



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce: **KOLOC s. r. o.**, IČO 26373629
sídlem Vojtěšská 245, Mýto
zastoupen advokátem JUDr. Milanem Dočkalem
sídlem Plovární 478/1, Plzeň

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2014, č. j. 862/520/14, 61524/ENV/14

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á .
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobce podal u Městského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 10. 2014, č. j. 862/520/14, 61524/ENV/14 (dále též

Shodu s prvopisem potvrzuje: M. V.

napadené rozhodnutí), jímž žalovaný změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí jako správního orgánu I. stupně tak, že pokutu uloženou žalobci snížil z částky 3 023 000 Kč na 2 700 000 Kč.

2. Žalobce namítl, že nesouhlasí s tím, že se měl dopustit jednání, které bylo uvedeno ve výroku České inspekce životního prostředí (dále též správní orgán I. stupně) a porušit tak povinnosti stanovené v § 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). Žalobce nesouhlasil s právním názorem žalovaného, který uvedl, že přípravu stavby protihlukového valu je možné podřadit pod režim vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen vyhláška č. 294/2005 Sb.). S ohledem na skutková zjištění nebylo možné dojít k závěru, že žalobce využíval předmětný materiál na povrchu terénu, neboť se z povahy věci nejednalo o rekultivaci povrchu terénu, vyrovnaní terénních nerovností ani jinou úpravu terénu ve smyslu § 2 písm. j) vyhlášky č. 294/2005 Sb.
3. Správní orgány neučinily předmětem zjištění skutečnosti týkající se původu předmětného materiálu a způsobu, jakým s ním nakládala společnost VALCANO s.r.o., a to ve vztahu k tvrzení žalobce, který namítal, že vždy jednal v dobré víře, neboť uvedený stavební materiál určený do stavby valu IO 103, který byl dodán společností VALCANO s.r.o., nebyl odpadem ve smyslu příslušných právních předpisů, ale obchodním zbožím (objednávky žalobce, analýza doložená společností VALCANO s.r.o.). Ochrana dobré víry měla v tomto ohledu přednost i před zásadou legality a bránila uložení pokuty, což správní orgány ve svých závěrech zcela popíraly.
4. Žalobce namítl, že řízení je zatíženo vadou, neboť správní orgán v rámci shromáždění důkazních prostředků před zahájením řízení – odběru vzorků, neumožnil žalobci, aby se mohl zúčastnit odběru vzorků. Postup správních orgánů byl v rozporu s právem žalobce na spravedlivý proces, jehož ochrana je zaručena také v rámci Listiny základních práv a svobod. Odběry vzorků byly provedeny zcela selektivně, což vyplývá z protokolů o odběru vzorků. V daném případě se jednalo o vzorkování úsudkem, když místa odběru byla vybírána podle nepřírodně tmavé barvy návozu s podezřelými kontaminacemi. Způsob odběru vzorků byl účelový, byl proveden nedostatečným způsobem v rozporu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), neboť nebylo zjištěno, zda uvedený materiál v celém objemu vykazuje vlastnosti, které byly zjištěny v rámci provedené analýzy povrchových vzorků. V řízení neproběhlo žádné dokazování ohledně poměru vlastního materiálu a materiálu od společnosti VALCANO s.r.o. Vzhledem k různým zdrojům navezeného materiálu je možné, že škodlivé látky obsahovala jen jeho část.
5. Žalobce namítl, že nesouhlasí s postupem správních orgánů, když z důvodu nadbytečnosti neprovedly výslech svědka M. H.
6. Žalobce namítl, že nesouhlasí s výší uložené sankce ve výši 2 700 000 Kč, která byla nepřiměřeně přísná a s ohledem na majetkovou situaci žalobce zcela likvidační. Nebylo prokázáno poškození životního prostředí, ani stanovení rozsahu a druhu jeho ohrožení. Žalobce odkázal na důkaz – provedení hodnocení rizik, které bylo zpracováno dne 15. 3. 2013 společností EnviroTech CZ s.r.o. Závěry správního orgánu označil žalobce za nepřezkoumatelné.

7. Žalobce namítl, že při stanovení výše pokuty správní orgány opakovaně užily jako hlavní kritérium jednak úvahu o výši finanční částky, již měl žalobce ušetřit využíváním předmětného materiálu ze stavební činnosti oproti situaci, kdy by si pro tentýž účel obstaral obdobný stavební materiál, a dále také úvahu, jaké finanční prostředky by musel žalobce vynaložit na uložení předmětného materiálu do zařízení k odstranění odpadů. Žalobce shledal částku, kterou měl údajně ušetřit za nákup ekvivalentního materiálu vypočtenou správními orgány jako značně nadsazenou, a to i když došlo napadeným rozhodnutím k přihlídnutí k nabídce doložené žalobcem a ke snížení této částky o 1 254 000 Kč. Co se týče částky, kterou měl žalobce ušetřit neodstraněním předmětného materiálu v zařízení k odstranění odpadů, i zde je cena uváděná správními orgány velmi nadsazená (150 – 180 Kč za tunu). Jak ostatně konstatoval žalovaný v napadeném rozhodnutí, je situace na trhu s předmětným zbožím (zemina a kamení mimo ornici) spíše taková, že původci tohoto materiálu, pokud pro něj nemají sami využití, usilují o to, se takového materiálu bezplatně zbavit. Žalobce uvedl, že předkládá cenovou nabídku společnosti AZS 98, s.r.o. na uložení zeminy, ze které vyplývá cena za uložení jedné tuny odpadu při projednávaném množství ve výši 47 Kč za tunu. Žalobce ji z toho důvodu, že nebyl vyrozuměn podle § 36 odst. 3 správního řádu, nemohl uplatnit dříve. Tato nabídka má na určení výše pokuty zcela zásadní vliv. Cena za uložení jedné tuny odpadu zjištěná žalobcem je tak ve srovnání téměř čtvrtinová oproti ceně, se kterou kalkulovaly správní orgány. Pokuta uložená žalobci napadeným rozhodnutím tak nemůže obstát.
8. V další žalobní námitce žalobce uvedl, že se nemůže ztotožnit s tím, jakým způsobem správní orgány vyhodnotily jeho hospodářskou a majetkovou situaci, a to zejména k možnému likvidačnímu efektu uložené pokuty. Správní orgány pochybily, když nezohlednily i aktuální hospodářskou a majetkovou situaci žalobce za rok 2014. Správní orgány nesprávně vyhodnotily účetní doklady za rok 2013, které jim žalobce předložil.
9. Zásadní vadu řízení žalobce spatřoval v tom, že správní orgán I. stupně mu neumožnil podle § 36 odst. 3 správního řádu, aby se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí, a to před vydáním rozhodnutí ve věci.
10. Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že nadále trvá na právních i věcných závěrech obsažených ve výroku i odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný konkrétně uvedl, že se na předmětný materiál vyhláška č. 294/2005 Sb. vztahovala, neboť se v daném případě jednalo o využívání odpadu na povrchu terénu. Dále uvedl, že se nemůže ztotožnit s námitkou žalobce týkající se jeho údajné dobré víry, neboť každý z článků řetězu nakládání s odpady (od jejich původce po osobu oprávněnou k jejich využití) je povinen zkoumat jejich povahu a vlastnosti a nese též v rozsahu své činnosti odpovědnost za případné protiprávní nakládání s tímto odpadem. Určující byla objektivní povaha a vlastnosti posuzovaného materiálu z hlediska kritérií stanovených v § 3 zákona o odpadech. Žalobce byl za vytýkané protiprávní jednání objektivně odpovědný. Způsob odběru vzorků v předmětné lokalitě proběhl standardním způsobem, jenž se nijak neodlišoval od postupu v jiných případech. Z ustanovení žádného právního předpisu nevyplývá povinnost správního orgánu I. stupně umožnit kontrolované osobě přítomnost při odběru vzorků odpadu. Ve správním spisu je obsažen jak protokol o odběru vzorků, tak i protokoly o výsledcích jejich analýzy. Žalobce se tak s obsahem těchto dokumentů mohl seznámit a nepochybně tak učinil. Ohledně neprovedení výslechu žalobcem navrhovaného svědka žalovaný uvedl, že ačkoli jsou účastníci správního řízení podle § 52 správního řádu povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, správní orgán není návrhy účastníků vázán, pakliže byly provedeny

důkazy, které byly potřebné ke zjištění stavu věci. I ohledně výše uložené pokuty zvážil správní orgán I. stupně všechna zákonná kritéria, přihlédl k finanční a majetkové situaci žalobce, k finanční částce, již žalobce měl ušetřit použitím předmětného odpadu ze stavební činnosti oproti situaci, kdy by si pro tentýž účel obstaral obdobný stavební materiál odpovídající příslušným právním předpisům, i k částce, již by musel žalobce vynaložit na odstranění předmětného materiálu – odpadu v souladu se zákonem. Součástí správního spisu rovněž nebyl žádný podklad, s jehož obsahem by žalobci byla upřena možnost se seznámit. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.

11. Ze správního spisu, který byl soudu předložen, vyplývají následující podstatné skutečnosti.
12. Dne 12. 9. 2012 Česká inspekce životního prostředí provedla místní šetření na pozemcích, které jsou vyjmenovány a označeny příslušným parcelním číslem ve stavebním povolení vydaném Městským úřadem Rokycany ze dne 4. 4. 2012 pod č. j. 11568/OST/11 Čer., a zjistila, že jsou zavezeny odpadní zeminou a kamením v podélné hranici tvořenou body 49°47'31, 19" N, 13° 43'50, 19" E, 49°47'38, 35" N a 13° 44'10, 29" E. Šířka návozu byla v rozsahu cca 30 m a výška cca 4 m. Bylo zjištěno, že návoz byl na místě plánované výstavby dle shora uvedeného stavebního povolení ze dne 4. 4. 2012, č. j. 11568/OST/11 Čer (dále též pouze stavební povolení). Návoz zeminy a kamení byl prováděn žalobcem ve prospěch právnické osoby IKO stavební společnost s.r.o., která byla ve stavebním povolení uvedena jako stavebník (dále též stavebník). Dodavatelem navážené zeminy a kamení byla pouze jedna právnická osoba podnikající pod obchodním názvem VALCANO, s.r.o.
13. Dne 18. 12. 2012 byl vyhotoven závěrečný protokol o kontrolním zjištění v oblasti s nakládání s odpady, v němž byly shrnuty zjištěné skutečnosti a který navazoval na předchozí kontrolní protokoly z 12. 9. 2012, 25. 9. 2012, 14. 11. 2012, 20. 11. 2012 a záznam z účasti na kontrolní prohlídce svolané Městským úřadem Rokycany dne 27. 11. 2012. Zaznamenána byla následující skutková zjištění. Žalobce od 20. 7. 2012 (stavební deník) zahájil návoz materiálu (zeminy a kamení) z prostoru rekonstrukce trati Zbiroh – Kařízek. Původem návozu však mohly být i jiné lokality. Tuto činnost žalobce prováděl samostatně a dne 9. 8. 2012 se k této činnosti na základě objednávky ze dne 2. 7. 2012 připojila právnická osoba VALCANO s.r.o., která do prostoru výstavby protihlukového valu navezla cca 5 000 m³ materiálu. Společnost VALCANO doložila žalobci výsledky analýz vzorků ze dne 23. 11. 2011 odebraných v lokalitě rekonstrukce železniční stanice Zbiroh, které však nebyly úplné, jak vyžadovala vyhláška č. 294/2005 Sb., a podle níž byly jednotlivé limity překračovány (např. v oboru uhlovodíků C₁₀ až C₄₀). Návoz zeminy a kamení do prostoru výstavby protihlukového valu byl podle předloženého stavebního deníku ukončen 27. 9. 2012 přičemž navážka valu tvořila cca 20 000 m³ návozu. Z toho bylo 6 720 kg odpadu vyvezeno a předáno provozovateli skládky Chotětín. Na základě odběru vzorků z návozu uskutečněného dne 4. 10. 2012 a analýzy provedené Zdravotním ústavem se sídlem v Ústí nad Labem bylo zjištěno překročení limitů stanovených vyhláškou č. 294/2005 Sb. v oboru As (arsen), Pb (olovo), Cd (kadmium) a PAU (polycyklické aromatické uhlovodíky)[dále jen As, Pb, Cd, PAU].
14. Dne 18. 1. 2013 zahájil správní orgán I. stupně s žalobcem správní řízení o uložení pokuty ve věci porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech.
15. Dne 28. 6. 2013 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1212492.007/13/ZKN, kterým uložil žalobci podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech pokutu ve výši 2 700 000 Kč za porušení povinnosti stanovené § 12 odst. 2 zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že od 17. 7. 2012 do zahájení správního řízení

(18. 1. 2013) v severní části pozemků uvedených ve stavebním povolení vydaném Městským úřadem Rokycany dne 4. 4. 2012 pod č. j. 11568/OST/11 Čer. v k. ú. Mýto v Čechách, určených k výstavbě protihlukového valu specifikovaných GPS podélnou hranicí zaměřenou v linii tvořenou body 49°47'31, 19" N, 13° 43'50, 19" E, 49°47'38, 35" N a 13° 44'10, 29" E, šířkou 30 m a výškou 4 m nakládal (využíval, resp. využil, viz § 4 písm. e) a písm. q) zákona o odpadech) s odpady (zemina a kamení) v množství 22 000 t, u kterých bylo zjištěno překročení nejvyšších přípustných koncentrací škodlivin stanovených vyhláškou č. 294/2005 Sb. pro ukazatele As, Pb, Cd a PAU, v rozporu s § 66 odst. 4 písm. b) zákona, neboť nakládal s odpady v zařízení, ve kterém nakládání s nimi nebylo povoleno.

16. K odvolání žalobce žalovaný prvostupňové rozhodnutí ze dne 28. 6. 2013 rozhodnutím ze dne 18. 11. 2013, č. j. 555/520/13, 52161/ENV/13, zrušil a věc vrátil k novému projednání, mimo jiné pro nedostatečné zohlednění údajů o hospodářských a majetkových poměrech žalobce při rozhodování o výši pokuty.
17. V pořadí druhé rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 24. 1. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1212492.009/14/ZKN, kterým byla změněna výše pokuty z 2 700 000 Kč na 3 023 000 Kč, bylo k odvolání žalobce zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 6. 2014, č. j. 179/520/14, 12002/ENV/14 a věc byla vrácena k novému projednání, neboť žalovaný uznal za oprávněnou námitku žalobce, že nebyly při zvážení kritéria finanční a majetkové situace sankcionovaného subjektu zohledněny relevantní účetní dokumenty za rok 2013, resp. žalobci nebyla dána možnost, aby je mohl v rámci opakovaného řízení prvního stupně uplatnit.
18. Dne 4. 8. 2014 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1212492.011/14/ZKN, kterým rozhodl, že se žalobci ukládá podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech pokuta ve výši 3 023 000 Kč, když text výroku rozsudku je totožný s výrokem v rozhodnutí ze dne 28. 6. 2013 tak, jak je citován shora.
19. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán zrekapituloval výsledky kontrolní činnosti spolu se závěry obsaženými v závěrečném protokolu o kontrolní činnosti. Celkově bylo na stavbu valu navezeno cca 20 000 m³ zeminy a kamení, z toho 6 720 kg účastník vyhodnotil jako objemný odpad, který není pro výstavbu valu vhodný. V tomto rozsahu odpad předal provozovateli skládky Chotětín. Dále ČIŽP v odůvodnění rozhodnutí uvedla výsledky analýzy čtyř vzorků odebraných z materiálu tvořícího návoz na předmětných pozemcích s tím, že došlo k překročení limitů v ukazatelích As, Pb, Cd a PAU. K názoru účastníka řízení, že byl ohledně kvality naváženého materiálu v dobré víře, když vycházel z informací poskytnutých společností VALCANO s.r.o., správní orgán uvedl, že z dokladů založených ve správním spise vyplývá, že byl informován o kvalitě naváženého materiálu s tím, že tento nesplňuje požadavky vyhlášky. Dále mu muselo být zřejmé, že doložené analýzy nebyly úplné. Kvalitu návozu provedenou přímo účastníkem pak tento nezkoumal vůbec. Otázkou plnění požadavků ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech se účastník nezabýval, což představuje porušení zákona. Pro posouzení této věci, kde platí princip objektivní odpovědnosti, není dle ČIŽP rozhodné, zda delikvent spáchá protiprávní činnost úmyslně či z nedbalosti. Tato skutečnost se odráží pouze ve výši ukládané sankce. Správní orgán konstatoval, že se jednalo o materiál, kterého se společnost VALCANO s.r.o. zbavovala, neboť již neodpovídal požadavkům na jeho původní určení. V takovém případě se jednalo o odpad, stejný charakter měl i materiál navezený samotným účastníkem řízení. Skutečnost, že dojde k převodu vlastnických práv k odpadu, neznamená, že nákupem se z odpadu stane obchodní zboží, které ztrácí charakter odpadu. K otázce dostatečného zjištění stavu věci ČIŽP

uvedla, že tento byl zjištěn v potřebném rozsahu. Původ materiálu, jeho původní určení a současné uložení jsou zřejmé. Místem určení je pak protihlukový val v obci Mýto. Účastník nakládá s odpady na místě k tomu neurčeném. Se zeminou a jiným materiálem vytěženým během stavebních prací nelze nakládat ani v místě stavby, pokud jejich vlastník neprokáže, že jejich použití nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí. Účastník řízení nemohl ustanovení § 14 odst. 2 zákona, neboť i tato zařízení požadují plnit požadavky stanovené pro vstupní surovinu. Výsledky rozborů vzorků prokázaly, že materiál umístěný na pozemcích vyjmenovaných ve stavebním povolení ze dne 4. 4. 2012 stanoveným požadavkům nevyhovuje. V další části odůvodnění rozhodnutí se správní orgán zabýval znaleckým posudkem na stavbu protihlukového valu v Obytné zóně Mýto – Sladovna“ z hlediska zákona o odpadech, zpracovaným v únoru 2013 znalcem v oboru ochrana přírody, se specializací mimo jiné odpady (Ing. M. B.). V tomto znaleckém posudku znalec vyslovil závěr, že charakter materiálu je jednoznačně dán obchodními dokumenty a že protihlukový val je stavebním objektem, a proto nelze vycházet z limitů pro užití odpadu na povrchu terénu. V závěru znalec dále uvedl, že zahájení správního řízení o uložení pokuty za nakládání s odpadem v zařízení, které není povoleno, nemá oporu v zákoně. Správní orgán k závěrům znaleckého posudku uvedl, že tento se zabývá právními kvalifikacemi a hodnocením, na které se odbornost znalce nevztahuje. Proto správní orgán předmětný znalecký posudek nehodnotil jako důkaz. K předloženému hodnocení rizik zpracovanému společností Enviro Tech s.r.o., které obsahuje závěr, že z pohledu geologického a pohledů souvisejících je riziko provádění protihlukového valu v obci Mýto zanedbatelné, správní orgán uvedl, že hodnotitel se nezmiňuje o konkrétních kvalitativních vlastnostech návozu. Obecně hodnotí situaci za předpokladu využití vhodného materiálu. K dalšímu znaleckému posudku (vypracován Ing. Vlastimilem O., znalcem v oboru ekonomika a stavebnictví, ve kterém znalcem vyslovil názor, že uložení zeminy na mezideponii nelze považovat za zahájení stavby protihlukového valu podle stavebního povolení, že předmětnou zeminu lze do protihlukového valu použít, neboť její uložení není v rozporu se stavebním povolením a projektovou dokumentací, ČiŽP uvedla, že rozhodující je to, že účastník s odpadem (materiálem) nakládal na místě, které nebylo k nakládání s odpadem určeno nebo povoleno. Deponie byla zřízena v místě stavby. Vhodnost materiálu pak znalec posuzoval z pohledu fyzikálních vlastností vyjádřených v projektu, nezabýval se chemickými vlastnostmi s možnými dopady na životní prostředí. Hodnocení Ing. O. a společnosti EnviroTech CZ s.r.o. se nezabývala použitím zeminy, která nesplňuje požadavky stanovené právními předpisy na ochranu životního prostředí. V poslední části odůvodnění rozhodnutí se prvostupňový orgán obsáhle zabýval skutečnostmi, které se vztahovaly ke stanovení výše pokuty.

20. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, kdy odvolací námitky jsou shodné s námitkami žalobními.
21. Dne 31. 10. 2014 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, jímž změnil výrokovou část 1. rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když pokutu uloženou podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech snížil z 3 023 000 Kč na 2 700 000 Kč a ve zbytku napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 4. 8. 2014 potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že za klíčové znaky vytýkaného protiprávního jednání bylo v daném případě třeba považovat povahu předmětného materiálu jakožto odpadu a jeho množství, dále místo a dobu, po kterou s ním bylo nakládáno ve formě jeho využití při stavební činnosti. Žalovaný pokládal všechny podstatné skutečnosti za náležitě objasněné. Žalovaný upozornil na tehdy platné ustanovení § 2 odst. 3 zákona o odpadech (účinné od 30.

9. 2013 do doby vydání napadeného rozhodnutí), dle kterého se zákon o odpadech nevztahuje na nakládání s nekontaminovanou zemínou a jiným přírodním materiálem vytěženým během stavební činnosti, pokud je zajištěno, že materiál bude využit ve svém přirozeném stavu pro účely stavby na místě, na kterém byl vytěžen. Obdobné ustanovení obsahoval zákon o odpadech v období, v němž proběhlo vytýkané protiprávní jednání (§ 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech ve znění do 30. 9. 2013). Žalovaný odkázal na definici odpadu podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech, kdy s ohledem na zjištěný stav věci bylo zřejmé, že úmysl původce navážky v místě odtěžení, ať se již jednalo o místo rekonstrukce železniční trati Praha – Rokycany či jiné místo), tj. úmysl původce materiálu se jej zbavit jakožto (pro něj) nepotřebné věci, vyplýval ze samotné skutečnosti, že tento materiál předal ke konečnému využití žalobci. Ohledně výše pokuty žalovaný dospěl k závěru, že při rozhodování o její výši nebylo možné opomenout žalobcem předložený důkaz – cenovou nabídku společnosti AZS 98, s.r.o., dle níž by si žalobce mohl opatřit ekvivalentní materiál o ceně 12 Kč/t. Při předpokládaném množství 22 000 tun by se tak na jeho straně jednalo o možnou úsporu 264 000 Kč oproti 1 518 000 Kč uváděným správním orgánem I. stupně, tj. o částku 1 254 000 Kč nižší. Celkově by tak žalobce (i po započtení úspory za neuložení předmětného odpadu na skládku) neušetřil částku vypočtenou správním orgánem I. stupně ve výši 3 993 000 Kč, ale pouze částku 2 739 000 Kč. Tato skutečnost přiměla žalovaného k úpravě výše ukládané pokuty na částku 2 700 000 Kč.

22. Při jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupce žalobce zdůraznil, že odběry vzorků byly prováděny bez přítomnosti zástupce žalobce a že zjištěné výsledky byly vztaženy k celému objemu materiálu, ačkoliv tento byl navážen z různých zdrojů. Dále namítl nepřezkoumatelnost úvahy žalovaného o výši pokuty, když žalobce přeložil doklad prokazující mnohem nižší úsporu, než ze které vycházela ČIŽP, ale žalovaný pokutu snížil pouze nepatrně. Z důvodů uvedených v žalobě navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Pro případ zamítnutí žaloby pak žádal, aby soud z důvodu likvidačního dopadu pokuty na žalobce využil svého moderačního oprávnění. Zástupce žalovaného s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na vyjádření k žalobě uvedl, že odběr byl prováděn kvalifikovaně pracovníky akreditované laboratoře a že je zcela běžné, že výsledky analýzy vzorků se vztahují na celý objem zkoumaného materiálu. K otázce odůvodnění výše pokuty zdůraznil, že rozhodnutí vydaná v obou stupních tvoří jeden celek a výše pokuty byla odůvodněna dostatečně a přezkoumatelně. Navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.
23. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterým je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně. Při přezkoumání rozhodnutí soud vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).
24. Podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech je odpad každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.
25. Podle § 3 odst. 2 zákona o odpadech ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc 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 osoba sama.

26. Podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech v zařízeních, která nejsou podle tohoto zákona určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí. K provozování takovýchto zařízení není požadován souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.
27. Podle § 19 odst. 3 ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem technické požadavky a podmínky pro využívání odpadů na povrchu terénu (například k terénním úpravám, rekultivacím).
28. Podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech uloží inspekce pokutu do výše 50 000 000 Kč fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.
29. Podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech se při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.
30. Jak vyplývá z žaloby, žalobce v první řadě neguje, že by se v případě materiálu (zemina a kamení), který navážel buď on sám, nebo jeho subdodavatel společnost VALCANO s.r.o. na pozemky vymezené ve stavebním povolení byly odpadem. Tato otázka je přitom pro posouzení celého případu klíčová.
31. Definice pojmu odpad je obsažena v § 3 odst. 1 zákona o odpadech. Toto ustanovení je transpozicí evropských směrnic. Směrnice Rady č. 75/442/EHS o odpadech (ve znění 6. 6. 1996) v článku 1 písm. a) definovala odpad jako jakoukoli látku nebo předmět uvedený v příloze I, které se držitel zbavuje nebo má úmysl či povinnost se jí zbavit. Tato směrnice byla s účinností od 17. 5. 2006 nahrazena novou směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES o odpadech, která obsahovala v článku 1 písm. a) stejnou definici odpadu. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES byla s účinností od 12. 12. 2008 nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008, která z definice odpadu vypustila odkaz na přílohu č. 1. Podle článku 3 bod 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 se pod pojmem odpad rozumí „*jakákoli látka nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil*“.
32. Z rozsudku Marleasing (rozsudek Evropského soudního dvora ve věci 106/89 Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA, z 13.11.1990) vyplývá, že národní soudy musí národní právo vykládat s přihlédnutím ke znění a účelu příslušné směrnice, tj. v tomto případě směrnice o odpadech, jejímž účelem je, ochrana životního prostředí a lidského zdraví.
33. Jelikož jedinou institucí, která je nadána pravomocí interpretovat právo Unie je Soudní dvůr EU (čl. 19 Smlouvy o EU a články 251 a násl. Smlouvy o fungování EU), je nutno se při interpretaci pojmu odpad řídit i příslušnou judikaturou Soudního dvora EU, což uvedl i Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 – 63 a ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 – 41. Z judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že výklad pojmu odpad nemůže být restriktivní (např. rozsudek ze dne 18. 4. 2002, Palin Granit C-9/00, bod 23; rozsudek ze dne 15. 6. 2000, 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). Z definice odpadu se dále podává, že „*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, všechna v tomto rozsudku odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz. 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 [rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1990 ve věci Zanetti a další C-359/88, ze dne 25. 6. 1997 Tombesi C-304/94 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 pozbyť 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 nalezneme na podporu teze o proměnlivosti charakteru věci v čase 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).“ [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 – 41, bod 31].

34. Jak uvedl Soudní dvůr EU v rozsudku C-194/05, Komise Evropských společenství v. Italská republika, pojmy odpad a zbavit se musí být vykládány ve světle nejenom základního cíle směrnice (tehdy směrnice Rady č. 75/442/EHS), kterým je ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a ukládání odpadů, ale i ve světle č. 174 odst. 2 Smlouvy o ES (nyní článek 191 Smlouvy o fungování EU), který stanoví, že politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany a je založena na zásadách obezřetnosti a prevence. Určité okolnosti pak mohou představovat nepřímé důkazy existence jednání, úmyslu nebo povinnosti „zbavit se“ movité věci ve smyslu definice pojmu odpad.
35. V konkrétním případě žalobce pak o skutečnosti, že jím navezená zemina a kamení spadaly pod definici pojmu odpad, svědčí nepřímé důkazy. V daném případě úmysl původce zbavit se zeminy a kamení jakožto nepotřebné věci vyplýval ze samotné skutečnosti, že tento materiál původce předal žalobci ke konečnému využití a tento materiál (zemina a kamení) se ocitl na pozemcích vymezených stavebním povolením. Podle vyjádření žalobce zachycených v jednotlivých protokolech, jež jsou součástí správního spisu, i podle stavebního deníku uskladnil zeminu a kamení na příslušných pozemcích právě žalobce, který měl podle smlouvy mimo jiné provádět i stavbu protihlukového valu. Přímým důkazem bylo pak vyjádření subdodavatele žalobce o tom, že 5 000 m³ návozu z oněch cca 20 000 m³ pochází ze zemních prací na akci „Traťový úsek Zbiroh – Kařízek“ v rámci akce „Optimalizace trati Zbiroh – Rokycany“ a objednávka z 2. 7. 2012.
36. V rámci eurokonformní interpretace vnitrostátních norem je třeba dodat, že podle bodu 11 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008, o odpadech, „stav odpadu nekontaminované vytěžené zeminy a jiných přírodních materiálů používaných na jiném místě, než kde byly vytěženy, by se měl posuzovat podle definice odpadu, ustanovení o vedlejších produktech nebo stavu, kdy odpad přestává být odpadem, podle této

směrnice.“ Pakliže platí o nekontaminované vytěžené zemině a jiných přírodních materiálech používaných na jiném místě, než kde byly vytěženy, že by se měly posuzovat podle definice odpadu, pak to samé platí a contrario i o kontaminované zemině a jiných přírodních materiálech, neboť jak bylo během kontroly prokázáno, šlo v případě žalobcem navezené zeminy a kamení o kontaminovanou vytěženou zeminu a kamení.

37. Při hodnocení toho, že se v případě návozu zeminy a kamení jednalo o odpad, vycházel správní orgán I. stupně i žalovaný i ze znění tehdy platného § 2 odst. 3 zákona o odpadech, podle něhož se tento zákon nevztahoval „*na nakládání s nekontaminovanou zeminou a jiným přírodním materiálem vytěženým během stavební činnosti, pokud je zajištěno, že materiál bude použit ve svém přirozeném stavu pro účely stavby na místě, na kterém byl vytěžen*“. Toto ustanovení bylo transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008, o odpadech, a to konkrétně jejího článku 2 odst. 1 písm. c), podle něhož byly z působnosti směrnice o odpadech vyňaty „*nekontaminovaná zemina 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*“. To však na případ žalobce nedopadalo.
38. Podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech se pod pojmem nakládání s odpady rozumí jejich shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění V posuzovaném případě je pak zřejmé, že žalobce jako držitel odpadu (návozu zeminy a kamení), tj. jako právnická osoba, která měla odpady v držení (viz též čl. 3 bod 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008) s odpadem na pozemcích vymezených stavebním povolením nakládal v rozporu s § 14 odst. 2 zákona o odpadech, čímž došlo k naplnění hypotézy obsažené v § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, tj. spáchání příslušného správního deliktu. Celý řetězec od původce odpadu až po žalobce z hlediska vymezení skutkové podstaty tohoto správního deliktu nebylo tedy třeba objasňovat, jak namítl žalobce.
39. Ohledně odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu je irelevantní, že žalobce jednal v dobré víře, neboť tato skutečnost nemůže být důvodem zproštění odpovědnosti v případě správního deliktu konstruovaného na základě objektivní odpovědnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003, č. j. 5A 110/2001 – 34). Neznalost právních předpisů v oblasti profesionálního zaměření a hospodářské činnosti žalobce nemůže být omlouvána dobrou vírou.
40. Jelikož v případě návozu zeminy a kamení na pozemky vymezené v předmětném stavebním povolení, šlo o nakládání s odpadem, který jeho držitel, tj. žalobce, zamýšlel použít pro výstavbu protihlukového valu dle smlouvy o dílo uzavřené se stavebníkem, šlo o využití odpadu na povrchu terénu, který musel splňovat požadavky vyhlášky č. 294/2005 Sb., resp. jeho § 12.
41. Podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb. *na povrchu terénu nelze využívat odpady nebezpečné, směsné komunální odpady a odpady uvedené v příloze č. 5, nejde-li o odpady stanovené v bodech B2 a B4, v souladu s provozním řádem zařízení. Odpady využívané na povrchu terénu, s výjimkou odpadů využívaných k rekultivaci skládek podle § 13 odst. 1, nesmí obsahovat vyšší koncentrace škodlivin, než je uvedeno v tabulce č. 10.1 přílohy č. 10 k této vyhlášce a jejich vodný výluh musí splňovat požadavky stanovené v tabulce č. 10.2 přílohy č. 10 k této vyhlášce. Na povrchu terénu lze ze stavebních odpadů využívat pouze vytěžené zeminy a hlušiny a upravené odpady v podobě recyklátu ze stavebního a*

demoličního odpadu nebo stavební a demoliční odpady, ze kterých byly odstraněny nebezpečné složky a lze z nich odebrat vzorek určený ke zkouškám.

42. Z analýz vzorků odebraných z návozu na pozemcích vymezených stavebním povolením, které provedl Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem, vyplývá, že limity stanovené vyhláškou č. 294/2005 Sb. v tab. 10. 1. byly překročeny v ukazatelích As, Pb, Cd, PAU. Jak uvedly správní orgány výsledky rozborů vzorků odebraných v místě soustředění zeminy a kamení na pozemcích stanovených stavebním povolením prokázaly, že nevyhovují požadavkům vyhlášky č. 294/2005 Sb. a není podstatné, odkud byl materiál (zemina a kamení) navezen. Z tohoto důvodu také správní orgán I. stupně odmítl žalobcem navrhovaný výslech svědka pana M. H., který se podílel na návozu odpadů, neboť skutková podstata správního deliktu byla zjištěna a výslech tohoto svědka by byl nadbytečný. Podle § 52 správního řádu není správní orgán návrhy účastníka řízení vázán, jeho povinností je však provést vždy důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Je na správním orgánu, aby zvážil, provedení kterých důkazů je ke správnému a úplnému zjištění stavu věci potřebné a provedení kterých důkazů by bylo nadbytečné, případně by nevedlo k získání potřebných zjištění. V daném případě se odůvodnění nadbytečnosti provedení navrhovaného výsledku svědka jeví jako odpovídající obsahu dokladů založených ve správním spise.
43. Co se týče námitky neumožnění přítomnosti zástupce žalobce při odběru vzorků, zde soud poukazuje na názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v obdobném případě v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 – 41, kdy Nejvyšší správní soud k totožné námitce uvedl, že správně měl správní orgán o datu a času odběru vzorků informovat a měl umožnit zástupci žalobce se tohoto úkonu účastnit, neboť zásada vyjádřená v § 4 odst. 3 správního řádu správním orgánům velí postupovat při plnění jejich úkolů ve smysluplné součinnosti s účastníky řízení. *„Dle zmíněného ustanovení [s]právní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Na to navazuje odstavec 4, podle něhož správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Základní zásady zakotvené v ustanoveních správního řádu je třeba vnímat jako obecná pravidla závazná pro veškerou činnost veřejné správy, aplikovatelná, i kdyby zákon o státní kontrole výslovný odkaz na správní řád (v § 26) neobsahoval.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 – 41, bod 65). Naznačeným postupem by se bez újmy na rychlosti a efektivnosti řízení nepochybně předešlo následným sporům o reprezentativnost odebraných vzorků, a výsledky odborného zkoumání pak mohly být pro všechny zúčastněné přesvědčivější.
44. Soud se pak v intencích výše zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu zabýval otázkou, zda prostá neúčast zástupce žalobce při odběru vzorků mohla mít vliv na výsledek testování, konkrétně na zjištění skutečností, které byly pro rozhodnutí podstatné, a zda již samotná neúčast zástupce žalobce při tomto úkonu by mohla zapříčinit důvodné (opodstatněné, nikoli jen hypotetické) pochybnosti o nesprávném odběru testovaného materiálu, které by musely vést k vyloučení výsledků analýz z podkladů pro rozhodnutí. V obecné rovině je jistě racionální úvaha, že u předmětného materiálu zeminy a kamení se předpokládá na různých místech různé zastoupení rozličných sledovaných vlastností, a proto záleží na tom, kde konkrétně se testovací vzorky odeberou. Nicméně je třeba mít na zřeteli účel těchto testů, jímž je získání poznatků o tom, zda navezený odpad obsahuje životnímu prostředí nebezpečné složky, byť případně promísené s nezávadnými. Dílčí výsledek analýzy (ze vzorku odebraného za účasti nebo i součinnosti žalobce), že určitá složka nedosahuje ve

sledovaných znacích nadlimitních hodnot, nevyvrací závěr, že jiná ano, což platí za předpokladu, že nebyl zpochybňován technický proces testování, použité metody apod., k čemuž však v tomto případě žádné námitky nesměřovaly.

45. Soud má za to, že pochybení kontrolního orgánu, který neumožnil v rozporu s § 4 odst. 3 správního řádu přítomnost zástupce žalobce při odběru vzorků, a odebrání vzorků s větším soustředěním předpokládaného závadného materiálu dle zkušeností odebírajících specialistů, nemohlo nikterak ovlivnit legitimitu zjištění správního orgánu I. stupně, že podle výsledku analýzy byl v návozu v určitých místech materiál obsahující nadlimitní množství sledovaných prvků či sloučenin. Návoz na pozemcích vymezených stavebním povolením prokazatelně obsahoval pro životní prostředí a lidské zdraví nebezpečné složky, což vyplývá z výsledků analýz vzorků provedených Zdravotním ústavem se sídlem v Ústí nad Labem ve dnech 5. 10. 2012 až 22. 10. 2012. Z hlediska účelu zákona o odpadech, jímž mimo jiné je ochrana životního prostředí a lidského zdraví, i z hlediska prokázání, že došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu (nyní přestupku), je irelevantní, pokud by některá část zeminy v návozu byla nekontaminovaná. Z podkladů obsažených ve spise nadto vyplývá, že pracovníci, kteří odběr vzorků prováděli, postupovali při odběru velice racionálně a s nejvyšší mírou objektivity. Ve spise jsou založeny fotografie z provádění odběru vzorků s popisem míst, kde k tomu došlo. Proti tomuto dokumentu žalobce v průběhu správního řízení žádné námitky nevznášel.
46. K žalobnímu bodu, v němž žalobce namítl porušení § 36 odst. 3 správního řádu, konkrétně, že mu správní orgán I. stupně neumožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí ve věci – rozhodnutí ze dne 4. 8. 2014, soud s odkazem na ustálenou judikaturu souhlasí s názorem, že porušení § 36 odst. 3 části věty před středníkem správního řádu představuje vždy vadu správního řízení (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. května 2002, č. j. 7 A 22/2000-33). Totéž platí i pro odvolací řízení, resp. řízení o rozkladu, přičemž nezáleží na tom, zda daný podklad hodnotil sám správní orgán pro své rozhodnutí jako klíčový nebo naopak pouze doplňkový, nebo zda předpokládal, že vyjádření účastníků nebudou moci vyvrátit učiněná skutková zjištění (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2006 č. j. 5 As 59/2006-85, č. 1097/2007 Sb. NSS, a ze dne 23. července 2008 č. j. 1 As 55/2008-156). O vadu řízení nejde pouze v případě, že správní orgán určitý dokument či jiný důkaz jako podklad rozhodnutí vůbec nepoužije (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. října 2004 č. j. 2 A 11/2002-227, č. 463/2005 Sb. NSS, a ze dne 18. června 2014 č. j. 3 As 87/2013-31, popř. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. září 2006 č. j. 62 Ca 5/2006-402). Účelem § 36 odst. 3 správního řádu je především zabránit tomu, aby podklady, o které správní orgán své rozhodnutí opřel, byly pro adresáta tohoto rozhodnutí překvapivé a zcela neznámé.
47. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce předložil dne 1. 7. 2014 správnímu orgánu I. stupně na základě usnesení ze dne 20. 6. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1212492.010/14/ZKN kopie listin týkajících se hospodářské a majetkové situace společnosti v roce 2013. Dne 16. 7. 2014 žalobce s návrhem na dokazování správnímu orgánu I. stupně předložil další listiny, které osvědčovaly jeho aktuální hospodářskou situaci, a to výkaz zisku a ztrát, rozvahu a přílohu k účetní uzávěrce, přičemž tyto listiny byly zpracovány ke dni 30. 6. 2014 a dokument cenové nabídky společnosti AZS 98, s.r.o. na dodávku zeminy k vybudování náspu, z něhož vyplývá, že cena netříděné zásypové zeminy (vhodné na hrubé úpravy terénu, hutnitelné) nad 3000 t činila 12 Kč/t. Jak vyplývá z odůvodnění správního rozhodnutí I. stupně, správní orgán I. stupně vzal v úvahu účetní doklady zpracované ke dni 30. 6. 2014, ačkoli konstatoval, že je

není možné zohlednit (str. 17 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Druhý podklad však nebyl v rozhodnutí správního orgánu I. stupně vůbec zohledněn, což bylo napraveno napadeným rozhodnutím, který žalovaný zohlednil (viz níže). Obecně platí, že rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek a správní orgán rozhodující o řádném opravném prostředku je oprávněn odstranit vady řízení a vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, což se stalo i v tomto případě. Podklady, o které správní orgány opřely svá rozhodnutí, tedy pro žalobce nemohly být překvapivé a zcela neznámé a zjevná formální vada v podobě nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu nemohla mít vliv na zákonnost jejich rozhodnutí. K části námitky žalobce, že ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu má obdobný charakter jako koncentrace civilního řízení, soud uvádí, že zásada koncentrace pro správní řízení je obsažena v § 82 odst. 4 správního řádu. Nadto se v případech správního trestání tato zásada neuplatňuje s ohledem na zvláštní charakter řízení o správním trestání a článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012 – 23). Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí a správního spisu, ani v tomto případě zásada koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu nebyla uplatněna.

48. Žalobce brojil rovněž proti výši uložené pokuty. Z § 67 odst. 2 zákona o odpadech vyplývá, že správní orgány při stanovení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, případně k míře jeho poškození. Ze zákona plyne (viz částice – zejména), že se zpravidla nebude jednat o kritéria jediná, nicméně s ohledem na to, že jsou v zákoně výslovně uvedena, bude vždy třeba, aby se s nimi správní orgán výslovně vypořádal.
49. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí na straně 15 uvedl: *„Výstavba protihlukového valu je projektována v severní části pozemků uvedených ve stavebním povolení vydaném MěÚ Rokycany ze dne 4. 4. 2012 pod č. 11568/OST/11 Čer, které jsou ohraničeny podle GPS body 49°47'31, 19" N, 13° 43'50, 19" E, 49°47'38, 35" N a 13° 44'10, 29" E ve svahu s tím, že samotný val je projektován jako spádová plocha, na kterém budou vystavěny obytné domy. Odtokové poměry jsou řešeny na pozemcích, které budou součástí výstavby obytných domů, a celý areál bude opatřen zelení k rekreaci budoucích obyvatel. Nelze tedy vyloučit průtok povrchových vod i jejich prosakování do vod podzemních a to vrstvou, jež je zatížena zvýšenou koncentrací škodlivých látek uvedených ve výroku. Negativní vliv předmětných škodlivin je o to větší, že se kumulují a zároveň každá látka může ovlivňovat prostředí, kde se nachází samostatně. Kadmium poškozuje ledviny a játra. Tím, že se uchovává dlouhodobě v místě svého uložení (v rostlinách, a plodech, zejména v zelenině a ovoci) může ovlivnit růst výsadby v předmětné lokalitě a zároveň tak ovlivnit její nezávadnost. Nutno dodat, že tak může ovlivnit kvalitu zdraví a života obyvatel, kteří ho i mimoděk budou konzumovat v potravě pěstované na místě jeho uložení. Olovo je jednoznačně toxickým prvkem. Do organismu vstupuje také potravou a má kumulativní účinky. Ovlivňuje duševní vývoj konzumentů. Ačkoli arsen není příliš toxický, v organismu je metabolizován na toxické látky. Je vstřebáván rostlinami a snadno se rozpouští v kapalinách. Zemina se zvýšeným obsahem PAU ukládaná v místě, kde se předpokládá pohyb osob a zejména dětí a starších lidí pečujících o zahrádky, ohrožuje lidské zdraví a i stav životního prostředí. PAU je schopné dlouhodobě přetrvávat v životním prostředí a cyklicky ovlivňovat jeho stav. Prostředí, kde účastník řízení nakládal se zeminou se zvýšeným obsahem škodlivin, je místem citlivé přírodní lokality a to zejména z pohledu ochrany povrchových i podzemních vod. Splavování škodlivin uložených v tělese protihlukového valu může zasáhnout složení zmíněných vod a tím i jejich kvalitu a nezávadnost.“* Žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 14 uvedl, správní orgán

I. stupně žádné konkrétní nastalé škodlivé následky, vzniklé v přímé a bezprostřední souvislosti s vytýkaným protiprávním jednáním, neprokázal, neboť jednoznačně lze prokázat pouze následky již nastalého poškození životního prostředí, jež v tomto prostředí zanechalo nějakou detekovanou stopu. Zabýval „*se však poměrně podrobně jednotlivými ohrožujícími faktory, kterými by toto jednání mohlo na životní prostředí resp. lidské zdraví potenciálně působit, a to ohledem na prokázanou nepřipustnou míru obsahu konkrétních škodlivých látek.*“ Žalovaný dále uvedl, že nelze vyloučit další šíření zjištěných kontaminujících látek „*do okolních složek životního prostředí (podzemní vody resp. půdní a horninové prostředí).*“ Správní orgány měly oprávněně za to, že míra ohrožení životního prostředí byla v tomto případě značně vysoká vzhledem k velkému rozsahu vytýkaného protiprávního jednání (tj. množství uloženého odpadu). Z odůvodnění napadeného rozhodnutí i z rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že při stanovení výše pokuty vzaly správní orgány do úvahy závažnost ohrožení životního prostředí (včetně lidského zdraví) s ohledem na nadlimitní naměřené hodnoty závadných látek (As, Pb, Cd, PAU). Správní orgány se tedy srozumitelně vypořádaly s výslovně stanovenými kritérii rozhodujícími pro výši uložení pokuty obsaženými v § 67 odst. 2 zákona o odpadech.

50. Z § 67 odst. 2 zákona o odpadech vyplývá, že správní orgán může při určování výše sankce zohlednit i jiné aspekty než je závažnost ohrožení či míra poškození životního prostředí. V tomto případě správní orgány přihlédly při určování výše sankce k možné výši finanční částky, kterou měl žalobce ušetřit využíváním předmětného odpadu oproti situaci, kdyby si pro tentýž účel obstaral řádný stavební materiál, a dále vzaly také v úvahu, jaké finanční prostředky by musel žalobce vynaložit na uložení předmětného materiálu do zařízení k odstranění odpadů. Z rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyplývá, že správní orgán I. stupně vzal do úvahy cenu z veřejně přístupných webových stránek právnických osob zabývajících se dodávkami recyklované stavební zeminy a kamení (AZS 98 a.s., AZ PARK, spol. r.o., a ARBESO s.r.o.) v rozmezí od 69 Kč až 85 Kč za tunu. V napadeném rozhodnutí žalovaný na straně 15 uvedl, že „*nelze při rozhodování o výši pokuty opomenout účastníkem předložený důkaz – cenovou nabídku společnosti AZS 98, s.r.o., dle níž by si účastník mohl opatřit ekvivalentní materiál o ceně za 12,-Kč/t. Při předpokládaném množství 22 000 tun by se tak jednalo o možnou úsporu 264 000 Kč oproti 1 518 000 Kč uváděným ČIŽP, tj. o částku 1 254 000 Kč nižší. Celkově by tak účastník řízení (i po započtení úspory za neuložení předmětného odpadu na skládku) neušetřil částku vypočtenou ČIŽP ve výši 3 993 000,- Kč, ale pouze částku 2 739 000,- Kč. Tato skutečnost MŽP přiměla k úpravě výše ukládané pokuty na částku uloženou prvotním rozhodnutím ČIŽP v dané věci, tj. na částku 2 700 000,- Kč.*“ Z citované části odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný při úvaze o výši pokuty přihlédl i k žalobcem předloženému dokladu, ze kterého šlo dovodit, že řádný stavební materiál by bylo možno zakoupit na nižší částku, než jak předpokládal prvostupňový správní orgán. Pokud se jedná o částku 150 – 180 Kč, kterou uváděly správní orgány ve svých rozhodnutích, jedná se o cenu za uložení (odstranění) jedné tuny odpadu katalogové číslo 17 05 04 na skládce odpadů, nikoliv o cenu za nákup.
51. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je ukládání trestu založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. V procesu individualizace trestu se zvažuje zejména závažnost správního deliktu (společenská škodlivost), význam chráněného zájmu, který byl správním deliktem dotčen, způsob spáchání správního deliktu (počet porušených povinností, dlouhodobost či opakovanost), jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán (rozsudek ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 –

- 43). Závažnost lze dělit na závažnost typovou, která je dána zákonnou hranicí sazby sankce, a individuální závažnost v konkrétním případě. Veškeré úvahy sankcionujícího správního orgánu dále musí nutně být ucelené, být v souladu s obsahem správního spisu a v souladu se zásadami logiky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011 – 197). Obdobná kritéria určení druhu a výměry trestu stanoví zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v § 37, který se dle § 112 odst. 3 téhož zákona ode dne nabytí účinnosti zákona uplatní i na určení druhu a výměry sankce za dosavadní přestupky a jiné správní delikty, je-li to pro pachatele výhodnější.
52. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, následně z ústavního zákazu likvidačních pokut, které dle judikatury Ústavního soudu představují porušení práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (srov. náleze ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02) dovodil povinnost správního orgánu *„přihlédnout při ukládání pokuty k osobním a majetkovým poměrům delikventa tehdy, pokud je podle osoby delikventa a výše pokuty, kterou lze uložit zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí“*. Likvidační pokutou je dle rozšířeného senátu taková sankce, která je *„nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“*. V rozsudku ze dne 29. 8. 2011, č. j. 8 Afs 17/2011 – 87, Nejvyšší správní soud doplnil, že postačuje hrozba likvidačního účinku a nemožnost vyloučení tohoto rizika k tomu, aby vznikla. Uvedené závěry rozšířeného senátu platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Ačkoli se zde některé úvahy z povahy věci neuplatní (např. nebezpečí existenčních potíží rodiny delikventa), zákaz ukládání likvidačních pokut se zásadně uplatní též ve vztahu k právnickým osobám (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 – 61). Je nicméně zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 9/2008 – 133). Při hodnocení majetkových poměrů subjektu je zapotřebí zohlednit komplexně jak výši zisku, tak obrátu, ale též obchodní aktivitu a celkovou ekonomickou sílu subjektu. Majetkové poměry však nelze hodnotit zcela osamostatně, nýbrž ve vzájemném působení s dalšími ukazateli nezbytnými k určení výše sankce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014 – 61).
53. Uložení trestu, v tomto případě výše pokuty je věcí správního uvážení. Správní soud pak může správní uvážení přezkoumat pouze co do jeho mezí, nikoliv co do věcného posouzení. *„Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné dozorové kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, č. j. 5 A 139/2002 – 46, publ. pod č. 416/2004 Sb. NSS).

54. V daném případě výše sankce dosahovala po snížení v napadeném rozhodnutí 5, 4 % ve vztahu k horní zákonné hranici možné sankce za tento typ správního deliktu (nyní přestupku). Správní orgány podrobně výši uložené sankce ve svých rozhodnutích odůvodnily s tím, že vzaly v úvahu i finanční a majetkovou situaci žalobce. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl důvody, pro které má za to, že ve srovnání roků 2012 a 2013 nedošlo k oslabení finanční a majetkové situace žalobce.
55. K žalobcem odkazovanému důkazu – provedení hodnocení rizik, které bylo zpracováno dne 15. 3. 2013 společností EnviroTech CZ s.r.o., soud uvádí, že tento dokument byl vypracován naprosto bez zřetele na žalobcem spáchaný správní delikt, tj. pouze velmi obecně hodnotil situaci, která by nastala užitím materiálu, který by byl pro výstavbu protihlukového valu vhodný, a proto byl pro účely správního řízení o správním deliktu žalobce nepoužitelný.
56. Soud uvádí, že neshledal, že by správní orgány při ukládání výše pokuty za spáchaný správní delikt vybočily z mezí a hledisek stanovených zákonem, případně výši pokuty určily bez náležitého zohlednění majetkových poměrů žalobce. Proto shledal soud námitku žalobce směřující k výši uložené pokuty nedůvodnou.
57. S ohledem na § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinným od 1. 7. 2017, soud porovnal sankční právní úpravu účinnou před uvedeným datem (v době spáchání správního deliktu a rovněž v době jeho pravomocného správního potrestání prvostupňovým a napadeným rozhodnutím) s novou sankční právní úpravou (§ 14 odst. 2, § 66 odst. 4 písm. b), § 66 odst. 8 písm. e) zákona o odpadech), a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobce příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Skutková podstata správního deliktu (nyní přestupku) však zůstává stejná včetně horní hranice pokuty.
58. S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
59. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 9. ledna 2019

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu