

ROZBORY JUDIKATURY

Judikatura NSS: Provádění kontrol nakládání s odpady

Mgr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M., Brno*

I. Úvodem

Tento článek shrnuje závěry judikatury NSS k provádění kontrol nakládání s odpady dle OdpZ. Zaměřuje se na kontroly prováděné na místě (inspekce) podle KŘ nebo podle předchozí úpravy obsažené v StKon. Typické případy se týkají správního trestání. Žalobcem je většinou právnická osoba střední velikosti kontrolovaná Českou inspekcí životního prostředí (ČIŽP), které byla uložena pokuta ve výši 50 000 Kč až 5 000 000 Kč za nezákonné nakládání s odpady nebo ve výši 20 000 Kč až 300 000 Kč za neposkytnutí součinnosti v průběhu kontroly.

Na první pohled se nejedná o agendu zasluhující zvláštní pozornost, ovšem jak bude patrné, před správní soudy se dostává značný počet věcí z této oblasti, což je pravděpodobně způsobeno nejen tím, že se kontrolované osoby brání vysokým pokutám, ale také množstvím různých pochybení na straně kontrolujících osob, která se v praxi objevují. Soudy se často zabývají otázkami, které právní úprava výslovně neřeší, takže níže uvedené závěry mohou být přínosné i v širším kontextu výkonu veřejné správy.

II. Pravomoc k provádění kontrol nakládání s odpady

Vedle ČIŽP je kontrola odpadů rovněž v kompetenci obcí a také stavebních úřadů. Pravomoc obcí bývá kontrolovanými subjekty rozporována, ovšem jak NSS dovozuje, pokud obec má jakékoliv podezření, že v obvodu její územní působnosti dochází ke zbvování se odpadu v rozporu s OdpZ, může samozřejmě provést kontrolu, jejímž účelem je toto podezření potvrdit, nebo vyvrátit.¹ Obce podle NSS provádějí kontroly s ohledem na pečlivý výkon správy v oblasti odpadového hospodářství, který přispívá ochraně životního prostředí.² V případě, že nakládání s odpady probíhá v návaznosti na vydané rozhodnutí stavebního úřadu, rozporují žalobci naopak pravomoc ČIŽP. V tomto ohledu NSS konstatuje, že kontrolní působnost stavebního úřadu při výstavbě a její rozsah vyplývá ze StavZ a nevylučuje působnost ostatních kontrolních orgánů, pokud je vykonávána v mezích jejich zákonné pravomoci.³

Povahou nakládání s odpady se musejí v některých případech zabývat také orgány finanční správy (při kontrolách v režimu FinKon). Proto je přínosná i judikatura správních soudů, která přezkoumává jejich rozhodnutí, a to zejména v kontextu daňových povinností a podmínek poskytnutí dotace. Do první kategorie spadá například rozsudek ze 7. 1. 2015, č. j. 1 Afs 148/2014-32, ve kterém NSS posuzoval rozhodnutí o doměření daně podnikateli, který podezřele vykazoval nulový stav nespotřebovaných zásob textilu k datu přerušeni podnikatelské činnosti. Tuto skutečnost vysvětloval znehodnocením materiálu při povodních s tím, že zásoby skladoval jako odpad. Podle soudu však dostatečným způsobem neprokázal likvidaci předmětných zásob jakožto nepoužitelného odpadu. Do druhé kategorie spadá například rozsudek z 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013-36, ve

kterém NSS posuzoval situaci, kdy příjemkyně dotace porušila podmínky dotace mimo jiné tím, že na realizované sadové úpravy v okolí nájemní haly nechala bez povolení poskytovatele dotace deponovat stavební odpad. NSS sice dospěl k závěru, že rozsudek KS je částečně nepřezkoumatelný, zároveň však dovodil, že správce daně byl oprávněn provést daňovou kontrolu i vedle kontroly poskytovatele dotace a v jejím rámci prověřovat skutečnosti, k nimž došlo před vyplacením finančních prostředků. To je podstatné, protože, jak doplnil soud, mohou nastat situace, kdy příjemce dotace bude požadovat vyplacení přiznaných finančních prostředků na základě podvržených listinných dokladů či předstíráním stavu, který je v rozporu se skutečností. Další text se omezuje na případy, které v judikatuře NSS výrazně převažují, tedy na provádění kontrol ČIŽP nebo obecními úřady.

III. Kdy je možné provést kontrolu

Základní podmínka pro provedení kontroly je jednoduchá: Existence podezření, že dochází k neoprávněnému nakládání s odpady. Kontrolu je tak možné podle NSS například provést, pokud se objevují opakované podněty upozorňující na zápach z pálení materiálu⁴ či pokud má obecní úřad podezření, že vozidla (150 až 160 kusů) uskladněná v jeho územním obvodu působnosti tvoří nelegální vrakoviště.⁵ Kontrola ovšem může být i namátková⁶ a někdy může její provedení nařizovat přímo zákon.⁷ Pokud je předmětem kontroly movitá věc, lze jen těžko předem zcela vyloučit, že se může jednat o odpad, což vyplývá z široké zákonné definice odpadu⁸ i z přístupu judikatury, která výjimky z OdpZ posuzuje restriktivně a například dovozuje, že jakékoliv vynětí věci vznikající postupem, který primárně není určen k její výrobě, z právní regulace nakládání s odpady přitom musí být posuzováno restriktivně, s ohledem na požadavek vysoké míry ochrany životního prostředí.⁹

OdpZ ze své působnosti vylučuje některé odpady, ovšem i ty je nutné za odpady nadále považovat (typicky odpadní vody¹⁰), a také další materiály (typicky nekontaminovanou zeminu¹¹), u kterých však může být určení jejich povahy

* Autorka je asistentkou soudkyně NSS v Brně. Všechny názory zde vyjádřené představují čistě osobní náhled na věc.

¹ Rozsudek NSS z 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36.

² Tamtéž.

³ Rozsudek NSS z 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002-34. A podobně také rozsudky NSS z 22. 5. 2008, č. j. 2 As 28/2007-94, a z 19. 3. 2009, č. j. 6 As 68/2007-74.

⁴ Viz rozsudek NSS z 28. 3. 2018, č. j. 6 As 91/2017-32.

⁵ Rozsudek NSS z 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36.

⁶ Viz například rozsudek NSS z 24. 1. 2014, č. j. 5 As 112/2012-44.

⁷ Viz například § 18 IntPrev, který upravuje povinné přezkoumání závažných podmínek integrovaného povolení, k němuž musí dojít alespoň jednou za osm let, přičemž na výkon přezkoumání se vztahuje KŘ podle § 18 odst. 9 KŘ.

⁸ Podle § 3 odst. 1 OdpZ je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. K výkladu definice viz zejména shrnutí judikatury ESD v rozsudku NSS z 19. 12. 2014, č. j. 2 As 152/2014-32.

⁹ Rozsudek NSS z 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011-63.

¹⁰ Viz například rozsudek NSS z 2. 9. 2015, č. j. 7 As 125/2015-74: NSS je toho názoru, že s ohledem na závěr vyslovený ESD ve věci Thames Water Utilities je nutné § 2 odst. 1 písm. a) OdpZ vykládat tak, že odpadní vody jsou vždy odpadem ve smyslu OdpZ. Proto i směs odpadních vod a kapalných odpadů má nepochybně charakter odpadu podle OdpZ.

¹¹ § 2 odst. 3 OdpZ.

složitě, takže i v jejich případě má provedení kontroly své opodstatnění.¹² Povaha materiálu může být předmětem řízení o odstranění pochybnosti podle § 3 odst. 8 OdpZ. Podle NSS nicméně vázanost rozhodnutí vydaným podle citovaného ustanovení platí jen vůči totožným subjektům. Při kontrole nového vlastníka se situace může změnit.¹³

Předběžné oznámení kontroly není nutné. Podle NSS je překvapivost podstatným rysem kontroly, *aby kontrolovaná osoba nemohla zmařit účel kontroly*¹⁴ zejména tím, že by skutečný stav věci před jeho zjištěním rychle „zaretušovala“, a tak se vyhnula případně zákonem předvídané sankci,¹⁵ což se pochopitelně netýká jen samotného hospodaření s odpady, ale i záznamů o tomto hospodaření (tedy že by v mezidobí mohlo dojít k manipulaci s příslušnými dokumenty¹⁶). Jinak řečeno, *kontrola má reálný smysl, pokud se minimalizuje riziko případné manipulace s prověřovanými objekty a materiály*.¹⁷

Pokud kontrolovaná osoba žádá o provedení kontroly v náhradním termínu, je v zásadě nutné jí vyhovět, pokud by to nebylo na škodu cílům kontroly, tedy především pokud lze vzorky odebrat i později.¹⁸ Pokud by však hrozilo nebezpečí, že při odložení kontroly dojde v mezidobí k manipulaci s prověřovanými objekty a materiály, nemůže se kontrolovaná osoba bránit kontrole pouze tím, že nabídne jiný termín jejího provedení. Bude-li se zároveň provedení kontroly vzpírat, představuje takové jednání nedostatečnou součinnost.¹⁹ Pochybení, že ČIŽP domluví konkrétní termín provedení kontroly s kontrolovanou osobou, ovšem kontrolu následně provede v jiném termínu, podle NSS nezakládá nezákonnost rozhodnutí, které z výsledku kontroly vychází: *Skutečnost, že ČIŽP před provedením přípustné neohlášené kontroly domlouvala se stěžovatelem datum kontroly ohlášené, tedy že se chovala, jako by k němu postupovala vstřícněji, než musela, a tento příslib následně nedodržela, nemohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Tento postup mohl potenciálně představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 SŘS, ovšem posouzení toho, zda šlo skutečně o zásah nezákonný, MS v řízení proti rozhodnutí podle § 65 SŘS nepřislušelo*.²⁰

Kontrola nakládání s odpady bez účasti kontrolované osoby může podle NSS být v rozporu s principy dobré správy. Jak NSS dovodil v rozsudku z 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41 (3248/2015 Sb. NSS), nelze se *spokojit s právním závěrem, že žádné ustanovení platného právního předpisu umožnění přítomnosti kontrolované osoby při odběru vzorků v případě, jako je tento, výslovně nestanoví. Vědom si skutkových okolností této věci má za to, že principy dobré správy, zejména pak zásada vyjádřená v § 4 odst. 3 SpŘ naopak správním orgánům velí postupovat při plnění jejich úkolů ve smysluplné součinnosti s účastníky řízení*.²¹ Nezákonnost kontroly však takový postup založí teprve tehdy, pokud mohla mít absence kontrolované osoby při odběru vzorků vliv na jejich charakter a na výsledek testování, například pokud bylo cílem analýzy určit průměrnou toxicitu (obsah nebezpečných látek) celé masy materiálu.²² Výsledky kontroly provedené v nepřítomnosti kontrolované osoby naopak ob stojí, pokud bylo cílem kontroly například pouze zjištění, zda jsou některé složky či některá místa úložiště kontaminována nad povolenou mez,²³ nebo pokud jde pouze o kontrolu existence a velikosti zařízení (konkrétně kompostárny²⁴). Pokud kontrolující vyžaduje přítomnost osoby zodpovídající za provoz zařízení nebo osoby plně schopné vysvětlit postup při příjmu a výdeji odpadů a materiálů, je neposkytnutí takové osoby ze strany kontrolované osoby možné považovat za neposkytnutí součinnosti k provedení kontroly.²⁵

Byť byl citovaný závěr o možnosti provedení kontroly za nepřítomnosti kontrolované osoby vysloven ve vztahu ke kontrole provedené před přijetím KŘ, NSS se jej dovolává i nadále, při výkladu § 9 písm. e) KŘ, podle kterého je kontrolující povinen umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebránilo to splnění účelu nebo provedení kontroly: *NSS má za to, že podmínku přípustnosti neúčasti kontrolované osoby při kontrole nelze vykládat výhradně ve smyslu následků předchozího jednání kontrolované osoby, jak tvrdí stěžovatelka, nýbrž ve smyslu hodnocení předmětu kontroly a z toho plynoucí možnosti zmařit zjištění skutečného stavu kontrolovanou osobou. Není-li vzhledem k okolnostem věci (předmět kontroly nebo jednání kontrolované osoby) vyloučeno, že kontrolovaná osoba zmaří účel kontroly, je kontrolní orgán oprávněn provést kontrolní úkony bez přítomnosti kontrolované osoby, avšak jen v rozsahu nezbytném pro zjištění skutkového stavu, aniž by byla nepřiměřeně zasažena práva kontrolované osoby*.²⁶

IV. Osoby provádějící kontrolu

Kontrolu nakládání s odpady by měli provádět pracovníci podle organizačního řádu ČIŽP. Pokud ji však provedou jiní inspektoři, není to důvod pro zrušení následně vydaného rozhodnutí, protože vnitřní organizační řád ČIŽP není obecně závazným předpisem.²⁷ NSS především přihlíží ke skutečnosti, zda v průběhu provádění kontroly objektivně nevznikly žádné pochyby o tom, že kontrolující osoby byly skutečně pracovníky kontrolního orgánu oprávněnými k provedení kontroly. To platí i pro výklad povinnosti předložit pověření ke kontrole. Již ve vztahu ke dřívější úpravě NSS dovodil, že kontrolu nelze považovat za zahájenou v rozporu se zákonem jen z toho důvodu, že by nebylo

¹² Navíc se zdá, že OdpZ chybně provádí unijní úpravu, když ze své působnosti vylučuje všechny přírodní materiály vytěžené během stavební činnosti. Vychází totiž z nesprávného překladu čl. 2 odst. 1 písm. c) směrnice o odpadech (98/2008/ES). Zatímco v českém znění směrnice používá spojení *přírodní materiály*, v ang. znění hovoří směrnice o *materialích přirozeně se vyskytujících (naturally occurring material excavated in the course of construction activities)* a podobně i další jazyková znění zdůrazňují původ materiálu (například něm. *natürlicher vorkommende Materialien*, fr. *matériaux géologiques naturels* nebo slov. *prirodzene sa vyskytujúci materiál*). Přírodní materiály jsou jednoznačně kategorií širší než kategorie materiálů přirozeně se vyskytujících pod zemí, do které nespádají například zakopané kusy dřeva.

¹³ Viz rozsudek NSS z 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41: *Výrok žalovaného v rozhodnutí z 9. 9. 2009 završující po potvrzení ministrem řízení v pochybnostech je třeba vztáhnout k tehdejšímu vlastníkům, a nikoli ke stěžovateli. Postoj zaujatý MS v Praze je proto chybný potud, pokud deklaruje, že správní orgán projednávající správní delikt byl ve vztahu k posouzení odpovědnosti stěžovatelky vázán pravomocným výsledkem řízení v pochybnostech, takže nebyl oprávněn provést vlastní úvahu o tom, zda stěžovatelka nakládala s odpadem, či nikoliv*.

¹⁴ Viz například rozsudky NSS z 21. 10. 2010, č. j. 9 As 46/2010-97, z 2. 3. 2017, č. j. 7 As 237/2016-40.

¹⁵ Rozsudek NSS z 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005-53 (1034/2007 Sb. NSS).

¹⁶ Rozsudek NSS z 23. 2. 2012, č. j. 1 As 3/2012-34.

¹⁷ Rozsudek NSS z 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002-52.

¹⁸ Viz rozsudek NSS z 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41.

¹⁹ Viz rozsudek NSS z 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002-52.

²⁰ Rozsudek NSS z 2. 3. 2017, č. j. 7 As 237/2016-40.

²¹ § 5 odst. 3 KŘ: *Je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně*.

²² Viz rozsudek NSS z 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41.

²³ Tamtéž.

²⁴ Viz rozsudek NSS z 2. 3. 2017, č. j. 7 As 237/2016-40.

²⁵ Viz například rozsudek MS v Praze z 20. 8. 2015, č. j. 11 A 199/2014-30.

²⁶ Rozsudek NSS z 31. 5. 2017, č. j. 1 Ads 282/2017-36.

²⁷ Viz rozsudek MS v Praze z 21. 12. 2011, č. j. 10 A 174/2010-87.

předloženo pověření ke kontrolní činnosti, jestliže *stěžovatelka při kontrole s kontrolními pracovníky, kteří se prokázali služebními průkazy, jednala jako s osobami pověřenými k provedení kontroly, směrem k jejich kontrolnímu oprávnění ničeho nenamítala a vyhověla jejich žádosti o vstup do dotčených nemovitostí, o poskytnutí součinnosti, předložení dokladů a poskytnutí vysvětlení. Případné pochybení spočívající v nepředložení pověření ke kontrolní činnosti za této situace nemohlo mít žádný vliv na zákonnost zahájené kontroly a na žalobou napadené rozhodnutí.*²⁸ Podle stávající úpravy již může mít pověření ke kontrole formu písemného pověření k jednotlivé kontrole i průkazu, stanoví-li tak jiný právní předpis.²⁹

Podobně není vadou, která by měla za důsledek krácení práv kontrolované osoby, pokud nebyl určen vedoucí kontrolní skupiny (v rozporu s § 4 odst. 2 KŘ), ovšem kontrolované osobě bylo umožněno obracet se na všechny inspektory. A zvláště pokud svých práv využila: *Zástupci stěžovatele přítomní při provedení kontroly, pokud nebylo seznat, kdo je vedoucím skupiny, se mohli obracet (a také jednali) s oběma kontrolními pracovníky (inspektory ČIŽP), kteří se prokázali služebními průkazy. Jejich prostřednictvím tak stěžovatel mohl uplatnit svá práva již v průběhu provádění samotné kontroly. MS také správně uvedl výčet práv, která kontrolované osobě dle § 10 KŘ přísluší, a shledal, že tato práva (včetně práva namítnout podjatost stěžovatel využil.*³⁰

Podjatost konkrétního inspektora nemusí být podle NSS dána jen osobním zájem na vydání rozhodnutí určitého obsahu, postačují důvodné pochybnosti o objektivnosti inspektora, například příbuzenský vztah se zaměstnancem konkurence kontrolované osoby: *Pokud se v rámci této společnosti nebude jednat o zcela marginální pozici, bez potenciálu podstatněji ovlivnit hospodářský výsledek společnosti a bez potenciálu podstatně profitovat ze zlepšeného hospodářského výsledku daného získáním nových zakázek (například řadová dělnická pozice v obchodní společnosti s minimálně desítkami zaměstnanců v takových pozicích, u níž není pravděpodobné, že by v souvislosti s novými zakázkami byla dotyčnému zaměstnanci výrazněji zvýšena mzda), je nutno zásadně považovat blízký příbuzenský vztah mezi vedoucím pracovníkem příslušného správního orgánu a zaměstnancem konkurenta účastníka řízení za důvod zakládající podjatost prvního ze jmenovaných.*³¹

Lze doplnit, že podle judikatury NSS je možné, aby kontrolu prováděly rovněž přizvané osoby, nicméně nepominutelným požadavkem je, aby účast přizvané osoby byla potřebná k dosažení účelu kontroly. Kontrolní orgány nemohou k různým kontrolám přibírat osoby zcela libovolně, protože takové jednání by naráželo na zásadu, dle níž správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.³² Co se týče pověření přizvaných osob, NSS doplňuje, že *„KŘ vyžaduje písemnou formu pověření k jednotlivé kontrole [§ 4 odst. 3 písm. a) KŘ], avšak ve vztahu k osobě, která provádí samotnou kontrolu, nikoliv ve vztahu k přizvané osobě. Dle NSS musí mít i pověření přizvané osoby písemnou formu. Avšak nelze požadovat, aby každé takové pověření přizvané osoby bylo vyhotoveno pro konkrétní kontrolu, která se koná jen na určitém místě v určitý čas a míří na konkrétní osobu kontrolovaného a jeho vozidlo.*³³

Neoprávněné nakládání s odpady bývá často předmětem zájmu médií, takže se k provádění kontroly mohou „nacho-

mýtnout“ také novináři. Jejich reportáže pomáhají dokreslit skutkový stav a stávají se i součástí správních spisů.³⁴ NSS nepřisuzuje přítomnosti novinářů na místě kontroly větší význam a nedovozuje, že by z tohoto důvodu mohlo mít provádění kontroly šikanózní povahu. Viz rozsudek z 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36: *Stěžovatel a) také namítal, že nesouhlasil s přítomností štábu České televize, což je skutečnost, která pro předmět sporu v posuzovaném řízení nemá právní význam. NSS v této věci odkazuje na vypořádání této námítky v předchozích rozhodnutích.*

V. Identifikace a měření kontrolovaného materiálu

Podle NSS svědčí ČIŽP dostatečná odbornost, aby posoudila povahu kontrolovaného materiálu, takže v zásadě není třeba za tímto účelem zadávat externí posudek.³⁵ Námítka kontrolované osoby, která poukazuje na nedostatečné zjištění vlastností odpadu, může být označena i za účelovou, pokud je povaha kontrolovaného materiálu zřejmá i osobě bez odborného vzdělání. Viz například rozsudek NSS z 24. 1. 2014, č. j. 5 As 112/2012-44: *Jestliže stěžovatel tvrdí, že tento stav je pouze dočasný a vozidla budou opětovně s to účastnit se provozu na pozemních komunikacích, je uvedené tvrzení s ohledem na stav „vozidel“ zcela nedůvěryhodné a zjevně účelové. K tomuto zhodnocení stavu „vozidel“ v zařízení (provozovně) stěžovatele přitom s ohledem na jejich stav není ani třeba odborných znalostí, neboť i laikovi musí být zřejmé, že zkorodovaný skelet karoserie bez motoru, volantů, kol, sedadel atd. není způsobilý jakéhokoli provozu a jeho „oprava“ či „zprovozuštění“ možné nejsou.*

Při provádění kontroly musejí inspektoři postupovat s mírou odbornosti, která odpovídá cílům kontroly a skutkovým okolnostem konkrétního případu. To předně znamená, že nemusejí posuzovaný materiál podrobně popisovat, pokud je i z obecného nebo přibližného označení zřejmé, o jaký materiál se jedná (například *demoliční odpad*,³⁶ *stabilizát*³⁷ nebo *výpalky z destilace lihovin*³⁸). Podobně není

²⁸ Rozsudek NSS z 14. 6. 2012, č. j. 7 As 32/2012-44. Viz rovněž rozsudek NSS z 21. 3. 2012, č. j. 1 As 25/2012-34 (1087/2007 Sb. NSS), a rozsudek MS v Praze z 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 127/2005-41 (1087/2007 Sb. NSS).

²⁹ § 4 odst. 3 KŘ.

³⁰ Rozsudek NSS z 28. 3. 2018, č. j. 6 As 91/2017-32.

³¹ Viz rozsudek NSS z 22. 5. 2008, č. j. 2 As 28/2007-94.

³² Viz například rozsudky NSS z 26. 10. 2016, č. j. 1 As 254/2016-39, a z 14. 6. 2017, č. j. 5 As 305/2016-22.

³³ Viz například rozsudky NSS z 26. 7. 2018, č. j. 10 As 25/2018-50, nebo z 16. 8. 2018, č. j. 1 As 175/2018-26.

³⁴ Viz například rozsudek NSS z 11. 9. 2008, č. j. 6 As 46/2007-127.

³⁵ Viz rozsudek NSS z 31. 7. 2014, č. j. 6 As 93/2014-33.

³⁶ Viz rozsudek NSS z 19. 3. 2009, č. j. 6 As 68/2007-74.

³⁷ Viz rozsudek NSS z 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002-52.

³⁸ Viz rozsudek NSS z 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011-63: *Stěžovatelka tvrdila, že správně měl být předmět řízení vymezen jako „výpalky z destilace lihu“. Nicméně pokud by jí skutečně daly správní orgány za pravdu, mohla by opět se stejnou argumentací namítat, že destilací lihu nevznikají výpalky, a neví proto, co je předmětem řízení. Výpalky totiž vznikají destilací záparů, kvasu apod., při níž je vyráběn destilát (v případě stěžovatelky líh), z něhož mohou být případně vyráběny lihoviny. Destilací samotného lihu stejně jako lihovin nevznikají žádné výpalky (tedy v podobě, v jaké byly předmětem kontroly a následně také správního řízení). Ani jedno z označení „výpalky z destilace lihovin“, „výpalky z destilace lihu“ či „výpalky z výroby lihu destilací“ apod. by však v posuzovaném případě nemohlo vést k jakékoli nejasnosti či rozporu ve vymezení předmětu řízení. Krajský úřad totiž nevymezil předmět řízení pouze slovy „výpalky z destilace lihovin“, nýbrž „výpalky z destilace lihovin, které vznikají jako vedlejší produkt při výrobě lihu“. Z uvedené je zřejmé, že bude jednáno o výpalcích, které vznikají jako vedlejší produkt při výrobě lihu. V protokolu o kontrole z 1. 3. 2007 je navíc proce vzniku těchto výpalků popsán a fotograficky zdokumentován, přičemž návaznost zahájení předmětného správního řízení na tuto kontrolu je více než zřejmá.*

nutné provádět empirické měření odpadu, pokud jako základní důkaz postačí sdělení nebo dokumenty předložené kontrolovanou osobou (například vyjádření ke kontrole nebo sdělení vedoucích zařízení).³⁹ Je-li ovšem předložena evidence neprůkazná, není logicky možné z ní množství odpadu odvodit ani podle ní provést zpětně kontrolu, zda bylo s tímto materiálem nakládáno v souladu s příslušnou legislativou.⁴⁰

NSS dospěl k závěru, že při velkém množství kontrolovaného materiálu ob stojí matematický výpočet jeho hmotnosti⁴¹ i hrubý odhad jeho množství, pokud je kvalifikovaný.⁴² To je z praktického hlediska užitečné, protože hmotnost kontrolovaného materiálu může dosahovat i desítek tisíc tun a rozměr hromad odpadu desítek metrů, jak tomu ostatně bylo i v odkazovaných případech, které se dostaly až před kasační soud. Naopak velmi přesně musí být označen pozemek, na kterém dochází k nakládání s odpady. Jak dovodil NSS v rozsudku z 24. 1. 2018, č. j. 2 As 325/2017-39, důležitost přesného označení místa je ještě zesílena tím, že k porušení povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 OdpZ dochází, pokud je s odpady nakládáno v zařízeních, která k tomu dle OdpZ nejsou určena. Zařízení přitom OdpZ definuje v § 4 odst. 1 písm. f) jako „technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby“, tedy i samotný pozemek může být v tomto smyslu zařízením. Aby mohla být stěžovatelka za porušení povinnosti dle zmíněného ustanovení postižena, musí být prokázáno, kde se nacházelo zařízení (v posuzovaném případě pozemek), kde docházelo k nakládání s odpady, a současně i to, že příslušné zařízení nesplňovalo podmínky dle OdpZ.

Pro výsledek kontroly může být zcela zásadní odběr vzorků na místě, protože je bez něj složité zjistit vlastnosti posuzovaného materiálu, které nejsou patrné bez bližší analýzy. Právní argumentace správních orgánů ohledně jednání kontrolované osoby by v ideálním případě měla z takové analýzy vycházet, jak vyplývá z rozsudku NSS z 23. 2. 2017, č. j. 6 As 6/2017-105: *Ani zde však správní orgány potřebnou argumentaci nenabídly a mezery v odůvodnění jejich rozhodnutí se snaží zaplnovat až stěžovatelka v kasační stížnosti. Teprve zde se objevuje úvaha, že terénní úpravy na pozemcích parc. č. 1854/1, 1854/2 a 1854/3 jsou nelegální proto, že se zásadně odchyly od deklarovaného účelu, tedy že místo motokrosové dráhy zřídil stavebník skládku stavebního odpadu, čemuž odpovídá i materiálové složení násypového tělesa (stavebník přitom v dokumentacích pro jednotlivé stavební souhlasy sám deklaroval, že zemina nebude znečištěna odpadem ani suti či velkými kameny). V napadených správních rozhodnutích však nelze vystopovat ani náznak takovéto úvahy, natožpak aby byla podložena například sondami do tělesa terénních úprav za účelem posouzení jeho složení. Obdobně pokud jde o překročení odsouhlasené výše terénních úprav, není v napadených správních rozhodnutích obsažena žádná argumentace.*

U směsného materiálu se předpokládá na různých místech různé zastoupení sledovaných vlastností, a proto záleží na tom, kde konkrétně se testovací vzorky odeberou, zvláště pokud se zjištění obsahu nebezpečných látek promítá do úvah o výši pokuty. ČIŽP nemusí odebírat vzorky zcela náhodně, ale může využít svých zkušeností, ve které části návozu se nebezpečné látky nacházejí, a podle toho vytipovat odběrná místa.⁴³ Podle NSS je na kontrolované osobě, aby vyvrátila správnost odběru, především aby konzistentně tvrdila, že odběry proběhly ve zcela jiných lokalitách,

než kde se vyskytoval vytěžený materiál, a svoji hypotézu věrohodně opřela o konkrétní indicie.⁴⁴

Pokud je však nutné prokázat povahu materiálu, který není homogenní, jako celku, nemusejí být vzorky částí materiálu vypovídající. Tento závěr vyplývá z rozsudku z 28. 6. 2007, č. j. 4 As 87/2006-81, ve kterém se NSS zabýval pokutou uloženou za navážení stavebních odpadů na různé pozemky. Stěžovatel mimo jiné argumentoval, že každý je povinen přednostně odpad před jeho odstraněním především využít, což on učinil, a proto mu měla být udělena pochvala za využití odpadu jako stavebního materiálu. Soudy dospěly k závěru, že se jednalo o nezákonné ukládání odpadu. K povaze materiálu NSS uvedl: *Podle zjištěných skutečností však žalobce od společnosti V. nepřevzal jenom kamení, ale i suti. U ní však vzorek nebyl odebrán a vzhledem k tomu, že uvedený odpadní materiál nebyl homogenní, je nutno souhlasit se žalovaným, že ani vzorek části této suti by nebyl vypovídajícím vzorkem o vlastnostech uskladněného odpadního materiálu jako celku, a dále že vzhledem k charakteru předmětného odpadu (není homogenní) by žádný znalecký posudek nemohl být objektivní.*

O odebrání vzorku je nutné vyhotovit potvrzení, nicméně v rozsudku z 28. 3. 2018, č. j. 6 As 91/2017-32, NSS dovodil, že nevystavení takového potvrzení nepředstavuje zásadní pochybení, pokud je odběr vzorku součástí správního spisu a byl zadokumentován na CD a vzorek je fiskálně bezcenný (v tomto konkrétním případě se jednalo o ohořelé plastové materiály, které prokazovaly pálení odpadů v sudu).

Pochybení kontrolované osoby musejí být prokázána ke dni kontroly, ale je možné vycházet i z událostí předcházejících.⁴⁵ Je možné využívat i dílčí protokoly. V této souvislosti je rozhodující, že z povahy protokolu samého a rovněž i z jeho označení je zřejmé, že ČIŽP dala kontrolované osobě k dispozici dílčí protokol se svými prozatímními závěry, aby se s nimi mohla tato osoba seznámit a reagovat na ně.⁴⁶

O skutečnostech vztahujících se k vykonané kontrole se vyhotovuje protokol, který by měl být podle zákona podepsán.⁴⁷ Soudy však setrvale judikují, že pochybení v tomto ohledu nezasahuje do práv kontrolované osoby,⁴⁸ a to jak v případě, že protokol podepíše jen některý z inspektorů (zpravidla vedoucí týmu⁴⁹), tak i v případě, že protokol

³⁹ Viz rozsudek NSS ze 17. 4. 2015, č. j. 4 As 236/2014-85.

⁴⁰ Viz rozsudek MS v Praze z 29. 3. 2018, č. j. 6 A 186/2014-50.

⁴¹ Viz rozsudek NSS z 9. 8. 2018, č. j. 9 As 277/2017-28.

⁴² Viz rozsudek NSS z 10. 2. 2016, č. j. 3 As 103/2015-69.

⁴³ Rozsudek NSS z 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41 (3248/2015 Sb. NSS): *NSS má proto za to, že odebrání vzorků z části s větším soustředěním předpokládá nezávadného materiálu by nemohlo nikterak ovlivnit legitimitu zjištění ČIŽP, že podle výsledku analýzy byla v návozu i místa, kde ležel materiál obsahující nadkritické množství sledovaných prvků či sloučenin.*

⁴⁴ Tamtéž. V tomto konkrétním případě bylo odebráno celkem 66 dílčích vzorků z 21 tisíc tun odpadu vzniklého z rekonstrukce kolejí a výhybek.

⁴⁵ Viz rozsudek NSS z 11. 9. 2008, č. j. 6 As 46/2007-127.

⁴⁶ Viz rozsudek NSS z 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35.

⁴⁷ § 12 odst. 1 písm. k) KŘ.

⁴⁸ Viz například rozsudek MS v Praze z 21. 9. 2006, č. j. 10 Ca 127/2005-41 (1087/2007 Sb. NSS).

⁴⁹ Viz rozsudek NSS z 14. 6. 2012, č. j. 7 As 32/2012-44: *Jestliže i ostatní přítomní kontrolní pracovníci vyslovili dodatečně souhlas s obsahem protokolů a stěžovatelka vůbec nerozporovala skutková zjištění zachycená v protokole, nemůže mít absence podpisů těchto ostatních kontrolních pracovníků vliv na zákonost správních rozhodnutí. Následně vyslovený souhlas s obsahem protokolů ze strany ostatních kontrolních pracovníků sice nemůže zhojit uvedenou vadu řízení, nicméně může sloužit k vyvrácení případných pochybností o obsahu kontrolního protokolu.*

zůstane zcela bez podpisu. Jak naposledy vysvětlil NSS v rozsudku z 9. 8. 2018, č. j. 9 As 277/2017-28, i kdyby totiž kontrolní protokol byl skutečně po formální stránce vadný pro absenci podpisu všech kontrolních pracovníků (a i kdyby tato vada nebyla odstranitelná), nejednalo by se o vadu, která by měla dopad do práv žalobkyně, pokud by skutková zjištění obsažená v protokole odpovídala skutečnosti. Protože žalobkyně nic takového v žalobě netvrdí a soud je vázán uplatněnými žalobními námitkami, je třeba vycházet z předpokladu, že učiněná skutková zjištění zachycená v kontrolním protokole odpovídají skutečnosti.

VI. Součinnost kontrolované osoby

Kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. K porušení této povinnosti může dojít jednáním i nečinností, jak dovodil NSS v rozsudku z 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005-53 (1034/2007 Sb. NSS): *Například ke znemožnění vstupu na pozemek či do stavby může dojít fyzickým zabráněním vstupu kontrolního pracovníka na tato místa tím, že jej tam nevpustí ochranka, neotevřením zámků uzavírajících přístup na tato místa či dokonce v určitých případech též neposkytnutím informace, kudy se do těchto míst dá vůbec dostat. Podobně i neposkytnutí informace o druhu a množství látky či přípravku, s nímž je na pozemku či stavbě nakládáno, může se dít – a zpravidla tomu tak bude – mlčením příslušných pracovníků kontrolované osoby, tj. jednáním omisivním, leč představitelné je i konání, například zničení písemností nebo nosičů dat o látkách či přípravcích, čímž bude informace, která má být poskytnuta, ztracena.* Takovým jednáním je i přes výslovný požadavek neposkytnutí osoby, která je plně schopna vysvětlit postup při příjmu a výdeji odpadů a materiálů, aniž by absence této osoby byla nějakým způsobem vysvětlena.⁵⁰

Za součinnost nelze považovat ani povrchní vyjádření, nadměrné nebo zbytečné žádosti o upřesnění požadavků kontrolujícího. NSS takový případ popsal v rozsudku z 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35, tak, že *stěžovatelka na výzvy k předložení dokumentů nejprve reagovala, nicméně vždy žádala o další upřesnění, jaké informace či dokumenty má poskytnout, a to za situace, kdy bylo z výzev ČIŽP zřejmé, co od stěžovatelky požadovala. Namísto toho, aby stěžovatelka poskytla součinnost a předložila požadované dokumenty, resp. sdělila požadované informace, takřka výlučně se vyjádřila jen formálně, aniž by její sdělení měla jakoukoliv větší informační hodnotu. Za poskytnutí součinnosti nelze považovat ani opakované dotazy stěžovatelky směřující na ČIŽP, kdy se dotazovala, na základě jakých právních předpisů či titulů ČIŽP předložení dokumentů či poskytnutí informací požaduje.*

Neposkytnutí součinnosti může vyplývat i z pouhého oznámení, že inspektorům nebude součinnost poskytnuta, přestože jim jinak nic nebrání ve vstupu do provozovny. NSS tuto možnost nastínil v rozsudku z 23. 2. 2012, č. j. 1 As 3/2012-34: *Z obsahu protokolu o kontrole, stejně jako vyjádření stěžovatelky plyne, že inspektorům nikdo fyzicky nebránil ve vstupu do ostatních částí provozovny stěžovatelky. Současně však jednatel stěžovatelky inspektorům oznámil, že v tento den jim nebude ze strany ani jednoho z jednatelů či zaměstnanců stěžovatelky poskytnuta součinnost. Z toho je možné dovodit minimálně implicitně vyjád-*

*ření nesouhlasu stěžovatelky s prohlídkou provozovny, což postačuje pro přijetí závěru, že inspektorům nebyl umožněn vstup do všech prostorů provozovny. ČIŽP neměla žádné poznatky o tom, že by v provozovně existovalo bezprostřední nebezpečí poškození životního prostředí v důsledku nesprávného nakládání s odpady, které by vyžadovalo okamžitý zákrok. Nebylo tedy vůbec namístě, aby se inspektoři pokoušeli vniknout do ostatních částí provozovny silou a případně čelili odporu ze strany osob přítomných v provozovně. Odlišně nelze podle NSS za poskytnutí nečinnosti považovat varování kontrolované osoby, že se po přístupném pozemku bude inspektor pohybovat na vlastní nebezpečí.⁵¹ Kontrolující osoba musí pochopitelně rozlišovat, zda se domáhá vstupu do provozovny kontrolované osoby nebo do soukromého obydlí. Podle NSS je možné při kontrole vstupovat i na cizí pozemek, přestože se nejedná o pozemek kontrolované osoby. Je však nutné přihlížet ke konkrétním okolnostem právě z důvodu, aby nedošlo k narušení nedotknutelnosti obydlí: *Pokud by šlo o zahradu přiléhající k obydlí, do níž se obvykle vstupuje právě jen přes dům, oprávnění by inspektorům nesvědčilo. Naopak zahrada jako upravená plocha s umělou vegetací, která je přístupná z jiného pozemku a bez narušení nedotknutelnosti obydlí, by patřila mezi cizí pozemky, na něž inspektoři vstupovat mohou.⁵²**

V případech ukládání trestu fyzické osobě za neposkytnutí součinnosti je třeba zkoumat zavinění, a to i v případě zastoupení kontrolované osoby.⁵³ Porušení povinnosti poskytnout součinnost právnickou osobou zakládá objektivní odpovědnost, což znamená, že vážné důvody nesoučinnosti mohou být zohledněny pouze ve výši sankce.⁵⁴

VII. Závěr

NSS ve svých úvahách vychází především z účelu konkrétní kontroly a snahy o zachování práv kontrolované osoby. Požadavky judikatury na provádění kontrol jsou poměrně nízké, nicméně je třeba na ně nahlížet ve spojitosti s nároky na odůvodnění konečného rozhodnutí. Přes častá pochybení ČIŽP při provádění kontrol dochází málokdy ke zrušení napadeného rozhodnutí, kterým je kontrolované osobě uložena sankce. Lze nicméně doporučit, aby kontrolující dbal na správné označení pozemku, vybíral místa odběru vzorků tak, aby nebylo možné zpochybnit získané výsledky, a při kontrolách v co největší míře využíval prostředky obrazového záznamu. To ostatně platí i pro kontrolované osoby, pokud chtějí spolehlivě prokázat způsob využití odpadů.⁵⁵

⁵⁰ Rozsudek MS v Praze z 20. 8. 2015, č. j. 11 A 199/2014-30.

⁵¹ Viz rozsudek NSS z 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36.

⁵² Rozsudek NSS z 23. 3. 2017, č. j. 10 As 240/2016-38.

⁵³ Tamtéž. O možnosti zastoupení není nutno poučovat, což potvrdil NSS v rozsudku z 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002-34.

⁵⁴ Viz rozsudek NSS z 23. 2. 2012, č. j. 1 As 3/2012-34.

⁵⁵ Viz například rozsudek NSS z 15. 2. 2006, č. j. 3 As 20/2005-63: *Rozsah stěžovateli zamýšlených terénních úprav by pak jistě velmi ilustrativně doložily fotografie objasňující současný stav území, na kterém se mají terénní úpravy provést, s vyznačením pozemků, na nichž se provedí důsledky terénních úprav, jak má na mysli § 25 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 132/1998 Sb. Žádné takové fotografie však součástí spisové dokumentace nejsou.*