



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **AGROMAP s.r.o.**, se sídlem Hřebíkova 1873/6, Praha 4, zastoupené JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. P. P.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2011, č. j. 616/520/11, 61964/ENV/11, 520/1027/04, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 A 82/2012 – 124,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 A 82/2012 – 124, opětovně zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2011, č. j. 616/520/11, 61964/ENV/11, 520/1027/04 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „inspekce“), ze dne 31. 8. 2004, č. j. 03/OH/6154/04/Je, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 200 000 Kč

za porušení § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). Toho se žalobkyně dopustila tím, že na pozemcích p. č. X a X, katastrální území K., na území obce N. H., nakládala s odpady mimo zařízení, která jsou k nakládání s odpady podle uvedeného zákona určena.

[2] V odůvodnění nyní přezkoumávaného rozsudku městský soud zrekapituloval, že ve věci sankčního postihu žalobkyně za uložení odpadu na dotčených pozemcích bylo žalovaným rozhodováno opakovaně, přičemž jeho rozhodnutí byla opakovaně přezkoumávána soudem. Rozsudkem městského soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 11 Ca 66/2005 - 83, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2004, č. j. 520/1027/04. Důvodem tohoto zrušení bylo nedostatečné zdůvodnění výše uložené sankce. Jako důvodnou však soud neshledal námitku shodnou s tvrzením žalobkyně v nyní projednávané žalobě, že se v daném případě nejednalo o nakládání s odpadem. Žalovaný vydal dne 6. 3. 2006 rozhodnutí č. j. 520/1027/04, kterým opět odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. V řízení zahájeném další žalobou městský soud rozsudkem ze dne 11. 5. 2007, č. j. 7 Ca 137/2006 - 82, žalobu zamítl. Na základě kasační stížnosti žalobkyně byl uvedený rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 1 As 27/2007 - 119. Po vrácení věci městský soud rozsudkem ze dne 19. 7. 2011, č. j. 7 Ca 1/2008 - 138 rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2006 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Poté žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 10. 2011 znovu zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí inspekce z 31. 8. 2004. O další žalobě rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 4. 10. 2016, č. j. 6 A 82/2012 - 79, kterým tuto žalobu zamítl. Na základě kasační stížnosti žalobkyně (v pořadí již druhé) byl uvedený rozsudek zrušen Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 11. 7. 2018, č. j. 2 As 2/2017 - 48, pro nepřezkoumatelné posouzení prekluze a vrácen městskému soudu k dalšímu řízení.

[3] Městský soud se nejprve zabýval námitkou prekluze objektivní tříleté lhůty k uložení pokuty za přestupek. Při výpočtu běhu lhůty vycházel z časových údajů vyplývajících ze správního a soudních spisů. Tyto údaje odpovídají i údajům, na které odkazovala žalobkyně. I když v žalobě uváděla, že navázení sutě probíhalo do prosince 2002, vycházel městský soud při výpočtu běhu lhůty z následného upřesnění vyjádření žalobkyně, které odpovídá i časovému určení v odůvodnění správního rozhodnutí, tedy že navázení bylo ukončeno koncem listopadu 2002. Za počátek běhu objektivní tříleté lhůty tedy považoval den 1. 12. 2002. Z důvodu opakovaného stavení lhůt uváděl běh lhůty v jednotkách dnů. Městský soud dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo, jelikož tříletá lhůta počítaná od 1. 12. 2002 by bez stavení činila 1 096 dní, když rok 2004 byl rokem přestupným. Lhůta ode dne 1. 12. 2002 běžela nepřetržitě do 13. 3. 2005, což činí celkem 834 dní. Dne 14. 3. 2005 byla městskému soudu doručena žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2004, zn.: 520/1027/04, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí ČIŽP ze dne 31. 8. 2004, č. j. 03/OH/6154/04/Je, o uložení pokuty. Tímto dnem nastal účinek § 41 s. ř. s. Rozsudek městského soudu sp. zn. 11 Ca 66/2005 nabyl právní moci dne 7. 2. 2006. V době od 14. 3. 2005 do 7. 2. 2006 tedy předmětná lhůta neběžela. Její běh se obnovil dne 8. 2. 2006 a trval do 24. 5. 2006, což činí 106 dní. Dne 25. 5. 2006 byla soudu doručena žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2006, č. j. 520/1027/04. Rozsudek městského soudu ze dne 11. 5. 2007, č. j. 7 Ca 137/2006 - 82, o zamítnutí této žaloby nabyt právní moci dne 6. 6. 2007. V době od 25. 5. 2005 do 6. 6. 2007 tedy předmětná lhůta neběžela. Její běh se obnovil dne 7. 6. 2007 a trval do 18. 6. 2007, což činí 12 dní. Dne 19. 6. 2007 došla soudu kasační stížnost proti rozsudku ze dne 6. 3. 2006, č. j. 520/1027/04. Tato fáze řízení byla pak ukončena vydáním rozsudku městského soudu ze dne 19. 7. 2011, č. j. 7 Ca 1/2008 - 138, který nabyt právní moci dne 5. 8. 2011. V době od 19. 6. 2007 do 5. 8. 2011 tedy předmětná lhůta neběžela. Její běh se obnovil dne 6. 8. 2011 a trval do 10. 11. 2011, kdy nabyt právní moci nyní přezkoumávané rozhodnutí, což činí 96 dní. Ze lhůty 1 096 dní pro rozhodnutí správního orgánu ve věci od okamžiku ukončení navázení suti uběhlo po odečtení doby, kdy probíhala řízení

pokračování

u soudu, 1 048 dní. Dne 10. 11. 2011, kdy napadené rozhodnutí nabylo právní moci, objektivní tříletá lhůta pro uložení sankce dosud běžela a právo sankci uložit tedy nezaniklo marným uplynutím této lhůty. Pokud žalobkyně ve svém vyjádření kalkulovala s dalším obdobím po právní moci napadeného rozhodnutí do podání projednávané žaloby, toto pro posouzení zachování lhůty v tomto řízení není právně významné, neboť soud se zabývá napadeným rozhodnutím podle stavu platného v době jeho vydání. Pro úvahu o zachování lhůty je rozhodné, že napadené rozhodnutí v době jejího trvání nabylo právní moci.

[4] Městský soud se dále zabýval otázkou, zda se v projednávané věci jedná o nakládání s odpadem, přičemž odkázal na svá dřívější rozhodnutí, v nichž opakovaně dospěl k závěru, že se jednalo o nakládání s odpadem, neboť žalobní námitky žalobkyně zůstaly v podstatě shodné. Skutečnosti rozhodné pro posouzení jejího jednání byly zjištěny v potřebném rozsahu a právní závěr z nich učiněný je v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o odpadech. Soud dospěl ke zcela totožnému závěru, který byl vysloven ve shora citovaném rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 11 Ca 66/2005 - 83. V daném případě se jednalo o odpad, se kterým mohla žalobkyně nakládat pouze zákonem předpokládaným způsobem. Pokud tak neučinila, a toto bylo dle názoru soudu prokázáno, správní orgán oprávněně přistoupil k uložení sankce. Námitky směřující do této oblasti tedy soud jako důvodné neshledal.

[5] K pojmu odpad odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2015, č. j. 6 As 149/2013 - 41, a na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. 12. 2007, C-195/05, Komise Evropských společenství v. Italská republika, a uzavřel, že v nyní posuzovaném případě stavební sut' splňuje definiční znaky odpadu. Z objektivního hlediska na úmysl žalobkyně zbavit se stavební suti ukazují následující skutečnosti: 1. žalobkyně stavební sut' odvezla a uložila na předmětných pozemcích, 2. v případě stavební suti nešlo o žádný produkt, o jehož výrobu bylo usilováno, nýbrž šlo o druhotný produkt (viz rozhodnutí správního orgánu I. stupně), 3. na předmětných pozemcích se stavební sut' nacházela téměř dva roky – míra pravděpodobnosti opětovného použití měla tak spíše klesající než vzestupnou tendenci. Předmětná sut' nebyla vytěžená, tedy získaná z podpovrchu, a nebyla získána ani stavební činností, neboť vznikla jako důsledek demolice stávající stavby. Na daný případ tak nedopadá § 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech ve znění účinném od 1. 7. 2010 do 30. 9. 2013 ani čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice EP a Rady (ES) č. 98/2008/ES o odpadech a zrušení některých směrnic.

[6] Městský soud v odůvodnění dále uvedl, že je z fotodokumentace založené ve spise rozeznatelné, že na předmětných pozemcích byla navezena sut' z demolice objektu a že se zde nacházely i uvedené trubky a další materiály ze stavby. Složení navezeného odpadu ostatně není pro posouzení věci rozhodné, rozhodující je to, že se jednalo o odpad, který žalobkyně nechala uložit mimo zařízení určené k nakládání s odpadem. Fotodokumentace skládky byla součástí spisového materiálu od zahájení správního řízení, žalobkyně měla tedy možnost se s ní seznámit. V této souvislosti městský soud poukázal na to, že i sama žalobkyně předkládala fotografie skládky spolu s odvoláním ze dne 17. 9. 2004 a i na těchto fotografiích jsou zachyceny různé předměty, nikoliv pouze zemina, kámen či cihly. Konstatování žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že předmětnou stavební sut' lze zařadit do skupiny odpadů Q1, uvedené v příloze č. 1 k zákonu o odpadech, není porušením zásady dvojinstančnosti řízení. Jedná se o právní hodnocení skutečností, se kterými byla žalobkyně seznámena v rámci řízení před prvostupňovým správním orgánem. Odvolací orgán není povinen před vydáním rozhodnutí odvolatele informovat o tom, že doplní právní hodnocení věci, a vyžadovat si k tomuto hodnocení vyjádření odvolatele. Tímto doplněním nedošlo k porušení práva žalobkyně na *fair* proces. I inspekce dospěla k jednoznačnému závěru, že se v daném případě jednalo o odpad, se kterým žalobkyně nakládala mimo zařízení, ve kterém je nakládání s odpadem povoleno. Zařazení předmětné suti pod kód Q1 uvedený v příloze 1 zákona o odpadech odpovídá členění

druhů odpadů. Ani případné nesprávné zařazení pod kód Q1 by však nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť z hlediska námitek žalobkyně je rozhodné, že materiál po demolici objektu se stal po jeho uložení na uvedených pozemcích odpadem uloženým mimo zařízení určené k nakládání s odpadem. To, že se jednalo o odpad a že výklad tohoto pojmu byl proveden správními orgány správně, bylo již soudem jednoznačně konstatováno ve shora citovaném rozsudku ze dne 5. 1. 2006, č. j. 11 Ca 66/2005 - 83. Další využití zbylého materiálu nemění nic na závěru, že v době jeho uložení na předmětné pozemky se jednalo o odpad. Rovněž tak nelze mít za to, že s odpadem nakládal Ing. P., neboť odpad byl uložen na pozemcích, jichž byl vlastníkem, a měl informovat pana M., kam má být suť uložena. Z obsahu správního spisu lze dovodit, že Ing. P. nejednal v tomto případě svým jménem, ale uložení odpadu zařizoval jménem žalobkyně.

[7] Jako důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, z jakých podkladů bylo při vydání rozhodnutí vycházeno. Doklady předložené Městským úřadem Horažďovice jsou založeny ve správním spisu, napadené rozhodnutí přitom nemusí obsahovat jejich výčet. Z jeho obsahu je zřejmé, že řízení bylo zahájeno na základě výsledků obhlídky provedené inspekcí dne 30. 4. 2004. S obsahem zmiňovaných dokladů měla žalobkyně možnost se seznámit nahlédnutím do správního spisu.

[8] Žalobkyni byla před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nové podklady do správního spisu zakládány nebyly. Žalovaný neměl zákonem uloženou povinnost sdělovat žalobkyni, jakým způsobem nahlíží na otázku určení výše pokuty, a vyžadovat si k této úvaze jejího vyjádření. Žalovaný se řídil právním názorem vysloveným v rozsudku městského soudu ze dne 19. 7. 2011. V odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně rozvedl, ke kterým hlediskům přihlédl a jak uvedené skutečnosti hodnotil. Městský soud vyhodnotil jako opodstatněný závěr, že uložení odpadu došlo k ohrožení a poškození životního prostředí, neboť došlo k nežádoucímu zásahu do původních fyzikálních a biologických vlastností pozemků jako součásti zemědělského půdního fondu tím, že vznikly erozní rýhy. Sankce byla uložena při dolní hranici sazby, přičemž žalobkyně v průběhu správního řízení neuváděla žádné skutečnosti, ze kterých by vyplývalo, že by pro ni byla likvidační. Nebylo tak možné žalovanému vytýkat, že se touto otázkou nezabýval. Doplnění úvahy vztahující se k výši uložené sankce žalovaným zároveň nebylo porušením zásady dvojinstančnosti řízení, odvolací orgán je oprávněn v rámci odvolacího řízení přezkoumat soulad prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy.

[9] Pokud se jednalo o námitku nedostatku uvedení doby spáchání správního deliktu ve výroku prvostupňového rozhodnutí, tato byla podle městského soudu uplatněna až po uplynutí lhůty k podání žaloby, a proto k ní soud nepřihlížel. V tomto případě se nejednalo o rozvedení žalobního bodu, ale o zcela nové tvrzení žalobce. Neuvedení časového údaje ve vztahu ke spáchanému deliktu ve výroku rozhodnutí nemělo za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť z jeho odůvodnění bylo zřejmé, v jaké době k nezákonnému jednání ze strany žalobkyně došlo.

[10] Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného také poukázala na to, že byly z působnosti zákona o odpadech vyjmuty zeminy a jiné přírodní materiály vytěžené během stavební činnosti, pokud vlastník prokáže, že budou použity v přirozeném stavu v místě stavby a že jejich použití nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí nebo lidské zdraví [§ 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, ve znění účinném od 1. 7. 2010 do 30. 9. 2013]. Podle žalobkyně v době vydání napadeného rozhodnutí měl žalovaný přihlídnout k tomu, že zanikla trestnost jejího činu, neboť se jednalo o zeminu a přírodní materiály, které splňovaly všechny další podmínky stanovené v § 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech. Ani tuto námitku městský soud neshledal důvodnou.

pokračování

V daném případě se nejednalo o zeminu či jiný přírodní materiál vytěžený během stavební činnosti. Předmětná sut' nebyla vytěžena, tedy získaná z podpovrchu, a nebyla ani získaná při stavební činnosti, neboť vznikla jako důsledek demolice stávající stavby. To znamená, že na daný případ nedopadalo žalobkyní označené ustanovení § 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, ve znění účinném od 1. 7. 2010 do 30. 9. 2013.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[12] Stěžovatelka považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť městský soud neprovedl dokazování k počátku běhu prekluzivní lhůty, a spokojil se pouze s tvrzením stěžovatelky, že navážení odpadu bylo ukončeno během listopadu 2002, a z časových údajů vyplývajících ze správního spisu. Navíc nesouhlasila ani s postupem, jaký městský soud zvolil při výpočtu tříleté lhůty, neboť na rozdíl od městského soudu dospěla k závěru, že tříletá objektivní lhůta k uložení trestu již uplynula.

[13] Dále stěžovatelka namítá, že se městský soud nevypořádal s veškerou judikaturou, kterou v žalobě uvedla, a nevypořádal se se závěry odborné literatury, na něž stěžovatelka odkazovala.

[14] Stěžovatelka namítala i nesprávné posouzení právní otázky. Trvá na tom, že použitý materiál nebylo možno posuzovat jako odpad dle zákona o odpadech. Dle § 3 odst. 1 tohoto zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2010, bylo totiž nutno splnit kumulativně hned několik podmínek k tomu, aby bylo možno materiál posoudit jako odpad. Muselo se jednat o movitou věc (1. podmínka), které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit (2. podmínka) a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu (3. podmínka). První podmínka byla bezesporu splněna – jednalo se o movité věci. Stěžovatelka však od samotného počátku odmítá, že by se těchto věcí zbavovala či měla úmysl/povinnost se jich zbavit. Naopak, již ve správním řízení prokázala, že její materiál byl opakovaně použit pro stavební účely. Ostatně, správní orgány, ale i městský soud toto ve svých rozhodnutích nepopřely, ba naopak potvrdily. Stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu uvedený v bodě 67 napadeného rozsudku, že z objektivního hlediska na úmysl stěžovatelky zbavit se stavební suti ukazují následující skutečnosti: 1. žalobkyně stavební sut' odvezla a uložila na předmětných pozemcích, 2. v případě stavební suti nešlo o žádný produkt, o jehož výrobu bylo usilováno, nýbrž šlo o druhotný produkt [...], 3. na předmětných pozemcích se stavební sut' nacházela téměř dva roky – míra pravděpodobnosti opětovného použití měla tak spíše klesající, než vzestupnou tendenci. K bodu 1 stěžovatelka uvádí, že označení „stavební sut'“ je velice zavádějící. Pod pojmem stavební sut' si veřejnost představí hromadu materiálu ze zříceného domu např. po zemětřesení. Stavební sut' v takovém případě obsahuje všechny části původní stavby. Jak ale vyplývá z fotografií doložených ve spise, na předmětných pozemcích nebyla navedena stavební sut'. To, co bylo uloženo na pozemky, bylo zdivo z domu postaveného někdy v 18. století. Materiál uložený na pozemcích prokazatelně neobsahoval dřevěný krov střechy ani dveře či okna, ani kovové traverzy ze stropů, neboť ty byly stavěné jako cihlová klenba. Jednalo se pouze o takzvaný inertní materiál, tedy z převážné míry kámen, cementové omítky, cihly, pálené tašky a zeminu. K bodu 2 stěžovatelka konstatuje, že „prvotním produktem“ její snahy bylo rekonstruovat statek, který zde stál po několik staletí, a „díky socialistické péči“ státní mocí se z něho stala ruina. Na rekonstrukci bylo vydáno řádné stavební povolení a původně byla plánovaná jako oprava tohoto domu. Po započetí stavebních prací (zejména sundání krovů a otlučení omítek) bylo zjištěno, že stav nosných zdí, tvořených převážně z kamene s cihlovou vyzdívkou, je natolik havarijní, že hrozí reálné zřícení štítových a hlavních

bočních zdí. Na základě posudku statika bylo neprodleně oznámeno stavebnímu úřadu v Horažďovicích, že stavba je v havarijním stavu a bude muset být „demolována“. O této skutečnosti je od samého začátku sporu jasný důkaz ve spise. Z logiky věci tedy prvotní byla snaha o rekonstrukci, jelikož ale nebyla z objektivních důvodů reálná, bylo v souladu se zákonem přistoupeno k demolici objektu a rozhodnutí postavit celý objekt od základů znovu. Stěžovatelka připomíná, že ač stavební úřad v Horažďovicích o demolici věděl, nijak se nezajímal, kam se materiál bude ukládat, ani nijak neupozornil, že jej může někdo považovat za odpad. K bodu 3 stěžovatelka uvedla, že doba uložení materiálu na pozemku byla adekvátní době nutné pro vyřízení změny stavebního povolení, resp. vyřízení stavebního povolení nového na tuto novou stavbu. Od samého počátku bylo naplánované, že veškerý materiál uložený na předmětných pozemcích bude opět použit na stavbě. Veškerý kámen, který byl opětovně na novou stavbu použit, je jasně vidět. Tato skutečnost se dá jednoduše dokázat, jednak stavebními výkresy projektu, kde je kámen jasně uvedený jako stavební materiál. Dále jsou ve spise doloženy stavební deníky, kde pracovníci stavební firmy tento kámen čistili a třídili pro probíhající stavbu. A v neposlední řadě je velice jednoduché, aby znalec stanovil objem kamene, který se nachází dnes na nově vzniklém objektu, rovněž je jednoduché dokázat, že takovýto kámen ve stavebninách nelze koupit. Ostatní uložený materiál byl po rozdrčení a roztržení na jednotlivé frakce použit jako podklad pod komunikace či na terénní úpravy. Městský soud ani správní orgány nikterak nevzaly v potaz, že stěžovatelka materiál bezesporu opětovně použila na přestavbu předmětného objektu v Krutěnicích, což je však skutečnost, kterou tyto orgány nerozporovaly. Nebyly tak splněny hned dvě podmínky k tomu, aby bylo možno její materiál posoudit jako odpad dle § 3 odst. 1 zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 6. 2010. Tím tak městský soud nejen nesprávně posoudil právní otázku, ale rovněž se odchytil od konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu.

[15] Dle stěžovatelky postupoval městský soud formalisticky, nezohlednil výjimky z věcné působnosti zákona o odpadech včleněné zákonem č. 154/2010 Sb. a zákonem č. 169/2013 Sb. Stěžovatelka opakovaně zdůrazňuje, že v jejím případě se nejednalo o nakládání s odpadem, ale o jiný přírodní materiál vytěžený během stavební činnosti, který byl použit ve svém přirozeném stavu pro stavební účely na místě, na kterém byl vytěžen. K tomu dodala, že pojem „vytěžený“ bezesporu nemusí znamenat pouze to, že věc byla získána z podpovrchu, jak nesprávně uvádí městský soud, a položila si otázku jak jinak nazvat materiál, který pochází z demolice stavby (kámen, cihly) a který je následně bezesporu použit na výstavbu nového objektu, než jako přírodní materiál vytěžený během stavební činnosti.

[16] K tvrzené vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech a že při jejím zjišťování byl porušen zákon, uvedla stěžovatelka následující.

[17] Správní orgán I. stupně postupoval zcela v rozporu s tehdejšími zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2005, konkrétně v rozporu s § 33 odst. 2 ve spojení s § 27 odst. 1 tohoto předpisu. Z tohoto zákonného ustanovení vyplývala jednoznačná povinnost správního orgánu dát účastníkovi řízení (stěžovateli) možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohla vyjádřit k jeho podkladu i k způsobu jeho zjištění, případně navrhnout jeho doplnění, a k provedení tohoto úkonu byl dále správní orgán I. stupně povinen stěžovatelce stanovit přiměřenou lhůtu. Nic takového však správní orgán I. stupně neučinil, čímž byly porušeny základní zásady řízení před správními orgány.

[18] Dále výroková část rozhodnutí obou správních orgánů neuvádí časové vymezení skutku, kterého se měla stěžovatelka dopustit. Správní orgány a soudy jsou k době, v níž se údajně deliktní jednání odehrálo, povinny přihlídnout z úřední povinnosti, jelikož se jedná o natolik

pokračování

závažnou vadu, která má nepochybně za následek nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Kromě časového vymezení (ohraničení) skutku však musí výroková část obsahovat i určení množství odpadu, aby nebylo pochyb o tom, za jaký skutek je stěžovatelce udělena pokuta, a aby nemohl být zaměněn s jiným. Správní orgány uvádějí, že se jednalo o stovky tun sutí, a tedy odpadu, toliko v odůvodněních svých rozhodnutí. Správní orgány v řízení nikterak nezduvodnily, jak došly k závěru, že se jedná o stovky tun sutí, a tedy odpadu, jak tuto skutečnost posoudily při svém rozhodování o uložení výše pokuty, a tím správní řízení trpí závažnými vadami. Podle názoru stěžovatelky městský soud při rozhodování o věci pochybil, když z úřední povinnosti nepřihlédl k vadám řízení uvedeným v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které – byť nebyly namítány - mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a to za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu.

[19] Vzhledem k výše uvedenému navrhl stěžovatelka, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[20] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu a odkázal na své rozhodnutí a předchozí vyjádření.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

III. 1. Nepřezkoumatelnost, absence skutkových zjištění, jiné vady řízení před správním orgánem

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, a to jak z úřední povinnosti, tak i k námitce stěžovatelky.

[24] Napadený rozsudek je přezkoumatelný. Městský soud se vypořádal s obsahem a smyslem žalobní argumentace a řádně odůvodnil své závěry. Nebylo nutné ani hospodárné, aby se zabýval každým stěžovatelkou odkazovaným rozhodnutím či odborným názorem.

[25] Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že městský soud vystihl podstatu věci a při posouzení věci vycházel z relevantních skutečností. Vypořádal se všemi podstatnými žalobními námitkami, jednotlivě je posoudil a přehledně, logicky a srozumitelně zdůvodnil své závěry. Počátkem běhu tříleté objektivní lhůty se městský soud zabýval v bodě 29 napadeného rozsudku, v němž uvedl, že vycházel ze správního a soudního spisu a tvrzení stěžovatelky. Stěžovatelka sama v doplnění žaloby (tzv. rozvedení žalobního bodu) ze dne 29. 11. 2018 uvedla, že „materiál z demolice byl na shora uvedené místo navezen v průběhu října a listopadu roku 2002. Toto potvrdila též osoba zúčastněná na tomto řízení v protokole o podání vysvětlení [...] žalobkyně tak má za to, že již v řízení před správními orgány prokázala, kdy k navážení demoličního materiálu na předmětné pozemky docházelo, a že to bylo právě v době od října do listopadu 2002. O tom svědčí i ta skutečnost, že správní orgány obou stupňů toto její tvrzení nepochybovaly, ba naopak ji považovaly za prokázanou. Prekluzivní lhůta pro uložení pokuty tak začala běžet nejpozději 30. 11. 2002.“ Pokud tedy stěžovatelka v nyní projednávané kasační stížnosti namítá, že městský soud pochybil, když neprováděl dokazování k počátku běhu lhůty, nelze tuto námitku shledat důvodnou. Sama stěžovatelka považovala počátek běhu lhůty za jistý, a to na základě svého tvrzení (nejpozději bylo navážení ukončeno dnem 30. 11. 2002, a jestliže podle jejího tvrzení probíhalo v říjnu i v listopadu, nejdříve mohlo být ukončeno 1. 11. 2002, byť

jde o datum pravděpodobně jen teoretické a skutečné ukončení navázení se odehrálo někdy mezi začátkem a koncem listopadu 2002). Pokud městský soud vyšel ohledně ukončení navázení z data 30. 11. 2002 a další dokazování neprováděl, nelze jeho rozhodnutí považovat v tomto ohledu za nepřezkoumatelné, neboť vycházelo z jasně určeného skutkového základu (zda byl určen správně, není zde otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, nýbrž posouzení správnosti závěrů ohledně prekluze).

[26] Ani to, že správní orgány uvádějí, že na předmětných pozemcích mělo být uloženy „stovky tun“ suti, aniž by množství suti předtím přesněji zjistily, nečiní jejich rozhodnutí nepřezkoumatelnými či stíženými jinou vadou. Uvedený výraz nelze brát za přesný popis hmotnosti uložené suti, nýbrž spíše za povšechnou charakteristiku jejího množství – nešlo o množství malé, bezvýznamné a snadno odstranitelné, nýbrž o hromadu suti značného rozsahu, zabírající významnou plochu a nepochybně dosahující velké hmotnosti, vyjde-li se z běžné lidské zkušenosti, že 1 krychlový metr suti má zpravidla hmotnost jednotek tun (např. kolem 1,5 až 2 tun), zvláště obsahuje-li významné množství kameniva.

III. 2. Prekluze

[27] Nejvyšší správní soud následně přistoupil k posouzení, zda uplynula tříletá objektivní lhůta k uložení pokuty. Stěžovatelka předně tvrdí, že podle jejích výpočtů tato lhůta již uplynula.

[28] Nejprve je nutno poznamenat, že stěžovatelka chybně určila, jak se staví prekluzivní lhůta účinkem § 41 s. ř. s. Dle uvedeného ustanovení lhůta neběží po dobu řízení před soudem. Tato doba začíná doručením návrhu (žaloby) soudu a končí okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí, jímž se řízení končí (viz např. Kühn, Z., Kocourek, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 308 – 309). Je to logické – stavení lhůty má trvat po celou dobu řízení před správním soudem, tedy ode dne, kdy mu došel návrh na zahájení řízení (včetně tohoto dne), do dne, kdy řízení skončilo nabytím právní moci rozhodnutí soudu (opět včetně tohoto dne). Běh lhůty tedy pokračoval až ode dne následujícího po nabytí právní moci rozsudků městského soudu, nikoliv již ode dne následujícího po dni, kdy byly rozsudky vydány. Stěžovatelka dále brojila proti zvolenému způsobu výpočtu. Městský soud zvolil přepočtení tříleté lhůty na dny (celkem 1 096 dnů s ohledem na přestupný rok 2004) z důvodu jejího opakovaného stavení a za počáteční datum zvolil 1. 12. 2002, vycházejí z tvrzení stěžovatelky, že navázení stavební suti bylo ukončeno koncem listopadu 2002.

[29] Pro posouzení, zda tříletá lhůta uběhla, jsou podstatné následující skutečnosti. Dne 14. 3. 2005 byla městskému soudu doručena žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2004 zn.: 520/1027/04, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí ČÍŽP ze dne 31. 8. 2004, č. j. 03/OH/6154/04/Je, o uložení pokuty. Rozsudek městského soudu ve věci sp. zn. 11 Ca 66/2005 nabyl právní moci dne 7. 2. 2006. V době od 14. 3. 2005 do 7. 2. 2006 tedy předmětná lhůta neběžela. Její běh pokračoval ode dne 8. 2. 2006 a trval do 24. 5. 2006. Dne 25. 5. 2006 byla soudu doručena žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2006, č. j. 520/1027/04. Rozsudek městského soudu ze dne 11. 5. 2007, č. j. 7 Ca 137/2006 - 82, o zamítnutí této žaloby nabyl právní moci dne 6. 6. 2007. V době od 25. 5. 2006 do 6. 6. 2007 tedy předmětná lhůta neběžela. Její běh pokračoval ode dne 7. 6. 2007 a trval do 18. 6. 2007. Dne 19. 6. 2007 došla soudu kasační stížnost proti rozsudku ze dne 11. 5. 2007, č. j. 7 Ca 137/2006 - 82. Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek městského soudu zrušil a na to navázal městský soud vydáním zrušujícího rozsudku ze dne 19. 7. 2011, č. j. 7 Ca 1/2008 – 138, který nabyl právní moci dne 5. 8. 2011 (mezi dojitím kasační stížnosti a právní mocí nového rozsudku městského soudu lhůta neběžela, jelikož byla stavena nejdříve řízením o kasační stížnosti, poté „obživlým“ řízením o žalobě, které skončilo právní mocí

pokračování

druhého, tentokrát již zrušujícího rozsudku městského soudu). V době od 19. 6. 2007 do 5. 8. 2011 tedy předmětná lhůta neběžela. Její běh pokračoval ode dne 6. 8. 2011 a trval do 10. 11. 2011, kdy nabylo právní moci nyní přezkoumávané rozhodnutí žalovaného.

[30] Nejvyšší správní soud podotýká, že v případě pochybností je třeba postupovat ve prospěch pachatele. Za rozhodné datum pro počátek běhu tříleté lhůty tak vzal Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu den 1. 11. 2002, tedy teoreticky časově nejvzdálenější den, který splňuje podmínky plynoucí z vyjádření stěžovatelky o tom, jak navážení probíhalo - pokud se dělo, jak ona jednoznačně tvrdí, i v listopadu 2002, bylo její jednání dokonáno nejdříve 1. 11. 2002, spíše však někdy později v průběhu listopadu, nicméně Nejvyšší správní soud vzal za základ datum pro stěžovatelku nejvýhodnější. V tomto ohledu tedy bylo třeba korigovat názor městského soudu a do uběhlé části lhůty přidat i 28 dnů mezi 2. a 29. 11. 2002.

[31] Od 30. 11. 2002 do 13. 3. 2005 uběhly 2 roky 3 měsíce a 14 dnů (přepočteno na dny s ohledem na kalendářní měsíce a přestupný rok 2004 - 835).

[32] Od 8. 2. 2006 do 24. 5. 2006 uběhly 3 měsíce a 16 dnů (přepočteno na dny s ohledem na kalendářní měsíce - 106 dnů).

[33] Od 7. 6. 2007 do 18. 6. 2007 uběhlo 12 dnů.

[34] Od 6. 8. 2011 do 10. 11. 2011 uběhly 3 měsíce a 4 dny (přepočteno na dny s ohledem na kalendářní měsíce - 97).

[35] Celkem tedy uběhlo 1078 dnů (28 + 835 + 106 + 12 + 97). Prekluzivní lhůta v daném případě činí 3 roky, tedy 3 x 365 dnů plus jeden den navíc v přestupném roce 2004 (v něm lhůta běžela nepřetržitě celý rok, takže tento rok lze započítat 366 dny), celkem tedy 1096 dnů, jak správně určil městský soud. I při pro stěžovatelku nejvýhodnějším způsobu určení počátku běhu lhůty, jenž odpovídá dostupným informacím o navážení materiálu, které poskytla ona sama, stále ještě v den nabytí právní moci žalobou napadeného rozhodnutí zbývalo 18 dnů do konce běhu prekluzivní lhůty.

[36] Městský soud zcela správně uvedl, že pokud žalobkyně ve svém vyjádření kalkulovala s dalším obdobím po právní moci žalobou napadeného rozhodnutí do podání projednávané žaloby, toto pro posouzení zachování lhůty v tomto řízení není právně významné, neboť soud se zabývá napadeným rozhodnutím podle stavu platného v době jeho vydání. Pro úvahu o zachování lhůty je rozhodné, že napadené rozhodnutí v době jejího trvání nabylo právní moci. Dny po právní moci žalobou napadeného rozhodnutí by měly vliv na běh prekluzivní lhůty pouze v případě, že by toto rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno a bylo by nutno vydat rozhodnutí nové; nestalo-li se tak, je pro posouzení uplynutí prekluzivní lhůty rozhodný běh času pouze do právní moci rozhodnutí, jež se na základě žaloby přezkoumává.

III. 3. Zda byl uložený materiál odpadem

[37] Nejvyšší správní soud tedy posoudil samotné jádro věci, a sice zda stěžovatelka nakládala s odpadem, či nikoliv.

[38] Stěžovatelce byla uložena sankce za nakládání s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno [§ 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech]. Podle tohoto ustanovení *(p)okutu do výše 10 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo*

právnícké osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno. Pro to, aby mohla být stěžovatelka postižena za uvedený správní delikt (nyní přestupek právnícké nebo podnikající fyzické osoby se shodnou skutkovou podstatou), je nutné, aby byly splněny následující podmínky: 1) materiál, o který se jedná (stovky tun netříděné stavební sutě), je odpadem, 2) stěžovatelka nakládala s odpadem v zařízení, ve kterém nebylo nakládání povoleno.

[39] Stěžovatelka v kasační stížnosti primárně zpochybňuje, že by předmětný materiál byl odpadem. Pokud by tento předpoklad nebyl naplněn, bylo by bezpředmětné zabývat se druhým kritériem. Proto se Nejvyšší správní soud nejprve zaměřil na tuto otázku.

[40] Stěžovatelka jednak tvrdí, že předmětný materiál, který vznikl při demolici zdiva domu z 18. století, sestával z kamení, cementové omítky, cihel, pálených tašek a zeminy. Jednalo se tak podle jejího názoru o zeminu a jiný přírodní materiál vytěžený během stavebních činností, jež jsou vyloučeny z působnosti zákona o odpadech na základě § 2 odst. 3 [původně § 2 odst. 1 písm. j)], nikoliv o odpad. Dále tvrdí, že veškerý materiál byl následně využit na výstavbu nového objektu na místě objektu zdemolovaného. Kámen byl po očištění použit jako stavební materiál, jak mají dokládat stavební deníky a nákresy, ostatní materiál byl roztríděn na jednotlivé frakce, rozdrčen a použit jako podklad pod komunikace a k terénním úpravám.

[41] Z věcné působnosti zákona o odpadech byla zemina vyňata s účinností od 23. 4. 2004 v důsledku novely č. 188/2004 Sb., která především provedla směrnici 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností. Na věc stěžovatelky by takováto zákonná změna, k níž došlo později, než byl správní delikt spáchán, byla použitelná, byla-li by stěžovatelce ku prospěchu. Taková zemina však musela splnit kritéria uvedená ve společném prováděcím právním předpisu Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství, který nebyl nikdy vydán, takže v praxi byly výkopové zeminy, které naplnily definici odpadu, nadále považovány za odpad (podle § 2 se zákon vztahoval na nakládání se všemi odpady, s výjimkou mimo jiné *vytěžených zemin a blušin, včetně sedimentů z říčních toků a vodních nádrží, vyhovujících limitům znečištění pro jejich využití na zemědělském půdním fondu, k zavalení podzemních prostor a k úpravám povrchu terénu (terénním úpravám), stanovených prováděcím právním předpisem*).

[42] Dne 23. 1. 2009 nabyl účinnosti zákon č. 9/2009 Sb., o hnojivech, který na základě poslanecké iniciativy novelizoval zákon o odpadech tak, že z jeho působnosti vyjímá sedimenty z vodních toků a nádrží a také výkopové zeminy, které splní limity stanovené v nové příloze č. 9 k zákonu o odpadech (podle § 2 se zákon vztahoval na nakládání se všemi odpady, s výjimkou mimo jiné *vytěžených zemin a blušin, včetně sedimentů z vodních nádrží a koryt vodních toků, vyhovujících limitům znečištění pro jejich využití k zavalení podzemních prostor a k úpravám povrchu terénu (terénním úpravám), stanoveným v příloze č. 9 tohoto zákona, a sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků používaných na zemědělském půdním fondu podle zvláštních právních předpisů*). Podobně i tato změna zákona, k níž došlo později, než byl správní delikt spáchán, by byla na věc použitelná, byla-li by stěžovatelce ku prospěchu. Tato změna byla v dílčím rozporu s rámcovou směrnicí o odpadech (98/2008/ES), která vyjímá ze své působnosti pouze nekontaminovanou zeminu a jiný přírodní materiál vytěžený během stavebních činností, pokud je jisté, že materiál bude použit ve svém přirozeném stavu pro účely stavby na místě, na kterém byl vytěžen. Novela však směřovala na veškerou zeminu a dále se nezabývala nakládáním s touto komoditou. Větší změnu přinesla až novela v podobě zákona č. 154/2010 Sb. přijatá s cílem řádné implementace rámcové směrnice o odpadech (proti ČR bylo vedeno několik řízení pro porušení povinností vyplývajících z různých odpadových směrnic), podle které se již zákon nevztahuje na využití zemin a jiných přírodních materiálů vytěžených během stavebních činností, pokud vlastník prokáže, že budou

pokračování

použity v přirozeném stavu v místě stavby a že jejich použití nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí nebo lidské zdraví.

[43] Žádná z následných legislativních změn však stěžovatelce nemůže být ku prospěchu. V posuzované věci se jedná o značné množství netříděné stavební suti, pocházející z rekonstrukce (a v rámci ní demolice) stavebního objektu. Tento materiál (klasickou stavební suť složenou obvykle ze zbytků cihel, omítek a barvy na stěny, kamene, dřevěných či železných stavebních prvků, případně kusů betonu, dlaždic a jiných podobných materiálů) není možné zaměňovat za zeminu (nebo hlušinu) v pojetí zákona o odpadech, protože se zejména nejedná o přírodní materiál. Zemina může být součástí této vytěžené nebo jinak získané směsi, v celku se však o zeminu nejedná. Ani v případě stěžovatelky nelze směs sestávající z kamení, cementové omítky, cihel, pálených tašek a zeminy považovat za zeminu, neboť takováto směs zkrátka zeminou není.

[44] Navíc ačkoliv starší znění zákona o odpadech nestanoví, že zemina musí být přírodním materiálem, interpretací zejména s přihlédnutím k ustanovení rámcové směrnice o odpadech je možné tento výklad dovodit, přičemž platí, že členské státy (a jejich orgány) jsou k tomuto eurokonformnímu výkladu povinny přistoupit, aby byl dosažen jednotný výklad základních konceptů unijního práva napříč členskými státy (viz např. rozsudek SDEU ve věci C-424/02 k definici pojmu „odpadní olej“), a za tím účelem i porovnávat jazykové verze (viz rozsudek SDEU ve věci C-72/95) a dokonce i přihlížet k nezávazným aktům (viz rozsudek SDEU ve věci C-322/88).

[45] Materiál v posuzovaném případě vzhledem k uvedenému nelze považovat za zeminu. Jedná se o směs různých materiálů, přičemž některé složky nejsou přírodním materiálem (může jím jistě být kámen a samotná zemina, ale určitě jím nemohou být cementové omítky, cihly nebo pálené tašky) a nelze je bez dalšího zpracování či přinejmenším vytrídění použít. Stále je však třeba odpovědět na otázku, zda se jedná o odpad.

[46] Pojem odpad je v českém právním řádu třeba vykládat nejen na podkladě definice uvedené v § 3 zákona o odpadech, ale i v souladu s judikaturou SDEU, který vydal řadu rozhodnutí, v nichž předně jednoznačně, a dříve, než došlo k uložení demoliční suti stěžovatelkou na předmětných pozemcích, vyslovil, že výklad pojmu odpad nemůže být restriktivní (např. rozsudky ve věcech *Palin Granit*, C-9/00, bod 23, *ARCO Chemie Nederland* a další, C-418/97 a C-419/97, body 36-40; ale i stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. 10. 1996 ve věci *Tombesi* a další, C-304/94). Dále soud formuloval řadu dílčích závěrů vymezujících, co je odpadem, a co za něj naopak považovat nelze, jež jsou významným interpretačním vodítkem pro posouzení každého konkrétního případu. Toho si ostatně byl vědom i městský soud (strany 12 a 13 napadeného rozsudku).

[47] Dle § 3 odst. 1 zákona o odpadech účinného ke dni rozhodnutí žalovaného je odpadem *každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu.*

[48] Definice odpadu byla v této podobě převzata z článku 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS, jež byla později nahrazena směrnicí novou [směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic], která se však tohoto vymezení podstatně nedotkla. Nová směrnice v zásadě inkorporovala nejvýznamnější výdobytky, jež na tomto poli přinesla početná judikatura SDEU, což se do českého právního řádu promítlo později tzv. euronovelou zákona o odpadech provedenou zákonem č. 154/2010 Sb., účinnou od 1. 7. 2010. Změnu do vymezení pojmu odpad přinesla směrnice nikoliv vypuštěním odkazu

na kategorie odpadů stanovené v příloze (který však česká úprava dosud obsahuje), jež nijak nepřispívaly ke konkretizaci definice, neboť zahrnovaly všechny představitelné látky, ale tím, že zúžila pojem odpad vyloučením tzv. vedlejších produktů. To znamená, že v době spáchání deliktu bylo třeba koncept vedlejšího produktu, který není považován za odpad, zohlednit respektováním judikatury SDEU (ESD), kdežto po 1. 7. 2010 na tuto specifickou skupinu věcí pamatuje i výslovná zákonná úprava. O pojmu vedlejší produkt bude v souvislosti s uplatněnou obranou stěžovatelky pojednáno níže.

[49] Konstrukce definice odpadu je postavena na pojmu „zbavit se“, k čemuž SDEU dospěl již v rozsudku ze dne 18. 12. 1997 ve věci Inter-Environnement Wallonie ASBL, C-129/96, bod 26. Zbavením se věci přitom je jak její odstranění, tak i využití (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 - 63). Podle evropského konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznámá, že nejde o odpad, protože všechny věci, kterých se vlastníci zbavují, byť mají ekonomickou hodnotu, jsou předmětem směrnice [rozsudky SDEU C-359/88, Zanetti a další, a C-304/94, Tombesi a další spojené věci]. Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného nikoliv. Dokonce lze říci, že jediná věc může v průběhu svého životního cyklu nabýt a pozbýt status odpadu i opakovaně, což musí její držitel sledovat (in Hanák, J.: Co je odpadem podle evropské a české legislativy? Časopis pro právní vědu a praxi, ročník 19, září 2011, s. 242). Ve stanovisku generálního advokáta Albera ze dne 4. 7. 2002 ve věci C-444/00 byl vysloven názor, že odpadem je i látka získaná recyklací, pokud pro ni neexistuje poptávka a dlouhodobé skladování se stane pro držitele neúnosné a dovede jej ke zbavení se věci. Systém nakládání s odpady, ke kterému se Evropská unie přihlásila, má totiž za cíl pokrýt všechny předměty a látky, jichž se držitel zbavuje, i když mají hospodářskou hodnotu a jsou sbírány za obchodním účelem, aby byly recyklovány, využity nebo opětovně použity (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 As 28/2007 - 94).

[50] Důvodová zpráva k zákonu o odpadech k pojmu odpad uvádí, že plně přejímá definici odpadu stanovenou ve směrnici ES. Aby uvedené movité věci v příloze č. 1 mohly být považovány za odpad, musí splňovat alespoň jedno ze tří kritérií. První dvě kritéria závisí na vůli osoby, tj. a) zbavuje se movité věci nebo b) má úmysl se movité věci zbavit. Třetí kritérium je objektivní, nezávislé na vůli osoby, když má osoba povinnost se movité věci zbavit (např. rozhodnutím příslušného správního úřadu).

[51] Ke zbavování se odpadu dle § 3 odst. 2 zákona o odpadech dochází *vždy, kdy osoba předá movitou věc, příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů podle tohoto zákona bez ohledu na to, zda se jedná o bezúplatný nebo úplatný převod. Ke zbavování se odpadu dochází i tehdy, odstraní-li movitou věc příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu osoba sama.*

[52] V těchto intencích i zákon o odpadech v § 3 odst. 3 zakotvuje možnost vlastníka posuzované movité věci vyvrátit úmysl se věci zbavit. Tento úmysl je totiž presumován v případě „*movité věci příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k zákonu o odpadech, a) která vzniká u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání jako vedlejší produkt při výrobě nebo přeměně energie, při výrobě nebo nakládání s látkami nebo výrobky nebo při jejich využívání nebo při poskytování služeb, nebo b) jejíž původní účelové určení odpadlo nebo zaniklo.*“ Břemeno tvrzení i důkazní spočívá na vlastníku.

[53] Mezi stranami není sporné, že se jedná o movitou věc. Stěžovatelka brojí proti kvalifikaci stavební suti jako odpadu, jelikož ji následně (sice po delší době než původně plánovala) využila při stavebních pracích, které sama provedla.

pokračování

[54] Soudní dvůr opakovaně dovedl, že seznam látek a předmětů uvedených v příloze ke směrnici (a českým zákonodárcem provedený přílohou č. 1 k zákonu o odpadech) je pouze orientační povahy, neboť kvalifikace odpadu vyplývá především z chování vlastníka a z významu pojmu „zbavit se“ (viz např. rozsudky Soudního dvora ve věcech Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Van de Walle a další, C-1/03, Thames Water Utilities, C-252/05, či Komise proti Itálii, C-195/05). Skutečnost, že stavební sut' je podřaditelná například pod kód Q1 přílohy č. 1 zákona o odpadech, tedy není rozhodující. Je potřeba posoudit chování stěžovatelky a její případný úmysl se jí zbavit.

[55] Podle SDEU musí být výraz „zbavit se“ vykládán ve světle nejenom základního cíle směrnice o odpadech, kterým je podle jejího třetího bodu odůvodnění „ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a ukládání odpadů“, ale i ve světle čl. 174 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní je toto ustanovení téměř doslovně převzato do čl. 191 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie), který stanovil, že „(p)olitika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přiblíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence (...)“. Z toho vyplývá, že výraz „zbavit se“, a tedy i pojem „odpad“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice o odpadech, by neměly být vykládány restriktivním způsobem (viz rozsudky Soudního dvora ve shora citovaných věcech Thames Water Utilities, bod 27; Komise proti Itálii, bod 35; a dále ve věci ARCO Chemie Nederland a další, C-418/97 a C-419/97, body 36 až 40). Tento závěr je nutno převzít také pro účely vymezení pojmu „odpad“ podle zákona o odpadech. Ačkoliv by z výše citovaného § 3 odst. 2 zákona o odpadech bylo možno dovozovat, že využití odpadu přímo samotným vlastníkem není zbavováním se, takový závěr by vedl k nedůvodnému rozlišování mezi předáním k využití a využitím samotným vlastníkem, aniž by takový důsledek byl opodstatněný nebo alespoň zákonodárcem zamýšlený (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o odpadech, Sněmovní tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve III. volebním období č. 705/0, dostupný na www.psp.cz). Navíc by byl takový výsledek v rozporu se směrnicí o odpadech, z jejíhož čl. 4 ve spojení s přílohami IIA a IIB SDEU vyvozuje, že zbavování se zahrnuje jak odstranění, tak využití (viz výše uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci ARCO Chemie Nederland a další, bod 47). Zbavování se ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o odpadech je proto nutno vykládat tak, že zahrnuje všechny případy, kdy vlastník odpad využije či odstraní sám, nebo jej za tímto účelem předá třetí osobě.

[56] Ačkoliv vždy musí být příslušný proces podřaditelný buď pod využití, nebo pod odstranění (viz rozsudek Soudního dvora ve věci SITA EcoService Nederland, C-116/01, bod 40), při rozhodování v pochybnostech o tom, zda movitá věc představuje odpad, není potřeba učinit jednoznačný závěr o tom, zda dochází k využití, nebo naopak k odstranění. Pro posouzení, zda je posuzovaný materiál odpadem podle zákona o odpadech, proto v posuzovaném případě není rozhodující, zda postup stěžovatelky při nakládání s ním bude spadat pod kódy R přílohy č. 3 (aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii), nebo pod kódy D přílohy č. 4 (ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu). V obou případech totiž půjde o zbavování se a demoliční sut' tudíž bude možné považovat za odpad, ledaže by stěžovatelka v souladu s § 3 odst. 3 zákona o odpadech vyvrátila existenci úmyslu zbavit se ho.

[57] Skutečnost, že látka nebo předmět jsou zbytkem z výroby nebo ze spotřeby, a tedy nikoliv produktem, o který jako takový bylo usilováno, je přitom považována za okolnost svědčící ve prospěch existence jednání, úmyslu nebo povinnosti zbavit se látky nebo předmětu. Způsob, jakým je následně s látkou nebo předmětem nakládáno, není pro jejich kvalifikaci jako odpadu rozhodující. Za odpad jsou považovány i látky a předměty, které mají hospodářskou hodnotu

a které lze opětovně hospodářsky využít (viz zejména rozsudky SDEU ve věcech Komise proti Itálii, bod 36-38; a ARCO Chemie Nederland a další, bod 83; spojené věci Tombesi a další, C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95, body 47 a 48; spojené věci Vessoso a Zanetti, C-206/88 a C-207/88, bod 9). Pokud tedy stěžovatelka tvrdí, že stavební suť měla v úmyslu později použít, tato skutečnost sama o sobě neznamená, že se nejedná o odpad.

[58] Na druhou stranu však SDEU připustil, že za určitých okolností může látka nebo předmět vznikající těžebním či výrobním postupem, který není určen hlavně k jeho výrobě, představovat nikoli zbytek, ale vedlejší produkt, kterého se vlastník nechce zbavit, ale který chce za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat nebo uvádět na trh, za podmínky, že toto opětovné použití je jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití (viz rozsudky SDEU ve věcech Komise v. Itálie, bod 39, C-9/00, Palín Granit, C-114/01, body 34-36, AvestaPolarit Chrome, C-416/02, body 33-38, Komise v. Španělsko, C-121/03, body 87 a 90, Komise v. Španělsko, C-416/02, body 58 a 61, C-457/02, Niselli, bod 47). Pokud tedy věc vzniká postupem, který není určen převážně k jejímu vzniku, existují tři způsoby, jak s ní může být naloženo: 1) odstranění, 2) využití, 3) opětovné použití za výhodných podmínek, jsou-li splněny výše uvedené striktní předpoklady. Zatímco v prvních dvou případech jde o zbavení se věci, a tuto věc je tudíž nutno považovat za odpad, v třetím případě věc odpadem není.

[59] Míru, v jaké je nutno pochybnosti o možném úmyslu věci se zbavit vyloučit, je možno nalézt opět v judikatuře SDEU. Již z výše uvedeného je zřejmé, že vlastník musí prokázat, že daný vedlejší produkt hodlá za pro něj výhodných podmínek použít nebo uvést na trh, je-li toto opětovné použití jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití. Důležitá je zde především podmínka jistoty opětovného použití za výhodných podmínek. Nakonec využití je podle směrnice o odpadech i podle zákona o odpadech jednou z forem zbavování se odpadu. Aby se tedy nejednalo o pouhé využití ve smyslu zbavení se odpadu, nýbrž o další výhodné použití věci, musí být prokázána skutečná jistota přínosnosti dalšího použití; pouhá možnost není způsobitelná vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci nevznikající jako hlavní produkt výroby, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem. Pamatováno přitom musí být stále na naplnění cílů směrnice o odpadech, zejména pak naplnění požadavku vysoké míry ochrany životního prostředí. Z něj vyplývá povinnost posuzovat restriktivně jakékoliv vynětí věci vznikající postupem, který primárně není určen k její výrobě, z právní regulace nakládání s odpady. Aby proto bylo možné konstatovat, že konkrétní vedlejší produkt není odpadem, musí existovat skutečná jistota dalšího použití vedlejšího produktu a jeho přínosnosti pro vlastníka (k několika případům, kdy Soudní dvůr shledal, že posuzovaný vedlejší produkt nemusí být odpadem, srov. jeho rozsudky ve věcech Commune de Mesquer, C-188/07, Saetti a Frediani, C-235/02, a již zmíněného rozsudku AvestaPolarit Chrome).

[60] Vedlejší produkt je upraven v čl. 5 rámcové směrnice o odpadech a v § 3 odst. 5 zákona o odpadech, podle kterého je vedlejším produktem *movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci*. Současně je třeba, aby byly splněny následující 4 podmínky: a) movitá věc vznikla jako nedílná součást výroby, b) její další využití je zajištěno, c) její další využití je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, a d) její další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.

[61] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že stěžovatelce bylo dne 17. 7. 2002 uděleno stavební povolení pro stavbu „Krutěnice – přestavba zemědělské usedlosti na penzion a stáj koní“, které obsahuje mimo jiné podmínku, že stavba bude dokončena do prosince 2005 a k návrhu na provedení kolaudačního řízení bude předložen taktéž doklad o likvidaci odpadů

pokračování

vzniklých v průběhu výstavby a odpadů provozních a komunálních. V protokolu o podání vysvětlení dle § 60 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), sepsaném dne 15. 4. 2004 předvolaný pan M. uvedl: „Dále jsme prováděli na základě ústní dohody s panem P. demoliční práce na objektu bývalé hospodářské usedlosti na st. p. č. X v k. ú. K. Na uvedené stavbě jsme měli provádět pouze výměnu krytiny, a poté, co statik zjistil stav budovy, její demolici. Materiál vzniklý při demolici byl uložen podle pokynu pana P. kolem paborku na p. p. č. X. Sem jsme dávali kámen, hlínu a zbytky cihel. Cihly pak na zahradu pana P., aby bylo možno je dále použít. Materiál od paborku bude všechen odvezen a použit do navážek, kámen bude omýván a použit na stavbě. Přesné místo, kde bude kámen použit, mi není známo.“ V protokolu o podání vysvětlení dle § 60 zákona o přestupcích sepsaném dne 28. 4. 2004 předvolaný ing. P. uvedl: „Co se týče lesa, objednal jsem u firmy M., K. odvoz a uložení hlíny, kamene a cihel na pozemek u lesa (cca 1-2 m od viditelného okraje lesa) s tím, že toto uložení je na dobu dočasnou. Navážení prováděla pouze uvedená firma. Materiál se bude opět používat na stavbě po jeho rozdělení. Materiál je zde uložen od října – listopadu 2002. Do konce září roku 2004 bude pozemek uklízen a opět užíván jako louka.“

[62] Ve shodě s výše citovanými výpověďmi je i tvrzení stěžovatelky v její kasační stížnosti.

[63] Stěžovatelce lze přisvědčit, že demoliční suť byla předmětem, který u ní vznikl výrobním postupem – za výrobní postup lze v kontextu stavebních prací považovat i demolici starých částí stavby. Demoliční suť, tedy směs stavebních hmot vzniklá zbouráním stavby, je něco, co nutně vzniká při běžném způsobu takového bourání. Jistě si lze představit i způsoby bourání „neběžné“, například rozebrání stavby postupně tak, že již při samotném rozebírání vznikají jednotlivé bez dalšího dále použitelné materiály jako cihly, drcená či kusová malta nebo beton, střešní tašky, znovu použitelné ocelové díly, trámy apod., to však není situace, jež nastala v nyní projednávaném případě. I demoliční suť mohla být velmi dobře vedlejším produktem, kterého se stěžovatelka nechtěla zbavit, nýbrž který chtěla za podmínek, které pro ni mohly být výhodné, využít. Bylo velmi dobře možné a logické (a podle tvrzení stěžovatelky se i stalo) využít jednotlivé složky demoliční suti jako stavební materiál, podklad, výplň, navážku, součást složitější stavební hmoty apod. při budování nové stavby. Zjevně by takové využití i navazovalo na předchozí výrobní postup spočívající v demolici a mohlo být výhodné jednak tím, že by nebylo třeba pořizovat a dovážet stavební materiál nový, jednak i tím, že například původní očištěné kameny mohly dát stavbě patřičně starobylý ráz. Stěžovatelce by bylo možno i uvěřit, že bylo jisté, že takto demoliční suť využije – je obtížně představitelné, že by ji poté, co ji navezla na hromadu na louku (součást zemědělského půdního fondu), kde viditelně „vyčnívala“ a již na první pohled se jevila být něčím danému místu nepatřičným, ji tam trvale ponechala. I doba uskladnění mohla velmi dobře odpovídat času potřebnému k vyřešení změny obsahu stavebního povolení v souvislosti s nenadále dodatečně se objevivší nutností demolice starých částí stavby.

[64] U stěžovatelky však rozhodně nebyla splněna podmínka (to plyne jak ze samotného jejího tvrzení, tak ze sdělení pánů M. a P.), že další využití demoliční suti v jejím případě nevyžadovalo předchozího zpracování, jinak řečeno, že suť bylo možno využít v takové podobě, v jaké byla na pozemcích uskladněna. Stěžovatelka uvedla, že v první řadě ze suti vytrídila a očistila kameny, které následně použila na stavbu nového objektu. Dále uvedla, že ostatní uložený materiál ze suti byl po rozdrčení a roztrídění na jednotlivé frakce použit jako podklad pod komunikace či na terénní úpravy. Stěžovatelce tedy lze uvěřit, že uskladněnou demoliční suť bezzbytku využila k vybudování nové stavby. Ovšem mohla tak učinit – a to je pro posouzení věci klíčové – teprve poté, co suť zásadním způsobem zpracovala, a sice vytrídila její složky na kameny a ostatní materiál, kameny očistila a ostatní materiál rozdrtila a roztrídila na jednotlivé frakce. V případě stěžovatelky tedy bylo využití demoliční suti podmíněno jejím předchozím velmi podstatným zpracováním. Tím se její případ podobá věci Niselli, C-457/02, v níž šlo o kovový šrot, jenž též musel být před svým dalším využitím na nové výrobky zpracován (roztríděn, roztaven a použit na výrobu nového kovového materiálu, viz popis konkrétní situace v bodě 52 rozsudku). Stejně tak

je blízký věci Commune de Mesquer, C-188/07, v níž bylo shledáno, že topný olej, jenž sám o sobě odpadem není, se jím stane, je-li smísen s pískem a mořskou vodou. Naopak se odlišuje od věci Komise v. Španělsko, C-416/02, a Komise v. Španělsko, C-121/03, v nichž šlo o statková hnojiva (zjednodušeně řečeno o výkaly hospodářských zvířat), jež byla bez dalšího zpracování využita jako půdní hnojiva. Podobně se odlišuje i od věci Saetti a Frediani, C-235/02, v níž šlo o ropný koks, tedy látku vznikající jako jeden z produktů rafinace ropy, jež byla bez dalšího zpracování plně využita pro výrobu elektrické energie jako palivo v tepelné elektrárně, které v konkrétních poměrech bylo ekonomicky racionální takto využít. Taktéž v rozsudku ve věci AvestaPolarit Chrome, C-114/01, je jasně uvedeno, že při využití vedlejších produktů těžby k opětovnému vyplnění těžbou vzniklých štol nejsou odpadem pouze takové, které před uvedeným použitím nevyžadují dalšího zpracování (viz body 36 a 37).

[65] Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěl Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem k závěru, že předmětný materiál – demoliční sut' je odpadem, neboť jeho využití stěžovatelkou bylo možné jen po předchozím zpracování.

[66] Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného zvažoval, zda pro účely případné odpovědnosti za správní delikt bylo možno po stěžovatelce požadovat, aby v rozhodné době rozpoznala, že demoliční sut' je či může být odpadem. Dospěl k závěru, že to možné bylo. Jednání stěžovatelky se odehrálo v říjnu a listopadu 2002, tedy ještě před vstupem ČR do EU, avšak již za účinnosti nynějšího zákona o odpadech, který byl přijat zjevně jako tzv. harmonizační zákon, uvádějící český právní řád do souladu s právem EU s ohledem na perspektivu očekávaného brzkého vstupu ČR do ní. Obecná část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona, jenž v podstatných ohledech byl také v navrhovaném znění schválen (viz již zmíněný Sněmovní tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve III. volebním období č. 705/0), hovoří v tomto ohledu jednoznačně: „*Hlavním důvodem pro přípravu zcela nového zákona o odpadech je nicméně nutnost harmonizace právních předpisů ČR s předpisy Evropského společenství v souvislosti s urychlováním přípravy vstupu ČR do EU. Z předpisů ES se sice vycházelo již při přípravě zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech, a jeho prováděcích předpisů, analýza jejich vzájemného souladu však ukázala řadu závažných rozdílů a nepřesností, které je nutno v procesu příprav na přijetí do EU odstranit.*“ Nejvyšší správní soud setrvale judikuje (viz poprvé jeho rozsudek ze dne 29. 9. 2005, č. j. 2 Afs 92/2005 - 45, č. 741/2006 Sb. NSS), že v případech, kdy se posuzují skutkové okolnosti, k nimž došlo před vstupem České republiky do Evropské unie, a rozhodným právem je právo tehdy účinné, je nutno ustanovení českého právního předpisu, přijatého nepochybně za účelem sblížení českého práva s právem Evropských společenství a majícího svůj předobraz v právní normě obsažené v právu Evropských společenství, vykládat konformně s touto normou. Odchýlit se od takového výkladu je však zpravidla nezbytné v případech, kdy pro to existují zřejmé racionální důvody dané kupříkladu tím, že v ustanovení českého právního předpisu byla úmyslně zvolena odlišná textace nebo že ten, kdo právní předpis vydal, v něm jiným nepochybným způsobem projevil vůli odlišnou od vůle projevené v normě práva Evropských společenství. S ohledem na výše uvedené pravidlo je třeba ve věci stěžovatelky mít za nezbytné vykládat rozhodné právo platné v době před vstupem do EU konformně s komplexem práva EU tehdy platným v oblasti nakládání s odpady, protože toto právo bylo pro tehdejšího českého zákonodárce vzorem a bylo jeho záměrem přijmout právní úpravu, jež bude v souladu s právem EU. Konkrétní podoba rozhodného znění zákona o odpadech nevykazuje (na rozdíl od případu řešeného ve věci sp. zn. 2 Afs 92/2005) takové odlišnosti v textaci, systematice či jiných aspektech českého zákona o odpadech od úpravy tehdejšího práva EU, která by měla v konkrétním případě vést k odmítnutí eurokonformní interpretace. Proto v případě stěžovatelky pojem odpadu ve smyslu zákona o odpadech lze vykládat jak s přihlédnutím k předpisům sekundárního práva EU, tak i ve světle judikatury SDEU v souvislosti s nimi vydané, zvláště pak s ohledem na to, že základní principy plynoucí z této judikatury byly vysloveny již před tím,

pokračování

než k rozhodnému jednání stěžovatelky došlo. Po stěžovatelce tedy jako po profesionálovi (podnikateli zabývajícím se přestavbou starého za socialismu zdevastovaného statku na penzion a stáje a provádějícím za tím účelem vcelku rozsáhlou a komplexní stavební činnost) bylo možno požadovat, aby byla ve vztahu k řešení problémů s potenciálními odpady, jež její činnost produkovala, patřičně předběžně obezřetná, protože z již tehdy pro ni závazného zákona o odpadech jasně plynula povinnost takové obezřetnosti, odrážející v sobě i základní filosofii nakládání s odpady zakotvenou v právu EU. Jistě nemusela mít jistotu ohledně každého dílčího aspektu nakládání s materiálem, který může být odpadem, avšak v rámci právem požadované obezřetnosti měla přinejmenším zvažovat a případně se dotázat k tomu příslušných správních orgánů (stavebního úřadu, orgánů vykonávajících veřejnou správu v oblasti odpadového hospodářství), zda jí zamýšlený postup je v souladu se zákonem. Neučinila-li nic takového, je z pohledu principů právní jistoty přijatelný její postih za správní delikt.

[67] Nejvyšší správní soud konečně ve shodě s městským soudem podotýká, že zařazení materiálu do určité kategorie (v posuzovaném případě Q1) je orientační. Jeho přerážení by na závěru, že se jedná o odpad, nemělo právně relevantní dopad.

[68] Jelikož byla splněna první podmínka (demoliční sut' je odpadem), přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení podmínky druhé, zda bylo s odpadem nakládáno v zařízení, ve kterém nebylo nakládání povoleno.

[69] Mezi účastníky není sporu, že byla demoliční sut' umístěna na pozemcích p. č. X a 46/2, katastrální území K., na území obce N. H. (ke dni vydání tohoto rozsudku dle údajů katastru nemovitostí p. č. X a X), které jsou součástí zemědělského půdního fondu. Dle § 1 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, je zemědělský půdní fond *základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí.* Dočasné uskladnění demoliční suty nelze považovat za postup v souladu s účelem ochrany zemědělského půdního fondu, natož pak za racionální využívání či zvelebování tohoto přírodního bohatství.

[70] Dle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech se *zařízením* rozumí *technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby*. Pozemky zařazené do zemědělského půdního fondu jsou ve smyslu uvedené definice „místem“, neboť nejsou ani stavbou, ani částí stavby, ani technickým zařízením, nýbrž zkrátka určitou konkrétní plochou (ať již rovnou nebo svažitou, lučinnou či polní), tedy místem. Takové pozemky tedy za běžných okolností zjevně jsou zařízením, ve kterém není nakládání s odpady povoleno, neboť se jedná o „místo“, na němž obecně zjevně není povoleno nakládat s odpady. O tom, že v daném případě ve vztahu k tomuto „místu“ neexistovalo výjimečné individuální povolení k nakládání s odpady, není sporu – nic takového v řízení nevyšlo najevo a nebylo stěžovatelkou ani tvrzeno.

[71] I druhá podmínka tak byla v posuzovaném případě splněna. Stěžovatelka proto naplnila skutkovou podstatu správního deliktu (nyní přestupku) dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, neboť nakládala s odpady (především je shromažďovala) v zařízeních (na pozemcích zařazených do zemědělského půdního fondu), ve kterých nakládání s odpady je obecně zakázáno (vzhledem k účelu zákona o zemědělském půdním fondu) a nebylo v konkrétním případě povoleno (nebylo vydáno rozhodnutí, které by k tomu výjimečně dávalo povolení).

III. 4. Možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí

[72] Nedůvodná je i námitka, že stěžovatelce nebyla dána možnost, aby se před vydáním napadeného rozhodnutí vyjádřila k jeho podkladu a k způsobu jeho zjištění. Jak vyplývá z oznámení o zahájení řízení ze dne 24. 5. 2004 založeného ve správním spisu, byla stěžovatelka poučena o právu seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí, čehož i využila. Ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, i § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, se vztahují primárně na řízení vedené správním orgánem I. stupně. Jelikož žalovaný jako odvolací orgán nedoplnil žádné podklady, neměl povinnost sdělit stěžovatelce, jakým způsobem na věc nahlíží, což správně uvedl již městský soud. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakých podkladů, jež byly součástí spisu, správní orgány vycházely.

III. 5. Absence časového vymezení skutku ve výroku

[73] Námitka, že absence časového vymezení skutku ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nenapravená ani rozhodnutím žalovaného napadeným žalobou, má za následek jeho nezákonnost, je podle § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s. nepřipustná, neboť ji stěžovatelka v rámci přísně koncentrační žalobní lhůty neuplatnila v řízení před městským soudem včas, ač tak učinit mohla (rozhodnutí jí bylo doručeno a výrok na jeho první straně nemohla při přiměřené pozornosti přehlédnout). Uplatnila ji až v replice a rozvedení žalobních bodů z 27. 9. 2016 (č. l. 66 - 69 spisu městského soudu, body 4-8 podání). Bez včas uplatněného žalobního bodu nesměl městský soud tuto údajnou vadu zkoumat (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, č. 1546/2008 Sb. NSS). Rozšířený senát uvedl:

„Dále je třeba posoudit důsledky opomenutí specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu. Shora citované rozhodnutí čj. 3 Ads 21/2004-55 nedostatek této specifikace neztotožnilo s nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale s nezákonností ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. S takovým posouzením lze souhlasit. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost by bylo jen rozhodnutí neobsahující specifikaci skutku ani ve výroku, ani v odůvodnění, případně za přistoupení jiných vad. Neuvede-li správní orgán náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně identifikován, do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]

Nakonec zbývá zhodnotit, zda taková nezákonnost je důvodem ke zrušení rozhodnutí správního orgánu soudem z moci úřední, či zda se tak může stát jen k námitce žalobce. Ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s. upravuje postup soudu v případech, kdy soud může rozhodnutí zrušit i bez nařízení jednání - z toho lze dovodit jen to, že případy tam uvedené jsou důvodem ke zrušení správního rozhodnutí. Výslovně předpokládá postup z moci úřední - tj. bez návrhu - pouze v případě nicotnosti rozhodnutí, kterou lze vyslovit podle odst. 2 cit. ustanovení. Z povahy vady pak postup z moci úřední přichází v úvahu i u vad spočívajících v nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to proto, že nepřezkoumatelnost brání zpravidla věcnému přezkumu a posouzení důvodnosti žalobních námitek.

U vad podřazených pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se jedná o vady skutkového stavu - v daném případě tedy jeho užití nepřichází v úvahu. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. umožňuje zrušení rozhodnutí správního orgánu bez jednání v případě, že došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci, což je posuzovaný případ nedostatků identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu. Jde o nezákonnost, k níž přiblíží soud jen k námitce, jak již dříve vyslovil rozšířený senát v rozsudku ze dne 23. 10. 2007, sp. zn. 9 Afs 86/2007 (dostupné na www.nssoud.cz).

Nelze opomíjet, že správní soudnictví stojí na zásadě dispozitivní, pokud z ní zákon výslovně nestanoví výjimky. V případě nezákonnosti podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. tomu však tak není. Na tom nic nemění ani ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. dávající možnost zrušení rozhodnutí (případně vyslovení nicotnosti) z důvodů uvedených v odstavcích 1 a 2 v případě, že tyto vady vyjdou najevo až při jednání. Pojem 'vyjít najevo' je totiž třeba rovněž vykládat ve vztahu k dispozitivní zásadě - tedy, že vyjít najevo mohou jen skutečnosti, které nemohly být obsahem žaloby - k tomu lze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92), podle něhož 'zásada koncentrace a dispozitivnosti řízení ve správním

pokračování

soudnictví je zmírněna korelativem obsaženým v § 76 s. ř. s., jenž umožňuje přihlídnout k některým vadám bez toho, aby byly obsaženy v žalobě, pokud »vyjdou při jednání najevo«, což je nutno vyložit tak, že určitou námitku vznese samotný žalobce, žalovaný, osoba zúčastněná na řízení, či se bude jednat o okolnost, kterou zjistí samotný rozhodující krajský soud. Společným jmenovatelem všech těchto případů však musí být to, že tato zjištěná skutečnost nebyla či dokonce nemohla být známa žalobci, takže po něm nelze spravedlivě požadovat, aby ji uplatnil přímo v rámci žalobních bodů. Může se přitom jednat o skutečnosti skutkové, i o skutečnosti právní”.

[74] I tuto právní otázku posoudil městský soud zcela správně.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[75] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[76] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

[77] O tom, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu jí vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti, soud rozhodl podle § 60 odst. 5 věty první s. ř. s., neboť soud jí žádnou povinnost, tím méně takovou, s níž by byly spojeny náklady, neuložil.

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

V Brně dne 29. prosince 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu