



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **EDIKT a. s.**, se sídlem Rudolfovska 461/95, České Budějovice, zastoupené Mgr. Anetou Suchopárovou, advokátkou, se sídlem Potoční 1221/3, Dobrá Voda u Českých Budějovic, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2010, č. j. 426/520/10, 41978/ENV/10, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2013, č. j. 11 A 198/2010 – 78,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **ne přiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh dosavadního řízení

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát v Plzni (dále též „inspekce“ nebo „správní orgán prvního stupně“) na základě podnětu policie ohledně podezřelého nakládání s odpady vzniklými při rekonstrukci železniční stanice Česká Kubice provedla dne 11. 8. 2008 místní šetření a zjistila, že žalobkyně v rámci plnění zakázky předala materiál vytěžený z kolejového lože Ing. L. S., který jej dále předal k uložení na dvou pozemcích, v k. ú. Myslív u Všerub (12 000 tun) a v k. ú. Hyršov (9 000

tun), což bylo zaznamenáno v protokolu o kontrolním zjištění. Žalobkyně předložila inspekci osvědčení Technického a zkušebního ústavu stavebního Praha s. p. a výsledky analýz vzorků provedených společností ENVIREX s. r. o., podle nichž je předmětný materiál výrobkem, vyhovuje ve sledovaných znacích limitům a je způsobilý k použití na povrchu terénu.

[2] Inspekce zahájila v září 2008 s žalobkyní správní řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a vzápětí řízení přerušila do doby, než bude rozhodnuto o jejím návrhu na určení, zda se jedná o odpad či nikoli. Krajský úřad Plzeňského kraje dne 12. 11. 2008 rozhodl, že materiál složený na shora označených pozemcích není odpadem. Jeho pravomocné rozhodnutí bylo však z podnětu inspekce podrobeno přezkumnému řízení a Ministerstvem životního prostředí zrušeno a vráceno k novému projednání. Na základě rozkladu žalobkyně bylo i toto rozhodnutí zrušeno a ministerstvo znovu rozhodlo tak, že nahradilo původní rozhodnutí krajského úřadu svým rozhodnutím (ze dne 9. 9. 2009) se závěrem, že se o odpad jedná. Rozklad žalobkyně ministr zamítl.

[3] Rozhodnutím inspekce ze dne 20. 4. 2010 byla žalobkyni uložena pokuta 5 200 000 Kč za správní delikt, kterého se měla dopustit tím, že v červnu a červenci 2008 předala 21 000 tun odpadu vzniklého z rekonstrukce kolejí a výhybek v železniční stanici Česká Kubice podnikající fyzické osobě, která nebyla k převzetí oprávněna. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále též „napadené rozhodnutí“) v zásadě pouze snížil pokutu na 3 200 000 Kč a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí v hlavních rysech potvrdil.

[4] Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem (dále „městský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl žalobu žalobkyně proti napadenému rozhodnutí.

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky městským soudem, vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu v provedeném dokazování a pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatečném odůvodnění rozsudku a pominutí některých žalobních námitek.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovatelka argumentuje stejně jako v průběhu správního řízení i řízení o žalobě, setrval na svých závěrech vyjádřených v napadeném rozhodnutí a ztotožnil se s posouzením v napadeném rozsudku.

[7] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla dle § 106 odst. 2 s. ř. s. podána včas. Stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v rozsahu a z důvodů, jak je stěžovatelka uplatnila (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání, za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

II. Obsah kasační stížnosti

pokračování

[8] Stěžovatelka tvrdila, že prokázala, že výtěžek z kolejového lože není odpadem, což jí také založilo dobrou víru do souvisejících obchodních vztahů. Nesouhlasila se závěrem městského soudu, že zákonnou domněnku úmyslu zbavit se věci nevyvracela, což muselo v řízení v pochybnostech vést k závěru, že se jedná o odpad. Úmysl zbavit se věci je pouze jednou ze součástí skutkového děje, které musejí být naplněny kumulativně a nepochybně. Městský soud podle stěžovatelky neopřel svůj závěr o všechny skutkové okolnosti, ale pouze vybral ty, pro které ji lze uznat odpovědnou za delikt.

[9] Ve správním řízení bylo, či navrhovanými důkazy mohlo být prokázáno, že materiál měl svůj stavební účel na zpevnění cest a jako podklad pro zhutnění základových ploch stavby biospalovny a hipodromu v lokalitě, kde byl také koncentrován (bod 8 kasační stížnosti). Zákaz inspekce s materiálem nakládat vedl dotyčné subjekty k zajištění jiného materiálu pro své záměry. Závěr městského soudu, že stěžovatelka neprokázala, že materiál je bezpochyby určen k dalšímu využití, je mylný.

[10] Stěžovatelka dále tvrdila (bod 13 kasační stížnosti), že prokázání záměru recyklace výtěžku k použití na dalších stavbách znemožnil nesprávný postup žalovaného, potažmo městského soudu, který nepřipustil opakovaně navrhované výsledky účastníků ze všech dotčených správních řízení, ani nezohlednil odkazy stěžovatelky na lokality, kde bylo možno dohledat, že tvrzené plánované stavby byly uskutečněny, avšak již s jiným materiálem.

[11] K řízení v pochybnostech se dále upínají námitky stěžovatelky brojící již proti tomu, že vůbec byl v následném řízení (správním i soudním) akceptován postup, spočívající v podání a projednání opravného prostředku proti pravomocnému rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 12. 11. 2008, vyslovujícím, že sporný materiál není odpadem. V účelovém napadení tohoto rozhodnutí spatřovala nezákonný zásah do svých práv a rozpor s § 94 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Protože související žalobní námitku městský soud nevypořádal, nedozvěděla se, jakými úvahami se při posuzování přípustnosti opravných prostředků zabýval, a proto považovala napadený rozsudek za nepřezkoumatelný a přijatý v rozporu se skutkovým stavem.

[12] Stěžovatelka vytýkala městskému soudu, že nezohlednil, že v přezkumném řízení nebylo provedeno žádné další dokazování, neboť nadřízený správní orgán pouze nařídil, které důkazy budou připuštěny a jak budou vyloženy či hodnoceny, což má za protiústavní. Nebyla tudíž spokojena se závěrem městského soudu, že postup ministra v rozkladovém řízení zavazoval podřízený správní orgán toliko co do právního názoru, neboť tuto skutečnost v žalobě ani nezpochybňovala. Kritizovala totiž to, že nadřízený správní orgán výslovně podřízenému správnímu orgánu určoval, jak který důkaz hodnotit, případně který připustit a který ne.

[13] Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku připustil, že se inspekce ani žalovaný nevypořádali s návrhem na přibrání znalce z oboru stavebnictví. Jelikož však žalobkyně tento návrh neuplatnila v řízení o odstranění pochybností, ačkoli směřoval k dokazování tam řešené otázky (zda je materiál odpadem), nemohla mít podle městského soudu taková vada vliv na zákonnost rozhodnutí o deliktu. V kasační stížnosti stěžovatelka tento přístup kritizovala, neboť měla za to, že správní soud měl pro taková pochybení správních orgánů napadené rozhodnutí zrušit. V této souvislosti také soud vytkla, že se

nevyporádal s její námitkou, že poté, co byla vyzvána k seznámení se se spisem před vydáním správního rozhodnutí, bylo ještě provedeno další dokazování v podobě dotazů subjektům provozujícím skládku. S těmito důkazy se seznámila jen náhodou a až následně.

[14] V dalším okruhu námitek vytýkala městskému soudu závěr o nevýznamnosti procesních pochybení správních orgánů. Za zkrácení svého práva na obranu považovala, že jí byla upřena možnost přímo se účastnit prováděné kontroly a dohlédnout na zákonný postup správního orgánu (odběr vzorků materiálu byl rozporuplný, nebyla přizvána ani nezúčastněná osoba), takže nelze vyloučit účelovost nebo manipulaci s důkazními prostředky. Ani vlastníků kontrolovaných lokalit nebyl výkon státní kontroly předem oznámen. Žádala, aby pochybnosti byly vyloženy automaticky v její prospěch.

[15] Stěžovatelka obecně poznamenala, že důkazními návrhy před městským soudem zamýšlela nastínit, že okolnosti celé kauzy jsou jiné, než jak je uváděl správní orgán. Navržením spisu vedeného policií a trestního spisu vedeného Okresním soudem v Domažlicích (sp. zn. 1 T 181/2010) chtěla uplatnit rozhodné okolnosti, které správní řízení nezohlednilo, když navržené důkazy nebyly připuštěny. Nesouhlasila se závěrem městského soudu, že důkazy neoznačila řádně ve správním řízení. Dodala, že pokud by správní orgán měl pochybnosti o osobách, které znal a mohl identifikovat z jím vedených správních řízení, mohl ji vyzvat k upřesnění. Postrádala odůvodnění toho, proč městský soud nepřipustil např. důkaz trestním spisem Okresního soudu v Domažlicích.

[16] Podle žalobkyně objektivitu důkazních prostředků ovlivňuje to, že Analytické laboratoře Plzeň, a. s. jako jediná organizace opakovaně bez dalšího provádí pro inspekci odběry a analýzy vzorků za ceny dvakrát vyšší než běžné. Městský soud byl toho názoru, že se žalobkyně měla vyjádřit ke konkrétním osobám provádějícím odběr a analýzu vzorků, ale to nebylo možné, když nevěděla, o jaké osoby se jedná, a jednání osob fyzických bylo zastřešeno osobou právnickou.

[17] Podle stěžovatelky městský soud posunul obsahový význam jejích tvrzení (např. ohledně povahy osvědčení o vlastnostech výrobku) a k některým skutkovým námitkám se vůbec nevyjádřil (sdělení ze dne 28. 3. 2011). Její jednání jakožto soukromého subjektu bylo soudem i správními orgány hodnoceno značně represivně. Rozhodnutí městského soudu navíc není řádně a přesvědčivě odůvodněno, a je tedy nepřezkoumatelné.

III. Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

A/ K posouzení materiálu jako odpadu

[18] Stěžovatelce byla uložena sankce za porušení povinnosti stanovené původcům odpadů v § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, jenž zní: *[p]ůvodce odpadů je povinen odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s tímto zákonem a prováděcími právními předpisy, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí podle § 12 odst. 3, a to buď přímo, nebo prostřednictvím k tomu zřízené právnické osoby. Právnické osobě, která slovy § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech předá odpad osobě, která k převzetí předávaného odpadu není podle tohoto zákona oprávněna, může být dle citovaného ustanovení uložena pokuta až do výše 10 000 000 Kč.*

pokračování

[19] Pro to, aby mohla být stěžovatelka postížena za správní delikt popsany v odstavci [1], bylo třeba, aby byly splněny tyto podmínky:

1/ materiál, o který se jedná (tj. 21 000 tun vytěžených z kolejového lože a předaných Ing. S.) je odpadem,

2/stěžovatelka je původcem odpadu,

3/ stěžovatelka převedla odpad do vlastnictví jiné osoby a

4/osoba, která odpad převzala, k tomu nebyla oprávněna.

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti zpochybňuje primárně, že by předmětný materiál byl odpadem. Pokud by tento předpoklad nebyl naplněn, ztratilo by význam zabývat se i dalšími kritérii, proto se Nejvyšší správní soud nejprve zaměřil na tuto otázku.

[21] Městský soud na podkladě § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal k žalobní námitce zákonnost rozhodnutí o předběžné otázce, které podle něj vzešlo z řízení v pochybnostech, zda je předmětný materiál odpadem. Konstatoval, že žalobkyně nevyvracela zákonnou domněnku úmyslu zbavit se odpadu, a to ani v rozkladu proti rozhodnutí ministerstva vydanému v přezkumném řízení. Neunesla tedy břemeno tvrzení a důkazu o tom, že se (jako vlastník) movité věci nechtěla zbavit. Pokud jde o povahu sporného materiálu, městský soud připomněl, že žalovaný zařadil navážku do kategorie odpadů, neboť se jednalo o věci vzniklé při podnikatelské činnosti stěžovatelky, jejichž původní účelové určení odpadlo. Kvůli přítomnosti složek nebezpečného odpadu žalovaný nahlížel jako na kontaminovaný i na celek, a přisoudil mu proto také v tomto rozsahu charakter odpadu. Podle městského soudu odvolávajícího se na judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) a Nejvyššího správního soudu je třeba pojem „zbavování se movité věci“ vykládat extenzivně. Vlastník tak musí prokázat skutečnou *jistotu* přínosnosti dalšího využití produktu, přičemž pouhá *možnost* není způsobilá vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci nevznikající jako hlavní produkt výroby, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem. Podle městského soudu žalobkyně neprokázala, že materiál z výkopku je bezpochyby určen k dalšímu využití, resp. že jeho další využití je jisté, stejně tak jako je jistá přínosnost tohoto využití. Skutečnost, že žalobkyně určila materiál ke zpevnění cest za předpokladu, že bude podle platných právních předpisů takovému využití vyhovovat, rozhodně o jistotě dalšího použití nesvědčí; potenciální možnost tedy nestačí.

[22] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku charakterizoval podstatu řízení o odstranění pochybností ukončeného rozhodnutím o tom, zda je určitá movitá věc odpadem, a jeho význam pro samotné řízení o správním deliktu, totiž že jde o podkladové rozhodnutí o předběžné otázce. Jeho právní náhled na celou věc vycházel z toho, že inspekce byla pravomocným výrokem, že materiál z výkopku navezený na označené pozemky je odpadem, vázána a neměla v tomto směru vést další dokazování, jak žádala stěžovatelka (viz strana 8 a 9 napadeného rozsudku).

[23] Nejvyšší správní soud při prostudování všech správních spisů (včetně dokumentace řízení v pochybnostech), které si opatřil, aby získal přesnou a úplnou představu o fázích, z nichž sestávalo správní řízení, jež vyústilo v uložení pokuty stěžovateli, zjistil, že takový pohled městského soudu je zjednodušený.

[24] Skutkový děj sám o sobě komplikovaný není. Je nesporné, že stěžovatelka vytěžila v rámci plnění zakázky rekonstrukce železniční stanice kolejové lože a předala takto

získaný materiál v množství 21 000 tun Ing. S., který jej pak převedl na Š. B. a VŠEZEP s. r. o., na jejichž pozemky ve dvou lokalitách byl v červnu a červenci 2008 navezen.

[25] Podstatou deliktu, který je stěžovatelce kladen za vinu, je, že odstranila materiál z výkopku, tj. odpad, v rozporu se zákonem o odpadech tím, že se ho zbavila předáním osobě, která nebyla k převzetí oprávněna.

[26] Stěžovatelka zakládá svou argumentaci na tom, že výzisk z kolejového lože není odpadem, a ona sama tedy není původcem odpadu. Tvrdila ale i, že jde o výrobek, který hodlala hospodářsky využít (na povrchu terénu), či spíše s ním dále nakládat, převést jej na jiné osoby, které by jej stavebně využily. V rozporu s touto verzí je však námitka uplatněná v průběhu správního řízení (v odvolání, na stranách 13 a 14), že se stěžovatelka nestala vytěžením materiálu jeho vlastníkem, na což navázala argumentací, že tedy nemohla věc převést do vlastnictví jiné osoby (neboť nemůže převést víc práv, než sama má). Že by jej hodlala využít ve prospěch zadavatele zakázky nebo jiné osoby, kterou považuje za pravého vlastníka materiálu, nikdy netvrdila.

[27] Zásadní pro řešení případu s ohledem na to, jak je vymezen jeho předmět (přezkum zákonnosti rozhodnutí o odpovědnosti za předání odpadu neoprávněné osobě), je postavit najisto, zda předmětný materiál byl odpadem. Z potvrzení této premisy pak plyne, že stěžovatelka měla postupovat v souladu se zákonem o odpadech a dodržovat povinnosti, které tento předpis s nakládáním s odpady spojuje. Kromě evidenční povinnosti, sledování vlastností odpadu apod., je to zejména povinnost odstranit odpad výhradně zákonným způsobem, a o ni právě v nyní projednávané věci jde.

[28] Pojem odpad je v českém právním řádu třeba vykládat nejen na podkladě definice uvedené v § 3 zákona o odpadech, ale i v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie, který vydal řadu rozhodnutí, kde předně jednoznačně vyslovil, že výklad pojmu odpad nemůže být restriktivní (např. rozsudek ze dne 18. 4. 2002, *Palin Granit* C-9/00, bod 23; rozsudek ze dne 15. 6. 2000, *ARCO Chemie Nederland a další* C-418/97 a C-419/97, body 36-40; ale i stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. 10. 1996 ve věci *Tombesi a další* C-304/94) a dále formuloval řadu dílčích závěrů vymezujících, co je odpadem, a co za něj naopak považovat nelze, jež jsou významným interpretačním vodítkem pro posouzení každého konkrétního případu. Toho si ostatně byl vědom i městský soud (strana 9 a 10 napadeného rozsudku).

[29] *Odpad je 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 tomuto zákonu (§ 3 odst. 1 zákona o odpadech).*

[30] Definice odpadu byla v této podobě převzata z článku 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS, jež byla později nahrazena směrnicí novou [směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic], která se však tohoto vymezení podstatně nedotkla. Nová směrnice v zásadě inkorporovala nejvýznamnější výdobytky, jež na tomto poli přinesla početná judikatura SDEU, což se do českého právního řádu promítlo později tzv. euronovelou zákona o odpadech provedenou zákonem č. 154/2010 Sb., účinnou od 1. 7. 2010. Změnu do vymezení pojmu odpad přinesla nikoliv vypuštěním odkazu na kategorie odpadů stanovené v příloze (který však česká úprava dosud obsahuje), jež nijak nepřispívaly ke konkretizaci definice, neboť zahrnovaly všechny představitelné látky, ale tím, že zúžila pojem odpad vyloučením tzv.

pokračování

vedlejších produktů. To znamená, že v době spáchání deliktu (červen, červenec 2008) bylo třeba koncept vedlejšího produktu, který není považován za odpad, zohlednit respektováním judikatury SDEU (ESD), kdežto po 1. 7. 2010 na tuto specifickou skupinu věcí pamatuje i výslovná zákonná úprava. O pojmu vedlejší produkt bude v souvislosti s uplatněnou obranou stěžovatelky pojednáno níže.

[31] Konstrukce definice odpadu je postavena na pojmu **zbavit se**, k čemuž SDEU dospěl již v rozsudku ze dne 18. 12. 1997 ve věci *Inter-Environnement Wallonie ASBL* (C-129/96, bod 26). Zbavením se věci přitom je jak její odstranění, tak i využití (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 - 63, všechna v tomto rozsudku odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Podle evropského konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznamená, že nejde o odpad, protože všechny věci, kterých se vlastníci zbavují, byť mají ekonomickou hodnotu, jsou předmětem směrnice [rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1990 ve věci *Zanetti a další* C-359/88, ze dne 25. 6. 1997 *Tombesi* C-304/94 a další spojené věci]. Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného nikoliv. Dokonce lze říci, že jediná věc může v průběhu svého životního cyklu nabýt a pozbyt status odpadu i opakovaně, což musí její držitel sledovat (in Hanák, J.: Co je odpadem podle evropské a české legislativy? Časopis pro právní vědu a praxi, ročník 19, září 2011, s. 242). Ve stanovisku generálního advokáta Albera ze dne 4. 7. 2002 ve věci C-444/00 nalezneme na podporu teze o proměnlivosti charakteru věci v čase názor, že odpadem je i látka získaná recyklací, pokud pro ni neexistuje poptávka a dlouhodobé skladování se stane pro držitele neúnosné a dovede jej ke zbavení se věci. Systém nakládání s odpady, ke kterému se Evropská unie přihlásila, *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* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 As 28/2007 - 94).

[32] Z popisu skutku, který stěžovatelka nespornuje, je zřejmé, že se věci, již získala vytěžením, zbavila tím, že ji předala jiné osobě. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že jednání stěžovatelky, tj. předání 21 000 tun vytěženého materiálu Ing. S. představuje naplnění definice odpadu podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech („věc, které se osoba zbavuje“), aniž by bylo třeba zkoumat úmysl stěžovatelky zbavit se věci, případně to, zda byla povinna tak učinit, jež jsou samostatnými kritérii pro zařazení věci mezi odpady. Nejvyšší správní soud souhlasí se správními orgány (strana 20 napadeného rozhodnutí) a městským soudem v tom, že vybagrováním kolejového lože se stala stěžovatelka vlastníkem výkopku, a dodává, že možnosti jej držet a disponovat s ním se vzdala tím, že jej předala do moci další osoby. Co se s výtěžkem dělo pak, není pro věc rozhodné. Stěžovatelka (jako původce odpadu) se materiálu, který pro ni, jak správně podotkl žalovaný, představoval přítěž, zbavila předáním jiné osobě.

[33] Nejvyšší správní soud se však neztotožňuje s argumentací městského soudu k povaze právního jednání mezi stěžovatelkou a osobou, jež materiál za dohodnutou finanční částku převzala. Kupní smlouva, k jejíž realizaci zde podle městského soudu došlo, je sice převod věci za úplatu, ale podstatou tohoto typu závazku je převod vlastnictví k věci prodávajícím (stěžovatelka) a jeho nabytí kupujícím (Ing. S.), který svou část obligace splní tím, že jako protihodnotu poskytne peněžité plnění. V tomto případě však právě stěžovatelka zjevně zaplatila (či se zavázala zaplatit) celkem 1 624 350 Kč *jako skládkovné za uložení vytěžené zeminy z akce „Rekonstrukce koleje a výhybek v žst. Česká Kubice“* nabyvateli

Ing. S. Že tímto úkonem pozbyla moci nad předaným materiálem, plyne nepochybně z toho, že jej dále protokolárně převzaly další osoby a uložily jej na svých pozemcích s tím, že jej stavebně využijí. Ostatně i v řízení v pochybnostech o povaze výtěžku vystupovali jako jeho vlastníci Š. B. a VŠEZEP s. r. o., s čímž byla stěžovatelka obeznámena doručením oznámení o zahájení řízení ze dne 9. 10. 2008 a nijak se proti tomu neohradila a ani v průběhu několikakolového přezkumného řízení netvrdila, že ona sama je vlastníkem vytěženého materiálu a nikdy jím nepřestala být. Ing. S. se v průběhu tohoto řízení (18. 9. 2008) rovněž vyjádřil v tom smyslu, že zajistil uložení materiálu na předmětných pozemcích za účelem dalšího použití ke stavební činnosti jejich vlastníků. Nejvyšší správní soud tedy má za to, že objednávka (5/42/210) a faktury (č. 08057 a 08048) založené ve správním spise dokládají, že se stěžovatelka věci zbavila, a to tím, že ji předala Ing. S., který nebyl osobou oprávněnou odpad převzít (absence oprávnění není sporována). Jak byly tyto listiny formulovány („skládkovné“), podle názoru soudu přesně vystihuje to, jakou transakci dokládají, a jejich dodatečné zpochybňování poukazem na omyl účetní složky stěžovatelky považuje Nejvyšší správní soud v kontextu dalšího osudu výkopku, jak byl vícekrát popsán výše, za účelové. Soud tedy uzavírá, že ve správním řízení bylo prokázáno, že stěžovatelka jako původce odpadu se ho zbavila tím, že ho převedla do vlastnictví neoprávněné osoby. Proto byla důvodně shledána odpovědnou ze spáchání deliktu podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech.

[34] Její obranu v tom smyslu, že mělo jít o dočasné uložení předtím, než bude materiál využit na zpevnění cest apod., vyvrací zcela jednoznačně již zmíněné faktury a objednávka skládkování svědčící o tom, že za tuto transakci stěžovatelka zaplatila nebo měla zaplatit celkem 1 624 350 Kč. Užití pojmu „skládkovné“ situaci pouze dokresluje. Ze správních spisů je zřejmé, že Ing. S. materiál předal dál Š. B. a VŠEZEP s. r. o., kteří si jej nechali složit na své pozemky a dále vystupovali jako jeho vlastníci. V předávacích protokolech ze dne 1. 8. 2008 je výslovně uvedeno, že materiál bude použit jako konstrukční v rámci stavebních aktivit přebírajících. Částečně jej také využili (k dorovnání terénu) a seznámili pracovníky Krajského úřadu Plzeňského kraje v rámci řízení v pochybnostech (viz protokoly z místního ohledání ze dne 16. 10. 2008) se svými záměry ohledně zbytku návozu. Tyto skutečnosti tedy dokazují, že se stěžovatelka věci zbavila a pozbyla tak možnost ji držet a ovládat. Přitom je pro posuzovaný případ zcela nerozhodné, zda materiál noví vlastníci skutečně chtěli pro sebe využít, i jakým způsobem to chtěli učinit. Také v případě, že by stěžovatelka využila výkopek sama jako stavební materiál, šlo by opět o zbavení se, které má na mysli § 3 odst. 1 zákona o odpadech (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 7 As 6/2011 - 63), tedy o odpad. Vlastnosti materiálu nejsou pro jeho posouzení jako odpadu vůbec relevantní, takže pro určení, zda šlo o odpad, se kterým mělo být zacházeno v režimu zákona o odpadech, není podstatné, jaké měl fyzikální či chemické vlastnosti, ani zda byl zátěží pro životní prostředí.

[35] Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu, za nějž byla stěžovatelka postižena, tedy postačovalo ozřejmit tuto malou část děje jako skutkového základu pro právní posouzení vzniku odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt a důvodnosti uložení sankce. Jak je patrné ze správních spisů, správní orgány sledovaly osud výkopku dál a zcela pochopitelně objasňovaly role i dalších osob, které s materiálem přišly do styku. Z toho, co bylo o pojmu odpad uvedeno výše (kvalifikace materiálu jako odpadu se může v čase měnit, viz odst. [31]), plyne, že zjišťování, jestli výkopek v té době uložený na pozemcích v Hyršově a Myslívi u Všerub, ve vztahu k němuž vystupovali jako vlastníci Š. B. a

pokračování

VŠEZEP s. r. o. (doklady o převzetí ze dne 1. 8. 2008), je třeba považovat za odpad, je zcela bez vlivu na postavení stěžovatelky. To, jak s výkopkem nakonec nakládali vlastníci pozemků, nevypoví vůbec nic o tom, zda předtím, než se stali vlastníky navezeného materiálu, stěžovatelka získala do vlastnictví stejný materiál, kterého se pak obratem zbavila tím, že jej předala další osobě.

B/ Význam řízení v pochybnostech

[36] Podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech *krajský úřad rozhoduje v pochybnostech, zda se movitá věc příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 (...) považuje za odpad, a to na návrh vlastníka této movité věci nebo správního úřadu, který provádí řízení, v němž se tato otázka vyskytla, nebo který rozhodnutí o této otázce potřebuje ke své další činnosti.*

[37] *Pokud vlastník v řízení o odstranění pochybností podle § 78 odst. 2 písm. h) neprokáže opak, předpokládá se úmysl zbavit se movité věci (...), a) která vzniká u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání jako vedlejší produkt (...) při výrobě nebo nakládání s látkami nebo při jejich využívání nebo při poskytování služeb, nebo b) jejíž původní účelové určení odpadlo nebo zaniklo [§ 3 odst. 3 zákona o odpadech].*

[38] Otázka, která byla řešena v řízení v pochybnostech Krajským úřadem k žádosti inspekce, zněla, zda se považuje za odpad *výkopek z akce „Rekonstrukce kolejí a výhybek v žst. Česká Kubice“ uložený na pozemku p. č. 375/1 v k. ú. Myslív u Všerub ve vlastnictví společnosti VŠEZEP s. r. o. a na pozemcích pana Š. B. v katastru obce Hyřšov. V oznámení o zahájení tohoto řízení ze dne 9. 10. 2008 jsou za vlastníky věci, jejíž povaha má být určena, označeni Š. B. a společnost VŠEZEP s. r. o., a jedná se s nimi jako s hlavními účastníky. Ing. L. S. a EDIKT a. s. vystupují jako osoby dotčené na svých právech, tj. vedlejší účastníci podle § 27 odst. 2 správního řádu. Tato listina obsahuje rovněž poučení o tom, že důkazní povinnost pro určení, zda je posuzovaná věc výrobkem či materiálem, a není odpadem, stíhá vlastníka věci. Pro vlastníka věci také platí právní domněnka existence úmyslu zbavit se věci uvedené v § 3 písm. a) nebo b) zákona o odpadech pro případ, že v řízení o odstranění pochybností neprokáže opak.*

[39] Z průběhu řízení v pochybnostech je jasné, že povaha výkopku z hlediska jeho podřaditelnosti pod pojem odpad byla zkoumána v okamžiku, kdy byly vlastníky jiné osoby než stěžovatelka. Ta se sice k věci mohla vyjadřovat i navrhopvat důkazy, ale vyvratitelná právní domněnka by se v případě, že by neprokázali, že se věci zbavit nechtěli, uplatnila pouze vůči jejím tehdejším vlastníkům, kterými byli Š. B. a VŠEZEP s. r. o. Proto také se zástupci vlastníků (materiálu i pozemků) účastnili místního šetření (viz protokoly ze dne 16. 10. 2008) a argumentovali plánovaným stavebním využitím. Z popsanych důvodů není relevantní, zda stěžovatelka snesla v řízení v pochybnostech důkazy, že se výkopku nechtěla zbavit, neboť podstatná byla aktivita vlastníků materiálu, jejíž nedostatek by vedl k uplatnění zákonné domněnky, že měli v úmyslu se navezeného materiálu zbavit, což předmětný materiál pro tu dobu, co byli dotyční jejími vlastníky, kvalifikuje jako odpad.

[40] Procesní chyby, ať už k nim v průběhu původního řízení v pochybnostech i přezkumného řízení došlo, či nedošlo, nemohou nijak dopadat do věci stěžovatelky.

Výrok žalovaného v rozhodnutí ze dne 9. 9. 2009 završující po potvrzení ministrem řízení v pochybnostech, je třeba vztáhnout k tehdejším vlastníkům, a nikoli ke stěžovateli. Postoj zaujatý městským soudem je proto chybný potud, pokud deklaruje, že správní orgán projednávající správní delikt byl ve vztahu k posouzení odpovědnosti stěžovatelky vázán pravomocným výsledkem řízení v pochybnostech, takže nebyl oprávněn provést vlastní úvahu o tom, zda stěžovatelka nakládala s odpadem či nikoliv. Městský soud nesprávně tvrdí, že stěžovatelka byla krajským úřadem posouzena jako vlastník věci, který měl prokazovat, že se jí nehodlal zbavit (strana 8 uprostřed). Jelikož *vůči stěžovateli nebyla řešena a závazně vyřešena otázka povahy materiálu*, není zde ve vztahu k ní žádný závazný právní názor. Protože jsou vyloučeny účinky výsledného výroku ministerstva životního prostředí potvrzeného rozhodnutím ministra v rozkladovém řízení na právní postavení stěžovatelky, zcela ztrácí opodstatnění její námitky nesprávného procesního postupu v přezkumném řízení, a ze stejného důvodu ani nelze shledat napadený rozsudek v tomto směru nepřezkoumatelným, neboť to, že se městský soud k této otázce podle kasační námitky nevyjádřil, je zcela bez vlivu na právní posouzení věci. Co městský soud v napadeném rozsudku o účincích rozhodnutí o předběžné otázce uvedl (strana 8 dole), je sice v obecně teoretické rovině správné, nicméně z důvodů, jež byly podrobně vyloženy výše, na tento případ nepoužitelné.

[41] Správní orgány byly tedy nejen oprávněny, ale i povinny provést úvahu o tom, zda stěžovatelka nakládala s odpadem či nikoliv, takže pozornost, kterou této otázce věnoval žalovaný v napadeném rozhodnutí, je zcela esenciální ve vztahu k posouzení odpovědnosti za delikt a nikoli nadbytečná, jak chybně uvedl městský soud. Za klíčovou je třeba považovat pasáž na straně 13 zcela dole a na straně 14 nahoře, kde žalovaný shrnuje, že považuje za podstatné předání materiálu stěžovatelkou Ing. S., který jej pak předal dalším subjektům a podpůrně zmiňuje i to, že přebírající osobě za převzetí zaplatila, z čehož správně dovozoval, že vlastnictví pro stěžovatelku *představovalo přítěž, za jejíž zbavení byl ochoten (byla ochotna) svému obchodnímu partnerovi poskytnout finanční kompenzaci* (strany 14 a 20 napadeného rozhodnutí). Připomněl také užití termínu „skládkovné“ na souvisejících fakturách, kde je rovněž jednoznačně uvedeno množství celkem 21 000 tun. Ve zbytku se věnoval odlišení od výrobku uplatnitelného na trhu a mimo to (nad rámec potřebného) zmínil povinnost zbavit se věci, jež není používána k původnímu účelu a ohrožuje životní prostředí. Napadené rozhodnutí obsahuje i poznámku o vedlejším produktu, avšak nikoli v tom smyslu, jak jej chápe SDEU (a nyní účinná vnitrostátní právní úprava), ale užívá tento pojem pro materiál vzniklý v důsledku podnikatelské činnosti stěžovatelky, avšak nikoli jako její cíl (výrobek), nýbrž jako výsledek sjednaných stavebních prací. Úvahy o přítomnosti úmyslu zbavit se věci jsou z výše popsaných důvodů spíše zavádějící, avšak zdejší soud toto pochybení nepovažoval za tak závažné, že by samo o sobě způsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí, a zakládalo důvod pro jeho zrušení městským soudem.

C/ Povaha výtěžku jako vedlejšího produktu

[42] Nejvyšší správní soud dále posoudil relevanci stěžovatelčiny argumentace, že materiál, který vytěžila, byl výrobkem, pro nějž existovalo uplatnění na trhu, podloženou zejména osvědčením o vlastnostech výrobku vydaným Technickým a zkušebním ústavem

pokračování

stavebním Praha, s.p., dle něhož je výzisk z kolejového lože – frakce 0/63 vhodný pro podkladní vrstvy a zásypy. Podle obsahu námitky jde o tvrzení, že šlo o vedlejší produkt, který podle judikatury SDEU (jež od 1. 7. 2010 našla svůj odraz i přímo v textu zákona o odpadech) není odpadem, nová právní úprava je tedy pro stěžovatelku příznivější, a proto ji nelze v duchu zásad správního trestání za nakládání s takovým materiálem sankcionovat.

[43] Ze závěrů již zmiňovaného rozsudku zdejšího soudu č. j. 7 As 6/2011 - 63 zde Nejvyšší správní soud vyzdvihuje ten, jenž říká, že z požadavku vysoké míry ochrany přírody jakožto cíle směrnice o odpadech *vyplývá povinnost posuzovat restriktivně jakékoliv vynětí věci vznikající postupem, který primárně není určen k její výrobě, z právní regulace nakládání s odpady*. Definičními znaky vedlejšího produktu, jejichž současné naplnění musí prokázat vlastník, jsou: další, opětovné využití látky (včetně uvedení na trh) za výhodných podmínek je jisté; není třeba další zpracování; využití navazuje bezprostředně na výrobní proces a je ovšem v souladu se zákonem [srov. již zmiňovaný rozsudek SDEU ve věci *Palin Granit* (bod 36), § 3 odst. 5 zákona o odpadech ve znění od 1. 7. 2010].

[44] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že zcela jistě jednání stěžovatelky, která vytěžený materiál sama nevyužila, a za jeho převzetí jinou osobou se zavázala zaplatit nemalou částku, vylučuje splnění podmínky *uvedení na trh za (pro vlastníka) výhodných podmínek*. Již proto nelze výtěžek považovat za vedlejší produkt, ale odpad. Kritérium nutnosti jeho dalšího zpracování pro využití či uvedení na trh, jež bude také v souladu se zákonem, závisí na zjištění vlastností materiálu. Pokud by některé části nevyhovovaly limitům obsahu nebezpečných látek, muselo by dojít k vytrídění použitelných a závadných složek, případně k dekontaminaci. O testování nebezpečných vlastností materiálu je pojednáno níže. Jistotu dalšího využití by pak bylo třeba vážit jen u prokazatelně nezávadné části výtěžku, stejně jako bezprostřední (časovou) návaznost na výrobní proces (vytěžení).

[45] Pokud jde o posouzení vyhovění kritériím pro vedlejší produkt, městský soud je sice s odkazem na stejný judikát (č. j. 7 As 6/2011 - 63) správně formuloval (strana 10 napadeného rozsudku), a uvedl i správná výkladová pravidla, ale při jejich aplikaci na danou věc nesprávně uzavřel, že stěžovatelka jistotu určení výkopku k dalšímu využití neprokázala, jakož ani jistou přínosností tohoto využití. Stěžovatelka se totiž nechystala materiál sama využít, což je také jedním ze způsobů, jak se ho zbavit, ale zbavila se ho jinak, a to předáním další osobě. Nechtěla-li materiál použít, je bezpředmětné vážit, zda by využití bylo pro ni přínosné. Za daných skutkových okolností měla být zkoumána výhodnost (přínosnost) jeho *uvedení na trh*. Stěžovatelka se výtěžku od počátku chtěla zbavit tak, že jej předá jinému, což mělo být usnadněno tím, že opatří atest dokládající jeho ekologickou nezávadnost a deklarující vlastnosti výrobku, použitelného ve stavebnictví. Jak bylo zdůrazněno výše, obrana v tom smyslu, že šlo pouze o dočasné uložení na mezideponii před dalším stavebním využitím, je vyvrácena chováním pozdějších vlastníků (vůči němuž se stěžovatelka během řízení v pochybnostech nevymezila, ač s ním byla prokazatelně seznámena). Poznámka městského soudu, že podmíněné určení materiálu ke zpevnění cest (za předpokladu, že bude materiál splňovat požadavky právních předpisů) o jistotě dalšího použití nesvědčí, je však obecně správná. Pro úplnost zdejší soud dodává, že v citovaném judikátu šlo o zcela jinou situaci, kdy původce odpadu, jímž byly výpalky vzniklé při destilaci lihovin, je sám využil tak, že je zapracoval do půdy, tedy zbavil se odpadu využitím, nikoli předáním jinému (uvedením na trh).

[46] V této souvislosti ještě lze dodat, že kasační námitka, že stěžovatelce bylo nesprávným procesním postupem znemožněno prokázat, že výtěžek měl být recyklován, tj. využit na konkrétních plánovaných stavbách, je nedůvodná, neboť na první pohled nemůže obstát vedle závěru o prokázaném zbavení se předáním jinému. Je proto nerozhodné, jakými důkazy to chtěla prokázat, i zda je správně označila a jak se k jejím návrhům stavěly správní orgány a městský soud.

[47] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že míra obecnosti, s jakou stěžovatelka v kasační stížnosti formulovala své výhrady ohledně nepřipuštěných důkazů, je taková, že by tak jako tak znemožnila smysluplný přezkum jejich opodstatněnosti Nejvyšším správním soudem. Jeho úkolem totiž není na základě vágní argumentace (viz např. „veškeré rozhodné okolnosti“ v bodě 12 žaloby) iniciativně vyhledávat, které konkrétní důkazy k prokázání jakých konkrétních pro řízení významných skutečností byly zamítnuty či přehlédnuty.

D/ K námitkám vad správního řízení

[48] Stěžovatelka dále vytýkala městskému soudu, že bagatelizoval chyby v postupu správních orgánů, jež ona vnímá jaké závažné (např. v protokolu o kontrolním zjištění), a naopak jí samotné připisoval k tíži zcela formální nesrovnalosti (např. ve fakturaci) a vyvodil z nich pro ni vážné negativní důsledky. Pro tvrzenou rozsáhlost pochybení správních orgánů pouze odkázala bez bližší konkretizace na správní spis a trvala na svých předchozích podáních.

[49] Předně je třeba říci, že obecný odkaz na předcházející podání, byť by byla součástí spisu, který má soud k dispozici, jako řádná kasační námitka neobstojí. Výtky vůči rozsudku či postupu městského soudu, potažmo ve vztahu ke správním orgánům, musejí být zaměřené a určité, jinak nemohou být projednány (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58). Nejvyšší správní soud se proto dále věnoval jen posouzení konkrétních kasačních výtek.

[50] V této věci provedla inspekce na základě podnětu od Policie ČR dne 11. 8. 2008 kontrolu, již se účastnil také zástupce stěžovatelky, a jejíž závěry byly shrnuty v protokolu. Nato objednala u Analytických laboratoří Plzeň, a. s. (dále též „ALP“) analýzu vzorků, jež byly 13. 8. 2008 odebrány dvěma pracovníky ALP za přítomnosti zaměstnance inspekce na obou lokalitách, kde byl materiál uložen. V září 2008 následovalo zahájení řízení o uložení pokuty stěžovatelce za správní delikt.

[51] Městský soud ve shodě se žalovaným konstatoval, že kontrola inspekce ze dne 11. 8. 2008 (před zahájením správního řízení) byla provedena na základě § 3 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. S protokolem o kontrole byla stěžovatelka seznámena zasláním jeho stejnopisu dne 14. 8. 2008. Na výzvu k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí před jeho vydáním (protokol o kontrole, faktury a výsledky analýzy zpracované Analytickými laboratořemi Plzeň a. s.) stěžovatelka reagovala vyjádřením nesouhlasu s právní kvalifikací skutku a nahlížením na vytěžený materiál jako na odpad. Městský soud přes formální nedostatky (uvedení dne, nikoli času kontroly, neuvedení místa kontroly, neoznačení kontrolované osoby, seznámení žalobkyně s obsahem protokolu dodatečně, korespondenčně) považoval protokol o kontrole za způsobitý podklad pro rozhodnutí. I

pokračování

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takové chyby neoslabují procesní použitelnost protokolu o kontrole jako podkladu pro rozhodnutí a nemohly způsobit nezákonnost rozhodnutí o deliktu.

[52] Podle názoru městského soudu nelze na postup před zahájením správního řízení aplikovat institut zajištění důkazu podle § 138 správního řádu (stěžovatelka v žalobě argumentovala nesplněním podmínek pro jeho použití), neboť inspekce postupovala podle zákona o státní kontrole, který nestanoví povinnost zahájit správní řízení před provedením kontrolních šetření, jelikož by to značně ztížilo či znemožnilo výkon státní kontroly. Městský soud rovněž nepřisvědčil žalobní námitce, že stěžejní důkaz (analýza vlastností výtěžku) byl pořízen nezákonně, neboť Analytické laboratoře Plzeň a. s. provedly odběr vzorků z navezeného materiálu 13. 8. 2008 bez přítomnosti stěžovatelky. Uvědomění stěžovatelky o tomto úkonu za účelem umožnění její přítomnosti při něm neshledal nezbytným, neboť k efektivnímu hájení jejích práv je dostatečný prostor až v průběhu správního řízení, kde se ke všem podkladům může vyjádřit. Odběr vzorků a jejich analýzu nepovažoval za důkaz ve smyslu § 51 správního řádu, který by bylo potřeba formálně provést, ale za podklady pro rozhodnutí podle § 50 odst. 1 správního řádu, tj. skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, k nimž měla stěžovatelka možnost se vyjádřit, což také 16. 4. 2010 učinila.

[53] Vůči takové argumentaci městského soudu stěžovatelka namítala, že tím, že neměla možnost přímo se účastnit kontroly a dohlédnout na zákonný postup správního orgánu, došlo ke zkrácení jejího práva na obranu. Nesouhlasila s tím, že by zajištěním možnosti její účasti byl výkon státní kontroly znemožněn. O neodkladnosti takového úkonu vůbec nelze hovořit, jelikož se jednalo o návoz několika tisíc tun materiálu. Nepovažovala za zákonné, aby správní orgán uskutečnil prohlídku místa, aniž ji předem ohlásil vlastníkům kontrolovaných lokalit, tedy nejen dotčeným subjektům. Podotkla, že obvykle se alespoň bezprostředně před vstupem do kontrolovaných prostor zamýšlený výkon státní kontroly dotčeným subjektům oznamuje. Jelikož správní orgán těmito požadavkům nevyhověl, nelze vyloučit účelovost či manipulaci s důkazními prostředky. Chtěl-li správní orgán kontrolu provést, aniž by byl zmařen její účel, mohl k ní alespoň přizvat nezaujatou osobu. Rozporuplný odběr vzorků navezeného materiálu označila za zásadně zasahující do jejích práv, neboť se stal základním podkladem pro rozhodnutí ve věci.

[54] Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že analýza ALP deklarovala jednak složení výkopku, tj. druhy materiálů obsažených ve výtěžené směsi, a jednak i vlastnosti jednotlivých identifikovaných druhů látek z hlediska jejich škodlivosti pro životní prostředí (nebezpečných vlastností). Takto byla postavena najisto přítomnost železničního svršku, zeminy, popeloviny, nekovových trubek, střešní krytiny, stavební suti, kolejových pražců, kaolinitu a minerálního kalu. U každé z těchto složek byla testována přítomnost nebezpečných látek a případně i míra překročení limitů stanovených právními předpisy [podle vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“)].

[55] Nejvyšší správní soud posuzoval opodstatněnost související kasační námitky zejména ve vztahu k výši pokuty uložené za správní delikt. Správní orgány obou stupňů totiž zčásti stavěly argumentaci o míře závažnosti ohrožení životního prostředí, jež je podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech jediným zákonem výslovně zmíněným kritériem pro

stanovení výše pokuty, na zjištěných nebezpečných vlastnostech odpadu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí také s odkazem na odlišnou interpretaci výsledků analýzy provedené ALP významně korigoval názor inspekce na druh a míru prokázaných škodlivých vlastností v určitých složkách výkopku, což ho vedlo k významnému snížení pokuty za správní delikt (z 5 200 000 Kč na 3 200 000 Kč). Kupříkladu u železničního svršku v Myslívi (vzorek A1) a písčité zeminy v Hyršově (vzorek B3) zohlednil ve prospěch stěžovatelky to, že tyto vzorky vykazovaly jen takové překročení limitů ve sledovaných znacích, které nepřesáhlo stanovenou nejistotu měření.

[56] Dokonce žalovaný na základě výsledku analýzy zúžil odpovědnost stěžovatelky za správní delikt o ty složky materiálu, u nichž nebyl nade všechnu pochybnost prokázán jejich původ a jednoznačně vyloučena možnost návozu od jiných osob (popelovina, nekovové trubky a střešní krytina, u nichž byly detekovány nebezpečné vlastnosti; objemově méně než 5 % z celku), takže jí nebylo možno přičítat k tíži, že by je vyprodukovala a předala neoprávněné osobě.

[57] Pokud jde o kolejové pražce (vzorek A7, lokalita Myslív) a železniční svršek (vzorek B2 a B5, lokalita Hyršov, částečně A1, lokalita Myslív), tvořící podle odhadu cca 60 až 65 % masy, u těch analýza prokázala nebezpečné vlastnosti, které řadí tento materiál do kategorie nebezpečného odpadu. Nezávadná výkopová zemina (vzorky A2 a B3), která by sama o sobě mohla být využita např. v rámci terénních úprav, představující cca 30 % z celkového množství posuzovaného materiálu, byla s nebezpečnými složkami smísena, a proto nahlížel žalovaný na celou masu jako na kontaminovanou.

[58] Z toho, co bylo právě uvedeno, je zřejmé, že *výsledky analýzy* ALP, z nichž správní orgány při rozhodování vycházely, byly jednak v určité (minimální) míře podkladem pro stanovení rozsahu odpovědnosti za nezákonně předaný materiál a jednak i *podkladem pro stanovení výše uložené pokuty*, nikoli však jediným, ani dominantním.

[59] V souvislosti s určením výše sankce inspekce dovozovala ohrožení životního prostředí ze zjištěné přítomnosti arsenu a uhlovodíků a popsala jejich účinky na zdraví lidí. Zohlednila také celkové množství odpadu představující značný rozsah protiprávního jednání a vzala v úvahu i zisk, který stěžovatelce vznikl tím, že nemusela vynaložit částku za uložení odpadu na místo k tomu určené (ta mohla činit dle zjištění inspekce u subjektů provozujících tato zařízení něco mezi 5 145 000 a 8 400 000 Kč). Tím, že stěžovatelka nezabezpečila recyklaci vyzískaného materiálu, vyvolala nutnost nákupu materiálu nového, jenž musí být vytěžen, což vede k odčerpávání přírodních zdrojů a dalšímu poškození životního prostředí. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí výši pokuty snížil o dva miliony korun. Jednak pro limitní (nikoli limity překračující) obsah nebezpečných látek v některých složkách (viz výše), a dále proto, aby sankce lépe odpovídala ekonomické situaci stěžovatelky (nebyla pro ni likvidační). Argumentaci nutností dodatečné těžby neměl za případnou, takže ji k tíži stěžovatelky nepřičítal. Kromě zkoumání neoprávněného prospěchu, kterého stěžovatelka tímto postupem dosáhla, zcela aproboval i kritérium množství převáděného odpadu, jež považoval pro posouzení rozsahu protiprávnosti jednání za klíčové.

[60] I když kasační stížnost nebrojí proti výši uložené pokuty (to se objevilo pouze v žalobě), je třeba se důsledně zabývat opodstatněností stěžovatelčiny námitky, uplatňované ve správním řízení i v řízení před správními soudy, že analýza ALP byla nezákonně pořízeným podkladem, neboť stěžovatelce nebylo umožněno být přítomna při

pokračování

odběru vzorků podrobených zkoumání. Jejím prostřednictvím zjištěná přítomnost materiálů s nebezpečnými vlastnostmi měla totiž vliv na stanovení výše sankce.

[61] Městský soud neshledal uvědomění stěžovatelky o odběru vzorků nezbytným, neboť k hájení jejích práv podle jeho mínění postačovala možnost se k výsledkům analýzy, jakož i k jiným podkladům, vyjádřit později.

[62] Je pravdou, že ze zákona o státní kontrole právo kontrolované osoby být přítomna odběru vzorků neplyne. V § 12 tohoto zákona však nalezneme zakotvení povinnosti kontrolních pracovníků zjistit při kontrole skutečný stav věci, a dále šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob. Podle § 8 odst. 2 téhož zákona se tento zákon (jeho část nazvaná „kontrolní řád“) použije jen tehdy, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Zákon o odpadech, který je takovým zvláštním zákonem na poli nakládání s odpady, inspektorům výslovně svěřuje oprávnění při kontrolní činnosti odebírat vzorky a pořizovat fotodokumentaci (§ 81 odst. 1 písm. c)], avšak v této souvislosti jim žádné povinnosti stran informování kontrolovaných osob nestanoví.

[63] Stěžovatelka namítala, že zmaření účelu kontroly tím, že by ji správní orgán vyrozuměl o dni, kdy dojde k odběru vzorků a umožnil jí účast při tomto úkonu, nehrozilo. Nejvyšší správní soud souhlasí, že objektivitu výsledku zkoumání chemických vlastností 21 000 tun navezeného výtěžku z železničního lože nemohlo nikterak ovlivnit odebrání vzorků o několik dní později, až bude stěžovatelka zpravena o možnosti se na místo dostavit. Neshledal žádného důvodu pro lpění na neprodleném odběru vzorků pro analýzu, neboť nic nenasvědčovalo tomu, že by se zjišťované vlastnosti mohly v čase (v řádu dnů či týdnů) relevantně změnit, a odvezení, záměna či jiné manipulování s materiálem v takovém množství za účelem znemožnění testování je prakticky vyloučena. Výjimku tvoří teoretická možnost dodatečné kontaminace materiálu třetí osobou, která by sice hovořila pro bezodkladné provedení odběrů, ale v širší podstatně zasahující návoz není příliš pravděpodobná. U testování tohoto typu se jedná o situaci odlišnou od např. měření hladiny hluku v provozovně nebo odběry vzorků prodáváných potravin apod., které jsou více či méně, ale jistě, časově limitovány právě pro proměnlivost zkoumaných vlastností. Jistá stálost ve vlastnostech materiálu, zde daná jeho povahou a množstvím, však také znamená, že testování je možné provést i po čase znovu, aniž by byla oslabena vypovídací hodnota takové nové analýzy. Proto také lze říci, že nic nebránilo tomu, aby stěžovatelka oslovila zařízení, které je podle zvláštních právních předpisů odborně způsobilé ke zjišťování nebezpečných vlastností odpadu, a zadala nové prověření vlastností výkopku. Stěžovatelka vlastní analýzu provedenou způsobilým subjektem neopatřila a ustala na zpochybňování reprezentativnosti vzorků, jež posloužily pro zjištění druhů a vlastností materiálu na objednávku inspekce, aniž se pokusila jeho výsledky vyvrátit jiným podkladem srovnatelné důkazní hodnoty. Analýza laboratoře ENVIREX nemůže být považována za způsobilou ke zpochybnění závěrů testování provedeného ALP, neboť jejím předmětem byly jen vzorky zeminy (nikoli např. kameniva či pražců), protokol o odběru vzorků neodpovídal požadavkům uvedeným v příloze 5 vyhlášky č. 376/2001 Sb. a ani nebylo prokázáno, že by zkoumání provedla konkrétní osoba, která absolvovala školení pro hodnocení nebezpečných vlastností odpadů podle § 5 odst. 4 vyhlášky č. 376/2001 Sb., o hodnocení nebezpečných vlastností odpadů. To, že stěžovatelka zadala znalecké revizní posouzení závěrů ALP (jak avizovala ve vyjádření ze dne 16. 4. 2010 a výsledky předložila v řízení před městským soudem dne 28. 3. 2011), nemohlo vnést jasno do otázky vlastností

materiálu položené do souvislosti se zpochybňováním reprezentativnosti již odebraných vzorků.

[64] Soud si je vědom toho, že slabinou právě naznačeného postupu je existence závěru dovozeného výše, že stěžovatelka pozbyla předáním vytěženého materiálu Ing. S. k němu vlastnické právo, a po 1. 8. 2008 jsou za vlastníky navážky považováni Š. B. a VŠEZEP s. r. o. Nicméně na druhou stranu stěžovatelka během celého správního řízení (např. ve vyjádření ze dne 5. 3. 2010) a i v žalobě (str. 5) setrvale tvrdila, že materiál pouze prozatímně složila na pozemcích označených Ing. S. a hodlala s ním dále nakládat (tj. nepřestala být jeho vlastníkem). Nebylo by tedy nijak zarážející, kdyby v té době, chovající se k výkopku jako k věci vlastní, objednala novou analýzu, včetně odběru vzorků. Časový prostor pro to měla dostatečný - s výsledky rozboru měla příležitost se seznámit 16. 9. 2008 (nikoli až 25. 3. 2010, jak tvrdila ve vyjádření z 16. 4. 2010) a do vydání prvostupňového rozhodnutí uplynulo více než 19 měsíců; ve druhém stupni bylo rozhodnuto za další 3 a půl měsíce. Argument nákladnosti testování nemůže být pro společnost zabývající se stavebními zakázkami takového objemu, jako je tato, relevantní.

[65] Přes to, co bylo právě uvedeno, je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že se nelze spokojit s právním závěrem, že žádné ustanovení platného právního předpisu umožnění přítomnosti kontrolované osoby při odběru vzorků v případě jako je tento, výslovně nestanoví. Vědom si skutkových okolností této věci má za to, že principy dobré správy, zejména pak zásada vyjádřená v § 4 odst. 3 správního řádu naopak správním orgánům velí postupovat při plnění jejich úkolů ve smysluplné součinnosti s účastníky řízení. Dle zmíněného ustanovení *[s]právní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu*. Na to navazuje odstavec 4, podle něhož *správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*. Základní zásady zakotvené v ustanoveních správního řádu je třeba vnímat jako obecná pravidla závazná pro veškerou činnost veřejné správy, aplikovatelná, i kdyby zákon o státní kontrole výslovný odkaz na správní řád (v § 26) neobsahoval.

[66] Správní orgány provádějící státní kontrolu by měly svou činností směřovat ke zjištění skutečného stavu věci a postupovat při tom tak, aby výsledky (zde státní kontroly) byly přesvědčivé. Kontrola má reálný smysl, pokud se minimalizuje riziko případné manipulace s prověřovanými objekty a materiály (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52, kde však byl vysloven podobný závěr v situaci opačné, kdy kontrolovaný subjekt bez relevantního důvodu znemožnil okamžitou fyzickou kontrolu, což mu právě mohlo vytvořit prostor pro manipulaci s předmětem kontroly). Ačkoli v průběhu správního řízení, tj. k datu vydání napadeného rozhodnutí, nevyšly najevo žádné okolnosti, které by ukazovaly na tendenční odběr vzorků nezúčastněným subjektem (ALP) s cílem stěžovatelku poškodit, umožnění její účasti při odběru vzorků by podobné pochybnosti a domněnky zcela eliminovalo. Proto Nejvyšší správní soud zastává názor, že *inspekce správně stěžovatelku o datu a času odběru vzorků na obou lokalitách informovat měla a měla také jejímu zástupci umožnit se tohoto úkonu účastnit*. Že by stěžovatelka mohla zmařit účel kontroly tak, že by v mezidobí podstatně ovlivnila vlastnosti materiálu, je totiž vyloučeno. Naznačeným postupem by se bez újmy na rychlosti a efektivnosti řízení nepochybně předešlo následným sporům o reprezentativnost odebraných vzorků, a výsledky odborného zkoumání pak mohly být pro všechny zúčastněné přesvědčivější.

pokračování

[67] Na tomto místě je však třeba zabývat se tím, zda prostá neúčast stěžovatelky při odběru vzorků mohla mít vliv na jejich charakter a na výsledek testování, konkrétně na zjištění skutečností, které byly pro rozhodnutí podstatné. Pro posouzení dopadů tohoto procesního pochybení správního orgánu je třeba zodpovědět otázku, zda již samotná neúčast stěžovatelky při tomto úkonu zapříčinila důvodné (opodstatněné, nikoli jen hypotetické) pochybnosti o nesprávném odběru testovaného materiálu, které by musely vést k vyloučení výsledku analýzy z podkladů pro rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 Afs 3/2010 - 58).

[68] Předně v reakci na dílčí závěr městského soudu v napadeném rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí, že analýza ALP nepochybně důkazem je, a jeho procesní význam nijak neumenšuje, že byl pořízen v rámci státní kontroly, na niž správní řízení o deliktu navázalo, neboť jde o postup právní úpravou předpokládaný. Formální provedení, jak požadovala stěžovatelka, nebylo v řízení zapotřebí, neboť se nekonalo ústní jednání a povinnost stanovenou v § 36 odst. 3 správního řádu správní orgán splnil, když stěžovatelce umožnil se s tímto dokumentem dne 15. 9. 2008 seznámit, což následujícího dne při nahlížení do spisu také učinila. Výsledky analýzy nemají povahu skutečností známých z úřední činnosti inspekce, jak uvedl městský soud, neboť skutková zjištění pramení z důkazního prostředku opatřeného pro účely tohoto řízení cíleně, shora popsaným způsobem.

[69] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že nikoli ideální průběh opatření důkazu v širším smyslu (tj. vzorků pro analýzu za účelem shromáždění skutkových zjištění o chemických vlastnostech jednotlivých druhů složek vytěženého materiálu) nemůže sám o sobě suspendovat jeho vypovídací hodnotu o skutečnostech, které bylo podstatné zjistit. Cílem analýzy totiž nebylo určit průměrnou toxicitu (obsah nebezpečných látek) celé masy materiálu, ale zjistit, zda (ne)jsou některé složky či některá místa úložiště kontaminována nad povolenou mez. Účelem tedy bylo získat poznatky o tom, zda navezený odpad obsahuje životnímu prostředí nebezpečné složky, byť případně promísené s nezávadnými. Dílčí výsledek analýzy (ze vzorku odebraného za účasti nebo i součinnosti stěžovatelky), že určitá složka nedosahuje ve sledovaných znacích nadlimitních hodnot, nevyvrací závěr, že jiná ano. To ovšem platí za předpokladu, že nebyl zpochybňován technický proces testování, použité metody apod., k čemuž však v tomto případě žádné námitky nesměřovaly.

[70] V obecné rovině je jistě racionální úvaha, že u směsného materiálu se předpokládá na různých místech různé zastoupení rozličných sledovaných vlastností, a proto záleží na tom, kde konkrétně se testovací vzorky odeberou. Stěžovatelka konzistentně netvrdila, že by odběry proběhly ve zcela jiných lokalitách, než kam byl navezen jí vytěžený materiál (na str. 3 žaloby je výslovně uvedeno, že vzorky byly odebrány z míst, kam byl výkopek z rekonstrukce dráhy v České Kubici umístěn; se zpochybněním místa odběru přišla až dodatečně, aniž svou hypotézu věrohodně opřela o konkrétní indicie a v kasační stížnosti pak už nic takového netvrdila). Nejvyšší správní soud má proto za to, že odebrání vzorků z části s větším soustředěním předpokládaně nezávadného materiálu by nemohlo nikterak ovlivnit legitimitu zjištění inspekce, že podle výsledku analýzy byla v návozu i místa, kde ležel materiál obsahující nadkritické množství sledovaných prvků či sloučenin. Správní orgány proto nepochybily, když promítly zjištění obsahu nebezpečných látek do úvah o výši pokuty.

[71] Na okraj lze poukázat na obecně známý fakt, již mnohokrát medializovaný (viz např. <http://www.novinky.cz/ekonomika/224417-zeleznice-dostaly-pokutu-za-prodej-pouzitych-prazcu-jsou-nebezpecne.html>; http://hobby.idnes.cz/zeleznicni-prazce-zdravotni-zavadnost-d99-/hobby-zahrada.aspx?c=A140623_111136_hobby-zahrada_bma; obě internetové stránky zobrazeny ke dni vydání tohoto rozsudku), že znečištění PAU a arsenem je pro materiál podobného původu (zejména železniční pražce) typické, takže nepřekvapí, že inspekce předpokládala přítomnost těchto nebezpečných látek v určité části návozu a své zkušenosti mohla využít i při samotném vytipování odběrných míst. Že pražce pocházejí ze zakázky v České Kubici, nebylo v řízení relevantně zpochybněno (již v protokolu z 11. 8. 2008 byla jejich přítomnost v návozu konstatována, aniž by se vůči tomu přítomní zástupci stěžovatelky a investora stavby jakkoli ohradili, námitky byly uplatněny pouze vůči eternitovým deskám).

[72] Stěžovatelkou zmiňovanou možnost, že znečištění nebezpečnými příměsemi bylo způsobeno třetí osobou a nemá původ ve vytěženém materiálu, považuje Nejvyšší správní soud za nepravděpodobnou. Pro potřeby analýzy ALP bylo odebráno celkem 66 dílčích vzorků, přičemž např. u železničního svršku A1 byl průměrný směsný laboratorní vzorek připraven z patnácti dílčích vzorků, u B2 či B3 z osmi atd. Aby se cizí zásah mohl projevit, muselo by jít o cílené, plošné znečištění, s cílem stěžovatelku poškodit, čemuž však nic nenásvědčuje a v takovém množství materiálu je to i těžko představitelné, i když byl návoz skutečně volně přístupný.

[73] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že procesní pochybení inspekce spočívající ve znemožnění účasti stěžovatelky při odběru vzorků ke zjištění vlastností návozu nemělo vliv na zákonnost přezkoumávaných rozhodnutí, takže i závěr soudu, že z analýzy ALP bylo možno při rozhodování vycházet, obстоjí, i když z poněkud jiných důvodů, než konstatoval městský soud. Lze tedy uzavřít, že stěžovatelka v žalobě ani v kasační stížnosti neuvedla skutečnosti, které by byly způsobitelné zpochybnit analýzu ALP jako jeden z podkladů pro rozhodnutí o jejím deliktu. Při zjišťování skutkové podstaty správním orgánem tedy nebyl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, takže ani městský soud nebyl povinen pro takovou vadu přezkoumávané rozhodnutí zrušit, a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tak není dán.

[74] „Námitku podjatosti“ vůči ALP stěžovatelka v kasační stížnosti sama relativizovala dovětkem, že ji spíše míněla jako podnět orgánům kontroly, takže se v tomto ohledu neměl Nejvyšší správní soud k čemu vyjádřit. Dovožovala-li z postupu ALP vliv na objektivitu důkazních prostředků, lze odkázat na pasáž o zákonnosti pořízení analýzy (viz předcházející odstavce) a ve zbytku pak na správné vypořádání námítky městským soudem na str. 15 jeho rozsudku. Městský soud výtku vůči ALP odmítl, neboť ji žalobkyně nekonkretizovala co do důvodu ani zaměření k určité osobě. Nejvyšší správní soud argumentaci, že se stěžovatelka ke konkrétním osobám provádějícím odběr nemohla vyjádřit, neboť nevěděla, o jaké osoby se jedná, nepřijal, neboť zpráva „Výsledky průzkumu návozu odpadů v oblasti obce Všeruby“ vypracovaná ALP obsahující jména osob, které se na odběru vzorků i zkoumání návozu podílely, byla součástí správního spisu, s nímž se stěžovatelka seznámila (viz výše).

pokračování

[75] Výtka, že správní orgán předem neohlásil prohlídku na místě vlastníkům pozemků, nemůže být důvodná, neboť je na každém, aby hájil svá porušená práva, a v tomto řízení jde o veřejná subjektivní práva stěžovatelky, nikoli jiných osob.

[76] Ke stěžovatelkou zdůrazňované trestněprávní zásadě *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obžalovaného) se zdejší soud ovšem bezesbýtku hlásí, ale s ohledem na to, co bylo uvedeno výše, musí konstatovat, že ve správním řízení pochybnosti, které by měly být vyloženy ve prospěch stěžovatelky, nevystaly.

E/ K ostatním námitkám

[77] V kasační stížnosti obsažené výtky překrucování vyjádření stěžovatelky a zavádějících tvrzení městského soudu bez bližšího odůvodnění či upřesnění, o které výroky jde a jaký to mělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku, vyznívají naprázdno a nejsou způsobilé přezkumu z hlediska důvodnosti.

[78] Rovněž námitka, že se městský soud k některým skutkovým námitkám (sdělení ze dne 28. 3. 2011) nevyjádřil vůbec, je příliš obecná na to, aby se jí zdejší soud mohl zabývat. Uvedeným dnem je datováno doplnění žaloby, a není tedy zřejmé, jaké konkrétní skutkové námitky městský soud dle stěžovatelky pominul. K navrhovanému důkazu vyjádřením společnosti EMPLA AG spol. s r. o. se městský soud vyjádřil na straně 13 rozsudku, kde shrnul důvody, proč sám dokazování nedoplňil, a to ani jinými důkazy. Proti tomu však stěžovatelka v kasační stížnosti žádnou argumentaci neuplatnila.

[79] Pokud jde o žalobou zpochybňovanou úplnost dokazování, podle městského soudu žalobkyně před vydáním prvostupňového rozhodnutí nenavrhla žádný výslech konkrétní osoby k prokázání konkrétní tvrzené skutečnosti. Obecný návrh ze dne 5. 3. 2010 na „výslech účastníků a svědků“ není řádným označením důkazu, jehož neprovedení by správní orgán musel odůvodnit. Na obecně vyjádřený nesouhlas stěžovatelky s tímto závěrem městského soudu opět nelze, než reagovat tak, že Nejvyšší správní soud při nedostatku konkrétních tvrzení umožňujících zodpovědně posoudit, u kterých konkrétních důkazů je tento závěr nesprávný (kdy a jak byly řádně označeny), shledává takovou výtku nezpůsobilou jej zpochybnit. Podobně vágně formulovala stěžovatelka svou výhradu ohledně návrhu důkazu trestním spisem. Z obsahu soudního spisu nelze vysledovat, které konkrétní listiny k prokázání které podstatné skutečnosti vlastně navrhovala provést. Proto nelze městskému soudu ani vyčítat, že se (zejména na straně 13 napadeného rozsudku) zabýval toliko konkretizovanými důkazními návrhy, přičemž vůči jejich vypořádání žádná argumentace stěžovatelky nesměřovala.

[80] K výtce stěžovatelky, že se městský soud nevypořádal s její žalobní námitkou brojící proti pokračování v dokazování poté, co byla správním orgánem prvního stupně vyzvána k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že již z formulace tohoto žalobního bodu je zřejmé, že k porušení § 36 odst. 3 správního řádu s dopadem do práv stěžovatelky nedošlo. Stěžovatelka v žalobě (strana 11 odst. 3) sama výslovně uvedla, že se se zprávami od subjektů provozujících skládky vyžádanými inspekci seznámila „náhodně“ při nahlédnutí do spisu. Jelikož jí byly tyto listiny fakticky zpřístupněny, nemohlo být nijak zkráceno právo stěžovatelky se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit. Ze žaloby je zřejmé, že nejenže byla stěžovatelce dána možnost

obeznámit se s opatřenými listinami, což by pro splnění zákonných požadavků postačovalo, ale ona se s nimi i skutečně seznámila. Pak není jasné, v čem spatřovala zásah do svých práv. Obecně není procesním pochybením, vyzve-li správní orgán účastníka řízení k seznámení se s podklady pro rozhodnutí vícekrát v průběhu řízení (pokaždé, když spis o nějaké nové rozšíří), neboť podstatné je, aby účastník měl reálnou možnost seznámit se se všemi podklady a vyjádřit své stanovisko k nim, což v této věci bylo splněno.

[81] Proto Nejvyšší správní soud nespatřuje v postupu městského soudu vadu řízení, jež by měla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, když výslovně nehodnotil, zda mělo nějaký význam, že se stěžovatelka seznámila s některými podklady dle svého tvrzení náhodně a nikoli na základě výzvy správního orgánu za situace, kdy již z textu žaloby bylo nepochybné, že o nich i jejich obsahu včas věděla.

[82] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že ze správního spisu ověřil, že poté, co se stěžovatelka seznámila se shromážděnými podklady (23. 2. 2010), vznesla inspekce ještě dotazy na provozovatele skládek. Usnesení upozorňující na doplnění spisu o došlé odpovědi a stanovící lhůtu k vyjádření do 1. 4. 2010 převzal dle doručky 19. 3. 2010 R. S. (19. 2. 2010 zmocněný předsedou představenstva k jednání za stěžovatelku), 24. 3. 2010 si domluvil elektronicky nahlížení do spisu, k němuž došlo 25. 3. 2010. K jeho žádosti byla prodloužena lhůta pro vyjádření a 16. 4. 2010 se k věci také vyjádřil.

IV. Závěr a náklady řízení

[83] Nejvyšší správní soud ve vytykánych bodech nesprávné právní posouzení neshledal, a proto uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn. Důvody nepřezkoumatelnosti ve smyslu písmene d) citovaného ustanovení, jak je v odůvodnění napadeného rozsudku spatřovala stěžovatelka, se rovněž neprokázaly. Městský soud své úvahy popsal způsobem, který umožnil přezkoumání důvodnosti kasačních námitek Nejvyšším správním soudem. Zdejší soud ani nesouhlasí se stěžovatelkou, pokud tvrdí, že městský soud v rozporu se zákonem hodnotil „značně represivně“ její jednání, které „jen formálně neodpovídá zákonné presumpci“.

[84] Nejvyšší správní soud se sice neztotožnil se všemi argumenty, jimiž městský soud podložil své rozhodnutí o nedůvodnosti žaloby stěžovatelky, nicméně jádro jeho závěrů shledal správným. Správní rozhodnutí správně uznala stěžovatelku odpovědnou za spáchání správního deliktu a ani procesní pochybení neměla na jejich zákonnost vliv. Nesprávnosti nebo nepřesnosti v odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud nahradil vlastním posouzením, aniž jej musel rušit a věc vracet městskému soudu k dalšímu řízení. Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podané kasační stížností, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[85] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

pokračování

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

V Brně dne 25. března 2015

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu