

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **RECYDO ULEHLA, s.r.o.,** se sídlem Moravanská 263/87, Brno, zast. Mgr. Radovanem Dospělem, advokátem se sídlem Marešova 305/14, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 6. 2013, č. j. 855/560/13, 31128/ENV/13, sp. zn. OH/10/2013, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2017, č. j. 6 A 158/2013 - 52,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný změnil ve výroku rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Brno ze dne 29. 3. 2013, č. j. ČIŽP/47/OOH/SR01/1211519.004/13/BJJ (dále také „prvostupňové rozhodnutí“), a to ve výši uložené sankce na částku 150 000 Kč.

[2] Prvostupňovým rozhodnutím byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 300 000 Kč za správní delikty dle § 66 odst. 3 písm. e) a § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o odpadech“) a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

[3] Dle výroku 1. prvostupňového rozhodnutí stěžovatelka provozovala zařízení schválené rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje (dále jen „KÚ JMK“) ze

dne 12. 11. 2009, č. j. JMK 29459/2009 jako „Stacionární zařízení ke sběru a k využívání odpadu“ s umístěním zařízení ul. Tovární 1, 643 00 Brno, na pozemku p. č. 1893/135 k.ú. Chrlice (okres Brno-město) v rozporu s provozním řádem schváleným tímto rozhodnutím. Konkrétně byl porušen bod 5.1 provozního řádu, kterým bylo stanoveno „Okamžité množství shromažďovaného odpadu: max 9 000 t“. Dle zjištění inspekce bylo k 31. 12. 2001 v zařízení shromážděno 12 047,38 tun odpadů, kategorie ostatní a k srpnu 2012 bylo v zařízení shromážděno 21 944,64 tun odpadů, kategorie ostatní. V obou případech bylo překročeno povolené okamžité množství shromažďovaného odpadu. Stěžovatelka neprovozovala zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem, čímž porušila § 18 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech a dopustila se správního deliktu dle § 66 odst. 3 písm. e) téhož zákona (dále též „správní delikt č. 1“).

[4] Dle výroku 2. prvostupňového rozhodnutí v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2011 zaslaném za zařízení schválené Rozhodnutím KÚ JMK ze dne ze dne 12. 11. 2009, č. j. JMK 29459/2009 jako „Stacionární zařízení ke sběru a k využívání odpadu“ s umístěním zařízení ul. Tovární 1, 643 00 Brno, na pozemku p. č. 1893/135 k.ú. Chrlice (okres Brno-město) neuvedla, že v zařízení byly k 31. 12. 2011 skladovány odpady. Z předložené průběžné evidence odpadů za rok 2011 vyplývá, že do zařízení bylo přijato v roce 2011 celkem 16 854,39 tuny odpadu. Jako recykláž nebo odpad kat. č. 17 09 04 směsné stavební a demoliční odpady neuvedené pod čísly 17 09 01, 17 09 02 a 17 09 03 a odpad kat. č. 17 05 04 zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03 bylo uvedeno pouze 4 807,01 tun odpadu. Rozdíl 12047, 38 tun odpadu zůstal k 31. 12. 2011 v zařízení. Tento odpad, jako zůstatek na skladu, nebyl uveden v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2011. Stěžovatelka jako oprávněná osoba nezaslala pravdivé a úplné hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi za rok 2011, čímž porušila § 39 odst. 2 zákona o odpadech a dopustila se správního deliktu dle § 66 odst. 2 písm. a) téhož zákona (dále též „správní delikt č. 2“).

I. Vymezení věci

[5] Městský soud měl za to, že stěžovatelce bylo prokázáno, že jednala v rozporu s § 18 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech a naplnila tak skutkovou podstatu správního deliktu č. 1 vymezeného v § 66 odst. 3 písm. e) zákona o odpadech, když k 31. 12. 2011 bylo v zařízení shromážděno 12 047,38 tun odpadů, kategorie ostatní a k srpnu 2012 bylo v zařízení 21 944,64 tun odpadů, kategorie ostatní.

[6] Podle Provozního řádu stacionárního zařízení pro sběr a využívání odpadu (dále jen „provozní řád“), který byl vypracován v souladu s požadavky přílohy č. 1 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady a schválen rozhodnutím KÚ JMK ze dne 12. 11. 2009, č. j. JMK 29459/2009, bylo pro zařízení stěžovatelky okamžité množství shromažďovaného odpadu stanoveno na maximálně 9 000 t. Na základě místního šetření ze dne 22. 8. 2012 v dílčím protokolu č. j. ČIŽP/47/OOH/1211519.001/12/BZP, inspektoři ČIŽP popsali, jaký odpad a kde se v různých částech areálu nacházel, tento stav zachytili i v přiložené fotodokumentaci. V protokolu o kontrolním zjištění ze dne 20. 9. 2012, č. j. ČIŽP/47/00H/1211519.002/12/BZP, bylo v části popisu zjištěných skutečností na základě tabulkových vzorců a odhadnuté hustoty uložených odpadů uvedeno, že největší hromada odpadů zjištěná v areálu stěžovatelky dne 22. 8. 2012 o rozměrech 80m x 40m a výšce cca 25m (obrázky 6 – 10 přiložené fotodokumentace) obsahovala cca 31 416 tun odpadu, tj. 3,5

násobek maximální povolené kapacity zařízení stěžovatelky. ČIŽP tento výpočet provedla proto, že ani při jedné z obou kontrol provedených ke dni 22. 8. 2012 a 20. 9. 2012 stěžovatelka nepředložila informaci o množství odpadů skladovaných v areálu ke dni kontroly.

[7] Dne 10. 10. 2012 obdržela ČIŽP celkové přehledy odpadů za rok 2011 a k srpnu roku 2012. Z přehledu vyplývalo, že v roce 2011 (k 31. 12. 2011) bylo do zařízení podle průběžné evidence kontrolované osoby přijato 16 854,39 tun odpadů. Odvezeno bylo celkem 4 807,01 tun recyklátu, odpadu a zeminy. V zařízení tedy bylo k 31. 12. 2011 shromážděno 12 047,38 tun odpadů. Z celkového přehledu odpadů k srpnu 2012 vyplynulo, že v zařízení bylo v dané době shromážděno 21 944,64 tun odpadů (viz oznámení o zahájení správního řízení spojené s usnesením o lhůtě pro vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 18. 1. 2013, č. j. ČIŽP/47/OOH/SR10/1211519.001/13/BJJ).

[8] V průběhu celého správního řízení, tj. včetně odvolacího, stěžovatelka uváděla, že inspektoři ČIŽP zaměnili odpad v areálu s recyklátem, což se snažila doložit kupními smlouvami uzavřenými mezi ní a společnostmi DSL servis s.r.o., Motor-sport klub Vážanský Žleb v AČR, TMT Transport s.r.o., jako sběrateli recyklátu. Tyto kupní smlouvy byly uzavřeny v průběhu let 2009 - 2012, ale není z nich seznatelné, jakého množství recyklátu se smlouvy týkaly, popř. zda na jejich základě a v jakém časovém období bylo plněno. V dalším vyjádření ze dne 19. 2. 2013 předložila kopie faktur a dokladů příjemek recyklátu přebírající společností TMT Transport s.r.o., za rok 2012, které ČIŽP akceptovala jako snahu stěžovatelky provést nápravné opatření na zlepšení stavu kontrolovaného zařízení, neboť na základě kontroly na místě provedené dne 22. 8. 2012 a celkových přehledů za rok 2011 a k srpnu r. 2012 dospěla k závěru, že povolená kapacita zařízení byla v daných obdobích fakticky několikanásobně překročena a stěžovatelka provozovala zařízení v rozporu se schváleným provozním řádem.

[9] Stěžovatelka neprokázala oprávněnost svého tvrzení, že v zařízení se v době kontroly nacházel zejména recyklát, jehož množství není provozním řádem nijak omezeno. Z pořízené fotodokumentace je složení materiálu nacházejícího se v jednotlivých hromadách seznatelné a závěr o tom, že se nejedná o recyklát, má v této fotodokumentaci jednoznačnou oporu. Pokud se jedná o množství umístěného odpadu, pak městský soud plně odkazuje na odůvodnění žalovaného. Pro daný závěr byly rozhodující údaje uváděné samotnou stěžovatelkou v předložených evidencích. Z porovnání údajů tam uvedených jednoznačně vyplývalo, že povolené množství uloženého odpadu bylo několikanásobně překročeno, neboť recykláž, případně jiné komodity vyvážené ze zařízení, byly ve svém objemu pouhým zlomkem naváženého odpadu. Stěžovatelka žádným způsobem nezpochybnila důkazními prostředky předloženými v průběhu správního řízení skutková zjištění inspektorů ČIŽP ohledně správního deliktu č. 1 učiněná již v průběhu kontroly zahájené dne 22. 8. 2012 kontrolou na místě.

[10] Vzhledem k tomu, že dle § 18 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech je provozovatel zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů povinen provozovat zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem, je v § 66 odst. 3 písm. e) téhož zákona postihováno jednání, které spočívá v ohrožení zákonem chráněného zájmu, tj. v porušení povinnosti stanovené v § 18 odst. 1 písm. e) téhož zákona, aniž by k poškození

životního prostředí muselo fakticky dojít. Již sama podstata správního deliktu vyjadřuje ochranu před možným ohrožením životního prostředí. Znakem skutkové podstaty ohrožovacího deliktu není nutně účinek protiprávního jednání v podobě škodlivého následku, tj. v tomto případě poškození životního prostředí. Ostatně v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že nebylo při kontrole zjištěno, že by k poškození životního prostředí došlo.

[11] ČIŽP již před zahájením kontroly zjistila, že stěžovatelka v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2011 neuvedla, že v zařízení byly k 31. 12. 2011 skladovány odpady, přičemž z následně předložené průběžné evidence odpadů za rok 2011 vyplývalo, že se v zařízení musel k 31. 12. 2011 odpad nacházet. Tímto stěžovatelka porušila svou povinnost dle § 39 odst. 2 zákona o odpadech podávat pravdivé a úplné hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností. Správní delikt č. 2 byl rovněž prokázán a i v tomto případě se jednalo o ohrožovací delikt. Skutek je popsán ve výroku dostatečně určitě.

[12] Z napadeného rozhodnutí zcela jasně vyplývá, jakými úvahami se správní orgán řídil při stanovení výše pokuty. Za spáchání správního deliktu lze dle § 66 odst. 3 písm. e) zákona o odpadech uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. V napadeném rozhodnutí žalovaný uvedl, že vzal v úvahu hospodářské výsledky za rok 2010 a 2011 a pokutu přiměřeně snížil. Z odůvodnění vyplývají i další polehčující okolnosti, ke kterým bylo správními orgány přihlédnuto. Zjištěné porušení nemělo za následek poškození životního prostředí; došlo pouze k jeho ohrožení a stěžovatelka již v průběhu správního řízení vyvíjela činnost k nápravě závadného stavu. Na druhou stranu správní orgán dle názoru soudu oprávněně vzal v potaz okolnost, že stěžovatelka získala za umožnění navést odpad do zařízení finanční prostředky.

[13] Soud dokazování k žalobě předloženým znaleckým posudkem č. 02/2013/TO ve věci posouzení způsobu zařazení movité věci jako odpadu, vypracovaným ke dni 19. 8. 2013 Mgr. Tomášem Ondrůškem, soudním znalcem v oboru chemie a v oboru ochrana přírody, neprovedl. Skutkový stav zjištěný v průběhu správního řízení žádné doplnění nepotřeboval a znalecký posudek byl vypracován až po skončení správního řízení. Soud však vychází při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Znalec navíc posuzoval především právní otázky, které mu hodnotit nenáleží.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[14] Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[15] Napadený rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky. Současně trpí vadou i napadené rozhodnutí, neboť při zjišťování skutkové podstaty, z níž správní orgán vycházel, byla porušena ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[16] Správní orgány rezignovaly na svou povinnost shromáždit správné a úplné podklady pro rozhodnutí, zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti a opatřit přesvědčivé důkazy k jeho prokázání.

[17] Prvostupňový správní orgán porušil hned několik zásad správního trestání, a to především důkazní břemeno ležící na správním orgánu a zásadu *ne bis in idem*, kdy stejný skutek (údajné porušení shromažďování více odpadu, než kolik umožňoval provozní řád zařízení) bylo kvalifikováno jednak jako správní delikt č. 1 a rovněž jako správní delikt č. 2.

[18] Správní orgány neprovedly jakékoliv relevantní zkoumání vlastností a množství materiálu nacházejícího se v recyklačním středisku. Kontrolní pracovníci pouze v areálu pořídili fotodokumentaci, ze které hrubě odhadli množství, nikoli však kvalitu skladovaného materiálu nebo jeho potencionální nebezpečnost (škodlivost) pro životní prostředí. Běžným pohledem však některé druhy odpadů a recyklátů nelze vůbec rozlišit.

[19] Správní orgány v rozporu se skutečným stavem uzavřely, že veškerý materiál nacházející se v recyklačním středisku je odpadem, i když se ve skutečnosti jednalo o produkt – recyklát, tj. upravený stavební a demoliční odpad, se kterým stěžovatelka obchoduje, což také doložila. Recyklát nemůže být odpad, neboť nesplňuje zákonnou definici pojmu odpad (viz § 3 odst. 6 zákona o odpadech), který stanovuje podmínky, kdy některé druhy odpadu přestávají být odpadem, a tyto podmínky byly v daném případě splněny. Povinnost zjistit skladbu v recyklačním středisku deponovaných materiálů a jejich množství, stejně tak opatřit k těmto zjištění přesvědčivé důkazy, měl správní orgán.

[20] V rozporu se zásadami správního trestání je nikoliv výslovně vyjádřeno v rozsudku soudu, že tvrzení správního orgánu měla stěžovatelka vyvrátit (viz str. 8 první odstavec rozsudku), kde je uvedeno „žalobkyně dle názoru soudu neprokázala oprávněnost svého tvrzení, že v zařízení se v době kontroly nacházel zejména recyklát, jehož množství není provozním řádem nijak omezeno“, či tvrzení „z kupních smluv není seznatelné, jakého množství recyklátu se smlouvy týkaly, popř. zda na jejich základě a v jakém časovém období bylo plněno“.

[21] Správní orgán je ten, kdo měl jednoznačně zjistit množství odpadu a množství recyklátu a obstarat k tomu důkazy. Podkladem pro rozhodnutí v žádném případě nemůže být evidence odpadů stěžovatelky, když sám správní orgán ve stejném řízení konstatuje, že nebyla vedena tak, jak je uloženo zákonem, tedy pravdivě a úplně co se týče druhů, množství odpadů a způsobů nakládání s nimi.

[22] Je přesvědčena, že oporu v právu nemá ani postup městského soudu, který neprovedl stěžovatelkou řádně označený a navržený důkaz znaleckým posudkem za účelem vyvrácení pravdivosti skutkových zjištění správního orgánu s poukazem, že znalecký posudek byl vypracován až po skončení správního řízení. Tímto postupem soud nesprávně vyloučil dokazování důkazy vzniklými až po vydání napadeného rozhodnutí, i když jimi má být vyvrácena správnost postupu správních orgánů.

[23] Navrhuje zrušit napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného a přiznat jí náhradu nákladů řízení.

[24] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že respektuje postup městského soudu, který měl v daném případě dostatečné podklady pro rozhodování založené ve spisu, a to včetně fotodokumentace. Vycházel správně z rozhodnutí správních orgánů. Sankcionovaný správní delikt byl dostatečně specifikován, a to z hlediska věcného, časového i místního. Stěžovatelka nepředložila v průběhu celého řízení žádné argumenty, kterými by vyvrátila zjištěná porušení zákona o odpadech.

[25] Umístění odpadu, nikoli namítaného recyklátu, vyplývalo z protokolu i fotodokumentace. Proti popisu hromad v zařízení během šetření nic nenamítal ani žádný z přítomných zaměstnanců. Při přisypání recyklátu frakce 0-300 m do hromad soustředěných odpadů by stěžovatelka nemohla recyklát od zbytku vůbec rozlišit, nešlo by jej tudíž ani odděleně nakládat zákazníkům, přičemž odkázal na bod 5.3 provozního řádu.

[26] Zdůraznil, že hlavním důkazem o překročení okamžitého množství shromážděného odpadu v zařízení je samotné sdělení stěžovatelky (z jejích evidencí). Opačné tvrzení nebylo doloženo žádnými odpovídajícími důkazy. Předložené faktury a doklady o postupném využití a předání odpadů jsou možným důkazem o snahu provést nápravu kontrolovaného stavu a mohou mít vliv např. na výši pokuty. Bylo navíc prokázáno, že některé faktury byly vystaveny J. U. jako podnikající fyzickou osobou.

[27] Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[28] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[29] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 22. 8. 2012 od 9:00 hod do 11:00 hod probíhalo v návaznosti na obdržený podnět místní šetření inspektory České inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) v provozovně stěžovatelky na adrese Tovární 1, Brno.

[30] Inspekce měla k dispozici mj. Provozní řád stacionárního zařízení ke sběru a využívání odpadu schváleného Krajským úřadem Jihomoravského kraje ze dne 12. 11. 2009, č. j. JMK 29459/2009, v jehož části A v bodě 5.1 je uvedeno, že okamžité množství shromážděného odpadu v areálu je maximálně 9 000 tun. Bod 5.2 stanovuje účel zařízení, jímž je využití vhodných odpadů k drcení a k následnému použití jako podkladový nebo zásypový materiál, přičemž recyklace odpadů je dále uvedena v bodě 5.3, kde je specifikováno, že jsou zde zpracovávány odpady 17 01 01 beton, 17 01 02 cihly, 17 03 02 asfaltové směsi neuvedené pod číslem 17 03 01 a 17 05 04 zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03. V bodě 5.3 je uvedeno, že recykláž je tříděn na jednotlivé frakce a následně je dočasně ukládán do jednotlivých betonových kójí. Prodej a evidence recyklátu se

uskutečňuje za pomoci přejezdové váhy v místě přejímky. Bod 5.4 stanoví, že složení odpadu se zaměřením na třídění podle druhů nebo odstranění nežádoucích příměsí kontroluje obsluha zařízení průběžně při každé manipulaci s odpadem. Rovněž vlastník odpadu musí vystavit protokol o vlastnostech odpadu (výsledku zkoušek) osobě oprávněné k provozování příslušného zařízení k nakládání s odpady. V části B bodu 7.1 je stanoveno, že do zařízení mohou být přijímány pouze odpady uvedené v bodě 5.2, inertní odpad může obsahovat pouze malé množství příměsí.

[31] Během místního šetření byly změřeny jednotlivé hromady odpadu a pořízena fotodokumentace provozovny, což bylo vše řádně zaprotokolováno a bez námitek zástupcem stěžovatelky podepsáno. Bylo zde také stanoveno, že inspekce požaduje v termínu do 3. 9. 2012 předložit průběžné evidence o odpadech za rok 2011 a 2012, doklady k přijímaným odpadům o splnění podmínek k příjmu do zařízení dle schváleného provozního řádu, provozní deník a informace o množství odpadu v areálu ke dni 22. 8. 2012.

[32] Dne 20. 9. 2012 proběhla druhá kontrola výše specifikované provozovny stěžovatelky. Mimo přehledů o příjmu odpadů od 2. 1. 2012 do 10. 8. 2012 nebyly dodány žádné další požadované dokumenty. Inspekce proto provedla matematický výpočet hmotnosti největší hromady odpadu o velikosti 80m x 40m a výšce cca 25 m, přičemž bylo zjištěno, že její minimální hmotnost je cca 31 416 tun, tj. 3,5 násobek maximální povolené kapacity zařízení.

[33] Dne 10. 10. 2012 byly stěžovatelkou dodány celkové přehledy přijatých a vydaných odpadů, popř. recyklátů, v provozovně za rok 2011 a předběžný přehled za rok 2012 (k srpnu).

[34] Nejvyšší správní soud uvádí, že zásadu, podle níž správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zejména se zásadou legality, zásadou zneužití pravomoci, souladu s veřejným pořádkem, správní orgány neporušily, jestliže při posouzení množství odpadu vycházely ze zjištění získaných během místního šetření, které je zaznamenáno v přiložené fotodokumentaci. Ostatně, stěžovatelka nijak konkrétně nerozporuje vypočtenou hmotnost největší hromady v jejím areálu.

[35] Namítá však, že nebylo provedeno relevantní zkoumání vlastností (množství), neboť mělo jít o recyklát, nikoli o odpad.

[36] Z fotografií pořízených při místním šetření však plyne, že se na skládce v hromadách nacházelo větší množství plastů (především obalů, tašek), části dřev, pneumatika apod. Tento materiál nelze považovat za recyklát. Jak již uvedl správní orgán, s kterým soud souhlasí, bylo by nesmyslné, aby stěžovatelka sypala recyklát do hromad odpadů, který by tím znehodnotila, a prakticky by bylo nemožné následně recyklát od nerecyklovaných odpadů oddělit.

[37] Důkazní břemeno leží na správním orgánu (řízení o přestupku vychází ze zásady oficiality). Stěžovatelce se však zjištěný skutkový stav, na jehož vyvrácení předložila

několik dokumentů (na mnohých je uveden subjekt J. U. jako soukromá osoba oprávněná k podnikání, nikoli stěžovatelka), zpochybnit nepodařilo; není z nich zejména seznatelné, jakého množství recyklátu ani jakého časového období se tyto doklady měly týkat. Žádné další dokumenty na zpochybnění zjištěného skutkového stavu nepředložila, setrvala pouze u obecné námitky o nesprávnosti závěru správního orgánu, potažmo městského soudu, že jde o odpad.

[38] K namítanému porušení zásady *ne bis in idem* nedošlo. Při aplikaci této zásady je třeba vycházet z toho, že právo nebýt souzen nebo potrestán dvakrát za týž čin je na ústavní úrovni zakotveno v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, a že čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zakazuje stíhání pro druhý trestný čin, pokud je tento založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku. Zásada *ne bis in idem* platí nejen pro činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, ale i pro činy spadající mezi přestupky či jiné správní delikty, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu. Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že v projednávaném případě dotčené správní delikty mají takovou „trestněprávní povahu“, která vyžaduje možné uplatnění citované zásady. Podstatou skutku je právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 16. 2. 2005, č. j. 1 A 6/2003 - 44, publ. pod č. 1038/2007 Sb. NSS). Není podstatné, zda je pachatel postihován za trestné činy (a analogicky přestupky a správní delikty) upravené jedním právním předpisem nebo více právními předpisy, neboť takový přístup by byl příliš restriktivní vůči právům jednotlivce [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin proti Rusku* (číslo stížnosti 14939/03), zejména body 81 a 82 odůvodnění].

[39] Ve světle sjednocujícího názoru velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva je stíhání jednoho a téhož skutku podle dvou skutkových podstat přípustné tehdy, pokud se tyto od sebe navzájem liší v podstatných prvcích (okolnostech). Naopak tam, kde panuje alespoň částečná shoda v podstatných okolnostech skutku, půjde ve vztahu k aplikaci článku 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o uplatnění zásady *ne bis in idem*. Zkoumání shodnosti či alespoň částečné shodnosti v podstatných okolnostech skutku je pak věcí každého konkrétního posouzení.

[40] Správním orgánem byla stěžovatelka uznána vinnou ze spáchání dvou správních deliktů, kterými jsou: 1. neprovozování zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem; 2. nezasílání pravdivého a úplného hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi za rok 2011. V prvním případě stěžovatelka měla větší než schválené množství okamžitého odpadu na provozovně a v druhém uváděla do hlášení nepravdivé údaje. Nelze se proto ztotožnit s námitkou porušení zásady *ne bis in idem*, neboť vytýkaná jednání (uvádění nepravdivých údajů a překročení nejvýše povoleného množství odpadu) jsou odlišná ve všech podstatných okolnostech skutku.

[41] Podle § 77 s. ř. s. může soud v řízení zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak, přičemž toto dokazování provádí při jednání. Interpretací tohoto ustanovení se již Nejvyšší správní soud opakovaně ve své judikatuře zabýval. Např. v rozsudku ze dne 26. 11. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 104, uvedl, že § 77 odst. 2 s. ř. s. upravuje možnost soudu zopakovat a doplnit

dokazování, kterou však nelze bez dalšího zaměnit za povinnost. Podle citovaného rozsudku a také rozsudků ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS, a ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 Afs 105/2006 - 90, závisí konečná volba toho, jaké důkazy a zda vůbec budou v řízení provedeny, na rozhodnutí soudu, s ohledem na dostatečnost zjištění skutkového stavu v řízení před správním orgánem. Pokud soud dospěje k závěru, že provedení navrhovaných důkazů by, vzhledem k rozsahu skutkových zjištění v řízení, nepřineslo žádné relevantní skutečnosti, není bez dalšího vadou řízení, pokud tyto důkazy při jednání neprovede. Soud tedy může na základě své úvahy rozhodnout o neprovedení navrhovaných důkazů, ale v takovém případě je povinen svůj postup řádně odůvodnit (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2015, č. j. 7 Afs 12/2015 - 45).

[42] Městský soud neprovedení důkazu znaleckým posudkem odůvodnil tím, že zjištěný skutkový stav je dostačující, posudek byl vypracován až po skončení správního řízení a nesprávně posuzuje především právní otázky, které znalci nenáleží hodnotit. Odůvodnění městského soudu je plně přezkoumatelné.

[43] K otázce možného použití znaleckého posudku, který byl vypracován po rozhodném dni, se NSS již vyjádřil např. v rozsudku ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014 - 186, kde uvedl, že „*[v] dalším řízení, po zrušení rozhodnutí krajským soudem, v roce 2014 není možné regresně znaleckým posudkem posoudit bezpečnost energetického zařízení ke konkrétnímu datu v roce 2010, kdy znalec může vycházet toliko z listinných důkazů, nikoliv ze skutečného stavu elektrárny v roce 2010. Revizní zprávu lze znaleckým posudkem nahradit, pouze pokud je vyhotoven v čase rozhodném pro posouzení bezpečnosti*.“ Tento názor následně aproboval i v rozsudku ze dne 10. 12. 2015, č. j. 7 As 204/2015 - 66. K obdobnému závěru dospěl soud i v rozsudku ve věci Zonas „*[z]dejší soud může shrnout, že nespatřuje vadu řízení před krajským soudem v neprovedení znaleckých posudků, jimiž chtěl stěžovatel prokázat bezpečnost elektrárny zpětně ke dni vydání licence, a důkazu analýzou prvního paralelního připojení. Navržené důkazy totiž nemohly zvrátit vadu revizní zprávy předložené v řízení o licenci, provedením těchto důkazů by krajský soud nepřípustně nahrazoval činnost správního orgánu. Navíc šlo o důkazní návrhy, kterými by se ani v řízení o udělení licence nedalo prokazovat splnění technických předpokladů s ohledem na to, že znalci nemohli předem fyzickou kontrolou prověřit stav elektrárny ke dni, k němuž ji hodnotili*.“

[44] Přesto, že se nyní projednávaná věc týká skutkově odlišné věci, vyslovené závěry jsou na ni plně aplikovatelné. Znalecký posudek vyjadřující se k určité situaci zpětně totiž může vycházet pouze ze zaznamenaných podkladů (což je v znaleckém posudku pod bodem 0.4 výslovně uvedeno). Nemůže však bez dalšího nic vypovídat o faktickém stavu, který je rozhodný pro posouzení protiprávního jednání, tj. v daném případě o skutečném množství odpadů, případně recyklátu nacházejícího se v provozovně stěžovatelky ke dni místního šetření. Skutečné množství odpadu znalec k rozhodnému dni vůbec neposuzoval (srov. rozsudek NSS ze dne 20. 4. 2017, č. j. 9 As 145/2016 - 450). Ostatně v znaleckém posudku je výslovně uvedeno, že znalec posuzoval stav ke dni 19. 7. 2013, tj. k pozdějšímu datu než je datum provedeného místního šetření.

[45] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že znalecký posudek se nesprávně zabýval převážně právními otázkami, nikoli skutkovými.

[46] Námitka stěžovatelky, že podkladem pro rozhodnutí nemůže být evidence odpadů, kterou sama předložila, byla stěžovatelkou uplatněna poprvé až v řízení o kasační stížnosti. Nebyla vznesena v řízení před městským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tomu nic nebránilo. Nejvyšší správní soud se při hodnocení této námitky přidržel ustálené judikatury. Například ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155 (publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS) uvedl, že „[u]*stanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. nesleduje restrikci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, nýbrž zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby na principu vigilantibus iura uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení před soudem prvé instance. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším stupni ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené. Korektiv takto zavedené koncentrace řízení, vyjádřený slovy ´ač tak učinit mohl´, je naplněn nejen tehdy, když žalobce určitou námitku objektivně v žalobním řízení uplatnit nemohl, ale též tehdy, kdy by její (objektivně možné) uplatnění nebylo, s ohledem na kontext věci, racionální. O takový případ jde za situace, kdy v době podání žaloby existuje k určité otázce ustálená a jednotná soudní judikatura, avšak v mezidobí dojde k jejímu zásadnímu a překvapivému obratu, který žalobce nemohl, ani při vynaložení veškeré bdělosti a odborné péče, předvídat. Odkazuje-li nově uplatněná kasační námitka na tento případ, nelze ji odmítnout jako nepřípustnou dle § 104 odst. 4 s. ř. s.*“ (obdobně též např. v rozsudku ze dne 22. 9. 2004 č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, publ. pod č. 419/2004 Sb. NSS). V souzeném případě stěžovatelka neuvádí žádné okolnosti, které jí zabránily v uplatnění námitky již v řízení před městským soudem, a nenamítá ani existenci zásadního a překvapivého obratu ustálené soudní judikatury.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[48] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[49] Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovatelce, avšak jemu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. srpna 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu