

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **DERTER s. r. o.,** se sídlem Citice 28, zastoupena Mgr. Josefem Bedečem, advokátem se sídlem Chebská 80/52, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2012, č. j. 1741/530/12/Zm; 86648/ENV/12, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 6 A 22/2013 – 118,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 6 A 22/2013 – 118, **se zrušuje** a věc **se vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, společnost zabývající se nakládáním s odpady, se měla svým jednáním dopustit několika správních deliktů, neboť v provozovně na par. č. 336 v katastrálním území Citice (dále jen „provozovna Citice“) a ve skladu na par. č. 194/3 v katastrálním území Tisová (dále jen „sklad Tisová“) skladovala odpady a nakládala s nimi v rozporu se schváleným provozním řádem. Dále dovážela odpad v podobě plastové drti ze skladu Tisová na pronajatý pozemek, zde ho míchala s popílkem a tuto směs rozhrnovala, aniž by k tomuto pozemku měla povoleno nakládání s odpady.

[2] Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát v Ústí nad Labem, pobočka Karlovy Vary (dále jen „inspekce životního prostředí“ nebo „inspekce“) provedla inspekční šetření, odebrala vzorky materiálu a následně ve správním řízení vydala dne 22. 8. 2012 rozhodnutí, č. j. ČIŽP/441/OOH/SR01/1202529.007/12/DBR (dále jen

„prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalobkyni uložila pokutu ve výši 2 000 000 Kč dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2012 (dále jen „zákon o odpadech“), za porušení povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 téhož zákona, kterého se měla dopustit tím, že neoprávněně nakládala s odpady na pozemku parc. č. 90/7 v katastrálním území Tisová u Sokolova (dále jen „dotčený pozemek“), ačkoliv jí nebylo vydáno žádné povolení k provozu zařízení k využívání odpadu na dotčeném pozemku. Dále byly žalobkyni uloženy pokuty ve výši 60 000 Kč a 40 000 Kč dle § 66 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 66 odst. 3 písm. e) zákona o odpadech za porušení povinností dle § 18 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 19 odst. 1 písm. c) téhož zákona. Těchto pochybení se žalobkyně měla dopustit tím, že v rozporu s provozním řádem v provozovně Citice chyběla váha, odpad skladovala v místech, která k tomu nebyla určena, a nevedla průběžnou evidenci přijatých odpadů (pokuta ve výši 60 000 Kč). Ve skladu Tisová žalobkyně skladovala odpad volně na hromadě, ačkoliv měl být dle provozního řádu uskladněn v lisovaných balících ve formě celistvého monolitu (pokuta ve výši 40 000 Kč). Poslední pokutu žalobkyně obdržela ve výši 1 000 000 Kč dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, neboť měla porušit čl. 18 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) změnil tak, že pokutu spojenou s provozovnou Citice snížil na 50 000 Kč, neboť v odvolacím řízení byla doložena existence vah, a dále zrušil uloženou pokutu týkající se přepravy odpadů a věc vrátil k dalšímu řízení. V ostatních částech prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) zamítl. V odůvodnění městský soud uvedl, že úkolem inspekce životního prostředí je kontrola povinností dle zákona o odpadech. Pokud inspekce při kontrole zjistí poškození či ohrožení životního prostředí, činí další úkony vedoucí k vypátrání původce a teprve poté přichází v úvahu zahájení správního řízení. Výsledky kontroly jsou zaznamenány v kontrolním protokolu, který slouží jako podklad pro následná správní řízení, přičemž odráží reálný stav životního prostředí v čase kontroly. Žalobní námitky zpochybňující postup správních orgánů městský soud považoval za velmi obecné a namítaným pochybením nepřisvědčil. Napadené i prvostupňové rozhodnutí shledal přezkoumatelnými. Žalobkyně měla příležitost seznámit se s obsahem správního spisu, byla poučena o možnosti podat vyjádření ke shromážděným podkladům a tohoto práva využila. Z ničeho rovněž neplynulo, že by správní orgány nevycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Žalobkyně neuvedla, které důkazy měly správní orgány opomenout, předloženými důkazy se správní orgány dostatečně zabývaly. Navržený důkaz znaleckým posudkem žalovaný také řádně vypořádal, neboť v napadeném rozhodnutí zhodnotil jeho obsah i závěry z něj plynoucí.

[4] K námitce chybného označení místa deliktu (místo parcelního čísla 90/7 dotčeného pozemku mělo být dle žalobkyně správně uvedeno 90/4) městský soud konstatoval, že žalobkyně tuto skutečnost nenamítla ve správním řízení, a proto se jí nemůže úspěšně domáhat v řízení před soudem. Inspekce životního prostředí vycházela ze zjištění, ke kterým se žalobkyně mohla vyjádřit, pokud tak neučinila, nemůže takový závěr zpochybňovat až v žalobě a namítat nezákonný postup správních orgánů. Žalobkyně

zároveň neuvedla, z čeho by bylo možné záměnu parcelních čísel vyvozovat. K povaze zkoumaných látek městský soud uvedl, že se jednalo o odpad a tím, že jej žalobkyně umístila na dotčený pozemek, odpadem být nepřestal. Rovněž zpracováním materiál nepřestal být odpadem, neboť žalobkyně k tomuto procesu neměla žádné veřejnoprávní povolení. Pouhé zpracování podle vnitropodnikových norem, vystavení certifikátu a následné přejmenování nemohlo změnit jeho podstatu jakožto odpadu. Nejednalo se ani o materiál bezpečný k životnímu prostředí, neboť toto tvrzení vyvracejí závěry z kontrolních zjištění. Námitky vůči uložení odpadu v provozovnách v rozporu s provozním řádem souvisely s příslušným kontrolním zjištěním a směřovaly proti obsahu kontrolního protokolu, nikoliv proti napadeným rozhodnutím. K otázce výše pokuty žalobkyně neuvedla žádné skutečnosti, kterými by zdůvodňovala likvidační charakter pokuty. Příslušné deliktní jednání zákonodárce vymezil jako značně nebezpečné, proto uložená pokuta musí tuto společenskou nebezpečnost odrážet. Výši pokut správní orgány dostatečně odůvodnily v souladu s právní úpravou a konkrétními okolnostmi případu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy namítá nesprávné právní posouzení městským soudem, vady správního řízení, zmatečnost řízení před soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[6] Stěžovatelka namítá, že se městský soud nevypořádal s veškerou žalobní argumentací a rovněž nesprávně interpretoval ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na která odkazovala. V tomto ohledu nesouhlasí, že by její námitky byly obecného charakteru, naopak soud své závěry staví toliko na všeobecných konstatováních. Již na počátku řízení ji inspekce životního prostředí vyzvala k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, z čehož dovozuje, že inspekce hodlala vycházet pouze z podkladů, ke kterým se měla vyjádřit. Tímto postupem jí bylo znemožněno, aby se zúčastnila procesu dokazování. Stanovená lhůta k podání vyjádření představovala pak pouze formální postup, neboť v průběhu řízení správní orgány neprovedly žádný navržený důkaz. Inspekce životního prostředí i žalovaný proto vycházeli výhradně z vlastních zjištění učiněných při kontrolní činnosti před zahájením správního řízení. Stěžovatelka trvá na tom, že ve správním řízení nebyl žalovaným správně proveden jediný důkaz a napadený rozsudek je ohledně této námitky nepřezkoumatelný. Městský soud dále nesprávně konstatoval, že důkaz znaleckým posudkem byl proveden a hodnocen, neboť zcela opomenul vyjádření žalovaného k žalobě. Tam totiž sám žalovaný uvedl, že v odvolacím řízení neprováděl žádná další zjištění a vycházel pouze z podkladů prvostupňového řízení. Pokud by mělo být vycházeno z toho, že důkaz proveden byl, pak tím došlo k porušení pravidel dokazování (stěžovatelka se k němu nemohla předem vyjádřit).

[7] K označení místa správního deliktu stěžovatelka uvádí, že již v žalobě poukázala na listiny, které prokazují tvrzení o chybně vymezeném místě a na chybu upozornila již v odvolání. Pokud v návaznosti na údaj užívaný správními orgány uváděla také označení pozemku parcelním číslem 90/7, nezbavují tato vyjádření správní orgány povinnosti i bez

návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti případu. Přezkoumávaná správní rozhodnutí proto nemohou obstát, neboť chybně definují správní delikt, kterého se měla dopustit. Napadený rozsudek stěžovatelka považuje též za nepřezkoumatelný, neboť městský soud pouze paušálně převzal závěry správních orgánů a nijak nezdůvodnil, proč (k otázce vymezení místa deliktu) neprovedl navržené důkazy. Městský soud rovněž nesprávně vyhodnotil aplikaci § 3 zákona o odpadech, neboť pouze odkázal na argumentaci správních orgánů. Pokud stěžovatelka určitým technologickým postupem z odpadu vytvořila certifikovaný výrobek, nemohlo se již jednat o odpad, tudíž ji nelze sankcionovat za porušení povinností při nakládání s odpady. Stěžovatelka brojí i proti uloženým pokutám, jejichž výši považuje za nepřiměřenou a nedostatečně odůvodněnou. Správní orgány se při stanovení sankce nezabývaly kritérii dle § 67 odst. 2 zákona o odpadech.

[8] V závěru kasační stížnosti namítá zmatečnost soudního řízení spočívající v tom, že soud nebyl řádně obsazen. Po podání žaloby stěžovatelka obdržela přípis ze dne 13. 3. 2013, ze kterého plyne přidělení věci 6. senátu městského soudu, konkrétně předsedkyni senátu JUDr. Karle Cháberové. Napadený rozsudek byl však vydán předsedou senátu JUDr. Ladislavem Hejtmánkem. Došlo tak k porušení práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že postup ve správním řízení byl v souladu se zákonem a kontrolní zjištění odpovídají skutečnosti. Rovněž neshledává, že by stěžovatelka byla zkrácena na svých právech. Zjištění týkající se nezákonného navezení plastových odpadů do lokality v katastrálním území Tisová jsou prokazatelná i v současné době, neboť stav předmětných pozemků se nezměnil a svědčí v neprospěch stěžovatelky. Žalovaný uzavírá, že trvá na svém vyjádření k žalobě a posouzení v napadeném rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud zprvu zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[11] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[12] Nejvyšší správní soud u napadeného rozsudku neshledal žádné nedostatky zakládající nepřezkoumatelnost. Důvody, které městský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění seznatelné. Městský soud vylíčil konkrétní okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud rovněž neshledal, že by městský soud opomenul vypořádat některou

z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost ve vztahu k vymezení místa spáchání jednoho z deliktů, podrobněji viz [16].

[13] Další námitky stěžovatelky směřovaly proti procesnímu postupu správních orgánů, proto Nejvyšší správní soud nejprve shrnuje průběh správního řízení. Dne 12. 12. 2011 se na základě podnětu uskutečnilo první inspekční šetření následované několika dalšími. Dne 20. 4. 2012 inspekce životního prostředí zahájila proti stěžovatelce správní řízení týkající se deliktu dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech (neoprávněné nakládání s odpadem na dotčeném pozemku) a téhož dne ji vyzvala k vyjádření ke shromážděným podkladům před vydáním rozhodnutí. Stěžovatelka svého práva využila a dne 11. 5. 2012 doručila vyjádření. Dne 7. 6. 2012 zahájila inspekce řízení proti stěžovatelce týkající se ostatních výše uvedených přestupků dle § 66 odst. 3 písm. d) a e) a § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech a opět ji téhož dne vyzvala k vyjádření k této věci. Dne 15. 6. 2012 inspekce řízení usnesením spojila. Dne 28. 6. 2012 stěžovatelka doručila vyjádření směřující k později zahájenému řízení. Dne 9. 7. 2012 inspekce životního prostředí vydala přípis a usnesení, ve kterých stěžovatelku poučila o právu nahlédnout do shromážděného spisu, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, navrhovat důkazy či činit jiné návrhy a stanovila jí k tomu lhůtu deseti dní. Po doručení dalšího vyjádření stěžovatelky (již ke společnému řízení) vydala inspekce životního prostředí prvostupňové rozhodnutí. Proti němu podala stěžovatelka dne 11. 9. 2012 odvolání, ke kterému připojila několik příloh včetně kopií certifikátů k jejím výrobkům, vnitropodnikovou normu a fotografie vah v provozovně Citice, později doložila i znalecký posudek z oboru ochrany přírody.

[14] Nejvyšší správní soud neshledává v postupu správních orgánů rozpor se zákonem. Stěžovatelka obdržela oznámení o zahájení správního řízení, které inspekce zahájila na základě provedených kontrol, k nimž měla pravomoc dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech. Před vydáním prvostupňového rozhodnutí bylo stěžovatelce umožněno vyjádřit se k podkladům dle § 36 odst. 3 správního řádu. Inspekce životního prostředí stěžovatelku rovněž poučila o možnosti navrhovat důkazy. Z usnesení, kterým inspekce životního prostředí stěžovatelce opakovaně stanovila lhůtu k vyjádření se před vydáním rozhodnutí, nelze dovozovat (jak to činí stěžovatelka), že by již od počátku řízení měla inspekce připraveny všechny podklady, a proto nebrala zřetel na vyjádření a důkazní návrhy účastníka řízení. Tento závěr nemá oporu ve správním spise. Správní orgány na vyjádření stěžovatelky vždy reagovaly, o čemž svědčí odůvodnění správních rozhodnutí. Část důkazních návrhů uplatnila stěžovatelka až v odvolání, proto se jimi žalovaný zabýval poprvé až v napadeném rozhodnutí a své úvahy odůvodnil. Podstatou dokazování je zjištění skutečného stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu). Za tímto účelem stanoví správní řád pravidla pro provádění dokazování, aby byla zachována práva účastníků (zejména právo být přítomen a vyjádřit se k průběhu i výsledku dokazování). V případě provádění listinných důkazů, které nejsou čteny při ústním jednáním (dle § 49 odst. 1 správního řádu ve věci nemuselo být nařízeno), má být dle § 53 odst. 6 správního řádu učiněn záznam do spisu. Lze přisvědčit stěžovatelce, že po formální stránce tento postup nebyl dodržen, nicméně se nejedná o tak zásadní pochybení, aby vedlo ke zrušení správních rozhodnutí. Práva žalobkyně totiž zkrácena nebyla, neboť důkazní návrhy mohla uplatnit, měla možnost seznámit se s obsahem správního spisu (tj.

se všemi podklady) jakož i vyjádřit se k němu a jejími důkazními návrhy se správní orgány zabývaly a vyhodnotily je, což se odrazilo v odůvodnění rozhodnutí. Odlišné hodnocení certifikátů výrobků, vnitropodnikové normy i znaleckého posudku oproti názoru stěžovatelky (tedy, že nejsou schopny vyvrátit spáchání správního deliktu) však již nebylo procesní vadou řízení. Na fotografie vah žalovaný také reagoval, a to snížením pokuty za správní delikt spojený s provozovnou Citice. Rovněž nelze přisvědčit, že by žalovaný ve vyjádření k žalobě potvrdil absenci vypořádání důkazních návrhů. Stěžovatelka v kasační stížnosti cituje pasáž z vyjádření, ve které žalovaný sice uvedl, že neprováděl doplňování správního řízení, nicméně dále shrnul, že vycházel nejenom z podkladů inspekce životního prostředí, ale i z podkladů předložených účastníkem řízení. Nadto jsou předmětem přezkumu úvahy a postup žalovaného rozvedené v napadeném rozhodnutí, a nikoliv jeho vyjádření k žalobě. Nejvyšší správní soud rovněž nesdílí stěžovatelčino přesvědčení, že městský soud nesprávně hodnotil její žalobní argumentaci jako příliš obecnou. S poukazem na své rozhodnutí ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS, připomíná, že vypořádání námitek má být adekvátní rozsahu, obsahu a kvalitě předestřené argumentace a tomuto požadavku městský soud dostál. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že žalobní tvrzení ani kasační námitky nenasvědčují tomu, že by průběhem správního řízení odrážejícím se ve správním spisu byla na svých procesních právech zkrácena, natož v takové míře, že by to mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[15] Další námitky směřovaly proti posouzení správního deliktu spáchaného porušením § 12 odst. 2 zákona o odpadech a uloženým sankcím. První výtka zpochybňovala správné vymezení místa deliktu. Obsahovými náležitostmi výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu se již zabýval Nejvyšší správní soud, který v usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, uvedl: „*I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.*“ Tento závěr odůvodnil potřebou najisto postavit, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence (věci zahájené), dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. Mezi povinnosti správních orgánů tudíž patří i povinnost řádně vymezit místo spáchání deliktu natolik určitě, aby nemohlo být zaměněno s jiným. V posuzovaném případě je stěžovatelce kladeno za vinu neoprávněné nakládání s odpady, kterého se měla dopustit na pozemku s parcelním číslem 90/7 v katastrálním území Tisová u Sokolova. Důležitost přesného označení místa je ještě zesílena tím, že k porušení povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 zákona o odpadech dochází, pokud je s odpady nakládáno v zařízeních, která k tomu dle zákona o odpadech nejsou určena. Zařízení přitom zákon o odpadech definuje v § 4 odst. 1 písm. f) jako „*technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby*“, tedy i samotný pozemek může být v tomto smyslu zařízením. Aby mohla být stěžovatelka za porušení povinnosti dle zmíněného ustanovení postižena, musí být prokázáno, kde se mělo nacházet zařízení (v posuzovaném případě pozemek), kde mělo docházet k nakládání s odpady, a současně i to, že příslušné zařízení nesplňovalo podmínky dle zákona o odpadech.

[16] Otázku možné chyby v označení pozemku, kde bylo nedovoleně nakládáno s odpadem, městský soud vypořádal pouhým odkazem na to, že tato skutečnost měla být uplatněna již ve správním řízení. Související žalobní bod měl za velmi obecný, neuvádějící nic, z čeho by bylo možné dovozovat, že došlo k záměně parcelních čísel. Nejvyšší správní soud pokládá toto vypořádání za nedostatečné. Pokud stěžovatelka na možnou nesrovnalost upozornila, měl městský soud ověřit, zda shromážděné podklady tuto námitku dostatečně vyvrací a v řízení je přezkoumáván ve výroku správních rozhodnutí řádně označený delikt. Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že se správní orgány označením dotčeného pozemku nezabývaly způsobem vyvracející pochybnosti. Od prvního kontrolního šetření dne 12. 12. 2011 inspekce životního prostředí bez bližšího odůvodnění označovala dotčený pozemek parcelním číslem 90/7. Dne 13. 12. 2011 stěžovatelka předložila nájemní smlouvu k pozemku s parcelním číslem 90/4 (vždy v tomtéž katastrálním území). Tento rozpor byl v protokolu z téhož dne vysvětlen tím, že došlo v nájemní smlouvě k chybnému označení a dle výpisu z katastru nemovitostí se jedná o pozemek s parcelním číslem 90/7 (příslušný výpis z katastru nemovitostí součástí správního spisu není). Od tohoto okamžiku již správní orgány dotčený pozemek konstantně označují parcelním číslem 90/7, a to přesto, že se ve správním spise nachází usnesení Městského úřadu Sokolov ze dne 29. 2. 2012, č. j. 19103/2012/SUP/JADU, o přerušení řízení o odstranění stavby na pozemku s parcelním číslem 90/4, usnesení téhož úřadu ze dne 29. 6. 2012, č. j. 58959/2012, o prodloužení lhůty k doplnění podkladů k žádosti o dodatečné povolení stavby – terénní úpravy (předložené stěžovatelkou jako příloha k odvolání) označující dotčený pozemek parcelními čísly 90/4, 90/5, 90/6, 90/8, ručně psaná zpráva (nepodepsaná a nedatovaná) označující dotčený pozemek také těmito parcelními čísly, zpráva společnosti Ekoinvest Sokolov spol. s r. o. (vlastník dotčeného a některých okolních pozemků) ze dne 21. 1. 2013 s parcelním číslem 90/4 a letecký snímek oblasti s katastrálním vymezením pozemků, ze kterého lze usuzovat, že navezený drcený plast smíchaný s popílkem byl uložen na více pozemcích, nikoliv však na pozemku s číslem 90/7 (tento snímek byl patrně vytištěn z katastru nemovitostí dne 6. 3. 2013 a volně založen do správního spisu, obdobný snímek je také přílohou žaloby). Z uvedených podkladů plyne, že správní spis neposkytuje jednoznačnou odpověď na otázku, jaké je přesné katastrální označení pozemku, kde inspekce nalezla závadnou směs s vlastnostmi odpadu. Dle žalovaného se stěžovatelka měla deliktu dopustit na pozemku par. č. 90/7 (možnou záměnu připustil ve vyjádření k žalobě). Stěžovatelka za rozhodné místo pokládala pozemek s par. č. 90/4. Z některých podkladů ve správním spise a také z výpisu z katastru nemovitostí, který stěžovatelka předložila jako důkaz k žalobě, pak plyne, že delikt nebyl omezen pouze na jeden, ale na několik pozemků (s parcelními čísly 90/4, 90/5, 90/6, 90/8). Městský soud se tak měl námitkou stěžovatelky podrobněji zabývat. V dalším řízení proto tuto otázku znovu posoudí a za účelem náležitého objasnění místa deliktu nařídí jednání, neboť z obsahu spisu nelze jednoznačně určit přesnou polohu zkoumané směsi.

[17] Nejvyšší správní soud dodává, že z obsahu správního spisu je zřejmé, že inspekce životního prostředí postupovala pečlivě, důkladně dokumentovala nakládání s odpady a adekvátně reagovala na argumentaci stěžovatelky, kterou se snažila bránit posouzení své činnosti jako deliktu. Na požadavek řádného označení místa spáchání deliktu však nelze rezignovat a považovat jej za formalitu, neboť přesné vymezení deliktu může mít vliv

na další správní řízení či jednání pachatele. Je-li totiž místo deliktu vymezeno chybně, může to v důsledku vést k tomu, že bude uložen další trest s nově vymezeným místem deliktu, nebo naopak může např. pachatele nabádat k dalšímu nezákonnému jednání na původně vymezeném místě, za jehož zavezení odpadem byl již potrestán.

[18] Přestože správní orgány ani městský soud nepostavily najisto katastrální označení dotčeného pozemku, stěžovatelka nepopírá, že se jednání spočívajícího v míchání drceného plastu s popílkem a rozhrnování směsi po pozemku parcelního čísla 90/4 či 90/7 dopustila, pouze se brání tomu, aby to bylo kvalifikováno jako správní delikt, proto bylo na místě, aby se Nejvyšší správní soud zabýval právní povahou tohoto skutku. Dle § 3 odst. 1 zákona o odpadech je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. V posuzované věci nebylo sporu, že plastový odpad dovezený do provozoven stěžovatelky je skutečně odpadem. Sporným se stalo až následné nakládání s tímto odpadem. Dle tvrzení stěžovatelky byl plast rozdrcen, proset a následná sypká hmota již měla být certifikovaným výrobkem Ekostab PLP17. Tento výrobek měl být následně dopraven na dotčený pozemek a smícháním s popílkem měl vzniknout další certifikovaný výrobek s názvem ImplevuStab. Stěžejní otázkou pro posuzovanou věc tak je, zda plastový odpad přestal být odpadem ve smyslu ustanovení zákona o odpadech, kdy se tak stalo a zda měla stěžovatelka ke svému postupu potřebná oprávnění.

[19] Dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech přestává být odpad odpadem, pokud byl předmětem některého ze způsobu využití a splňuje tyto podmínky „*a) věc se běžně využívá ke konkrétním účelům, b) pro věc existuje trh nebo poptávka, c) věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky, a d) využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví*“.

[20] Posouzením povahy hmoty nazvané ImplevuStab, kterou stěžovatelka označuje za výrobek, se již zabývaly správní orgány v řízení dle § 3 odst. 8 zákona o odpadech (řízení se zahajuje v pochybnostech, zda je konkrétní věc odpadem, a to na návrh či z moci úřední). Krajský úřad Karlovarského kraje v rozhodnutí ze dne 28. 11. 2012, č. j. 3010/ZZ/12, dospěl k závěru, že stavební směs ImplevuStab je odpadem. Rozhodnutím ze dne 7. 1. 2013, zn. 2206/530/12 109072/ENV/12, žalovaný v odvolacím řízení tento závěr potvrdil, přičemž uvedl, že nebyly splněny podmínky dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Stěžovatelka neprokázala, že se výrobek běžně využívá ke konkrétním účelům. Nezákonné a nekontrolované navezení na dotčený pozemek nebylo možné považovat za běžné využívání. Rovněž neprokázala, že je o věc širší zájem, její využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí a zdraví lidí. Stěžovatelka tyto závěry v kasační stížnosti nezpochybňuje, pouze obecně namítá, že zpracováním došlo ke změně odpadu na výrobek. Touto úvahou se však správní orgány v řízení o povaze sporného materiálu také zabývaly a námitku vypořádaly.

[21] Pro závěr plynoucí z těchto rozhodnutí, že směs ImplevuStab je odpadem, poskytuje správní spis (zejména skutková zjištění o provedených měřeních) dostatečný podklad, takže jej lze bez potíží ověřit. Dle protokolu ze dne 30. 3. 2012, číslo 335/2012, který obsahuje chemické složení hmoty odebrané z několika míst na dotčeném pozemku, byly překročeny nejvyšší přípustné hodnoty některých škodlivých látek (například arsenu,

kadmia, EOX, či olova). Provedená měření (jejichž výsledky stěžovatelka v kasační stížnosti nezpochybňuje) dokládají, že koncentrace některých látek ve směsi ohrožovala životní prostředí a zdraví lidí. Rovněž i vzorky odebrané ve skladu Tisová, tedy z tvrzeného výrobku Ekostab, limity některých škodlivých látek překračovaly (viz protokol ze dne 30. 3. 2012, č. 334/2012). Oběma „výrobkům" tedy scházelo naplnění minimálně jednoho ze zákonných požadavků dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech, a proto nepřestaly být odpadem. Uvedený závěr podporují i zjištění správních orgánů, že zkoumané směsi neodpovídaly parametrům, a tedy technickému provedení, které si stěžovatelka sama vytyčila ve vnitropodnikové normě (nejednalo se o stejnorodou plastovou drť, nýbrž dle fotografií z kontrolních zjištění o nesourodou více či méně zpracovanou plastovou směs, kde se nacházely i zcela nezpracované části plastů). Nejvyšší správní soud tak může uzavřít, že stěžovateli se kasační argumentací nepodařilo zpochybnit závěr správních orgánů, že posuzovaná směs volně navezená v krajině je odpadem, ze kterého vycházel i městský soud.

[22] Jelikož se na dotčeném pozemku nebo v jeho bezprostřední blízkosti nacházel odpad, měly správní orgány zkoumat, zda se k tomuto pozemku vztahuje oprávnění k nakládání s odpady dle § 12 odst. 2 ve spojení s § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Ohledně pozemku par. č. 90/7 shledaly, že tomu tak není. Stěžovatelka tuto skutečnost nevyvrátila. V posuzovaném případě nebylo ani možné aplikovat výjimku z nutnosti povolení k nakládání s odpady dle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, neboť stěžovatelka nenaplnila zákonné předpoklady, aby se na ni ustanovení mohlo vztahovat, když bez povolení *„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*". Provoz zařízení na dotčeném pozemku tyto podmínky splnit nemohl, neboť vlivem překročení povolených limitů škodlivých látek odporoval předpisům chránícím životní prostředí, a zároveň stěžovatelka neměla potřebné stavební povolení k terénním úpravám, které dle svých tvrzení měla na dotčeném pozemku a dalších vyjmenovaných pozemcích v jeho blízkosti provádět (dle usnesení Městského úřadu Sokolov ze dne 29. 2. 2012, č. j. 19103/2012/SUP/JADU, které je založeno ve správním spise, stěžovatelka teprve dne 6. 2. 2012 požádala o dodatečné povolení stavby – terénní úpravy).

[23] Nejvyšší správní soud neshledal, že by správní orgány a městský soud nesprávně posoudily správní delikty stěžovatelky (s výjimkou sporného parcelního čísla), a proto se zabýval také námitkou směřující vůči výši pokuty. Dle § 67 odst. 2 zákona o odpadech se při stanovení výše pokuty *„přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození*". Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS). Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech - principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 30. 9. 2010,

č. j. 7 As 71/2010 – 97, publ. pod č. 2209/2011 Sb. NSS). V usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*“

[24] Žalovaný výši pokut v napadeném rozhodnutí odůvodnil jednotlivě u každého správního deliktu, přičemž zohlednil konkrétní skutkové okolnosti (nicméně s výhradou, že možná jako místo spáchání deliktu určil nesprávný pozemek). Ve vztahu k nejvyšší pokutě žalovaný zejména přihlédl k množství odpadu, neexistenci stavebního povolení a k množství naměřených škodlivin v odpadu. Konečná sankce ve výši 2 000 000 Kč (přestože její výše není zanedbatelná) je stále při spodní hranici sazby, kterou lze za tento správní delikt uložit (50 000 000 Kč). Zbylé dvě sankce správní orgány uložily také při spodní hranici zákonné sazby. Při svých úvahách dle § 67 odst. 2 zákona o odpadech zohlednily i závažnost ohrožení životního prostředí, neboť zejména neoprávněné nakládání s odpady na dotčeném pozemku podstatným způsobem ohrožovalo životní prostředí, což žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl a zdůvodnil tím vyšší pokutu. Likvidační charakter pokuty nebyl zřejmý a stěžovatelka ho v průběhu správního řízení netvrdila. Poprvé tuto námitku vznesla až v žalobě, a to pouze obecným odkazem na judikaturu správních soudů. O svých majetkových poměrech nic neuvedla a žádným způsobem nedoložila (například účetními či daňovými doklady), z čeho by mohl být likvidační charakter pokuty ve vztahu k ní dovozován. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že správní orgány výši udělených pokut dostatečným a přezkoumatelným způsobem odůvodnily a respektovaly i zákonné kritérium dle § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Městský soud proto správně neshledal související námitku důvodnou.

[25] Nejvyšší správní soud se zabýval i námitkou zmatečnosti soudního řízení, konkrétně zda se na rozhodování ve věci podílel řádně ustanovený předseda senátu. Dle § 41 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, se rozdělení jednotlivých věcí, které mají být u soudu projednány, řídí rozvrhem práce. Rozvrh práce nemá „*garantovat pouze to, že soudce bude vybrán podle zákonných pravidel, ale především to, že soudce bude vybrán podle předem stanovených transparentních pravidel, dostupných a srozumitelných účastníkům řízení i veřejnosti*“. Rozvrh práce tak musí obsahovat „*transparentní předem stanovená obecná pravidla pro určení konkrétního soudce nebo soudců v senátu, kteří ve věci budou rozhodovat, pravidla pro jejich zastupování v případě jejich důvodné krátkodobé absence či podjatosti i pravidla pro přerozdělování věcí pro případ dlouhodobé absence soudce. Tato pravidla se tedy vztahují na prvotní přidělení věci i na případné následné přerozdělení téže věci.*“ (viz nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15, dostupný na www.nalus.cz). Stěžovatelka podala žalobu dne 16. 1. 2013 a dle rozvrhu práce městského soudu pro rok 2013 (rozvrhy práce i jejich změny jsou veřejně dostupné na www.justice.cz) byla předsedkyní senátu určena JUDr. Karla Cháberová, o čemž svědčí i přípis ze dne 13. 3. 2013, č. j. 6 A 22/2013 – 69, zaslaný stěžovatelce. Na základě rozvrhu práce pro rok 2016 s účinností od 1. 3. 2016 došlo ke změně předsedy senátu. Ve vyjmenovaných věcech přiřazených 6. senátu (rejstříku 6 A)

a určených dle spisových značek, mezi kterými byla i nyní projednávaná věc, se předsedou senátu stal JUDr. Ladislav Hejtmánek. Změna předsedy senátu nebyla nahodilá ani účelová, uskutečnila se na podkladě platného rozvrhu práce, který byl řádně přijat a zveřejněn, tudíž nedošlo k zásahu do práva na zákonného soudce dle čl. 38 odst. 1 Listiny. Přestože změna předsedy senátu byla v souladu s rozvrhem práce, nemůže Nejvyšší správní soud bez pochybností ověřit, zda ve věci rozhodoval i náležitě obsazený senát. Pochybnosti pramení ze změny rozvrhu práce s účinností od 1. 7. 2017, neboť touto změnou se JUDr. Cháberová přesunula do nově vzniklého 14. senátu. Do tohoto senátu byly přiděleny i věci z rejstříku 6 A, ve kterých do 1. 7. 2017 figurovala jako soudkyně zpravodajka (seznam přidělených věcí se nachází v příloze k rozvrhu práce, posuzovaná věc ve výčtu není). Ze spisu městského soudu nicméně nelze určit, kdo byl v posuzované věci soudcem zpravodajem v okamžiku přesunu JUDr. Cháberové (přidělení věci konkrétnímu soudci je zřejmé až od 8. 8. 2017, viz č. l. 114 spisu městského soudu), a tím postavit najisto, zda věc měla nebo neměla být rovněž přidělena do nově vzniklého senátu. Jelikož Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku a věc mu vrací k dalšímu řízení, bude třeba, aby městský soud nejprve ověřil, zda věc projednává a znovu rozhodne řádně složený senát (k vyvrácení nastíněné pochybnosti), případně zajistil soulad s pravidly stanovenými rozvrhem práce.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, aby se zabýval sporně vymezeným místem spáchání jednoho z deliktů. Městský soud je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. ledna 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu