena ve spodní hranici, neboť nedošlo k ohrožení zdraví lidí a ke škodám na životním prostředí.

Vrchní soud v Praze přezkoumal rozhodnutí žalovaného v rozsahu, v jakém bylo žalobou napadeno (§ 249 odst. 2 o. s. ř.), a protože ve věci šlo o posouzení právní otázky, rozhodl bez jednání (§ 250f o. s. ř.). Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 12. 1993 bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Žádnému z účastníků nebylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

Z odůvodnění:

Soud se v první řadě zabýval otázkou, zda žalobce provozoval zařízení ke zneškodňování odpadů, "skládku u cihelny" (zda byl provozovatelem tohoto zařízení), a zda porušil ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb. a § 3 odst. 1 a 3 zákona č. 62/1992 Sb. a zda tak byly dány podmínky pro uložení tomu odpovídajících pokut podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 238/1991 Sb. a § 3 odst. 5 zákona č. 62/1992 Sb.

Podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb. k provozování zařízení ke zneškodňování odpadů je třeba souhlasu příslušného orgánu státní správy. To považuje soud za podstatné a dovozuje z toho, že "provozováním" je pouze taková činnost, která se děje s úředním souhlasem, a provozovatelem je jen fyzická či právnická osoba, které takový souhlas byl vydán.

Správnost této úvahy je zřejmá již ze zákonného textu samotného. V ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 238/1991 Sb. jsou uvedeny povinnosti provozovatelů při provozování těchto zařízení (např. zneškodňovat odpady podle odsouhlaseného provozního řádu, zveřejňovat seznam druhů odpadů, k jejichž zneškodňování je provozovatel oprávněn apod.). Z obsahu těchto povinností je dostatečně zřejmé, že je lze požadovat jen na tom, kdo souhlas k provozování má, nikoli, stručně řešeno, na původci nepovolené (černé) skládky; to by vedlo k tomu, že původce "černé" skládky by mohl být pokutován za to, že nezveřejnil seznam druhů odpadů (§ 11 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech).

Stejně tak z ustanovení § 9 odst. 2 plyne, že zakázat provoz zařízení ke zneškodňování odpadů lze jen tomu, komu byl povolen. Nebyl-li povolen, nesmí být takové zařízení vůbec provozováno (zákaz plyne z logického argumentu a contrario), a pokud by byl provoz zakazován, vedlo by to k závěru, že až do zákazu je provoz dovolen. V takových případech nastupuje bez dalšího sankce.

Proto také zákon nevymezuje pojmy “zařízení ke zneškodňování odpadů”, “provozování” či “provozovatel” tohoto zařízení (v souladu s tím, co je uvedeno, by to ostatně bylo superfluum, neboť zařízením je jen to, s čím správní orgán vyslovil souhlas, a provozovatelem je ten, kdo byl adresátem takového souhlasu).

Jestliže tedy žalobce na “skládku u cihelny” umisťoval odpady bez potřebného souhlasu, nešlo o provozování zařízení ke zneškodňování odpadů, protože taková činnost vyžadovala úřední souhlas, který žalobce neměl. Není proto pro rozhodnutí podstatné, že žalobce požádal Okresní úřad ve V. o souhlas k provozování skládky a k vydání provozního řádu skládky a že tento správní orgán řízení přerušil, ani z jakých důvodů se tak stalo. Podstatná není ani skutečnost, že Okresní úřad, referát životního prostředí, ve V. schválil žalobci program odpadového hospodářství obce do 31. 8. 1997, neboť zpracovaný program se týká žalobce jako původce odpadu, nikoli provozovatele zařízení ke zneškodňování odpadů.

Námítkám žalobce, které vznesl v tomto směru, nelze proto přisvědčit.

Žalobou napadené rozhodnutí však nemůže obstát z jiného důvodu. Jestliže totiž pro nedostatek souhlasu podle ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb. nebyl žalobce vůbec oprávněn provozovat zařízení ke zneškodňování odpadů (“skládku u cihelny”), nelze mu vytýkat, že současně měl právní povinnost oznámit výpočet poplatku za rok 1992 podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů a za nezaplacení zálohy na poplatek podle odstavce 3 citovaného ustanovení. Povinnost platit poplatek za ukládání odpadů má podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 62/1992 Sb. provozovatel skládky. Jestliže žalobce nebyl provozovatelem skládky, nelze mu uložit pokutu za porušení povinnosti, která tu ve skutečnosti nebyla. Již tato skutečnost (uložení pokuty za porušení povinnosti, která tu ve skutečnosti nebyla) by plně odůvodnila zrušení napadeného rozhodnutí.

Rozhodnutí by však nemohlo obstát ani v případě, pokud by se žalobce dopustil obou uvedených správních deliktů, a to proto, že žalované ministerstvo pochybilo při právním posouzení souběhu obou deliktů.

Zákon č. 238/1991 Sb. (stejně jako řada dalších zákonů umožňujících uložit pokutu za správní delikt) neupravuje, jak má správní orgán postupovat v případě, že jedno jednání či opomenutí právnické či fyzické osoby naplňuje zároveň skutkovou podstatu více deliktů současně (právní teorie tu hovoří o jednočinném souběhu). Jinak řečeno, zda za situace, kdy u všech těchto deliktů je dána příslušnost jediného správního orgánu a je o nich rozhodováno jediným rozhodnutím, má být uložena za každý správní delikt samostatná pokuta, nebo má být uložena sice jediná pokuta, která je součtem jednotlivých “dílků” pokut za každý z těchto deliktů, anebo je možno uložit pouze jedinou pokutu v rámci zákonného rozpětí stanoveného pro jeden z těchto deliktů.

Při nedostatku zákonné úpravy v těchto zákonech (v projednávané věci v zákoně č. 238/1991 Sb. a zákoně č. 62/1992 Sb.) nezbyvá, než podle obecně přijímaných pravidel výkladu právních předpisů použít per analogiam legis právní úpravu, která je řešené problematice v oblasti ukládání sankcí za správní delikty nejbližší. Touto nejbližší úpravou analogicky použitelnou je ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Podle tohoto ustanovení se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný.

Ve svých důsledcích to znamená, že správní orgán v uvedeném případě "vysloví vinu" za všechny sbíhající se delikty, ale sankci (pokutu) uloží ve výměře ustanovení vztahujícího se na ten ze sbíhajících se správních deliktů, který je nejprísněji postižitelný (a pokud u sbíhajících se správních deliktů je stanovena sankce shodná, uloží jedinou sankci ve výměře podle některého z nich). Při úvaze o konkrétní výši sankce v rámci rozpětí pak přihlíží k tomu, že jednáním či opomenutím byla naplněna skutková podstata více deliktů, přičemž tato skutečnost obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí (zásada absorpční).

Není tedy možné stanovit pokuty za jednotlivé delikty a výslednou (celkovou) pokutu rovnající se součtu "dílčích" pokut podle kumulativní zásady. Takovýto postup by v krajním případě znamenal, že by za jediné protiprávní jednání bylo možné uložit i sankci několikanásobně přesahující zákonem stanovenou horní hranici. Použití kumulativní metody je našemu právnímu řádu (na rozdíl od právních řádů některých jiných států) vůbec cizí; stejně tak ve správním trestání nepřichází bez výslovného zákonného poukazu v úvahu použití zásady, kdy se sankce vyměřuje podle sazby za nejprísnější sbíhající se delikt a horní hranice jeho sankce se zvyšuje.

Ze všech těchto důvodů proto soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil, a to v celém rozsahu. Zrušit pouze část rozhodnutí je možné jen tehdy, je-li tato část oddělitelná. Tak tomu v dané věci není. Jestliže totiž, jak dovozeno, za jediné jednání (skutek) žalobce bylo možno uložit pouze jedinou pokutu, tvoří rozhodnutí jediný celek, z něhož nelze nic vyjímát. Nelze mít ostatně za to, že by žalovaný, pokud by v původním řízení postupoval v souladu s právním názorem, jímž jej soud tímto rozsudkem váže (zásada absorpční), dospěl ke stejnému závěru o výši pokuty jako v části rozhodnutí, které se opíralo o právní názor jiný (o zásadu kumulativní).