

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **SBAIZ CZ, s.r.o.**, IČO: 26102188, se sídlem Fr. Škroupa 551/14, České Budějovice, zastoupen JUDr. Bc. Jiřím Trnkou, advokátem se sídlem V. Talicha 1807/14, 370 05 České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2015, č. j. 14815/ENV/15 247/510/15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2017, č. j. 11 A 90/2015 – 36,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát v Českých Budějovicích (dále jen „inspekce“), provedla dne 6. 10. 2014 a znovu dne 13. 10. 2014 v dopoledních i odpoledních hodinách u žalobce předem neohlášenou kontrolu dodržování právních předpisů na úseku odpadového hospodářství za období od 1. 1. 2013 do 6. 10. 2014, resp. 13. 10. 2014 v zařízení k využívání odpadů, provozovaného žalobcem na adrese České Budějovice, Rudolfovská 172 na základě rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje,

odboru životního prostředí ze dne 20. 3. 2012, resp. navazujícího rozhodnutí ze dne 28. 8. 2013, č. j. KUJCK 46678/2013/OZZL. Kontrola zařízení byla vyvolána opakovanými podněty (ze dne 19. 9. 2014 a ze dne 13. 10. 2014), které upozorňovaly na pálení odpadů vyvolávajících zápach (zřejmě plastů nebo kabeláže). O provedení kontroly v uvedených dnech byly sepsány tři dílčí protokoly o průběhu kontroly a uvedena v nich zjištění kontrolních pracovníků. Protokolem ze dne 5. 11. 2014 inspekce uzavřela kontrolu soupisem všech tří dílčích kontrolních zjištění, proti tomuto protokolu podal žalobce dne 18. 11. 2014 námitky.

[2] Dne 12. 12. 2014 inspekce oznámila žalobci zahájení správního řízení ve věci uložení pokuty podle § 66 odst. 2 písm. a), b) a c), § 66 odst. 3 písm. d) a § 66 odst. 5 zákona o odpadech za porušení § 19 odst. 1) písm. e), d) a c) a § 13 odst. 2 a 3 zákona o odpadech, ve spojení s dalšími ustanoveními tohoto zákona s poučením dle § 36 odst. 1 a 2 správního řádu. Současně byla žalobci usnesením dle § 36 odst. 1 a 3 správního řádu stanovena patnáctidenní lhůta k vyjádření se k podkladům rozhodnutí. Proti usnesení o stanovení lhůty se žalobce včas odvolal a požádal o prodloužení lhůty k vyjádření. Inspekce jeho žádosti vyhověla a lhůtu prodloužila do dne 12. 1. 2015 (žalobci doručeno 5. 1. 2015). V mezidobí dne 26. 12. 2014 podal žalobce inspekci vyjádření k zahájenému řízení, v němž s jednotlivými zjištěními inspekce kvalifikovanými jako porušení zákona o odpadech a souvisejících předpisů nesouhlasil.

[3] Inspekce rozhodnutím ze dne 4. 2. 2015 uložila žalobci pokutu ve výši 257.000,- Kč za porušení výše citovaných ustanovení zákona o odpadech. Vytýkaná dílčí jednání vymezila ve výroku I. pod body 1. - 5. (podle jednotlivých skutků rozčleněné písmeny) stejně jako v oznámení o zahájení řízení.

[4] O odvolání žalobce rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 30. 3. 2015, č. j. 14815/ENV/15 247/510/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž změnil částečně rozhodnutí inspekce v bodech 1, 2, 3 a 5. Kromě změn toliko formulačních konkrétně vypustil skutky uvedené ve výroku I, bodu 3. písm. b) a c) a bodu 5. písm. b). Pokutu uloženou žalobci snížil na částku 240.000,- Kč, „ve zbytku“ podle § 90 odst. 5 správního řádu napadené rozhodnutí o uložení pokuty potvrdil.

[5] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 21. 2. 2017, č. j. 11 A 90/2015 – 36 (dále jen „napadený rozsudek“). Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť:
a) bylo provedeno dokazování v rozporu se zákonem včetně pochybení spočívajícího v nesprávné aplikaci § 36 odst. 3 správního řádu,
b) žalovaný se ve svém rozhodnutí nevypořádal s námitkami žalobce,
c) právní zhodnocení skutkového stavu žalovaným je nesprávné,
d) žalobci byla uložena nepřiměřená výše pokuty.
Tyto obecné žalobní body žalobce obsáhle konkretizoval (části IV. až VII. žaloby).

II. Napadený rozsudek městského soudu

[6] Žalobce konkrétně tvrdil [**žalobní bod a)**, část IV.], že postup inspekce dne 12. 12. 2014 byl v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu, neboť mu *nebyla správním orgánem souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanovena jednak lhůta, ve které lze navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, a jednak následná lhůta*, *ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí,* ačkoli ve svém vyjádření k oznámení o zahájení řízení rozporoval všechny skutky v něm uvedené. Lhůta na vyjádření k podkladům rozhodnutí mu tak byla fakticky upřena, rozhodnutí inspekce je zatíženou zásadní vadou v podobě absence řádného poučení účastníka řízení podle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný, ač byl povinen z úřední povinnosti tak učinit, tuto vadu nenapravil. Žalobce se tak nemohl vyjádřit k fotodokumentaci, na níž se obě rozhodnutí jako na přílohu protokolů o kontrole odvolávají, neboť ta nebyla součástí protokolů o kontrole ani správního spisu v době vydání výzvy k seznámení s podklady pro rozhodnutí, ani nebyla dostatečně konkretizována.

[7] Městský soud námitku neshledal důvodnou. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8Afs 21/2009 – 243, a ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5A 152/2002 - 41, posouzení postupu správního orgánu je vždy věcí konkrétních skutkových okolností. V daném případě podklady pro vydání rozhodnutí již existovaly v okamžiku zahájení správního řízení (tj. protokoly o dílčích kontrolách, závěrečný protokol o kontrole a fotodokumentace), k žádnému doplnění či provádění dokazování již až do doby vydání rozhodnutí nedošlo. Stav zůstal nezměněn až do vydání žalobou napadeného rozhodnutí (kromě písemného vyjádření účastníka řízení, které však žalobci jako jeho autorovi muselo být nepochybně známo) a podklady pro vydání rozhodnutí tak tvořily tytéž dokumenty, které spis obsahoval již ke dni, kdy byla žalobci doručena výzva k podání vyjádření. Žalobce ve svém písemném vyjádření kromě polemiky se závěry kontrolních orgánů žádné určité a konkrétní návrhy na doplnění dokazování správnímu orgánu nepředestřel a spisový materiál tak neobsahuje takové skutečnosti, které by nebyly účastníku řízení známy a u nichž by tedy bylo nutné k zachování jeho procesních práv postupovat podle § 36 odstavec 3 správního řádu. Lze proto uzavřít, že po zahájení řízení nebyl spisový materiál doplňován a procesní práva žalobce nebyla postupem správního orgánu krácena způsobem, který by měl za následek vydání nezákonného rozhodnutí.

[8] Nezákonnost v dokazování spatřoval žalobce v tom [**žalobní bod a)**, část V.], že při žádné z kontrol však nebyl určen vedoucí kontrolní skupiny (ani dle protokolů), a tím došlo k porušení § 4 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu (dále jen „kontrolní řád“). Žalobci byla odňata možnost relevantně se obracet v průběhu kontroly na vedoucího kontrolní skupiny, v konečném důsledku žalobce nemohl uplatnit všechna svá zákonná práva. Tato skutečnost může mít za následek neplatnost kontroly a je otázkou procesní použitelnosti pořízených důkazů.

[9] V rámci kontroly také (k výroku I, bod 5, pálení odpadů) kontrolní orgán nevystavil kontrolované osobě potvrzení o odebrání vzorku. Žalovaný shledal tuto námitku oprávněnou, ale zároveň uvedl, že odebraný vzorek kontrolující osobou je pouze doplňujícím a nikoliv zásadním důkazem pro posouzení správního deliktu, když za zásadní důkaz považuje odvolací orgán situační popis v protokolu z kontroly a fotodokumentaci. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, odkaz na fotodokumentaci je nutno hodnotit jako neurčitý pojem, který není v žádném z rozhodnutí konkretizován, což odnímá

žalobci možnost efektivně se bránit, neboť konkrétně neví, proti čemu, ani jaké konkrétní důkazy mají správní delikt prokazovat. Ohledně fotodokumentace nejsou konkrétní zmínky ani v kontrolních protokolech, které sice někde fotodokumentaci zmiňují, součástí protokolů ji však nečiní, žádné závěry správních orgánů nepoukazují například na jednotlivé fotografie s určitými evidenčními čísly tak, aby žalobce měl možnost si tvrzení o zjištěních ověřit a svých práv využít.

[10] Městský soud tyto námitky důvodnými neshledal. S odkazem na § 4 kontrolního řádu *(v případě, kdy je více kontrolujících osob, určí nadřízená osoba jednoho z kontrolujících vedoucím kontrolní skupiny)* uzavřel, že žádné další povinnosti kontrolní řád vedoucímu kontrolní skupiny neukládá. Žalobci přisvědčil, že osoba vedoucího kontrolní skupiny při kontrole uvedena nebyla, ale odmítl tvrzení, že tímto postupem byl krácen na svých právech. Přisvědčil naopak žalovanému, že práva účastníka řízení jsou spolu s povinnostmi kontrolované osoby uvedeny v § 10 kontrolního řádu (právo požadovat po kontrolujícím předložení pověření ke kontrole a dalších dokumentů, právo žalobce namítat podjatost kontrolujícího nebo osoby přizvané, právo se seznamovat s obsahem protokolu a podávat proti němu námitky). V posuzované věci žalobce tato práva využil, a pokud v průběhu kontroly neměl možnost se relevantně obracet na vedoucího kontrolní skupiny, nemá toto formální pochybení reálný dopad do práv žalobce a nezpůsobuje nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[11] Obdobný závěr učinil i k námitce žalobce o odběru vzorku bez potvrzení vydaného inspekcí, s níž se žalovaný vypořádal v odvolacím řízení a soud se ztotožnil s jeho názorem, že případné (nevydané) potvrzení o odběru vzorku by bylo pouze doplňujícím důkazem, neboť odběr vzorku samotný je součástí spisu, když byl řádně zadokumentován na CD souboru.

[12] Městský soud (str. 11 - 14) neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným a nepřisvědčil žalobci, že se žalovaný nevypořádal s jeho námitkami a že nesprávně zhodnotil skutkový stav [**žalobní body b) a c)**; část VI.].

[13] Ve vztahu k výroku bodu 1) rozhodnutí inspekce žalobce tvrdil, že ve vytýkaných cca dvou měsících evidenci řádně vedl, v pokladních dokladech byly údaje požadované zákonem o odpadech a do evidence v programu EVI se v kontrolované době údaje zhruba dva měsíce nezapisovaly z důvodu letních měsíců a s tím souvisejících dovolených. Právní předpis však nestanoví časový okamžik průběžnosti, respektive zpětnosti vedení průběžné evidence, žalobce v průběhu kontroly evidenci v programu EVI doplnil. Nesprávně byla vyřízena i námitka, že kontrola provedená živnostenským úřadem žádná pochybení či porušení právních předpisů nezjistila.

[14] Městský soud k tomu odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, resp. i rozhodnutí inspekce, která náležitě popsala, jakým způsobem musí být vedena a jaké náležitosti musí dle platné legislativy obsahovat průběžná evidence. Příjmové a výdajové doklady žalobce tyto náležitosti nesplňovaly, a pokud byly přepsány do programu EVI po více než dvou měsících, je důvodný závěr, že evidence nebyla žalobcem vedena způsobem stanoveným ve vyhlášce č. 383/2001 Sb. Dostatečným shledal i vypořádání námitky stran závěrů kontroly živnostenského úřadu, totiž, že živnostenský úřad nemá žádné kontrolní

pravomoci z hlediska zákona o odpadech, když není orgánem veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství, a proto závěry o kontrole, která u žalobce probíhala v lednu 2015, až po kontrole provedené inspekcí, nelze pro účely odvolacího řízení použít.

[15] Jednání vymezené v bodu 2) výroku, že žalobce *soustřeďoval baterie bez potřebného zabezpečení před znehodnocením a únikem nebezpečných látek,* žalobce zpochybňoval tím, že sice ve výjimečných případech může docházet v zařízení k situaci, kdy je nutno vytříděný nebezpečný odpad klasifikovat a až následně jej umístit do příslušného místa, ale před tímto případným vytříděním je vždy pracovníky žalobce posouzena aktuální nebezpečnost úniku látek z odpadu. Tvrdil, že v posuzovaných případech se jednalo pouze o dočasné (v řádu minut) uložení odpadů před řádnou klasifikací, proto nemůže obstát odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož žalobce ponechal baterie volně na nezabezpečené ploše.

[16] Tuto námitku městský soud odmítl, neboť žalovaný *„při svém rozhodování vycházel ze závěrů z kontroly uvedených v odůvodnění rozhodnutí inspekce. Tam je jednoznačně uvedeno, že akumulátorové baterie byly na nezabezpečené ploše po celou dobu kontrol, žalobce toto tvrzení nezpochybnil, pouze tvrdil, že zákon nestanoví dobu, do kdy musí být odpad přenesen a zabezpečen. Inspekce v protokolech jednoznačně popsala, jaké akumulátorové baterie zjistila, kde byly umístěny, a pořídila fotodokumentaci, která je součástí spisu.*“

[17] Ohledně výroku v bodu 3) */soustřeďování olověných akumulátorů, aniž by místa nakládání byla vybavena identifikačním listem nebezpečných odpadů/*žalobce namítl, že změnou tohoto výroku provedenou žalovaným došlo k tomu, že v něm zůstalo pouze konstatování o soustřeďování odpadů kategorie *„olověné akumulátory v typizovaných kontejnerech“*, což je podle žalovaného samo o sobě porušením zákona. V důsledku neúplnosti výroku v podstatné části nemůže tento bod napadeného rozhodnutí obstát. Stejně ani argumentace inspekce, že jednatel žalobce podepsal kontrolní protokol, nesvědčí o naplnění skutkových podstat jakýkoliv správních deliktů, neboť je povinností kontrolované osoby kontrolní protokol podepsat, čímž mu ovšem není odejmuto právo podávat námitky a opravné prostředky včetně toho, že se závěry kontroly nesouhlasí.

[18] Městský soud sice žalobci přisvědčil, nicméně neshledal důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, neboť se jedná o zřejmou nesprávnost, kterou žalovaný odstranil a napravil vydáním rozhodnutí ze dne 27. 7. 2015, č. j. 979/510/15, 52117/ENV/15 (opravného rozhodnutí). Samotná skutečnost, že shromažďovací prostředky určené pro shromažďování nebezpečného odpadu nebyly vybaveny identifikačními listy nebezpečného odpadu, byla správními orgány jednoznačně prokázaná a žalobce tyto identifikační listy při kontrole nepředložil, ačkoliv jej inspekce při kontrole dne 6. 10. 2014 výslovně požadovala, což je zaznamenáno v dílčím protokole o průběhu kontroly.

[19] Ve vztahu k výrokům 2), 3) zároveň žalobce odkázal na argumentaci v bodu IV. a V., s tím, že v napadeném rozhodnutí je argumentováno popisem určité skutečnosti a faktu, avšak k tomuto tvrzení nelze označit žádný důkaz, který by byl procesně použitelný a byl řádnou součástí správního spisu. Obecně pak toliko v tomto rozsahu napadl i výroky pod bodem 4) a 5) rozhodnutí inspekce.

[20] K námitce, že žádné z vytýkaných jednání není dostatečně prokázáno, městský soud nepřisvědčil s poukazem na dokumentaci na CD připojeném ve spise a na obsah spisového materiálu, z nějž *„nevyplývá žádná okolnost, která by vyvolávala pochybnost o tom, že k popsanému jednání došlo. Na tom nic nemění ani odlišný právní názor žalobce, ani jeho opakující se popírání zjištění správního orgánu, neboť podrobně popsaná zjištění a ČIŽP pořízená fotodokumentace zjištěnou činnost i stav kontrolované provozovny jednoznačně prokazují a jsou součástí spisu.*"

[21] Městský soud rovněž neseznal [**žalobní bod d)**], že pokuta byla uložena v nepřiměřené výši, a proto nepřistoupil ani k její moderaci (str. 14-16 napadeného rozsudku).

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[22] Žalobce (dále jen „stěžovatel") napadl rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[23] Konkrétně tvrdí (bod II.) shodně jako v žalobě (část IV.), že v řízení inspekce nedodržela postup podle § 36 odst. 3 správního řádu, a tím, že mu současně s oznámením o zahájení správního řízení a s poučením dle § 36 odst. 1 a 2 správního řádu byla stanovena i usnesením lhůta 15 dní k vyjádření k podkladům pro rozhodnutí, došlo ke zkrácení jeho práv. Toto zkrácení stěžovatel spatřoval a spatřuje nadále v tom, že žádný z kontrolních protokolů neobsahuje přílohu v podobě fotodokumentace, na níž rozhodnutí správních orgánů odkazují. Stěžovatel opakovaně tvrdí, že se k této fotodokumentaci nemohl vyjádřit, když ani v oznámení o zahájení správního řízení žádná zmínka o fotodokumentaci není, resp. *„pokud se stěžovatel seznamoval se spisem, ve kterém byly protokoly (neobsahující žádnou přílohu tj. včetně fotodokumentace) a součástí spisu bylo nějaké CD s fotodokumentací (dle stěžovatele neprocesně založenou do spisu), pak v rámci námitek poukazoval na řadu rozporů i toho rázu a na to nebylo správním orgánem řádně reagováno"*. Podle jeho názoru *„tzv. fotodokumentace v procesně použitelné podobě součástí spisu nebyla a není dodnes"*. Městský soud za této situace provedl nesprávný výklad § 36 odst. 3 správního řádu.

[24] Stěžovatel rovněž (bod III. kasační stížnosti) tvrdí, že dokazování bylo provedeno v rozporu se zákonem, a opakuje žalobní důvody z části V. žaloby. V napadeném rozsudku městský soud podle stěžovatele nedostatek určení vedoucího kontrolní skupiny bagatelizuje, nebere v potaz, že průběh kontroly, resp. námitky proti jeho průběhu nespočívají pouze v možnosti podat námitky písemně, ale také oponovat samotnému průběhu kontroly na místě ještě před sepsáním kontrolního protokolu. Zdůrazňuje spojení s fotodokumentací, která měla být pořizována, aniž by byla ve formě přílohy kontrolních protokolů. Jde o zásadní pochybení, které činí nezákonným celý průběh realizovaných kontrol. Obdobně stěžovatel tvrdí, že městský soud stran namítaného postupu při opatřování důkazů a jejich procesní použitelnosti marginalizoval absenci vystavení

potvrzení o odebrání vzorku, a není možné tento nedostatek přejít tím, že důkazem je zadokumentování odběru vzorku na CD souboru, a to za situace, kdy stěžovatel neví, jakým způsobem se toto CD objevilo jako součást spisu a důkazního materiálu, když není součástí protokolů o kontrole. Stejně jako v žalobě stěžovatel znovu akcentuje, že ohledně fotodokumentace „*nejsou konkrétní zmínky ani v kontrolních protokolech, resp. se tyto na několika málo místech o ní zmiňují, ale nečiní jí součástí kontrolního protokolu*“. Napadený rozsudek tak činí (i ohledně CD) rovněž, pomíjí však „v průběhu celého řízení stěžovatelem vznášenou námitku, že neví, jak se tyto staly součástí spisu, kým a kdy byly pořízeny, jaká kontrola na nich má být zadokumentována. Jde o situaci, jako kdyby byl v trestním řízení odsouzen na základě kontroly (třeba domovní prohlídky), ze které je pořízen zápis, aniž by v něm bylo uvedeno, že byl současně pořízen záznam na nosiči, a tento záznam přibude do spisu bez jakéhokoli komentáře, co na něm má být, kdo jej pořídil a apod. Při ekvivalentnosti správního trestání takový postup nemůže obstát.

[25] V bodu IV. kasační stížnosti stěžovatel trvá na důvodnosti žalobní argumentace v části VI., vztahující se k výrokům rozhodnutí inspekce pod body 1) – 5).

[26] Namítá, že žalobní námitky proti výroku bodu 1) napadený rozsudek nevypořádal, pouze konstatoval, že pokladní doklady nelze považovat za průběžnou evidenci a nelze z něj seznat, proč tyto nejsou dostatečnými doklady. Jestliže v průběhu kontroly doplnil i přehlednější evidenci (EVI), mělo k tomu být přihlédnuto. Městský soud rovněž paušálně přešel jeho žalobní bod týkající se kontroly živnostenským úřadem, který sám deklaroval, že kontroluje mj. také dodržování zákona o odpadech.

[27] K výroku bodu 2) stěžovatel doslovně přejímá žalobní námitku v celém rozsahu a v tomto a pak následně i k výrokům v bodu 3), 4) a 5) opakuje obecný argument v bodu II. a III. kasační stížnosti, že „*je v řadě ohledů v napadeném rozhodnutí argumentováno popisem určité skutečnosti a faktu, avšak není k tomu možno označit důkaz (a žádné z rozhodnutí to ani v požadované míře konkrétnosti nečiní), který by byl procesně použitelný a jako takový řádnou součástí správního spisu.*“

[28] V závěrečné námitce (bod V.) stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, který podle něho abstrahoval od zhodnocení správního uvážení žalovaného ohledně výše uložené pokuty a prakticky pouze dochází k závěru, že je uložena v rozpětí, které určuje zákon, moderační právo soudu by se pak nikdy nemohlo uplatnit. Stěžovatel tvrdil likvidační charakter pokuty ve vztahu k zisku a toto i doložil, toto nebylo relevantně zhodnoceno. Zopakoval proto jako v žalobě, že reálná ekonomická situace stěžovatele je nedobrá, pokuta 240 tis. Kč je likvidační, jak doložil městskému soudu daňovým přiznáním za poslední dvě účetní období, kdy ročně byl generován zisk před zdaněním ve výši přibližně rovné výši pokuty (za předchozí rok 2012 byl pak ještě slabší - 88tis.Kč), a dále finančními toky na jeho účtu za cca půl roku, kdy se pohyboval výrazně v záporných číslech.

[29] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že kasační stížnost neobsahuje žádnou novou argumentaci a je obsahově de facto totožná s žalobou podanou městskému soudu. Žalovaný proto setrval na svém závěru, že žalobci bylo řádně prokázáno porušení zákona a byla mu uložena přiměřená sankce a odkázal na své vyjádření

k žalobě. Napadený rozsudek považuje za správný a přesvědčivý. Vzhledem k obsahu vyjádření jej Nejvyšší správní soud již stěžovateli nezasílal.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[31] Kasační stížnost **není** důvodná.

[32] Stěžovatel do kasační stížnosti téměř v úplnosti převzal svou žalobní argumentaci z jednotlivých žalobních bodů, včetně zvolené struktury. Téměř z totožných důvodů, z jakých napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, nyní napadá rozsudek městského soudu a nesouhlasí s jeho závěry.

[33] Stěžovateli nelze přisvědčit, že by byl rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. S námitkami, které stěžovatel v žalobě vznesl, se městský soud, jak je předestřeno shora, vypořádal způsobem, z něhož je zřejmé, proč tyto námitky nepovažoval za důvodné. Stěžovatel v žalobě brojil především proti konkrétnímu postupu inspekce při zahájení řízení, tvrdil, že jím došlo ke zkrácení jeho práv, následně dovozoval nezákonnost provedeného dokazování a nesprávnost skutkových zjištění, v konečném důsledku i nepřiměřenost výše uložené sankce. Městský soud se ke všem žalobním bodům vyjádřil v rozsahu zcela dostatečném. Jak Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již mnohokrát připomněl, povinností soudů ani není vyvracet jednotlivě vznesené žalobní námitky, či dokonce každé dílčí tvrzení, postačí, je-li jeho rozhodnutí logicky odůvodněno tak, že dostatečně podporuje závěry, k nimž soud dospěl (nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247). Rovněž rozhodnutí inspekce a žalovaného, jak z jejich obsahu plyne, dostála uvedeným požadavkům na jejich přezkoumatelnost a městský soud nepochybil, nevešel-li na argumentaci stěžovatele stran tvrzených nedostatků odůvodnění jejich rozhodnutí, ale naopak jejich závěry aproboval. Městskému soudu nelze ani vytýkat, že závěr rozhodnutí žalovaného, potažmo inspekce do svého rozhodnutí převzal nebo na něj odkázal, pakliže žalobce některé konkrétní dílčí námitky v žalobě opakoval ve stejném rozsahu jako v odvolání, popř. i ve vyjádření k zahájenému řízení, a se způsobem jejich vypořádání správními orgány toliko nesouhlasil.

[34] Nejvyšší správní soud již na tomto místě považuje za nutné zdůraznit, že skutkový stav věci zjištěný správními orgány nezavdává důvody k pochybnostem, které stěžovatel vznáší, naopak má ve správním spisu dostatečnou oporu. Jak inspekce ve svém rozhodnutí, tak i žalovaný v dané věci jako z důkazních prostředků vycházeli z protokolů o průběhu provedených kontrol v zařízení provozovaném stěžovatelem, z fotodokumentace při kontrolách pořízené a z dokladů předložených stěžovatelem samým. Tyto tak představují,

slovy stěžovatele v odvolání *„hmatatelný důkaz či průkazný materiál“* o zjištěném stavu věci, konkrétní zjištění pak svědčí o rozporu zjištěného stavu se zákonem o odpadech a o porušení jím stanovených povinností.

[35] Nejvyšší správní soud sdílí závěry městského soudu stran správnosti postupu inspekce při zahájení řízení dle § 36 odst. 1, 2 a 3 správního řádu. Městský soud správně z odkazované judikatury dovodil, že *„je podstatným, v jakém stádiu dokazování se nachází správní řízení v okamžiku, ke kterému je jeho účastník poučován o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí a nikoli to, kdy je datováno ono poučení, pokud z něj jednoznačně vyplývá, kdy má účastník řízení možnost do spisu nahlédnout. Samotná možnost spojení oznámení o zahájení řízení s jiným úkonem ve správním řízení je pak výslovně aprobována správním řádem v § 46 odstavec 3.“*

[36] Stěžovateli bylo oznámení o zahájení správního řízení doručeno 12. 12. 2014. V něm kromě konkrétního vymezení jeho protiprávního jednání a jeho právní kvalifikace byl v odůvodnění řádně informován, že inspekce vychází ze tří dílčích protokolů o kontrole (prvního ze dne 6. 10. 2014 a dvou dalších ze dne 13. 10. 2014), a to včetně jejich *„příloh“*, a dále ze souhrnného protokolu ze dne 5. 11. 2014, kdo byl z pracovníků stěžovatele kontrolám přítomen a že námitky podané proti protokolu souhrnnému budou vypořádány v souladu s § 14 odst. 3 kontrolního řádu ve vydaném rozhodnutí. K jednotlivým jednáním byl uveden i příslušný obsah kontrolního protokolu, z něhož zjištění plyne. Stěžovatel byl informován konkrétně, že k okamžiku zahájení řízení tvoří v dané věci spis všechny dílčí protokoly o kontrole i souhrnný protokol (které byly kontrolované osobě již předtím doručeny). Oznámení obsahuje poučení dle § 36 odst. 1 a 2 správního řádu a informaci inspekce, že podklady uvedené a shromážděné k tomuto okamžiku považuje za dostatečné ke zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti a pokud účastník nevyužije svého práva navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, přistoupí k vydání rozhodnutí.

[37] Dílčí protokoly o kontrole sice v úvodu či závěru odkaz na „přílohu“ nemají, ale přímo v jejich textu u konkrétních popsaných zjištění byl odkaz na pořízenou fotodokumentaci uveden. Např. v protokolu ze dne 6. 10. 2014, na str. 1, je požadavek na umožnění pořízení fotodokumentace, na str. 3 a 4 odkaz na pořízenou fotodokumentaci za přítomnosti Ing. Alexy (jednatele stěžovatele). Obdobně je tomu v protokolu ze dne 13. 10. 2014 z dopoledne (str. 1 a 2; fotodokumentace pořízena za přítomnosti p. J.) a z téhož dne odpoledne (str. 1 a 2; fotodokumentace pořízena, při kontrole za stěžovatele přítomni p. Š. a Ing. Alexa). Všechny tyto dílčí protokoly měl stěžovatel k dispozici před doručením oznámení o zahájení řízení, stejně jako souhrnný protokol z 5. 11. 2014, v němž jsou odkazy na pořízenou fotodokumentaci ve vztahu k jednotlivým kontrolám uvedeny (např. str. 3 ke zjištěnému pálení odpadů ve dnech 6. a 13. 10. 2014, str. 4 ke zjištěnému zacházení s chladničkou, atp.).

[38] Byla-li stěžovateli spolu s oznámením o zahájení řízení ze dne 12. 12. 2014 současně stanovena usnesením z téhož dne lhůta 15 dnů k seznámení s podklady, a tato mu následně byla prodloužena do 12. 1. 2015, nebyl stěžovatel zkrácen na svých právech, když žádné jiné podklady, než o nichž byl informován již v oznámení o zahájení řízení, vyjma podání jeho samotného, pro vydání rozhodnutí rozhodným podkladem nebyly. Stěžovatel

možnost nahlížení do spisu ve stanovené lhůtě ani poté, před vydáním rozhodnutí inspekce dne 4. 2. 2015, nevyužil. Ve vyjádření k oznámení o zahájení řízení rovněž nenavrhl žádné důkazy ani doplnění. Jeho tvrzení, že se nemohl vyjádřit k fotodokumentaci, *„která nebyla jako příloha protokolů“*, ani k CD, resp. že tyto důkazní prostředky nebyly součástí spisu, nemá opodstatnění. Stěžovatel poprvé nahlížel do spisu až 6. 5. 2015 (po vydání rozhodnutí žalovaného), kdy si vyžádal kopii CD, a námitky v tomto směru uplatnil až v žalobě. V kasační stížnosti konečně tvrdí toliko, že tyto důkazní prostředky nejsou „náležitě zprocesněny“. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ke zkrácení práv stěžovatele namítaným postupem nedošlo. Tvrdí-li stěžovatel, že neseznal, že důkazním prostředkem vedle protokolů o kontrole je také současně při kontrolách pořízená fotodokumentace (ve spisu založena na CD), jeví se tato obrana soudu účelová. Přisvědčit jí by znamenalo připustit, že protokoly o kontrole stěžovatel ani nečetl a že jeho zástupci při kontrolách přítomní, ani průběh kontroly řádně nesledovali. To by však svědčilo tomu, že si stěžovatel nestřežil řádně svá práva.

[39] Uvedený závěr Nejvyššího správního soudu je nutno vztáhnou ke všem opakujícím se obecným tvrzením žalobce o nezákonném postupu při dokazování, a to i ve vztahu ke všem jednáním v bodech 1) – 5) výroku rozhodnutí inspekce ve znění změny provedené žalovaným, totiž, že je „ *v řadě ohledů v napadeném rozhodnutí argumentováno popisem určité skutečnosti a faktu, avšak není k tomu možno označit důkaz (a žádné z rozhodnutí to ani v požadované míře konkrétnosti nečiní), který by byl procesně použitelný a jako takový řádnou součástí správního spisu.*“

[40] Obdobně je tomu i ve vztahu k dílčím konkrétním výtkám stěžovatele v bodech III. a IV. kasační stížnosti. Městský soud předně v odůvodnění rozsudku nijak „nebagatelizoval“ tvrzení žalobce, že byl zkrácen tím, že nebyl určen vedoucí kontrolní skupiny. Toto tvrzení nelze nijak vyvrátit ani potvrdit, neboť náležitostí kontrolního protokolu není označení vedoucího kontrolní skupiny (§ 12 kontrolního řádu). Zástupci stěžovatele přítomní při provedení kontroly, pokud nebylo seznat, kdo je vedoucím skupiny, se mohli obracet (a také jednali) s oběma kontrolními pracovníky (inspektory ČIŽP), kteří se prokázali služebními průkazy. Jejich prostřednictvím tak stěžovatel mohl uplatnit svá práva již v průběhu provádění samotné kontroly. Městský soud také správně uvedl výčet práv, která kontrolované osobě dle § 10 kontrolního řádu přísluší a shledal, že tato práva (včetně práva namítnout podjatost) stěžovatel využil. Namítal-li stěžovatel (již v odvolání a následně v žalobě) jako vadu absenci vystavení potvrzení o odebrání vzorku, nelze než přisvědčit závěru žalovaného i městského soudu, že tato vada nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Odběr vzorku je zaznamenán v protokolu ze dne 13. 10. 2014 dopoledne (a i v souhrnném protokolu). Šlo o odběr *„ze sudu, ve kterém probíhalo pálení, pomocí hliníkové lopaty byl odebrán vzorek horkého popela- ohořelá část kompozitního obalu, ze kterého byla vypálena plastová folie, papírová vrstva byla zuhelnatělá. Pro porovnání byl odebrán též vzorek kompozitního obalu (papírová vrstva+ bublinková plastová folie) z hromady poblíž sudu...“*. Jednalo se tak o vzorek ve smyslu „fiskálním“ bezcenný, o zjištěném pálení odpadů v sudu byla pořízena fotodokumentace, která spolu s popisem skutkových zjištění v protokolu byla dostatečným důkazem toho, že v sudu nebylo spalováno jen dřevo z palet, ale i uvedený odpad z části z plastu.

[41] Jako nedůvodné Nejvyšší správní soud shledal i opakující se tvrzení v kasační stížnosti ve vztahu k výrokům bodu 1) a 2). Stěžovatel opakovaně od začátku řízení

nesouhlasil se závěrem inspekce, že nedodržel požadavky na vedení průběžné evidence. Již inspekce, a její závěr žalovaný potvrdil, vysvětlila, že průběžnou evidenci stěžovatel vedl v programu EVI do konce července, ale za měsíce srpen, září a část října (do kontroly) nikoli, tuto doplnil až 16. 10. 2014. V takto vymezené době požadavky zákona (§ 39 odst. 1) a vyhlášky (§ 21, příloha č. 20 vyhl. č. 383/2001 Sb.) neplnil. Stěžovatel se stále domnívá, že v uvedené době postačovaly příjmové a výdajové pokladní doklady, a namítá, že zákon nestanoví časový horizont, kdy má evidovat. Tyto argumenty mu byly vyvráceny v rozhodnutí inspekce na str. 6., stejně jako mu byl vysvětlen důvod požadavku, aby byla vedena evidence průběžně, nikoli se zpožděním, jak nakonec stěžovatel i přiznal, že tak činí. Inspekce také poukázala na nedostatky i v samotné evidenci EVI. Inspekce pak (str. 13) při stanovení výše pokuty u hodnocení závažnosti tohoto porušení zákona přihlédla ve prospěch stěžovatele k době, po kterou nebyla evidence průběžně vedena a vyhodnotila ji jako krátkou dobu, tedy přihlédla i k tomu, že nápravu zjednal ještě v průběhu kontroly. Jestliže námitky byly vypořádány již oběma orgány v samotném správním řízení a správně, a žaloba, potažmo kasační stížnost tyto jen opakuje, aniž by jakoukoli novou oponenturu proti závěrům správních orgánu přinesla, nelze než konstatovat, že úkolem správních soudů není opakovat již jednou vyřčené. Městský soud proto nemusel opakovaně stěžovateli vysvětlovat, proč příjmové a výdajové doklady jím v souhrnu za uvedenou dobu předložené, nelze za „průběžnou evidenci“ považovat. Městský soud rovněž nepochybil, jestliže opakovanou námitku žalobce stran kontroly živnostenského úřadu vypořádal v podstatě odkazem na odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Živnostenský úřad skutečně nemá kontrolní pravomoc podle zákona o odpadech, kontroluje z hlediska živnostenského podnikání toliko, zda podnikatel má pro živnost nakládání s odpady zákonem o odpadech požadovaná povolení. Nadto probíhala-li tato kontrola až v lednu 2015, správně již žalovaný k tomu podotkl, že nemůže mít vliv na zjištění inspekce.

[42] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti nesouhlasí s tím, jak se městský soud postavil k hodnocení správního uvážení žalovaného stran výše uložené pokuty. Stěžovatel v žalobě tvrdil, že pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši. Městský soud nejprve zevrubně vypořádal argumentaci žalobce (*že měl žalovaný nejprve stanovit předpokládanou pokutu za správní delikt nepřísněji postižitelný podle nejzávažnějšího ohrožení životního prostředí, tj. podle skutku popsaného pod bodem 5 rozhodnutí, a až následně měl takto předpokládanou pokutu zpřísňovat za méně závažná jednání uvedená v bodech 1 a 4 rozhodnutí),* a to podle zásady absorpční. Správným proto shledal postup, při němž byla pokuta ukládána v rozmezí za nejpřísnější postižitelný správní delikt tj. za provozování zařízení v rozporu se schváleným provozním řádem dle § 66 odst 3 písm. d) zákona o odpadech s maximální sazbou 10.000.000,- Kč. Za nejzávažnější správní orgány považovaly opakované spalování odpadů v kovových sudech (výše sankce do 1 000 000Kč). Závažností jednotlivých jednání při stanovení výše pokuty se inspekce zabývala, žalovaný v odvolacím řízení shledal, že některé správní delikty, jejichž závažnost hodnotily správní orgány obou stupňů jako nižší, nebyly podle názoru žalovaného v řízení žalobci dostatečně prokázané, proto žalovaný přistoupil ke snížení pokuty. Městský soud dále poukázal na to, že žalobce je právnickou osobou, která provádí sběr a výkup odpadů, v roce 2013 nakládal cca 2.800 tunami železného odpadu, 270 tunami odpadu barevných kovů a dalšími odpady, a žalovaný proto důvodně uzavřel, že neshledal žádný důvod blíže se zabývat otázkou, zda uložená pokuta nemůže být pro žalobce likvidační, když žalobce tento charakter pokuty v odvolání ani nenamítal. Poukázal i na to, že úvaha správního orgánu musí vést

k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, které bylo provedeno a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. Závěry hodnocení správních orgánů shledal logické a odpovídající stavu věci, výše pokuty byla inspekcí řádně odůvodněna, zohlednila uvedená kritéria, polehčující i přitěžující okolnosti, přičemž se pohybovala v zákonném rámci správního uvážení. Žalovaný pak dle názoru soudu důvodně a oprávněně dospěl ke správnému závěru, že pokutu nelze pokládat za nepřiměřenou či likvidační.

[43] Podle Nejvyššího správního soudu městský soud nevybočil při hodnocení správního uvážení z mezí přezkumné činnosti. I když jde o hodnocení obecné, nelze pominout, že již inspekce v odůvodnění rozhodnutí (str. 13-16) velmi zevrubně při stanovení výše pokuty hodnotila jednotlivá protiprávní jednání z hlediska závažnosti ohrožení životního prostředí, doby trvání a způsobu spáchání apod. Opakuje-li stěžovatel v kasační stížnosti svoji argumentaci ohledně likvidačního charakteru uložené sankce ve vztahu k aktuální ekonomické situaci, nevyvrací tím závěr městského soudu, který neshledal pokutu zjevně nepřiměřenou, a proto ani důvod k moderaci sankce. Městský soud totiž správně vyšel nejen z výše zůstatku na bankovních účtech (který se pohyboval v záporných hodnotách od – 40.824,- Kč až po – 270.194,- Kč), ale i z příjmů účtu za totéž období, které se pohybovaly od částky 1.994.727,- Kč až do částky 3.029.011,- Kč., a z doložených fotokopií přiznání k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 2013 (zisk žalobce činil 272.498,- Kč při obratu 34.504.088,- Kč) a za zdaňovací období roku 2014 (zisk žalobce za toto období 211.904,- Kč při obratu 37.150.320,- Kč). Moderačního práva proto nevyužil, neboť uloženou pokutu zjevně nepřiměřenou, ani likvidační neshledal.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[45] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 28. března 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu