



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **VŠEZEP, s.r.o.**, se sídlem Hájek 35, Kdyně - Všeruby, zast. JUDr. Janou Kopáčkovou, advokátkou se sídlem Msgre. B. Staška 62, Domažlice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2010, čj. 425/520/1041976/ENV/10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2014, čj. 6 A 229/2010-37,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] V posuzované věci jde o sankční řízení za správní delikt spočívající v protiprávním nakládání s odpady vzniklými při rekonstrukci železniční stanice Česká Kubice. Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2010, čj. 425/520/1041976/ENV/10 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“). Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Plzeň, ze dne 20. 4. 2010, čj. ČIŽP/43/ OOH/SR01/0814642.006/10/ZKN, kterým byla stěžovatelce podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“) uložena pokuta ve výši 1 200 000 Kč za porušení povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech. Změna

odvoláním napadeného rozhodnutí spočívala ve snížení pokuty na částku 600 000 Kč a nahrazení textu ve výrokové části 1. ve znění „za správní delikt, kterého se účastník řízení dopustil tím, že v období od června 2008 nakládal s odpady tím, že je shromažďoval na pozemku KN 375/1 v k.ú. Myslív u Všerub, který k tomuto účelu nebyl určen“ textem „za správní delikt, kterého se účastník řízení dopustil tím, že v období od června 2008 nakládal s odpady tak, že je soustřeďoval za účelem jejich materiálového využití na pozemku KN 375/1 v k. ú. Myslív u Všerub, kde nebylo takovéto nakládání s odpady povoleno.“ jakož i ve změně platebních údajů. Zbývající část výroku rozhodnutí České inspekce životního prostředí žalovaný potvrdil.

[2] Žalobu označující jí napadené rozhodnutí za nezákonné opřela žalobkyně o následující žalobní body argumentačně namítající tato pochybení žalovaného:

- žalovaný se nevypořádal s otázkou vlastnického práva k výkopku (materiálu pocházejícího z rekonstrukce);

- žalobkyně byla v dobré víře, že výkopek má vlastnosti odpovídající účelu, pro které jej hodlala

využít; protože se žalovaný s tímto tvrzením nevypořádal, zůstalo řízení neúplné;

- žalovaný nevycházel z listin (důkazů), které mu žalobkyně předložila, a v důsledku toho chybně

nenařídil jednání;

- ve věci měl být vypracován znalecký posudek; závěr žalovaného o jeho nadbytečnosti byl chybný;

- žalobkyně též zpochybnila způsob odběru vzorků zeminy a jejich analýzu;

- konečně označila žalobkyně napadené rozhodnutí v části odůvodňující snížení pokuty za neúplné a nepřezkoumatelné.

[3] Žádné jiné důvody v žalobní lhůtě uplatněny nebyly.

[4] Napadeným rozsudkem městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění se podrobně vypořádal se všemi žalobními námitkami.

[5] V závěru odůvodnění též městský soud stručně vysvětlil, proč nepřistoupil ani k žalobou požadované moderaci uložené pokuty.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka se v kasační stížnosti ztotožnila se závěrem žalovaného, že projednávaný skutek neodpovídal definici nakládání s odpady ve formě shromažďování odpadů podle zákona o odpadech, ale že se jednalo o jejich soustřeďování.

[8] Stěžovatelka porovnála znění zákona o odpadech účinné ke dni rozhodnutí České inspekce životního prostředí se zněním zákona o odpadech účinné ke dni rozhodnutí

pokračování

žalovaného a namítla, že zákonná definice nakládání s odpady se změnila. Soustředování odpadů, jako jedna z možných forem nakládání s odpady, byla s účinností od 1. 7. 2010 ze zákona o odpadech odstraněna.

[9] Z toho pak stěžovatelka dovodila, že nebylo-li soustředování odpadů v době rozhodnutí žalovaného způsobem nakládání s odpady, nebyla v době rozhodování žalovaného naplněna skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 4 zákona o odpadech (nakládání s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno). Žalovaný měl respektovat princip uvedený v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a netrestat stěžovatelku za soustředování odpadu, neb se nejedná o nakládání s odpady.

[10] Z uvedeného pak stěžovatelka dovodila, že byla-li přesto sankcionována za správní delikt, použil žalovaný v řízení zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Městský soud měl pro tuto vadu řízení rozhodnutí žalovaného zrušit.

[11] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu zrušil.

[12] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 30. 3. 2015 tak, že se plně ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Žalovaný rovněž namítl nepřipustnost kasační stížnosti podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.A. Přezkum přípustnosti kasační stížnosti

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, jsou-li splněny podmínky, za nichž může kasační stížnost meritorně projednat. Jednou z podmínek řízení je i přípustnost návrhu - zde kasační stížnosti.

[14] Žalobní námitku totožnou s kasační námitkou stěžovatelka v žalobě nevznesla, a to ačkoliv pro její uplatnění ani v řízení před žalovaným ani v řízení před městským soudem neexistovala žádná překážka.

[15] Řízení o žalobě (stejně jako řízení o kasační stížnosti) je ovládáno zásadou dispoziční [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.] a městský soud tak zákonnost rozhodnutí žalovaného posuzoval správně v intencích žalobních bodů. Nad rámec žalobní argumentace smí správní soud vykročit pouze ve zcela výjimečných případech, a to za situace, kdy to předpokládá přímo zákon (nicotnost rozhodnutí, jeho nepřezkoumatelnost, případně procesní vada, která ji založila) či ustálená soudní judikatura (např. prekluze práva správce daně vyměřit či doměřit daň, prekluze práva správního orgánu rozhodnout o sankci za správní delikt).

[16] Bylo proto nezbytné, aby Nejvyšší správní soud prvotně uvážil, zda až nyní stěžovatelkou uplatněná námitka není novotou činící dle § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost nepřipustnou.

[17] Nejvyšší správní soud k tomu například ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006 – 155 (publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS) uvedl, že: „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních). Pokud by bylo v řízení před Nejvyšším správním soudem (myšleno v řízení o kasační stížnosti) připuštěno uplatnění skutkových a právních novot (zde srov. též ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s.) vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. (obdobně jako § 109 odst. 4 s. ř. s., vylučující možnost dodatečného uplatňování argumentů skutkových) tedy nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně. Po účastnících předcházejícího žalobního řízení (z logiky věci je zřejmé, že musí jít pouze o účastníky aktivně legitimované) lze jistě spravedlivě požadovat, aby na principu vigilantibus iura postupovali v řízení shora popsáním způsobem s tím, že v případě, kdy tak neučiní, ponesou (z hlediska možnosti uplatnění procesní argumentace v dalším stupni) případné nepříznivé důsledky.“ (obdobně též například v rozsudku ze dne 22. 9. 2004 čj. 1 Azs 34/2004 – 49, publ. pod č. 419/2004 Sb. NSS a v rozsudku ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009 - 77).*

[18] V projednávané věci však Nejvyšší správní soud přezkum správnosti napadeného rozsudku stěžovatelce neupřel a její kasační stížnost jako nepřipustnou neodmítl z následujících důvodů.

[19] Právní argumentace až v kasační stížnosti stěžovatelkou uplatněná jistě mohla (a vzhledem k jejímu zastoupení advokátem) i měla být předložena k posouzení již městskému soudu. Ježto však se jedná svou povahou o ústavněprávní argumentaci ve prospěch použití příznivější právní úpravy podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, nemůže Nejvyšší správní soud rezignovat na posouzení toho, zda vskutku z tohoto – až nyní představeného pohledu – bylo stěžovatelčino jednání správním deliktem či zda s ohledem na změnu zákonných předpokladů již o delikttní jednání nešlo (srov. k tomu např. rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, čj. 6 As 44/2008-142, č. 1842/2009 Sb. NSS, resp. nález ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, body 16 násl.).

[20] Nejvyšší správní soud městskému soudu nevytýká, že se v řízení před ním vedeným i v rozsudku kasační stížností napadeným výslovně nezabýval jinými než v žalobě uplatněnými důvody. Současně však poznamenává, že shledal-li by městský soud sám, i bez námítky žalobou uplatněné, stěžovatelčino jednání za jednání neschopné správním deliktem být, musil by bez dalšího rušícím rozsudečným výrokem zasáhnout. Z téhož důvodu i Nejvyšší správní soud i ve světle nově předložené námítky zamítavý rozsudek městského soudu meritornímu přezkumu podrobil.

pokračování

III.B. Přezkum důvodnosti kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.]. Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

[22] Klíčovou kasační námitkou je argumentace dovozující správnědeliktní beztrestnost stěžovatelčina jednání ze změny zákona o odpadech, v jejímž důsledku již prý „soustřeďování“ odpadů nebylo způsobem nakládání s odpady.

[23] Podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného se nakládáním s odpady rozumělo „shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů“. Podle § 4 písm. d) zákona o odpadech ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí České inspekce životního prostředí jakožto i ke dni spáchání správního deliktu stěžovatelkou se nakládáním s odpady rozumělo „jejich shromažďování, soustřeďování, sběr, výkup, třídění, přeprava a doprava, skladování, úprava, využívání a odstraňování“.

[24] Podle důvodové zprávy k zákonu č. 154/2010 Sb., jímž byl s účinností od 1. 7. 2010 změněn zákon o odpadech, došlo k novelizaci zákona o odpadech mimo jiné z důvodu nutnosti provést transpozici požadavků vyplývajících ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic – tzv. rámcová směrnice o odpadech (dále i „směrnice č. 98/2008“). Prvním cílem jakékoli odpadové politiky by podle bodu (6) věty první preambule směrnice č. 98/2008 „měla být minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí.“ Nakládání s odpady je v čl. 3 odst. 9 Směrnice č. 98/2008 definováno jako „sběr, přeprava, využití a odstraňování odpadů, včetně dozoru nad těmito činnostmi a následné péče o místa odstranění a včetně činností prováděných obchodníkem nebo zprostředkovatelem“. Tedy ani směrnice č. 98/2008 soustřeďování odpadů výslovně neuvádí jako způsob nakládání s nimi a shodně jako zákon o odpadech význam pojmu *soustřeďování odpadu* nedefinuje.

[25] Stěžovatelčino jednání spočívalo v shluknutí odpadu na jednom místě za účelem jeho následného využití. Na takové jednání je podle Nejvyššího správního soudu nutné nazírat jako na nakládání s odpady. Pro jednání stěžovatelky je totiž shodně jako pro některé jiné způsoby nakládání s odpady (např. shromažďování a sběr) typické, že v prvotní fázi dochází k shluknutí odpadů na jednom místě. Další fáze naložení s takto shluknutým odpadem určuje, o jaký způsob nakládání s odpady se jedná. V případě jednání stěžovatelky měly být odpady následně využity. Využití odpadů již směrnice č. 98/2008 shodně jako zákon o odpadech za způsob nakládání s odpady považuje. Skutečnost, že obě fáze jednání stěžovatelky nebylo možno souhrnně kvalifikovat jako v zákoně o odpadech výslovně uvedený způsob nakládání s nimi, nemůže mít za následek neoznačení jejího jednání za nakládání s odpady. První fáze jejího jednání totiž bezprostředně předcházela

druhé fázi – naložení s odpady formou jejich využití. Ačkoliv zákon o odpadech výslovně neuvádí, že by využití odpadů mělo předcházet jejich soustředění, je samozřejmostí, že využití odpadů nutně musí jejich shromáždění (soustředění) předcházet; tak i v případě jednání stěžovatelky šlo o nezbytnou činnost předcházející pozdějšímu využití odpadů. Žalovaný ve svém rozhodnutí také výslovně uvedl, že stěžovatelka odpady soustřeďovala za účelem jejich materiálového využití. Bylo by v rozporu se smyslem a účelem zákona o odpadech a směrnice č. 98/2008 připustit, že stěžovatelka s odpady nenakládala, když jimi disponovala za účelem jejich následného využití, a to nedovoleným způsobem.

[26] Korektiv použití příznivější právní úpravy podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod v projednávaném případě nastoupit nemůže; důvod pro jeho aplikaci není dán. Žalovaný ve svém rozhodnutí použil pojem soustřeďování odpadů, byť v době vydání tohoto rozhodnutí nebylo soustřeďování výslovně uvedeno v zákoně o odpadech jako způsob nakládání s odpady. Učinil tak však jen a pouze za účelem preciznější specifikace nedovoleného nakládání s odpady, kterého se stěžovatelka dopustila počínaje červnem 2008. Jak i stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny základních práv a svobod se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Žalovaný tak správně postupoval podle zákona o odpadech ve znění účinném v době spáchání správního deliktu (znění účinné do novelizace zákonem č. 154/2010 Sb.) a jelikož zákon o odpadech v tehdejšímu znění považoval za způsob nakládání s odpady i jejich soustřeďování, žalovaný správně stěžovatelčino jednání označil právě za soustřeďování odpadů za účelem jejich využití. Žalovaný zároveň opodstatněně neaplikoval korektiv výhrady příznivější právní úpravy podle čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny základních práv a svobod, jelikož žádná pozdější, pro stěžovatelku příznivější úprava, neexistovala. Jak bylo uvedeno výše, stěžovatelčino jednání stále bylo nedovoleným nakládáním s odpady, jelikož jejich shluknutí (shromáždění) na jednom místě bylo neodmyslitelnou částí jejich následného využití.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[28] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemají účastníci podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s., právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 30. března 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu

pokračování