



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Dany Černé a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci žalobce: **Reality Hrádek, a.s.**, IČ: 45359016, se sídlem v Hrádku, Nová Huť, Rokycanská 204, zast.: Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem se sídlem v Praze 1, Truhlářská 13-15, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem v Praze 10, Vršovická 65, o přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy, k žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.1.2013, čj. 829/520/12 97508/ENV/12,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce napadl shora uvedené správní rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno prvostupňové správní rozhodnutí české inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále také jen „ČIŽP“ nebo „inspekce“), ze dne 9.10.2012, čj. ČIŽP/43/OOH/SR01/1015693.017/12/ZLM. Ve správním řízení byla žalobci pravomocně uložena pokuta ve výši 10.000.000,- Kč podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) za porušení povinnosti stanovené v ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech, jehož se žalobce dopustil tím, že nakládal s odpady v místě, které nebylo příslušným správním orgánem určeno jako zařízení k odstraňování či využívání odpadu, a to při stavbě fotovoltaické elektrárny na pozemcích parcelní čísla 172/2, 172/4, 172/6 a 172/7 v k.ú. Nová Huť v období od října 2009 do 29.4.2011, odpad v celkovém objemu 46.775,27 tuny. Dále byla žalobci uložena povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 5.500,- Kč podle ust. § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Žalobce napadl rozhodnutí v celém rozsahu a domáhal se jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, včetně zrušení prvostupňového správního rozhodnutí, eventuálně snížení uložené pokuty na částku 200.000,- Kč. V žalobních bodech nejprve konstatoval, že je provozovatelem skládky nacházející se v katastrálním území Nová Huť a do 10. 7. 2009 byl provozovatelem recyklační linky na zpracování odpadů, která byla umístěna v prostorách skládky na pozemku parc. č. 172/7. Pro skládku i pro recyklační linku bylo Krajským úřadem Plzeňského kraje, odborem životního prostředí, vydáno dne 23. 8. 2007 integrované povolení č. j. ŽP/11235/07, kterým byl mimo jiné dle § 14 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) udělen souhlas k provozování skládky a recyklační linky a souhlas s aktualizovanými provozními řády skládky a linky.

Ve dnech 23.9. a 24.9.2010 provedla ČIŽP u žalobce kontrolu podle zákona o integrované prevenci, zákona o odpadech a zákonů č. 25/2008 Sb., č. 86/2002 Sb. a č. 254/2001 Sb. Závěrem kontroly ČIŽP uvedla, že skutečnosti zjištěné v průběhu kontroly nepovažuje za porušení těchto zákonů s výjimkou zákona o odpadech a následně dne 15. 10. 2010 provedla kontrolu podle zákona o odpadech. Oznámením ze dne 15.4.2011 s žalobcem zahájila správní řízení ve věci uložení pokut za celkem tři správní delikty dle zákona o odpadech a posléze vydala prvoinstanční rozhodnutí.

Poukázal na skutečnost, že nejprve uložila ČIŽP pokutu ve výši 13.500.000,- Kč rozhodnutím ze dne 11.11.2011, které bylo k odvolání žalobce posléze zrušeno rozhodnutím odvolacího správního orgánu (ministerstva životního prostředí) ze dne 15.2.2012 s názorem, že je nutné v novém rozhodnutí přihlídnout k takovému ohrožení životního prostředí, které mohlo prokazatelně nastat v důsledku jednání žalobce, nikoliv v důsledku celkové ekologické zátěže dané lokality, aby se při určování výše pokuty zabývala inspekce otázkou skutečné majetkové a finanční situace žalobce a dalšími kritérii pro určení výše pokuty.

V prvním žalobním bodu žalobce namítá nesprávné právní posouzení zjištěného jednání. Poukázal na zákonnou definici technického zařízení a nakládání s odpady (ust. § 4 písm. e) a f) zákona o odpadech). Pozemky, na nichž žalobce využil odpady pro úpravu terénu, jsou v integrovaném povolení a v provozním řádu skládky zahrnuty jako součást zařízení pro odstraňování odpadů, představují však zařízení, které z funkčního hlediska existuje nezávisle na provozu tzv. nové skládky a nemá s ní nic společného, přičemž integrované povolení řeší pouze provoz tzv. nové skládky. Předmětné odpady byly využity na pozemcích, které podle integrovaného povolení a provozního řádu skládky jsou součástí skládky, proto podle jeho názoru všechny pozemky musí být považovány za součást zařízení určeného k odstraňování odpadů, pro které byl vydán souhlas podle ust. § 14 odst. 1 zákona o odpadech, a funkční vymezení těchto pozemků z hlediska provozu skládky je irelevantní. Pokud bylo integrované povolení a provozní řád skládky schváleno, jedná se o pravomocné rozhodnutí a osoby, které podle nich postupují, mají ochranu dobré víry. Podle názoru žalobce na tomto závěru nic nemění skutečnost, že jen část skládky je zabezpečená (zatěsněná kazeta tzv. nové skládky), neboť skládka bývá rozdělena na části různého technického charakteru. Skutečnost, že jiné části skládky nejsou přímo určeny k odstraňování odpadů, je nezbavuje charakteru součásti zařízení k nakládání s odpady (skládky). Tyto pozemky sloužily podle

provozního řádu mj. ke shromažďování nezpracované strusky z přilehlé ocelárny před jejím zpracováním na recyklační lince a ke shromažďování přebytků z činnosti recyklační linky, souvisely tak funkčně s provozem recyklační linky a skládky. Tuto skutečnost podle názoru žalobce potvrdila inspekce i v dílčím protokolu z průběhu kontroly. Žalobce se tak podle svého názoru nemohl dopustit deliktu podle ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech, neboť odpady byly využity v místě, které bylo podle zákona určeno k nakládání s odpady, jeho jednání by tak mohlo být případně posouzeno jako správní delikt podle ust. § 20 písm. c) zákona o odpadech.

V další části žalobních bodů žalobce uvádí, že uložená pokuta je nepřiměřená. Nejprve poukazuje na to, že podle jeho názoru se nejednalo o řádnou právní kvalifikaci jednání (uvedenou shora), proto by měla být přiměřenou pokuta ve výši 200.000,- Kč podle ust. § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, kde je nejvyšší sazba pokuty 10.000.000,- Kč. Pokud by soud dospěl k závěru, že žalobce porušil povinnosti podle ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech, je rovněž přesvědčen, že uložená pokuta je nepřiměřená. Poukázal na skutečnost, že inspekce po kasačním rozhodnutí vycházela z týchž podkladů, jako při stanovení pokuty ve výši 13.500.000,- Kč, k posouzení finančního zdraví si nechala inspekce zpracovat znalecký posudek, snížení pokuty na 10.000.000,- Kč považuje pouze za kosmetickou úpravu. Žalobce v další argumentaci nesouhlasí s tím, že byly řádně posouzeny skutečnosti podstatné pro výši pokuty podle ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Konkrétně k těmto kritériím uvádí svůj nesouhlas v těchto žalobních bodech.

Žalobce se domnívá, že svým jednáním ohrožení životního prostředí nezpůsobil, a pokud se tak stalo, závažnost ohrožení životního prostředí je podle ho názoru velmi malá. Ohledně lokality uvedl, že odpad byl použit v místě, které představuje tzv. starou ekologickou zátěž, kdy zde byl odpad (struska) ukládán již téměř 100 let, mocnost vrstvy odpadu v roce 2009 činila několik desítek metrů. Tento odpad byl využit k terénní úpravě na povrchu a nepříliš hluboko pod ním, pod tímto odpadem se nachází množství již dříve uloženého odpadu. Ohledně množství odpadu uvádí, že se v lokalitě nacházelo před využitím odpadu asi 850 tisíc až 1 milion tun odpadu, zejména strusky, množství 46.775,27 tun odpadů, které bylo předmětem správního řízení, představuje 4,68 až 5,5% předpokládaného celkového objemu odpadu nacházejícího se v dané lokalitě, odpad kat. č. 10 02 02 Nezpracovaná struska, pokud by byl posuzován samostatně, by představoval 1,99 až 2,35% celkového objemu odpadu, proto podle žalobce tyto hodnoty nemohou představovat zásadní znásobení stávající ekologické zátěže v lokalitě.

Žalobce dále uvádí svůj názor na aplikaci vyhlášky č. 294/2005 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“), kdy záměrem zákonodárce bylo stanovení konkrétních požadavků na vlastnosti dopadu zejména zamezit případnému znečištění nezávadné půdy umístěním nevhodného odpadu na jejím povrchu, když povrchem podle ust. § 2 písm. j) této vyhlášky se „zřejmě“ myslí povrch terénu mimo skládky, vzhledem k tomu, že tyto odpady byly využity na pozemcích, které jsou součástí skládky, je aplikace ust. § 12 odst. 10 této vyhlášky podle názoru žalobce diskutabilní. Opětovně žalobce uváděl, že v dané lokalitě již nějaké odpady umístěny byly, stavba fotovoltaické elektrárny se nachází nad nimi, proto podle názoru žalobce je otázka, zda lze vůbec odpady využité pro úpravu terénu pro stavbu posuzovat z hledisek vyhlášky č. 294/2005 Sb. Žalobce dále uváděl, že je možné, že znalec Ing. Čížek posuzoval i odpady, nacházející se v lokalitě z dřívější doby, a podle názoru žalobce nelze s jistotou říci, zda by celkových 46.775,27 tun odpadů

vůbec stačilo pro pokrytí celého povrchu všech pozemků, na nichž stojí stavba a zjistit nelze, zda se tyto odpady nacházejí na povrchu či pod povrchem.

V další argumentaci žalobce uvádí, že při aplikaci vyhlášky č. 294/2005 Sb. je nutné vycházet z toho, že zkoušky akutní toxicity je nutné provádět ve vodném výluhu. Z protokolu o zkouškách odpadu č. 10 02 01 (recyklátu) vyplývá, že ten nevyhovoval některým požadavkům vyhlášky č. 294/2005 Sb. pokud jde o obsah koncentrací některých kovů, pouze v jediném případě nevyhovoval vodný výluh recykláž, správní orgány pak výsledky zkoušek tohoto odpadu vztáhli i na odpad kat. č. 10 02 02 a dovodily, že ani tento odpad požadavkům nevyhovuje. V případě ostatních využitých odpadů nebylo prokázáno, že by požadavkům vyhlášky nevyhovovaly, mohly tak být na povrchu využity. Žalobce dále uvedl, že v případě odpadu kat. č. 17 01 02 došlo s účinností od 1.4.2010 ke změně právní úpravy, od té doby lze tento odpad považovat za recyklát, nikoliv odpad, který lze na povrchu využívat, aniž by bylo nutné jej testovat podle přílohy č. 10 vyhlášky č. 294/2005 Sb. Závěr o existenci ohrožení životního prostředí pak podle názoru žalobce nelze dovozovat ve vztahu k odpadům kat. č. 16 11 04 a 17 01 02, a to ani z výsledků testů odebraných Ing. Čížkem dne 21.7.2011, neboť všechny vzorky obsahovaly směs strusky, vyzdívky a zeminy, přičemž tato směs byla následně posuzována jako celek, předmětem zkoumání tak nebyly jednotlivé použité druhy odpadů samostatně. Žalobce pak dále uvedl, že přítomnost zeminy či odpadu kat. č. 10 02 02 ve zkoumaných směsných vzorcích mohla ovlivnit a zkreslit výsledky zkoušek, proto podle jeho názoru nelze mít za prokázané, že by požadavkům vyhlášky č. 294/2005 Sb. nevyhovovalo celé množství 46.772,27 tun odpadu. Podle názoru žalobce je mu vytýkáno neoprávněné nakládání se třemi druhy odpadu v konkrétním množství a konkrétní době, proto předmětem zkoumání mohly být pouze tyto odpady a vlastnosti jiného odpadu jsou tak irelevantní. Uvádí, že v daném případě „důkazní břemeno“ tíží žalovaného a inspekci, nikoliv žalobce, a že nemožnost na straně správního orgánu prokázat vytýkané porušení právních předpisů nelze klást k tíži žalobce a ni ji obcházet zkoumáním jiného odpadu. Žalobce pak uvedl, že vyhlášky č. 294/2005 Sb. nepředepisuje provádění testů na vyluhovatelnost v kyselém prostředí, proto tyto výsledky jsou podle názoru žalobce irelevantní. Žalobce poukazuje dále na to, že z výsledků zkoumání Ing. Čížka vyplývá, že všechny vzorky vyhovovaly požadavkům stanoveným v tabulce č. 10.2 přílohy č. 10 vyhlášky č. 294/2005 Sb., tyto vzorky nevyhovovaly některým požadavkům uvedeným v tabulce č. 10.1. Pokud správní orgány tvrdí, že využitím celého množství odpadu bylo ohroženo životní prostředí, byly povinny uvést negativní vlastnosti celého tohoto množství, a nikoliv pouze k odpadu kat. č. 10 02 02, u ostatních odpadů tyto vlastnosti doloženy nebyly, nebylo tak podle názoru žalobce prokázáno, že všechny tři využití druhy odpadu v celém množství nevyhovovalo podmínkám vyhlášky č. 294/2005 Sb.

Žalobce pak dále uvádí, že nesouhlasí s tím, že by odpady představovaly významný zdroj ohrožení některých složek životního prostředí, když všechny tři druhy odpadu patří do kategorie Ostatní a jedná se o inertní odpad, který nemá nebezpečné vlastnosti a u něhož za normálních klimatických podmínek nedochází k žádným významným fyzikálním, chemickým nebo biologickým změnám, nehoří ani jinak chemicky či fyzikálně nereaguje, nepodléhá biologickému rozkladu ani nezpůsobuje rozklad jiných látek, samotný recyklát se vyznačuje poměrně stabilním charakterem a prakticky nulovou vyluhovatelností obsažených kovů ve vodě, což uvedl i Ing. Čížek v odborném článku. Případná vyšší vyluhovatelnost kovů v kyselém prostředí je irelevantní, neboť vyhláška č. 294/2005 Sb. takový výluh nepředepisuje, a v dané lokalitě ani nebylo prokázáno, že by se zde vyskytoval zdroj vody s kyselým charakterem. Podle názoru žalobce se tak jedná pouze o teoretické riziko, za ničím

nepodložené a spekulativní považuje závěry posudku Ing. Čížka o možném ohrožení životního prostředí vyplývajícím z přítomnosti zdroje podzemní vody vyznačující se kyselým charakterem ve větší vzdálenosti nad areálem skládky, ani tento výskyt by podle názoru žalobce nemohl být důkazem ohrožení životního prostředí. Za spekulaci považuje závěr správních orgánů, že nelze vyloučit riziko smývání částí předmětného odpadu z povrchu v důsledku působení dešťové vody. Žalobce uvedl, že v okolí skládky se nenacházejí žádné využívané vodní zdroje, což snižuje potenciální riziko ohrožení životního prostředí předmětnými odpady, koncentrace toxických kovů a organických sloučenin v podzemní vodě v oblasti skládky se drží na nízké úrovni, nebyly zjištěny důkazy, že by docházelo k drénování kontaminace z prostoru skládky do povrchové vody v Padrtském potoce.

V další části žalobních bodů žalobce polemizuje s posudkem Ing. Čížka a uvádí, že podle jeho názoru jej nelze využít. Opakuje svou argumentaci, uvedenou v předchozích žalobních bodech, poukazuje na obecnost a spekulativnost posudku, na to, že vychází z výsledků zkoumání výluhu v kyselém prostředí, což vyhláška č. 294/2005 Sb. neumožňuje, není z něj patrné, jaké konkrétní ohrožení životního prostředí bylo způsobeno využitými odpady, v jakém rozsahu mělo dojít činností žalobce ke zvýšení již stávající ekologické zátěže, a nesouhlasí s tím, že využitím odpadů jsou ohroženy podzemní a povrchové vody, když toto znečištění v této lokalitě bylo již před využitím těchto odpadů. Dále napadá skutečnost, že by podmínkám vyhlášky č. 294/2005 Sb. nevyhovovalo celé množství odpadů, když nebyla provedena samostatně analýza odpadů, při řádném zjištění by bylo možné, že by podmínkám této vyhlášky nevyhovoval pouze odpad kat. č. 10 02 02, zatímco ostatní odpady by vyhovovaly.

Žalobce dále uvádí, že předmětné odpady byly takové kvality, která neznamena ohrožení životního prostředí, a pokud ano, tak jen v malé míře, závažnost jednání pak snižuje skutečnost, že se tak stalo v lokalitě, kde již z minulosti existuje značná ekologická zátěž. Znovu opakuje, že pokuta měla být uložena v nižší míře, že ve správním řízení žádal o vypracování nového znaleckého posudku, skutkový stav považuje tak žalobce za nedostatečně zjištěný.

V další části žalobních bodů žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že výše pokuty je přiměřená i s ohledem na jeho současnou ekonomickou situaci. Žalovaný a inspekce při posuzování ekonomické situace vycházely zejména ze znaleckého posudku Ing. Ježka ze dne 12.8.2012, z něhož je podle názoru žalobce patrné, že jeho ekonomická situace není dobrá. Nejprve tento posudek napadá, když jeho závěry jsou podle jeho názoru subjektivní a tendenční, opakuje, že nedisponuje prostředky ve výši 10.000.000,- Kč. Inspekce, pokud pokutu v této výši uložila se závěrem, že na výši pokuty nezáleží, tak rezignovala na možnost vymožení pokuty, a jako taková tak nebude mít výchovný účinek. Ohledně výše finančního prospěchu žalobce z toho, že odpady neodstranil v souladu s platnou legislativou uvedl, že správní úřady by preferovaly odstranění odpadů, takový způsob naložení s odpady však považuje žalobce v rozporu se záměrem zákonodárce, který preferuje využití odpadu před jeho odstraněním. Dále uváděl, že z odůvodnění rozhodnutí není přímo zřejmé, které konkrétní řízení s žalobcem inspekce vedla a jaké sankce mu uložila, když v sedmi případech byla pokuta uložena ve výši 100.000,- Kč, tedy nejednalo se o nijak závažná porušení povinností. Ke srovnatelným případům žalobce uvedl, že nesouhlasí s obecným odkazem na jiné případy bez uvedení konkrétních skutečností, a že v jiných případech byla ukládána

pokuta v nižší výši. Ohledně uložení nápravného opatření žalobce uvedl, že inspekce ani žalovaný tuto skutečnost ve výši pokuty nijak nehodnotily.

Žalovaný s žalobou nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí jako nedůvodné, přičemž důvody ve vyjádření jsou obsahově obdobné jako důvody v napadeném správním rozhodnutí. Poukázal na skutečnost, že žalobní body se do značné míry kryjí s odvolacími námitkami. Uvedl, že má za prokázané, že k návozu a uložení předmětného odpadu daného druhu a množství do předmětné lokality pro daný účel došlo, to žalobce nijak nezpochybňuje. Pozemky jsou uvedeny v integrovaném povolení z hlediska vymezení územního rozsahu schvalovaného zařízení jako jeho součást, ale toto povolení řeší z provozního hlediska pouze provoz tzv. nové skládky určené k ukládání převážně komunálního odpadu. Kazeta této nové skládky se nachází na jiných pozemcích, vytýkané jednání žalobce tak nemá s provozem skládky jako takovým nic společného, neboť povolení k využití odpadu daného druhu pro terénní úpravy nijak nepočítá. Ohledně přiměřenosti uložené pokuty žalovaný poukázal na ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech, přičemž odmítl názor žalobce, že předmětná lokalita je již tak jako tak z minulosti poškozená. Poukázal dále na ust. § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., podle něhož nesmí odpady využívané na povrchu terénu, s výjimkou odpadů využívaných k rekultivaci skládek, 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, oba požadavky tak musí být splněny současně. V této souvislosti odkázal na tu část znaleckého posudku Ing. Zdeňka Čížka, CS.c., ze dne 31.8.2011, ve které tento znalec hodnotí přímo vlastnosti předmětného odpadu použitého pro terénní úpravy fotovoltaické elektrárny; z těchto zkoušek jednoznačně vyplývá nadlimitní výskyt některých kovů (Cr, Ni, V), který sám o osobě dokládá nesplnění požadavků přílohy č. 10 vyhlášky a vylučuje tak možnost použití těchto odpadů na povrchu terénu, tj. i pro zmíněné terénní úpravy. Tento odpad pak nebyl odstraněn způsobem předpokládaným v integrovaném povolení skládky, ale byl využit v rámci terénních úprav. Z obsahu znaleckého posudku pak dále vyplývá, že odpad se nachází na nezabezpečených plochách, kde byl pouze rozhrnut bez jakýchkoliv rekultivačních zásahů, a nelze tak vyloučit ani riziko smývání částí předmětného odpadu z povrchu, např. v důsledku působení dešťové vody a jejich odtok do povrchové vody a průsak do značně porézních spodních vrstev. Žalovaný dále poukázal na str. 25 znaleckého posudku, kde je nakreslen odběr vzorků v dané lokalitě, jejich cílem pak bylo posouzení tohoto odpadu v jeho celkové podobě (tj. rozhrnutá a urovnaná směs navzájem promíchaných složek odpadu, jež už by bylo dost obtížné od sebe oddělit). Dále žalovaný uvedl, že z hlediska posuzování závažnosti možného ohrožení životního prostředí nelze odhlédnout ani od zjištěné malé odolnosti odebraných a analyzovaných vzorků proti působení slabě kyselého vodného prostředí, projevujícího se vysokou vyluhovatelností těchto kovů, a které jsou na nezabezpečené ploše, přičemž poukázal na výsledky laboratorních zkoušek zaznamenané v protokolech Analytických laboratoří Plzeň a.s., které proběhly v letech 2007 – 2009.

Žalovaný dále uvedl, že inspekce při rozhodování o výši uložené pokuty řádně rozlišila kritérium poškození životního prostředí od jeho ohrožení, uložená pokuta je přiměřená jednání, kterého se žalobce dopustil, i jeho majetkovým poměrům, na něž inspekce nechala vypracovat znalecký posudek Ing. Jaroslava Ježka.

Z obsahu předloženého správního spisu jsou patrné tyto pro posouzení důvodnosti podané žaloby podstatné skutečnosti.

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň, ze dne 9.10.2012, čj. ČIŽP/43/OOH/SR01/1015693.017/12/ZLM, byla žalobci uložena pokuta ve výši 10.000.000,- Kč podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech za porušení povinnosti stanovené ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech, kterého se žalobce dopustil tím, že nakládal (využíval) s odpady v místě, které nebylo příslušným správním orgánem určeno jako zařízení k odstraňování nebo využívání odpadů, konkrétně při přípravě stavby fotovoltaické elektrárny povolené stavebním rozhodnutím MěÚ Rokycany čj. 7099/OST/10 Vág ze dne 23.8.2010, žalobce při přípravě terénu pro realizaci akce v rámci stavebního povolení využíval následující odpady v uvedeném množství – odpad kat. č. 10 02 02 Nezpracovaná struska – 19 940,99 tun (18 012,94 tun bylo využíváno od října až prosince 2009, 1 928,05 tun bylo využíváno od počátku roku 2010), odpad kat. č. 16 11 04 Jiné vyzdívky a žáruvzdorné materiály – 26 106,98 tun (využíváno od října až prosince 2009), odpad kat. č. 17 01 02 Cihly – 727,3 tun (využíváno od října až prosince 2009), celkem 46 775,27 tun odpadů, s odpady bylo nakládáno od uvedených časových období nejméně do doby zahájení správního řízení dne 29.4.2011, a to na parc. č. 172/2, 172/4, 172/6, 172/7 v katastrálním území Nová Huť; dále byl žalobce zavázán povinností uhradit náklady řízení ve výši 5 500,- Kč podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu (prvostupňové správní rozhodnutí). V odůvodnění je mj. uvedeno, že ve dnech 23.-24.9.2010 byla provedena kontrola plnění podmínek integrovaného povolení, na činnost žalobce nelze nahlížet jako na provozování zařízení v rozporu s vydaným integrovaným povolením, ani jako na činnost provozování zařízení bez platného integrovaného povolení, ale jako na nakládání s odpady v rozporu se zákonem – využívání odpadu kategorie Ostatní, ani předávání odpadů neoprávněným osobám nejsou průmyslové činnosti vyjmenované v Příloze č. 1 zákona o integrované prevenci. Nejedná se o zařízení stacionární technické jednotky dle definice základních pojmů v § 2 písm. a) zákona o integrované prevenci, ani žalobce o vydání integrovaného povolení pro toto zařízení nepožádal. Kontrolou protokolů o výsledcích zkoušek rozborů odpadů ze zpracování strusky odebraných z recyklační linky bylo zjištěno, že odpady (výsledný produkt po recyklaci strusky) nevyhovují požadavkům vyhlášky č. 294/2005 Sb., o čemž byl žalobce informován protokolem ze dne 15.10.2010. V průběhu správního řízení inspekce požadovala po žalobci mj. doložení rozhodnutí správního úřadu o schválení provozu recyklačního zařízení, sdělení, kdo provozuje recyklační linku po ukončení provozu žalobcem, jak je nakládáno s odpadem – struskou, která vzniká v souvislosti s provozem železáren, po odstavení recyklační linky v roce 2009 a jakýkoliv doklad, pokud existuje, který umožňuje předávání výstupu z recyklační linky osobám, které jej následně využívaly na povrchu terénu. V odůvodnění je uvedeno, že v průběhu správního řízení žalobce některé doklady doplnil, přičemž je zde konkrétně popsán průběh správního řízení a závěry z provedených kontrol, včetně nesrovnalostí v podkladech, které předkládal žalobce.

V odůvodnění je pak dále uvedeno, že za účelem posouzení materiálu (odpadu) použitého pro úpravu plochy pro výstavbu solární elektrárny v areálu žalobce a jeho dopady na jednotlivé složky životního prostředí, byl jmenován znalcem Ing. Zdeněk Čížek, CSc. znalcem k podání znaleckého posudku, dne 21.7.2011 bylo na pozemcích specifikovaných protokolem provedeno šetření za účelem odběru vzorků, za žalobce se jej účastnil Martin Pavlík a pan Vágner, z tohoto inspekčního šetření byl sepsán zápis a protokol o odběru vzorků. Ustanovený znalec vypracoval znalecký posudek, kde jako základní zdroj informací a podkladů byly využity výsledky laboratorních zkoušek vzorků materiálu, které znalec odebral v dané lokalitě. Znalec v závěru posudku uvedl, že na nezabezpečené plochy zařízení byl ukládán a pro terénní úpravy při výstavbě fotovoltaické elektrárny použit odpad, jehož jakost

je v zásadním rozporu s podmínkami pro využití odpadu na povrchu terénu, definovanými vyhláškou č. 294/2005 Sb., i se zněním Integrovaného povolení pro zařízení. Významná vyluhovatelnost chromu a dalších složek z upraveného odpadu (recyklátu strusky) působením slabě kyselého prostředí při tom již byla signalizována výsledky laboratorních zkoušek recyklátu, prováděných v rámci jeho periodické kontroly ve smyslu Integrovaného povolení v uplynulých čtyřech letech. V souvislosti s využitím posuzovaného odpadu, vyznačujícího se nadlimitními obsahy některých škodlivin, je rovněž nutné konstatovat absenci provedení jakékoliv rizikové analýzy, která je ve smyslu shora uvedené vyhlášky nutnou podmínkou pro schválení technického využití odpadu. Dále se znalecký posudek zabýval možnými dopady posuzovaného materiálu na složky životního prostředí a dospěl k závěru, že využití odpadu vzhledem k jeho jakostním parametrům a způsobu jeho využití představuje významný zdroj ohrožení některých složek životního prostředí, kromě znehodnocení volných ploch skládky především podzemní a povrchové vody v lokalitě. V závěrečném stanovisku ustanovený znalec mj. uvedl, že v posuzovaném případě byl využit odpad nevyhovující svými parametry pro daný účel, byla vytvořena významná ekologická zátěž, jež se bude projevovat negativními dopady na životní prostředí, zejména na jakost podzemní a povrchové vody (kontaminace povrchové vody, tvorba sedimentů s vysokým obsahem těžkých kovů, jejich posun korytem Klabavy do navazujících rekreačních a obydlených oblastí atd.). Tato nová ekologická zátěž nebyla podrobena žádným krokům pro eliminaci jejích negativních vlivů, stávající ekologickou zátěž v lokalitě pak znásobuje.

V odůvodnění je dále popsán předchozí průběh správního řízení, zejména ve vztahu k tomuto řízení je podstatná zmínka o předchozí uložené pokutě ve výši 13.500.000,- Kč, kdy je uvedeno, že tato část rozhodnutí byla odvolacím správním orgánem zrušena a věc vrácena inspekci k dalšímu řízení, přičemž je zde uveden názor odvolacího orgánu na posouzení této pokuty (pozn. za skutek, který je předmětem tohoto správního rozhodnutí). Na základě zrušujícího rozhodnutí byl spisový materiál doplněn o podklady týkající se ekonomické situace žalobce (výroční zprávy, inventurní soupisy pohledávek a závazků, sdělení žalobce, jaká opatření byla prováděna za účelem zlepšení finanční situace), a poté byl ustanoven znalec Ing. Jaroslav Ježek. Ustanovený znalec podal ve věci znalecký posudek ohledně finanční situace žalobce, v němž dospěl k závěru, z něhož inspekce vycházela při uložení pokuty. K výši pokuty je v odůvodnění uvedeno, že žalobce svým chováním zvýšil ekologickou zátěž lokality způsobenou již předchozí činností podniku, nelegálně nakládal s velmi významným množstvím odpadů, odpady nesplňovaly požadavky vyhlášky č. 294/2005 Sb., na pozemcích se nacházely již odpady z předchozí činnosti, ekologická zátěž tak byla ještě zvýšena. Potenciál protiprávního jednání žalobce je poměrně velký, ale vzhledem k dříve odstraněným odpadům nelze bez pochybností prokázat poškození životního prostředí. Samotným kvalifikováním jako ohrožení životního prostředí se však právní kvalifikace nemění. Ohledně finančního stavu žalobce je mj. uvedeno, že žalobce k datu 31.12.2011 v krátkodobých závazcích dluží státu 646 740 000 Kč, pokuta ve výši 10 000 000 Kč již nemůže hrát v poměru k takto velkému zadlužení žádnou podstatnější roli, z posudku Ing. Jaroslava Ježka pak inspekce čerpala závěr, že taková pokuta se na finančním zdraví žalobce neprojeví natolik, aby přivedla úpadek, neboť žalobce již několik let vykazuje znaky úpadku.

V další části odůvodnění pak inspekce uvedla další zjištění týkající se podnikání žalobce, kdy v roce 2009 prováděl investici 4,6 milionů Kč na pozemcích, které v době úprav již byly ve vlastnictví jiného subjektu, pozemky byly dále prodány další osobě, která byla členkou dozorčí rady žalobce, poté byla podepsána smlouva o pronájmu těchto pozemků,

žalobce za jejich pronájem zaplatí ročně 5,582 mil. Kč, tato částka je poukazována zmíněné člence dozorčí rady žalobce. Při stanovení výše pokuty dále inspekce vycházela i z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14.12.2011, čj. 10 Ca 234/2009-35-38, který definoval likvidační částku pokuty, což pokuta uložená v této věci nesplňuje. V další části odůvodnění pak inspekce posoudila skutečnost, že pokud by žalobce vynaložil náklady na legální odstranění tohoto množství odpadu, pak by se jednalo o částku 23,387 mil. Kč, uložená pokuta pak této částky ani nedosahuje. Jako přitěžující okolnost uvedla inspekce v minulosti uložené pokuty žalobce za porušení povinností na úseku životního prostředí (celková výše pokut 1 700 000 Kč – 11 řízení, třikrát uloženo nápravné opatření, osmkrát uložena pokuta). Inspekce pak neopomněla posoudit množství odpadu, jejich kvalitu a délku nelegálního nakládání s nimi, a uvedla srovnatelná správní řízení s jinými delikventy, které konkrétně v odůvodnění uvedla skutkovými závěry a výší uložené pokuty.

Proti tomuto správnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání, které se v podstatných obsahových skutečnostech doslovně shoduje s podanou žalobou, včetně vnitřního členění textu, pouze s tím rozdílem, že v žalobě jsou změněna označení účastníků a správních orgánů a příslušných rozhodnutí.

O odvolání žalobce rozhodl žalovaný napadeným správním rozhodnutím. V odůvodnění je mj. uvedena rekapitulace proběhlého správního řízení, právní hodnocení a přezkoumání zákonnosti napadeného rozhodnutí, a poté reakce na odvolací námitky žalobce ve správním řízení. V dané věci má žalovaný za prokázané, že k návozu a uložení předmětného odpadu daného druhu a množství do předmětné lokality došlo, tyto skutečnosti žalobce nezpochybňuje, zpochybňuje právní kvalifikaci tohoto jednání, neboť lokalita tvoří součást schváleného zařízení k odstraňování odpadu – skládky. Pozemky sice jsou v integrovaném povolení z hlediska vymezení územního rozsahu schvalovaného zařízení zahrnuty jako jeho součást, avšak povolení řeší z provozního hlediska provoz tzv. „nové skládky“ určené k ukládání převážně komunálního odpadu, kazeta této nové skládky se nachází na sousedních pozemcích, protiprávní jednání pak s provozem skládky nemá nic společného, neboť zmíněné integrované povolení ani schválený provozní řád skládky nepočítá s provozem zařízení k využití odpadu a nijak ho neřeší. Navíc využívání odpadu Ostatní pro terénní úpravy před stavbou fotovoltaické elektrárny není zařazeno mezi průmyslové činnosti vyjmenované v příloze č. 1 zákona o integrované prevenci, a proto se jím ani integrované povolení pro provoz nové skládky zabývat nemůže. Žalobce na pozemcích nakládal s odpady tak, že je v daném místě materiálově využil pro terénní úpravy, přičemž žalovaný dále provedl výklad zařízení podle ust. § 4 písm. f) zákona o odpadech a dospěl k závěru, že zařízením mohou být i pozemky, na nichž je s odpady nakládáno. Proto, aby žalobce mohl s odpady nakládat, potřeboval k tomu příslušný souhlas krajského úřadu a souhlas s provozním řádem tohoto zařízení podle ust. § 14 odst. 1 zákona o odpadech, žalobce jím nedisponoval, proto porušil ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech.

V další části odůvodnění žalovaný rozebíral otázku přiměřenosti uložené pokuty, přičemž vycházel z ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech, přičemž ohledně míry poškození či závažnosti ohrožení životního prostředí se ztotožnil se závěrem inspekce (rozsah protiprávního jednání žalobce, nikoliv celková ekologická zátěž dané lokality, množství odpadu, jeho vlastnosti, ač se tak stalo na území se značnou historickou ekologickou zátěží). Vyšel dále z ust. § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., z požadavků na vlastnosti materiálu podle tabulky č. 10.1 a 10.2 v příloze této vyhlášky, přičemž tyto požadavky musí být splněny

současně. Ze znaleckého posudku Ing. Zdeňka Čížka, CSc., je patrné, že tyto požadavky nebyly splněny, a to i pro terénní úpravy, odpad navíc nebyl odstraněn způsobem předpokládaným v integrovaném povolení skládky (tj. uložen v zabezpečené kazetě této skládky), nýbrž byl využit (byť na pozemku formálně tvořícím součást této skládky) v rámci terénních úprav. Odpad se nachází na nezabezpečených plochách, kde byl při výstavbě pouze rozhrnut bez dalších rekultivačních zásahů, hrozí riziko smývání části odpadu z povrchu např. v důsledku dešťové vody a jejich odtok či průsak do spodních vod. Sběr vzorků byl proveden po celém areálu fotovoltaické elektrárny, cílem zkoušek bylo posouzení odpadu v celkové podobě, nikoliv jeho jednotlivých součástí. Nelze pak odhlédnout ani od zjištěné malé odolnosti odebraných a analyzovaných vzorků proti působení slabě kyselého vodného prostředí, projevujících se vysokou až extrémní vyluhovatelností zjištěných kovů (Cr, Ni a V), odpad je nezajištěn, proto nelze vyloučit možnost styku s kyselým prostředím. Žalovaný dále odkázal na výsledky laboratorních zkoušek v protokolech Analytických laboratoří Plzeň a.s., které proběhly v letech 2007 – 2009, a byly zaměřeny na vlastnosti odpadu kat. č. 10 02 01, tento odpad nevyhověl požadavkům vyhlášky č. 294/2005 Sb., současně vodný výluh nevyhověl ekotoxikologickému testu.

V další části odůvodnění žalovaný hodnotí výši pokuty s ohledem na finanční situaci žalobce a ztotožnil se závěry inspekce při hodnocení tohoto aspektu, kdy postih subjektu za jeho protiprávní jednání musí být na jedné straně citelný, aby jej případně od opakování takového jednání odradil, nesmí však představovat natolik citelný zásah, aby mu do budoucna znemožnil výkon jeho podnikatelské činnosti, bude-li tato prováděna v souladu s právními předpisy. Žalovaný vycházel ze znaleckého posudku Ing. Jaroslava Ježka a ztotožnil se s hodnocením, které provedla inspekce (výše částky, která by představovala legální likvidaci odpadu, doba trvání, množství odpadu apod.).

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.r.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvažil takto.

Podle ust. § 66 odst. 4 zákona o odpadech, ve znění účinném v rozhodné době: „(4) *Pokutu do výše 50 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která*

a) zařadí odpad uvedený v § 6 odst. 1 písm. a), b) nebo c) jako odpad ostatní nebo nakládá s tímto odpadem jako s odpadem ostatním, aniž by měla osvědčení od pověřené osoby podle § 9, že odpad nemá nebezpečné vlastnosti,

b) nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno,

c) ředí nebo mísí odpady za účelem splnění kritérií pro jejich přijetí na skládku nebo mísí nebezpečné odpady navzájem nebo s ostatními odpady bez souhlasu příslušného správního úřadu,

d) nakládá s nebezpečnými odpady bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním,

e) ukládá na skládku odpady, které jsou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem zakázány ukládat na skládku, nebo při ukládání odpadů na skládku nedodrжуje podmínky stanovené prováděcím právním předpisem,

f) neplní povinnosti stanovené tímto zákonem při nakládání s vybranými výrobky nebo odpady nebo zařízeními podle části čtvrté,

g) poruší při přeshraniční přepravě odpadů povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství o přepravě odpadů³⁹⁾ nebo neplní podmínky stanovené v rozhodnutí ministerstva vydaném podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství o přepravě odpadů³⁹⁾ nebo podle části deváté,

h) nakládá s odpady perzistentních organických znečišťujících látek v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropských společenství o perzistentních organických znečišťujících látkách^{30a)} nebo nevede evidenci o odpadech perzistentních organických znečišťujících látek nebo neohlašuje údaje podle § 39 odst. 8,

i) zajišťuje společné plnění povinností výrobců, k němuž je potřeba oprávnění k provozování kolektivního systému podle § 31l, bez tohoto oprávnění, nebo bez oprávnění k provozování kolektivního systému nabízí třetím osobám uzavření smluv, jejichž obsahem je činnost, k jejímuž výkonu je oprávnění třeba, nebo

j) jako provozovatel systému podle § 31l poruší některou povinnost, kterou provozovateli systému ukládá tento zákon. “.

Podle odst. 3 cit. ust.: „(3) Pokutu do výše 10 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která

a) nezařadí odpad podle Katalogu odpadů,

b) předá odpad osobě, která k převzetí předávaného odpadu není podle tohoto zákona oprávněna,

c) převezme odpad, přestože k jeho převzetí není podle tohoto zákona oprávněna,

d) provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním nebo provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení,

e) provozuje zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním nebo provozuje zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení,

f) nevede ve stanoveném rozsahu evidenci PCB, odpadů PCB a zařízení obsahujících PCB a podléhajících evidenci,

g) nezajistí zpětný odběr použitých výrobků určených ke zpětnému odběru nebo nesplní jinou povinnost související se zpětným odběrem,

h) neustanoví za podmínek stanovených tímto zákonem odpadového hospodáře,

i) vydá osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadu pro odpad, za který odpovídá jako původce nebo oprávněná osoba, nebo hodnotí nebezpečné vlastnosti, k jejichž hodnocení nebyla pověřena, nebo

j) neprovede dekontaminaci nebo neodstraní zařízení podle § 27 odst. 1 do 31. prosince 2010. “.

Podle ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech: „Při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. “.

Podle ust. § 14 odst. 1 zákona o odpadech: „zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen "souhlas k provozování zařízení"). Jednotlivé fáze provozu skládky mohou být provozovány pouze na základě souhlasu s provozním řádem příslušné fáze provozu skládky. V řízení předcházejícím vydání tohoto rozhodnutí musí krajský úřad posoudit všechna zařízení, která s těmito

činnostmi souvisejí. Souhlas k provozování skládek nebezpečných odpadů se uděluje na dobu určitou, nejvýše na 4 roky. Doba platnosti souhlasu krajský úřad prodlouží na základě žádosti provozovatele skládky nebezpečných odpadů vždy nejvýše na další 4 roky, pokud jsou splněny podmínky a plněny povinnosti při provozování skládky stanovené tímto zákonem a prováděcím právním předpisem.“.

Podle ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech: „*pokud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena. Při tomto nakládání s odpady nesmí být ohroženo lidské zdraví ani ohrožováno nebo poškožováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy.*17)“.

Podle ust. § 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.“.*

Při posuzování této věci soud nejprve uvádí, že je mu známo, že žaloba týchž účastníků, která napadala uložení pokuty za jiné skutky, byla zamítnuta rozsudkem zdejšího soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 3 A 49/2013 – 228, přičemž kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2015, čj. 4 As 138/2015 - 68. Soud se s právními názory, které jsou uvedeny v těchto rozsudcích, ztotožňuje a pokud je možné je zobecnit, v tomto svém rozhodnutí z nich vychází.

Jak je patrné z konkrétních žalobních bodů, žalobce v žalobě znovu opakuje své argumenty a názory, které uváděl v odvolání, ačkoliv žalovaným na ně bylo konkrétně reagováno; žalobce v právní rovině tak opakuje svůj právní názor na posouzení věci či skutková zjištění, aniž by však konkrétně reagoval na rozhodovací důvody uvedené v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí. Za tohoto procesního stavu se tak soud zejména vyjadřuje k právním důvodům nesouhlasu žalobce s posouzením věci správními úřady, přičemž pokud žalobce neuváděl jiné skutečnosti, než ty, které uváděl ve správním řízení (odvolání), odkazuje soud v odůvodnění tohoto rozsudku na odůvodnění napadeného i prvostupňového správního rozhodnutí.

Žalobce v první části žalobního bodu napadá právní posouzení zjištěného deliktního jednání správními úřady a uvádí svůj právní názor, že svým jednáním (které v rovině provedení takového jednání nezpochybňoval ani ve správním řízení) neporušil ust. § 12 odst. 2 zákona o odpadech, čímž naplnil skutkovou podstatu deliktu podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Žalobce argumentuje v právní rovině tím, že podle jeho názoru se jednalo o delikt podle ust. § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, neboť odpad byl využit v zařízení (definovaném v ust. § 4 zákona o odpadech), na které měl příslušné veřejnoprávní povolení (integrované povolení), neboť k využití odpadu došlo na pozemcích parcelních čísel, na nichž byla tímto integrovaným povolením povolena příslušná činnost (tedy zařízení). S takovým právním hodnocením nelze souhlasit.

Příslušné jednání, jehož se žalobce dopustil, bylo použití odpadů na plochách vymezených parcelních čísel, na nichž mj. byla i vybudována skládka povolená integrovaným povolením. Tímto jednáním jednoznačně došlo k excesu (vybočení) v jednání žalobce v tom směru, že provedl činnost, která vůbec není a nemohla být součástí vydaného integrovaného povolení k provozu skládky nebo provozním řádem skládky, neboť se jedná o činnost (jednání) právem přímo zakázanou. Takové jednání tak nemůže být podřazeno pod vymezení „provozu zařízení“, jak má na mysli skutková podstata ust. § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, neboť, jak přiléhavě uvedl žalovaný i inspekce, se jedná o činnost zakázanou, když tento odpad nesplňoval požadavky na svou kvalitu, aby pro tento účel mohl být použit (odpad nesplňoval podmínky ust. § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., když obsahoval vyšší obsah škodlivin, než je uvedeno v tabulce č. 10.1 přílohy č. 10 k této vyhlášce). Nejednalo se tak v tomto případě o žádný nedostatek v provozu zařízení, neboť taková činnost nemohla být ani jakkoliv veřejnoprávně povolena, když je zakázána. Proto tímto jednáním byla naplněna skutková podstata ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, neboť se jedná o jednání, které nemá žádnou spojitost s povahou či provozem příslušného zařízení (skládky), ale o právem nedovolené jednání, které s provozem skládky nijak nesouvisí a jako zakázané ani souviset nemůže.

Skutečnost, že příslušné pozemky (jejich parcelní čísla) byly uvedeny v integrovaném povolení, je podle názoru soudu na základě shora uvedené úvahy pak již nepodstatná – i na pozemcích zařízení (zde skládky) lze naplnit skutkovou podstatu ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, a to protiprávním jednáním, které naprosto vybočuje z provozu takového zařízení a samo o sobě s ním nesouvisí a ani souviset nemůže (jak již bylo shora uvedeno, jednalo se o protiprávní jednání, které pochopitelně nemůže být obsahem jakéhokoliv veřejnoprávního povolení). Žalobce v žalobě uvádí argumentaci, že pokud byl tento odpad využit na pozemcích skládky, jedná se o součást skládky, s tím ale nelze souhlasit – žádné povolení nemohlo činnost, kterou provedl žalobce, povolit, neboť se jednalo o protiprávní jednání, které povolit nelze – případné vydání příslušného veřejnoprávního povolení by tak na tomto stavu nic nezměnilo, stále by se jednalo o činnost právem zakázanou. Pokud žalobce poukazoval na závěr uvedený v dílčím protokolu o průběhu kontroly, kde je uvedeno, že uvedené pozemky jsou „součástí zařízení“, pak se jedná pouze o konstataci zjištění uvedeného při místním šetření, nikoliv o právní závěr či hodnocení povahy posléze zjištěného protiprávního jednání. Lze tak shrnout, že skutek byl správními úřady správně kvalifikován a žalobní námitka je nedůvodná.

V další části žalobních bodů žalobce polemizuje s podaným znaleckým posudkem Ing. Zdeňka Čížka, CSc, z něhož vycházely správní úřady při zjišťování povahy použitého materiálu, a tím i míry ohrožení životního prostředí jako podstatné zjištění pro výši uložené pokuty podle ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Podle názoru soudu se s těmito námitkami již konkrétně a přiléhavě vypořádal žalovaný v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí a soud se s takovým hodnocením, které vychází z podkladů shromážděných ve správním řízení, ztotožňuje. Pokud žalobce uváděl, že daná lokalita má již ekologickou zátěž z minulosti, pak tento aspekt žalovaný i inspekce v odůvodnění výslovně hodnotí a z ní i vychází – při ukládání pokuty byla v úvahu vzata pouze protiprávní jednání žalobce a to bylo i konkrétně hodnoceno (str. 13 – 15 odůvodnění napadeného rozhodnutí, na které lze pro stručnost odkázat). Podstatným zjištěním v této věci je skutečnost, že na předmětných pozemcích došlo jednáním žalobce k navezení odpadu, který nesměl být pro takovou činnost použit pro zvýšený obsah škodlivých látek, za toto jednání byla žalobci uložena pokuta. Pokud žalobce uvádí, že odebrané vzorky mohou obsahovat i složky jiné, které již na těchto

pozemcích byly před sankcionovaným jednáním obsaženy, pak hodnocení takové námitky je výslovně uvedeno v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí a soud s tímto hodnocením souhlasí (str. 13 odůvodnění) - pokud žalobce provedl své protiprávní jednání a došlo dále ke smíchání či promíchání jednotlivých částí tohoto odpadu s materiálem, který na těchto pozemcích byl přítomen, musí jít takové jednání k tíži žalobce, neboť to byl on, kdo svým jednáním porušil právní povinnost a takový následek způsobil (tedy nakládal s odpady v zařízení, kde je to zakázáno – ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech). Jinými slovy řečeno, pokud žalobce použil k terénním úpravám materiál (odpad), který využít nesměl (což vyplývá z ostatních provedených důkazů a podkladů správního rozhodnutí), a při následné kontrole a zjištění obsahu příslušných látek v místě, kde tyto úpravy nepovoleným materiálem provedl, vyšlo najevo, že obsah příslušných látek na tomto území je určité hodnoty, musel si být vědom toho, že mohlo dojít k promísení takového materiálu s tím, který zde již byl, a že při zjišťování takového jednání se bude muset z takového materiálu vycházet. Je pochopitelné, že pokud k takovému smíchání jednotlivých složek došlo, tak v odebraných vzorcích bude obsah odebraného materiálu obsahovat i původní složení, nicméně v tomto konkrétním případě je zjevné, že nebezpečné látky v navezeném odpadu byly obsaženy, což vyplývá ze zjištění a podkladů ostatních, které jsou dostatečně rozebrány v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí i v podaném znaleckém posudku. Smyslem vypracovaného znaleckého posudku pak nebylo přesné zjištění, jaké konkrétní látky měl obsahovat odpad, žalobcem protiprávně použitý při terénních úpravách fotovoltaické elektrárny (to podle názoru soudu zpětně již ani není možné), ale zjištění podstatné pro posouzení skutkové podstaty podle ust. § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech (nakládání s odpady v zařízení, ve kterém nakládání s odpady je zakázáno) a posouzení míry závažnosti ohrožení životního prostředí, které je zákonným důvodem pro úvahu o výši uložené pokuty (ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech). Zjištění, že škodlivé (nebezpečné) látky v tomto prostoru jsou, přičemž se jedná o prostor, který byl upravován žalobcem v rozporu s právem (návozem odpadu, který pro terénní úpravu použit být nemohl), je pak podle názoru soudu podstatným pro zjištění o míře ohrožení životního prostředí a tím tak pro uložení pokuty v konkrétní výši.

V další části žalobních bodů žalobce napadá skutečnost, že zjištění znalce pramení mj. z výluhu v kyselém prostředí, když tabulka č. 10.2 upravuje zkoušky akutní toxicity ve vodném výluhu. Rovněž tuto námitku dostatečně posoudil žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí a soud na ní pouze odkazuje (str. 12 odůvodnění), přičemž se ztotožňuje s právním hodnocením, které provedl žalovaný a které odpovídá vyhlášce č. 294/2005 Sb. – v daném případě byla zjištěna vyšší koncentrace škodlivin, tedy požadavek uvedený v článku 10.1 v příloze této vyhlášky. Již tato skutečnost plně stačí k tomu, že odebrané vzorky podmínkám pro určité nakládání s odpady nevyhověly – skutečnost, zda byl (nad toto zjištění) ještě proveden jiný prostředek, pak již na samotné zjištění, že tato vyšší koncentrace škodlivin byla překročena, žádný vliv nemá. Jak je patrné z odůvodnění napadeného správního rozhodnutí, konstatace výluhu v kyselém prostředí byla použita pro zhodnocení míry ohrožení životního prostředí (což je zákonný požadavek ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech), nikoliv pro samotné zjištění obsahu těchto látek v jednotlivých odebraných vzorcích (v těch již výskyt těchto látek zjištěn byl). Lze tak uzavřít, že v odebraných vzorcích byl zjištěn obsah škodlivých látek, což plně postačuje k závěru, že takový odpad nesměl být využit k účelu, k němuž jej použil žalobce (terénní úpravy pro výstavbu fotovoltaické elektrárny). Skutečnosti další jsou hodnotící ve vztahu k míře a závažnosti ohrožení životního prostředí, jejichž posouzení je podstatnou částí rozhodnutí o výše pokuty podle ust. § 67 odst. 2 zákona o odpadech (volné uložení odpadů bez zajištění, takže může dojít i k výluhu v kyselejší prostředí, navážka na svah, čímž může dojít

k působení dešťové vody a smývání takto znečištěného odpadu do vod povrchových a podzemních i do hornin – str. 13 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Rozebrání kyselejšího prostředí je v odůvodnění rozhodnutí dostatečně rozebráno a soud s ním souhlasí – pokud je tento materiál navezen na určité místo, kde není přímo kontrolován, k takovému výluhu dojít může. Právě z toho důvodu, aby se tak nestalo, stanoví příslušné právní předpisy jasná pravidla pro využití či uložení takového odpadu, a právě s ohledem na toto nebezpečí nesmí být odpad s těmito vlastnostmi použit při terénních úpravách.

V další části žalobních bodů žalobce rozebírá svůj názor, že použitý recyklát nemůže mít závažný vliv na životní prostředí, kde lze uvést to, co bylo uvedeno shora. Pro úplnost soud k tomuto žalobnímu bodu ještě dodává, že jej řeší obdobně jako zdejší soud v rozsudku sp. zn. 3 A 49/2013, přičemž na právní závěry v tomto rozsudku soud při projednání této věci odkazuje a s nimi se ztotožňuje.

Obecně lze dále k povaze zjištění vlastností odpadu uvést, že zákon nikde nestanoví požadavek, aby ve všech protiprávně využitých odpadech v této věci (tedy v množství 46 775,27 tun) muselo být obsaženy všechny škodlivé látky v určitém množství, takový požadavek je nereálný. Pokud žalobce protiprávně tyto odpady použil k terénní úpravě, následně zjištění může reflektovat již pouze výsledek takové činnosti, a nemůže detailně určit, která část pozemku pochází z takto navezeného odpadu a která nikoliv. V tomto směru tak žalobce musí nést nepříznivé následky svého protiprávního jednání, přičemž zjištění je nutné omezit na takový stav, který tu je v době kontroly.

Žalobce dále zpochybňuje další výsledky tohoto znaleckého posudku, když poukazuje na jiné listiny (např. monitoring kvality podzemních vod, dílčí protokol o průběhu kontroly apod.), všechna tato zpochybnění uváděl již v podané odvolání a žalovaný na ně podrobně a konkrétně reagoval v odůvodnění napadeného rozhodnutí (str. 13 – 14 odůvodnění), kde uvedl, že se jedná o dílčí různá stanoviska, která však byla komplexně hodnocena v podaném znaleckém posudku. Soud se s takovým hodnocením ztotožňuje, přičemž žalobce proti takovému závěru nic neuvádí a pouze znovu opakuje svou odvolací argumentaci.

V poslední části žalobních bodů žalobce nesouhlasí s posouzením výše pokuty a upozorňuje na svou finanční situaci a smysl uložené pokuty, když ve věci zpracovaný znalecký posudek konstatuje předlužení žalobce pouze ve vztahu k platbám do veřejných rozpočtů. Ani s tímto žalobním bodem nemůže soud souhlasit. Obecně je nutné uvést, že smyslem uložené pokuty jako tradičního trestu ve správním trestání nemůže být sama o sobě ekonomická likvidace příslušného subjektu, neboť takový následek by byl v rozporu s účelem a smyslem uložení pokuty jako trestu. Na druhou stranu smyslem pokuty je sankcionování příslušného subjektu tak, aby se do budoucna deliktního jednání vyvaroval, a mj. účelem je pak ochrana ostatních subjektů na trhu, aby ten subjekt, který nedodržuje své povinnosti, nebyl v ekonomické výhodě proti ostatním, které je dodržují, což je pochopitelně z hlediska ekonomického nákladnější. Podstatným smyslem pokut zejména na úseku ochrany životního prostředí je dosažení stavu, aby se deliktní jednání ekonomicky nevyplácelo. Uložená pokuta tak musí být pro konkrétní subjekt citelná v souvislosti se závažností deliktního jednání, aby takové trestání nebylo pouhou formalitou.

V dané věci inspekce nechala zpracovat na finanční situaci žalobce znalecký posudek, který konstatoval, že finanční situace žalobce je dlouhodobě neuspokojivá a že žalobce je dlouhodobě předlužen. Podle názoru soudu úvaha inspekce i žalovaného v tom smyslu, že při výši závazků žalobce vůči státu, který značně převyšuje uloženou pokutu, je poměrně

zanedbatelná, má oporu v tom smyslu, že je použita v souvislosti s dalšími úvahami, které jsou konkrétně v odůvodnění jak napadeného, tak i prvostupňového správního rozhodnutí uvedeny, a které hodnotí další hlediska pro uložení pokuty, která jsou rovněž významná. Lze tak uvést, že pokud závazky žalobce převyšují výši uložené pokuty, tato pokuta již likvidační efekt stěží mít může, když ostatní závazky již naznačují, že žalobce ekonomicky již likvidován těmito dřívějšími závazky je, a přesto nadále v daném segmentu podniká a vykazuje činnost. Na druhou stranu je nutné uvést (zvláště u činnosti, která je předmětem tohoto jednání), že nelze tolerovat závěr, když nějaká osoba je již tak předlužena, že na uloženou pokutu v současné době nemá prostředky, tak že by měla být fakticky beztrestná a mohla vykonávat protiprávní činnost bez jakékoliv sankce. S takovým pojetím podle názoru soudu nelze souhlasit. Žalobce je právnickou osobou, která se dopustila jednání, pro které neměla žádné veřejnoprávní povolení – stát tak neměl možnost jakkoliv tuto její činnost regulovat či usměrňovat (např. odnětím určitého veřejnoprávního povolení za situace, kdy by tento subjekt byl předlužen, a byl vytvořen pouze jako určitá majetkově prázdná entita pro určité jednání). Proto při zjištění tohoto protiprávního jednání podle názoru soudu musí stát reagovat na toto porušení práva i uložením citelné pokuty, byť je možné, že se jedná o sankci konkrétně nevyzpytatelnou. Jiným výkladem by tak bylo možné dospět k závěru, že je možné založit právnickou osobu, která bude činit protiprávní jednání, za něž nebude moci být nijak postižena. Takový následek podle názoru soudu zákaz ukládání tzv. likvidačních pokut mít nemůže.

V dané věci pak je nutné poukázat zejména na dostatečně konkrétní a určité odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, které hodnotí i jiné ekonomické činnosti žalobce, a které rozhodně nesvědčí o tom, že by žalobce v době uložení pokuty a bezprostředně předtím nedisponoval hotovými finančními prostředky (str. 21 odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí - investice při využití těchto odpadů ve výši 4.800.000 Kč, převod pozemků na třetí osobu – bývalou členku dozorčí rady - a následně jejich pronájem zpět žalobci v roce 2009 za cenu 365,- Kč za metr a rok, platby od společnosti Železářny Veselí, a.s., za shromažďování odpadů ve výši 5,582 mil. Kč za rok).

Další okolností při hodnocení výše uložené pokuty pak je a musí být ekonomická analýza toho, jakou částku by musel delikvent vynaložit, pokud by s těmito odpady nakládal legálně – jak je uvedeno v odůvodnění prvostupňového i napadeného správního rozhodnutí, taková částka činí asi 23.387 mil. Kč. Soud znovu uvádí, že jedním z podstatných účelů pokuty je to, aby se protiprávní jednání ekonomicky nevyplácelo. Proto i tuto skutečnost považuje soud za podstatnou o úvahách o výši pokuty.

Lze tak shrnout, že pokud žalobce disponuje finančními prostředky, uvedenými výše, přičemž nelegálním využitím odpadu dosáhl značné finanční výhody oproti ostatním, kdy v případě legální likvidace by za tuto činnost musel vynaložit asi 23 mil. Kč, pak pokuta uložená v pětině zákonné sazby ve výši 10 mil. Kč je pokutou přiměřenou, a takto uložená pokuta respektuje její smysl, když likvidační efekt vzhledem k jiným platbách žalobce, které prováděl, jak uváděla inspekce v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, mít sama o sobě nemůže.

Soud se konečně neztotožnil ani s žalobními námitkami, které napadaly závěry správních orgánů ohledně srovnatelnosti tohoto porušení zákona s jinými případy, když v odůvodnění správního rozhodnutí inspekce tyto případy srovnávala, a to uvedením skutkových okolností i výši uložené pokuty (str. 23 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí). Rovněž není důvodná námitka, že nebyly řádně posouzeny předchozí uložené pokuty žalobce

– tato úvaha je uvedena v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí na str. 23, v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí pak na str. 16 – 17, přičemž je konkrétně uvedeno, proč je v tomto případě přistoupeno k uložení pokuty v této výši (opakované porušování zákona na úseku odpadového hospodářství, a tím nutnost přistoupit k uložení pokuty v citelnější výši). Pokud žalobce uváděl, že předchozí uložené pokuty byly v nižší výši, a podle názoru žalobce se tak jednalo pouze o méně závažná jednání, soud uvádí, že to není žádným ospravedlnitelným důvodem pro závěr, že současná uložená pokuta by byla mimořádná. Soud se ztotožňuje se závěrem správních úřadů, že pokud proti žalobci již bylo vedeno 11 správních řízení ve věci uložení pokuty, když nejvýznamnější pokutou bylo již tímž způsobem kvalifikovaný správní delikt v roce 2007, pak je nutné souhlasit se závěrem, že ukládání pokut žalobci se minulo svým výchovným účinkem a žalobce nadále v deliktním jednání pokračoval.

Soud rovněž neshledal nijak nepřezkoumatelný závěr o uložení nápravného opatření, když i tato skutečnost byla konkrétně hodnocena s ohledem na výši uložené pokuty a celkovou faktickou situaci žalobce, který běžnou podnikatelskou činnost v době uložení pokuty vykonával.

Soud pak dále uvádí, že námitku nepřiměřenosti uložené pokuty posuzoval v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, který např. v rozsudku ze dne 4. 2. 2015, č.j. 6 As 250/2014 – 35 mimo jiné uvedl, že „závěrem lze podotknout, že účelem korektivu zákazu ukládání sankcí v likvidační výši je zabránit excesivnímu trestání ze strany správních orgánů. Nelze jej vykládat tak, aby sloužil k ochraně subjektů v hospodářských potížích před trestem za porušení jejich právních povinností tím, že každý podnikatel vykazující účetní ztrátu by se v takovém případě mohl vyhnout postihu, resp. vyhnout sankci v citelné výši. Takový postup by popíral preventivní a represivní funkci trestu, tedy samotný smysl správního trestání.“. Vzhledem ke skutečnosti, že žádnou takovou soud neshledal (přičemž v konkrétních závěrech soud odkazuje na odůvodnění shora), neshledal důvod pro snížení uložené pokuty na žalobcem navrhovanou výši 200.000,- Kč.

V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

Ve věci soud rozhodl rozsudkem bez nařízení jednání, neboť účastníci proti takovému postupu neměli ve stanovené lhůtě námitek a jednání k projednání žaloby nebylo nutné, když soud neprováděl další dokazování (ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.).

Pro úplnost soud uvádí, že tímto rozhodnutím se řízení o žalobě před městským soudem končí, proto nabytím právní moci tohoto rozsudku končí účinky přiznaného odkladného účinku žaloby (ust. § 73 odst. 3 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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.

V Praze dne 11. května 2016

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu

za správnost vyhotovení:
Simona Štěpinová