



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **A.K.U.P.I., spol. s r. o.**, se sídlem Pražská tř. 2237, České Budějovice, zastoupen Mgr. Pavlem Slabým, advokátem se sídlem Riegrova 2668/6c, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. ledna 2007, č. j. 6 Ca 279/2005 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. ledna 2007, č. j. 6 Ca 279/2005 – 48, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. ledna 2007, č. j. 6 Ca 279/2005 – 48, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen “stěžovatel”) proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen ministerstvo“) ze dne 22. 9. 2005, č. j. 510/979/05 – O 25/05 Dv., kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu v Českých Budějovicích ze dne 19. 5. 2005, č. j. 6/OH/04031/05/Vy-636, jímž byla uložena stěžovateli pokuta podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen “zákon o odpadech”) ve výši 850 000 Kč za porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech, které spočívalo v nakládání s nebezpečným odpadem (zeminou znečištěnou ropnými látkami) v zařízení, ve

kterém není nakládání s odpady povoleno. Městský soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že zeminu nelze považovat za odpad a shledal za prokázané, že stěžovatel převzal kontaminovanou zeminu k její další úpravě. Škodlivost pro životní prostředí je u kontaminované zeminy objektivní a vůle nakládat s ní subjektivní stránkou jeho charakteru. Za nakládání se považuje i úprava odpadu. Do doby dalšího využití je kontaminovaná zemina odpadem. Stěžovatel naplnil znaky činnosti podle § 3 a 4 zákona o odpadech a nakládal s odpadem a není podstatné, zda převzal zeminu do svého vlastnictví. Pokud v rámci svého podnikání stěžovatel zeminu převzal, bylo jeho povinností nakládat s ní podle zákona o odpadech a ten upravuje odpovědnost nakladatele bez ohledu na smluvní ujednání s původcem odpadu.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti, shodně jako v odvolání, stěžovatel především namítal nedostatek věcné příslušnosti správního orgánu I. stupně, protože nenakládal s odpadem podle § 3 zákona o odpadech a věc nespádala do kompetence jmenovaného správního orgánu ani do působnosti zákona o odpadech. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, že převzal dekontaminovanou zeminu jako odpad a s tím, že odpad je charakterizován jednak objektivní škodlivostí věci, jednak subjektivním přístupem vlastníka a jeho vůlí nakládat s věcí jako odpadem. Stěžovatel poukázal na znění § 3 zákona o odpadech, podle kterého je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k zákonu. Z toho stěžovatel dovozuje, že o odpad se jedná jediné tehdy, kdy jsou splněny dvě podmínky. Musí existovat osoba, která se zbavuje nebo má úmysl se zbavovat movité věci, nebo má tuto povinnost. Touto osobou je vlastník věci (v tomto bodě není stěžovatel se soudem ve sporu), protože jen on má oprávnění věc převést. Městský soud však zcela pominul, že společnost SRAVCENT, a.s. nebyla vlastníkem pozemků, ze kterých byla zemina vytěžena a v rámci správního řízení nebylo zkoumáno, zda skutečný vlastník měl v úmyslu se zeminy zbavit, přičemž jeho povinnost zbavit se jí z ničeho nevyplývala ani nebyla prokázána. Druhou podmínkou, jež musí být splněna kumulativně, je skutečnost, že odpad musí být zařazen v příloze č. 1 k zákonu o odpadech. Podle této přílohy jsou za odpady považovány materiály, látky a výrobky. Podle stěžovatele zemina tuto definici nesplňuje. To potvrzuje i skutečnost, že ani správní orgány neučinily jednoznačné zařazení kontaminované zeminy do konkrétní skupiny přílohy. Otázkou je i to, zda odtěžená půda je vůbec samostatnou movitou věcí. Podle definice součástí věci v § 120 odst. 1 o. z. je součástí věci vše, co k ní náleží a nemůže být odděleno, aby se tím věc znehodnotila. Podle stěžovatele trvalé odtěžení zeminy pod parkovací plochou znamená trvalé znehodnocení a odnětí účelu, ke kterému je určena. Tudíž podmínka nakládání s movitou věcí není naplněna. Proto není vytěžená půda odpadem a správní orgány chybovaly i v tomto ohledu. Vytěženou půdu není ani možno podle názoru stěžovatele zařadit pod žádnou ze skupin uvedených v příloze zákona o odpadech pod kódy Q1 až Q16. Nad rámec této námitky stěžovatel rozporuje názor městského soudu, že by již jen pouhým způsobem nakládání byla věc klasifikována jako odpad. Ohledně působnosti České inspekce životních prostředí poukazuje na § 1, § 4 a § 76 zákona o odpadech, podle kterých je inspekce oprávněna provádět kontroly dodržování zákona o odpadech a ukládat pokuty za zjištěná porušení a činnost stěžovatele se týkala regulovaného odpadového hospodářství. Dále stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že správní orgán nesprávně formálně kvalifikoval jeho jednání a že rozhodnutí o odvolání je

nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění výše sankce. Ministerstvo nebylo podle jeho názoru oprávněno použít matematické výpočty v odborných otázkách. Navíc z matematického výpočtu není zřejmý konkrétní postup, jakým k výsledku o obsahu množství ropných látek v zemině dospělo. Proto nelze ověřit jeho správnost. Výpočet je odbornou záležitostí, ke které není správní orgán oprávněn. Sám uvádí, že kalkuluje s přítomností vody v zemině, ovšem bez bližšího vysvětlení. Správní orgán dělí zeminu na tři stejně velké části, avšak kontrolní odběry před odtěžením se zaměřovaly na místa s viditelným největším zasažením, tj. mezi betonovými panely parkoviště. Pak bylo i zbytečné, že firma STAVCENT, a. s. odtěžila zeminu z celé plochy, což neodpovídalo místům znečištění a tím smíchala kontaminovanou a nekontaminovanou zeminu. Zjednodušení postupu správního orgánu při určení koncentrací znečištění zeminy vedlo k nesprávnému stanovení výše pokuty, zvláště tehdy, kdy je míra znečištění hlavním kritériem pro stanovení její výše. Zvoleným postupem ministerstvo stěžovatele znevýhodnilo a poškodilo. Kdyby výpočet provedl správní orgán I. stupně, měl by stěžovatel možnost se k výpočtu vyjádřit a doložit svá tvrzení např. znaleckým posudkem. Závěrem stěžovatel poukazoval na nejednotnost správního řízení a nevyřešení námítky podjatosti. Z těchto důvodů se domáhal zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázalo na právní argumentaci uvedenou ve vyjádření k žalobě, kterou doplnilo o vyjádření k výpočtu uložené sankce a vzorkům kontaminované zeminy a dále poukázalo na skutečnost, že o námítce podjatosti bylo rozhodnuto. Proto navrhlo zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že podle realizačního programu likvidace ekologické zátěže při stavbě Finančního úřadu v Jindřichově Hradci v místě bývalých kasáren byla zjištěna stavebníkem STAVCENT, a. s. na ploše parkoviště po odstranění jeho zpevněné části kontaminace podloží ropnými látkami. Toto hlinito-zemité podloží bylo odtěženo po nezasaženou část a odtěžená část byla deponována a byly z ní odebrány vzorky. Stavebník akceptoval nabídku stěžovatele a dohodl s ním dekontaminaci na vyčleněném místě stavby. Vlastní biodegradaci uskutečnila firma MikroChem LKT, s. r. o. a všechny tři jmenované subjekty o tom uzavřely dohodu nazvanou "Rekapitulace technologického postupu sanace zeminy ze stavby FÚ J. Hradec". Podle této dohody bylo předáno "staveniště - zemina" na mezideponii dne 15. 4. 2003 a poté byl materiál na pásovém bagru homogenizován. Na základě analýzy vzorků bylo rozhodnuto, že tato část zeminy nebude zpracovávána již jako odpad a bude využita na místě. Dne 9. 4. 2003 vydal Městský úřad Jindřichův Hradec k žádosti stěžovatele vyjádření, v němž nevznáší připomínky k navrženému postupu likvidace odpadů s podmínkou, že nesmí dojít ke znečištění okolních vodních zdrojů. Poté dne 18. 4. 2003 uzavřel stěžovatel smlouvu o dílo s firmou STAVCENT, a. s., jejímž předmětem byla likvidace 960 tun kontaminované zeminy. Dne 19. 5. 2005 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí o uložení pokuty za porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech za nakládání s

nebezpečným odpadem (zemina znečištěná ropnými látkami) v zařízení, ve kterém není nakládání s odpady povoleno. Toto rozhodnutí potvrdilo ministerstvo a odvolání zamítlo.

Stěžejní spornou otázkou v dané věci je výklad pojmu "odpad". Odpad je definován v § 3 zákona o odpadech, ve znění účinném do 22. 4. 2004 jako "každou movitou věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu". Podle důvodové zprávy zákon převzal definici z komunitárního práva. Aby movité věci uvedené v příloze č. 1 zákona o odpadech mohly být považovány za odpad, musí splňovat alespoň jedno ze tří kritérií. První dvě kritéria závisí na vůli osoby, tj. zbavuje se movité věci nebo má úmysl se movité věci zbavit. Třetí kritérium je objektivní, nezávislé na vůli osoby, a řeší případy, kdy osoba má povinnost se movité věci zbavit (např. rozhodnutím příslušného správního úřadu). Vzhledem k nejasnostem s touto definicí odpadu a i vzhledem k její problematické aplikaci v zemích EU, je k této definici připojeno upřesnění pojmu zbavování se odpadu, a pojmu úmysl zbavit se movité věci (podobně jako např. v platné právní úpravě v SRN). Směrnice Rady č. 259/93 odkazuje ve svém čl. 2 na definici odpadu ve směrnici Rady ze dne 15. července 1975 o odpadech (75/442/EHS), uvedené v č. 1. Pro účely této směrnice se "odpadem" rozumí jakákoli látka nebo předmět, které držitel odstraňuje nebo které podle platných vnitrostátních právních předpisů musí odstranit. Na rozdíl od dřívější právní úpravy není pojem "odpad" vázán na jednání či úmysl vlastníka věci a pojem byl v právní úpravě upřesněn z důvodů potřeb praxe i požadavků komunitárního práva. Z legální definice vyplývá, že nemovitá věc nemůže být odpadem, proto jím není např. kontaminovaný pozemek, avšak vybagrovaná nebo shrnutá zemina, která je od pozemku oddělena, už ano. Odpadem může být jakákoli movitá věc, protože okruh věcí v příloze č. 1 zákona o odpadech není nijak omezen. Ke vzniku odpadu dochází současným splněním dvou podmínek: subjektivní podmínku, vázanou na jednání osoby zbavit se odpadu nebo na takový úmysl a objektivní podmínku, kterou je povinnost zbavit se odpadu, vymezené v § 3 odst. 4 zákona o odpadech, a to již samotným vznikem této povinnosti. Pojem nakládání s odpady pak vymezuje zákon o odpadech v § 4 písm. d) jako jejich shromažďování, soustřeďování, sběr, výkup, třídění, přepravu a dopravu, skladování, úpravu, využívání a odstraňování.

Ze správního spisu vyplývá, že znečištěná zemina byla oddělena z parkovací plochy a bylo s ní nakládáno jako se samostatnou movitou věcí a také celé řízení bylo vedeno o odpadu. Rovněž z § 119 o. z. vyplývá definice věci movité jako takové, která není spojena se zemí pevným základem, tzn., že věc je oddělitelná od země, aniž by došlo k jejímu porušení (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 483/01, č. 60 Sb.n.u.ÚS). Tato kritéria znečištěná zemina v souzené věci po odtěžení jednoznačně splňuje. Dekontaminace vmícháním látek a homogenizací zeminy, resp. biodegradace, na staveništi spadá pod pojem úprava čili spadá pod pojem nakládání s odpady. Ačkoli ve smlouvě o dílo je předmět díla nazván především jako likvidace, z dalšího textu smlouvy, z protokolů a celé doprovodné dokumentace předcházející akci i vyhotovené následně po ní, vyplývá, že šlo o úpravu, nikoli o odstraňování odpadů. Ze spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel prováděl vlastní úpravu odpadů prostřednictvím třetí osoby. Odpovědnost v případě správních deliktů podle § 66 zákona o odpadech je odpovědností objektivní, tj. za následek a této odpovědnosti se proto nelze zprostit odkazem na smluvní ujednání či odkazem na

porušení povinnosti ze strany jiného, např. i smluvního, subjektu (shodně rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 3. 1999, č. j. 7 A 52/96 - 49).

Oprávnění České inspekce životního prostředí (dále jen "inspekce") vést řízení a ukládat pokuty podle zákona o odpadech vyplývá z § 71 tohoto zákona, jenž zmocňuje vyjmenované subjekty (mezi nimi i inspekci) k výkonu veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství. V § 76 zákona o odpadech jsou oprávnění a povinnosti inspekce pak blíže specifikovány. Spadá mezi ně i kontrola nakládání s odpady a ukládání pokut. Právo inspekce ukládat pokuty vyplývá také z § 66 citovaného zákona.

K námitce nepřirazení písemného a číselného označení odpadů, které stěžovatel upravoval, ve správním rozhodnutí o uložení pokuty uvádí Nejvyšší správní soud, že by bylo sice vhodné, aby v rozhodnutí bylo takové označení uvedeno, nicméně ze slovního popisu "nebezpečný odpad – zemina znečištěná ropnými látkami" je zcela jasné, o jaký odpad se jednalo.

K dokreslení lze uvést poukaz na rozhodnutí Komise 94/3/ES ze dne 20. 12. 1993, kterým se stanoví seznam odpadů podle čl. 1 písm. a) směrnice 75/442/EHS (Úř. věst. 1994, L 5, s. 15). Tento seznam ["evropský seznam odpadů"] byl aktualizován rozhodnutím Komise 2000/532/ES ze dne 3. 5. 2000, kterým se nahrazuje rozhodnutí 94/3/ES a rozhodnutí Rady 94/904/ES, kterým se stanoví seznam nebezpečných odpadů ve smyslu čl. 1 odst. 4 směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 226, s. 3; Zvl. vyd. 15/05, s. 151). Evropský seznam odpadů stanovený rozhodnutím 2000/532 byl několikrát změněn, naposledy rozhodnutím Rady 2001/573/ES ze dne 23. července 2001 (Úř. věst. L 203, s. 18; Zvl. vyd. 15/06, s. 165). Tento seznam obsahuje kapitolu 17 nazvanou „Stavební a demoliční odpad (včetně vytěžené zeminy z kontaminovaných míst)“, která zahrnuje mimo jiné oddíl 17 05, nazvaný „zemina (včetně vytěžené zeminy z kontaminovaných míst), kamení a vytěžená hlušina“, ve které jsou položky 17 05 03 „zemina a kamení obsahující nebezpečné látky“ a 17 05 04 „zemina a kamení neuvedené pod položkou 17 05 03“. Výraz „zbavit se“, a tedy i pojem „odpad“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice by tedy neměly být vykládány restriktivním způsobem (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 15. června 2000, ARCO Chemie Nederland a další, C-418/97 a C-419/97, Recueil, s. I-4475, body 36 až 40, jakož i výše uvedený rozsudek Thames Water Utilities, bod 27). Pojem „odpad“ nevylučuje látky a předměty, které je možné opětovně hospodářsky využít (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 25. června 1997, Tombesi a další, C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95, Recueil, s. I-3561, body 47 a 48). Systém dozoru a správy stanovený směrnicí má totiž za cíl pokrýt všechny předměty a látky, jichž se držitel zbavuje, i když mají hospodářskou hodnotu a jsou sbírány za obchodním účelem, aby byly recyklovány, využity nebo opětovně použity (viz zejména rozsudek Palin Granit, bod 29), k výkladu pojmu odpadu např. rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 2007 ve věci C-194/05. Námitky stěžovatele tedy shledal Nejvyšší správní soud jako nedůvodné.

Další námitkou stěžovatel brojí proti podřazení jeho jednání pod § 64 (stěžovatel měl zřejmě na mysli § 66) odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Podle stěžovatele je podle citovaného ustanovení postižitelné nakládání s odpady v zařízeních, ve kterých je

nakládání s nimi zakázáno nebo není povoleno. Má tedy jít o více zařízení a musí k němu existovat negativní rozhodnutí správního orgánu.

Nejvyšší správní soud nepovažuje takový výklad stěžovatele za správný. Ustanovení § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech umožňuje inspekci uložit pokutu do výše 10 000 000 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. Podle § 4 písm. e) zákona o odpadech se rozumí zařízením technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby. Takové zařízení lze provozovat pouze se souhlasem krajského úřadu, který současně odsouhlasí provozní řád takového zařízení (§ 14 zákona o odpadech). Souhlas není potřeba k provozu zařízení, která nejsou podle zákona o odpadech určena k nakládání s odpady. V nich je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí (§ 14 odst. 2 zákona o odpadech). Jak však uvedl Nejvyšší správní soud výše, v dané věci se o nakládání s odpady jednalo, tudíž se výjimka podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech na danou věc nevztahuje. Úpravu prováděnou smícháváním látek lze podřadit pod pojem odstraňování odpadů, neboť dekontaminací stěžovatel měnil odpad na látku, která odpadem není. Podle přílohy č. 14 zákona o odpadech patří mezi způsoby odstraňování odpadů jejich biologická úprava, úprava jejich vlastností nebo složení, úprava jejich smíšením. Při odstraňování odpadů pak má provozovatel zařízení povinnosti stanovené v § 19 zákona o odpadech. Mimo jiné ustanovit odpadového hospodáře, zveřejňovat seznam odpadů, k jejichž využívání je oprávněn, provozovat zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem, zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem, vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem včetně evidencí a ohlašování zařízení a látek s obsahem PCB, umožnit kontrolním orgánům přístup do objektů, prostorů a zařízení, na vyžádání předložit dokumentaci a poskytnout pravdivé a úplné informace související s nakládáním s odpady, ověřovat nebezpečné vlastnosti odpadů a nakládat s nimi podle jejich skutečných vlastností, oznámit bez zbytečného odkladu příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nepříznivé vlivy nakládání s odpady na zdraví lidí nebo životní prostředí, které jsou v rozporu s vlivy očekávanými nebo popsány v provozním řádu zařízení, nebo vlivy, které překračují stanovené limitní hodnoty. Povaha spáchaného správního deliktu je ohrožovací, pokutu inspekce uložit delikventu musí, nemá tedy na výběr, zda ji může uložit či ne. Porušitel nese odpovědnost za následek, tedy má odpovědnost objektivní. Městský soud proto přezkoumal a posoudil věc v souladu se zákonem.

Třetí stěžovatelovou námitkou je nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí ministerstva, jmenovitě pro nedostatečné odůvodnění výše sankce.

Nejvyšší správní soud napadené správní rozhodnutí jako nepřezkoumatelné neshledal, neboť v něm ministerstvo jasně a srozumitelně uvedlo své úvahy, které jej k vydání rozhodnutí vedly. Zdůvodnilo, v souladu s následným právním názorem městského a Nejvyššího správního soudu, jaké látky jsou považovány za odpad a poukázalo na to, že

pojem "odpad" zpochybnil stěžovatel teprve až v druhém odvolacím řízení poté, co bylo vydáno po zrušení prvního rozhodnutí o pokutě rozhodnutí nové. Z toho vyvodilo účelovost takové námitky. Dále vyvrátilo názor stěžovatele, že by musel být vlastníkem odpadu, aby mohl být sankcionován, poukázalo na zákonné definice i u zařízení, u kterého je rovněž nepodstatné, zda je ve vlastnictví provozovatele a konstatovalo, že stěžovatel ani žádná jiná osoba neměli povolení k provozování zařízení na staveništi, kde dekontaminace odpadu probíhala. Naplnění skutkové podstaty ministerstvo popsalo a zdůvodnilo, na základě čeho jej má i za prokázané. Rovněž odůvodnilo své úvahy, které jej vedly ke stanovení výše pokuty. Poukázalo na § 67 odst. 2 zákona o odpadech, podle kterého přihlédlo k závažnosti ohrožení životního prostředí, ale také na to, že nejde o taxativní výčet hledisek a podrobně popsalo skutkový stav zjištěný ze správního spisu s tím, že nelze vyloučit ohrožení způsobené únikem ropných látek do vody a ovzduší. Navíc plocha, na které probíhala úprava odpadu, by byla s ohledem na své parametry označena podle bodu 6.14 přílohy č. 1 nařízení vlády č. 353/2002 Sb. jako velký zdroj znečišťování. Pokutu ve výši 850 000 Kč nepokládá za nepřiměřenou, pokud se stěžovatel dopustil porušení svých povinností nikoli poprvé a horní hranice sankce činí 10 000 000 Kč. V případě opětovného porušení může pokuta dosahovat podle § 67 odst. 3 zákona o odpadech až dvojnásobku horní hranice, pokud k němu došlo do jednoho roku od předcházejícího porušení. A toto ustanovení správní orgán I. stupně ani neaplikoval. Naopak ministerstvo zdůraznilo, že stěžovatel je podnikatelem v oblasti odpadového hospodářství již od roku 2000 a lze u něj proto předpokládat vysokou znalost zákonných povinností a jejich respektování při podnikání. Městský soud správně posoudil, že ministerstvo při správním uvážení při ukládání pokuty nepřekročilo jeho meze ani jej nezneužilo a povinnost správního uvážení naplnilo v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem neshledal porušení zásady dvojinstančnosti, neboť, jak již se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře, správní rozhodnutí orgánu I. a II. stupně tvoří jeden celek (shodně např. usnesení VS v Praze ze dne 7. 5. 1993, č. j. 6 A 68/93 - 10, uveřejněné v časopise Správní právo pod č. 17 v roce 1994: „Pod pojmem rozhodnutí vydané ve správním řízení ve smyslu § 247 odst. 2 o. s. ř. je nutno (proběhlo-li řízení ve dvou správních instancích) chápat rozhodnutí správního orgánu prvního i druhého stupně jako jeden celek“). Nejvyšší správní soud také vyjadřuje souhlas s názorem městského soudu, že pojem "míra závažnosti ohrožení životního prostředí" je třeba vykládat s ohledem na účel a smysl zákona o odpadech, kterým je ochrana životního prostředí. Právo na příznivé životní prostředí je základní lidské právo a životní prostředí je veřejným statkem, přičemž obojí je chráněné právními předpisy nejvyšší právní síly, Ústavou a Listinou základních práv a svobod, a dále předpisy na ně navazujícími. Proto shledává Nejvyšší správní soud jako zákonný postup, když městský soud nevyhověl stěžovateli a uloženou sankci nesnížil ani od ní neupustil. Sankce byla uložena na samé dolní hranici sazby stanovené zákonem a městský soud dostatečně odůvodnil, proč ke změně sankce nepřistoupil. S jeho závěry v tomto směru se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

Závěrem stěžovatel polemizuje s názorem městského soudu, že správní řízení bylo vedeno jednotně, pokud se nepodařilo správnímu orgánu prokázat ředění odpadu, a proto uložil stěžovateli pokutu za jiné jednání ve stejné výši. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že inspekce uložila stěžovateli dne 31. 3. 2004 pokutu za nakládání s odpady, poté bylo rozhodnutí o uložení pokuty zrušeno v odvolacím řízení a nato byla sdělením ze dne 29. 3. 2005 změněna právní kvalifikace předmětu správního řízení. Napadené

rozhodnutí bylo tedy vydáno jako nové, samostatné rozhodnutí a jediné něj se týká i soudní přezkum. Námitky, které se vztahují k jinému než projednávanému rozhodnutí, nemůže v řízení soud posuzovat ani v přezkumném žalobním řízení a posléze ani v řízení kasacním. Vyplývá to z povahy přezkumného soudního řízení, ve kterém lze brojit toliko proti konkrétnímu rozhodnutí (§ 65 s. ř. s.).

Dále stěžovatel namítal, že ve správním i soudním řízení opakovaně vznášel námitku podjatosti inspektora České inspekce životního prostředí dále jen „ČIŽP“), který se choval nevhodně při návštěvě finančního ředitelství (investora stavby) a že mohl lobovat ve prospěch konkurence stěžovatele, což by mělo trestněprávní důsledky a podivuje se nad nečinností správních orgánů v tomto směru. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že námitku podjatosti vznesl stěžovatel v odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 31. 3. 2004 a poukazoval na příbuzenské vztahy mezi nejmenovanou osobou působící ve správním orgánu a osobou působící ve významné obchodní společnosti podnikající v daném regionu v odpadovém hospodářství. Výzvou ze dne 7. 6. 2004 ministerstvo vyzvalo stěžovatele k doplnění této námítky a určení osob, proti nimž námitka podjatosti míří. K tomu sdělil stěžovatel, že mu byly doporučováni správním orgánem subdodavatelé, jím vybraný subdodavatel je vystaven od zesílení spolupráce častým kontrolám (jednou měsíčně), dále inspektor Ing. B. přesvědčoval investora, aby neuzavíral smlouvu se stěžovatelem, správní orgán požadoval laboratorní výsledky přímo z laboratoře, aby je ověřil a tím stěžovatele poškozoval a nakonec poukázal stěžovatel na nestejnou správní praxi při ukládání pokut a označil dva případy včetně čísel jednacích, kdy pokuta podle § 66 odst. 4 písm. d) zákona o odpadech byla uložena ve výši 15 000 Kč a 25 000 Kč. Nakonec uvedl, že hlavní inspektor ČIŽP OI České Budějovice Ing. L. K. je v blízkém příbuzenském vztahu s M. K., působícím ve společnosti ENVISAN-GEM, a. s., která podniká v oblasti odpadového hospodářství. O námitce podjatosti rozhodl správní orgán I. stupně dne 5. 10. 2004 tak, že čtyři vyjmenovaní pracovníci nejsou vyloučeni z řízení vedeného se stěžovatelem poté, co vyslechl všechny označené pracovníky a umožnil jim vyjádření k vznesené námitce.

Podle § 70 odst. 2 zákona o odpadech, nestanoví-li tento zákon jinak, vztahují se na přestupky a jejich projednávání obecné právní předpisy o přestupcích.

Podle § 51 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o přestupcích“), není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.

Podle § 9 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), pracovník správního orgánu je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti.

Stěžovatel námitku podjatosti vznesl hned na počátku jednání a naplnil tím svou povinnost podle § 10 správního řádu. Tím nelze dovozovat účelovost této obrany ani její zneužití. Žalovaný se námitkou podjatosti zabýval a neshledal ji důvodnou. Své rozhodnutí o nevyloučení čtyř pracovníků odůvodnil tím, že se vypořádal s proti sobě stojícími tvrzeními stěžovatele a k vyloučení navržených pracovníků a ohledně bratrů Krátkých

konstatoval, že příbuzenský poměr ještě nezakládá poměr k věci takového charakteru, aby vedl k vyloučení pracovníka správního orgánu. V napadeném správním rozhodnutí ministerstvo popsalo řízení o námitce podjatosti, posoudilo uplatněnou námitku a dospělo k závěru, že postup nebyl nezákonný. Městský soud pak vyložil, že za "poměr" k věci je třeba považovat osobní zájem pracovníka správního orgánu na tom, aby bylo vydáno rozhodnutí určitého obsahu. Za takový poměr nelze považovat profesionální a neosobní stanovisko pracovníka správního orgánu, které vyjádří v průběhu řízení účastníku řízení nebo jeho, a to i nesprávný, právní názor na projednávanou věc. Podle městského soudu správní orgán při posuzování námítky podjatosti citovaná zákonná ustanovení respektoval.

Nejvyšší správní soud se s takovým právním závěrem neztotožňuje. Podle ustanovení § 9 správního řádu je pracovník správního orgánu vyloučen z projednávání a rozhodování věci, jestliže se zřetelem na jeho poměr k věci, k účastníkům řízení nebo k jejich zástupcům lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Citované ustanovení tak stanoví pro vyloučení pracovníka jako podmínku nikoli jeho prokázanou podjatost, ale pouhou pochybnost o podjatosti. Protože podjatost je upravena nejen ve správním řízení, ale i v řízením daňovém, soudním, případně jiných řízeních, a současně vzhledem k tomu, že podle ustálené judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu v rámci jednoty právního řádu je třeba posuzovat stejný institut v různých řízeních stejně, lze poukázat na následující názory vyslovené v judikatuře Ústavního soudu, např. podle nálezu Ústavního soudu České republiky ze dne 27. 11. 1996, sp. zn. I. ÚS 167/94, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 127/1996 „Podmínka § 14 odst. 1 občanského soudního řádu zakládá vyloučení soudců z projednávání a rozhodování věci nikoli pouze pro jejich skutečně prokázanou podjatost, ale již tehdy, jestliže "lze mít pochybnost o jejich nepodjatosti". Nejde tudíž pouze o hodnocení subjektivního pocitu soudkyně, zda se cítí nebo necítí být podjatá, anebo hodnocení osobního vztahu k účastníkům řízení, ale o objektivní úvahu, zda - s ohledem na okolnosti případu - lze mít za to, že by soudce podjatý mohl být. V daném případě šlo o takový konflikt mezi rozhodující soudkyní a právní zástupkyní navrhovatelky, který svou povahou a intenzitou (označení rozhodnutí soudkyně za "právní zmetek" a následná soudní dohra) je nepochybně dostatečným důvodem k tomu, aby v zájmu soudkyně samé o věci rozhodovala jiná osoba“. Rovněž podle nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 371/04, nalus.usoud.cz. „Nestrannost soudce je především subjektivní psychickou kategorií, vyjadřující vnitřní psychický vztah soudce k projednávané věci v širším smyslu (zahrnuje vztah k předmětu řízení, účastníkům řízení, jejich právním zástupcům atd.), o níž je schopen relativně přesně referovat toliko soudce sám. Pouze takto úzce pojímaná kategorie nestrannosti soudce by však v praxi nalezla ztěžší uplatnění vzhledem k obtížné objektivní přezkoumatelnosti vnitřního rozpoložení soudce. Kategorii nestrannosti je proto třeba vnímat širěji, také v rovině objektivní. Za objektivní ovšem nelze považovat to, jak se nestrannost soudce pouze subjektivně jeví vnějšímu pozorovateli (účastníkovi řízení), nýbrž to, zda reálně neexistují objektivní okolnosti, které by mohly objektivně vést k legitimním pochybnostem o tom, že soudce určitým nikoliv nezaujatým vztahem k věci disponuje. Vyloučení soudce z projednávání a rozhodování věci má být založeno nikoliv na skutečně prokázané podjatosti, ale již tehdy, jestliže lze mít pochybnost o jeho nepodjatosti. Subjektivní hledisko účastníků řízení o podjatosti může být podnětem k jejímu zkoumání, rozhodování o této otázce se však musí díť výlučně na základě hlediska objektivního. To znamená, že otázka podjatosti nemůže být postavena nikdy zcela najisto, nelze ovšem

vycházet pouze ze subjektivních pochybností osob zúčastněných na řízení, nýbrž i z právního rozboru skutečností, které k těmto pochybnostem vedou“.

Skutečnost, že vedoucí pracovník správního orgánu I. stupně (inspekce) je bratrem osoby podnikající v oboru odpadového hospodářství může být důvodem k pochybnostem o podjatosti, přičemž ministerstvo se těmito pochybnostmi dostatečně nezabývalo. Bylo prokázáno, že Ing. M. K. je zaměstnancem firmy ENVISAN-GEM, a. s. se sídlem v Českých Budějovicích, která má v obchodním rejstříku mimo jiné zapsán jako předmět podnikání „podnikání v oblasti nakládání s nebezpečnými odpady; podnikání v oblasti nakládání s odpady; čištění vod fyzikálně-mechanickou cestou; biochemické výroby (mimo přílohy č. 2 a 3 zák. č. 455/1991 Sb.); výzkum a vývoj v oblasti přírodních a technických věd nebo společenských věd; testování, měření a analýzy a geologické práce. Stěžovatel má také sídlo v Českých Budějovicích a má zapsán jako předmět podnikání rovněž podnikání v oblasti nakládání s odpady a podnikání v oblasti nakládání s nebezpečnými odpady. Bratr Ing. M. K. L. K. je hlavní inspektor inspekce v Českých Budějovicích. Jak již bylo uvedeno výše, řízení podle zákona o odpadech a ukládání pokut přísluší inspekci a krajskému úřadu. Funkce hlavního inspektora (dnes ředitele) zahrnuje rozhodovací pravomoc, což dokládá ve spise mj. jeho žádost adresovaná ministerstvu, aby rozhodlo o námitce podjatosti, neboť je hlavním inspektorem a i vůči němu je vznesena námitka podjatosti. Na čl. např. 8, 11, 20, 22, 25 jsou rozhodnutí či jiné písemnosti OI ČIŽP České Budějovice, podepsané hlavním inspektorem L. K., který se tedy nejen mohl, ale přímo podílel na rozhodování související s kontrolou dodržování právních předpisů ve stejném oboru podnikání, ve kterém je zaměstnán jeho bratr. Je proto třeba, aby ministerstvo prověřilo, v jaké pozici ve firmě ENVISAN-GEM, a. s. pracuje, resp. pracoval, Ing. M. K. Pokud se v rámci této firmy nebude jednat o zcela marginální pozici, bez potenciálu podstatněji ovlivnit hospodářský výsledek společnosti a bez potenciálu podstatně profitovat ze zlepšeného hospodářského výsledku daného získáním nových zakázek (např. řadová dělnická pozice v obchodní společnosti s minimálně desítkami zaměstnanců v takových pozicích, u níž není pravděpodobné, že by v souvislosti s novými zakázkami byla dotyčnému zaměstnanci výrazněji zvýšena mzda), je nutno zásadně považovat blízký příbuzenský vztah mezi vedoucím pracovníkem příslušného správního orgánu a zaměstnancem konkurenta účastníka řízení za důvod zakládající podjatost prvního ze jmenovaných.

Protože městský soud se otázkou podjatosti nezabýval dostatečně a kasační stížnost je tedy v jednom ze stížných bodů důvodná, Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Vyslovenými právními názory Nejvyššího správního soudu je městský soud v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán.

Podle § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne městský soud v novém rozhodnutí i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. května 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu