



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobkyně: **Reality Hrádek, a. s. (dříve ŽELEZÁRNY Hrádek a. s.)**, IČ 45359016, se sídlem Rokycanská 204, Nová Huť, Hrádek, zast. Mgr. Martinem Řandou, advokátem se sídlem Truhlářská 13-15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2012, č. j. 944/520/11 99366/ENV/11,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“ nebo „odvolací orgán“) blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým žalovaný změnil I. výrok rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Plzeň (dále též „ČIŽP“) ze dne 11. 11. 2011, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1015693.006/11/ZLM, potvrdil II. výrok tohoto rozhodnutí a zrušil a vrátil k novému projednání III. a IV. výrok prvostupňového rozhodnutí.

ČIŽP rozhodnutím uložila žalobci celkem tři pokuty za tři správní delikty dle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). V žalobě uvedl žalobce výslovně, že žalobou brojí proti II. výroku prvoinstančního a druhoinstančního rozhodnutí, dle nichž mu byla uložena pokuta ve výši 1 500 000 Kč podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech za porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 c) tohoto zákona. Alternativně žalobce navrhl, aby soud snížil pokutu mu uloženou na 200.000,- Kč.

Žalobce 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.

Ve druhém výroku rozhodnutí ČIŽP uložila žalobci pokutu podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech za porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. c) zákona ve výši 1 500 000 Kč, proti níž žalobce brojí předmětnou žalobou, neboť žalovaný prvoinstanční rozhodnutí ve druhém výroku potvrdil a v této části odvolání žalobce zamítl.

Porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech se měl žalobce dopustit tím, že v roce 2009 předal odpady kategorie Ostatní kat. č. 10 02 01 Odpady ze zpracování strusky v celkovém množství 10.407 t, které mu vznikly v souvislosti s provozem recyklační linky, osobám, které (dle žalovaného a ČIŽP) nebyly osobami oprávněnými podle zákona o odpadech k převzetí těchto odpadů, neboť nejsou provozovateli zařízení na odstraňování nebo využívání odpadů.

Žalobce své námitky vyjádřil v následujících žalobních bodech:

V prvním žalobním bodu žalobce namítá nesprávné posouzení povahy recyklátu a nesouhlasí se správními orgány, že recyklát vzniklý provozem recyklační linky byl odpadem a při nakládání s ním bylo třeba dodržet požadavky zákona o odpadech a souvisejících právních předpisů a nebylo možno aplikovat ust. § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Dle žalobce je recyklát inertní materiál, tj. materiál, který nemá nebezpečné vlastnosti a u něhož za normálních klimatických podmínek nedochází k žádným významným fyzikálním, chemickým nebo biologickým změnám, který nehoří ani jinak chemicky či fyzikálně nereaguje, nepodléhá biologickému rozkladu ani nezpůsobuje rozklad jiných látek, s nimiž přichází do styku.

Žalobce připouští, že recyklát sice obsahuje zvýšené koncentrace některých kovů, nicméně se vyznačuje stabilním (skelným) charakterem a má prakticky nulovou vyluhovatelnost ve vodě, a to i v případě uvedených kovů. Uvedené znamená, že recyklát nepředstavuje pro životní prostředí žádné závažné ohrožení, a to i přesto, že u některých kovů obsažených v recyklátu byly překročeny limity vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“). V jediném z předložených výsledků laboratorních zkoušek sice nevyhověl zkoumaný recyklát ekotoxikologickému testu podle tabulky č. 10. 2. přílohy č. 10 vyhlášky č.

294/2005 Sb., avšak z protokolu o této zkoušce vyplývá, že recyklát nevyhověl pouze v jedné ze čtyř zkoumaných oblastí (semena *Sinapis alba*), a to jen o 17 %; v ostatních kritériích recyklát požadavky vyhlášky z hlediska ekotoxicity splnil.

Pokud jde o vyluhovatelnost recyklátu v kyselém prostředí, vyhláška č. 294/2005 Sb. na něj nepředepisuje provádění testu, pouze provádění vodných výluhů. Navíc kyselé prostředí se na skládce ani v místech, v nichž je recyklát obvykle používán, běžně nevyskytuje. Nelze tedy říci, že by tato vlastnost recyklátu představovala ohrožení pro životní prostředí.

Nadto vyhláška se výslovně týká pouze využívání odpadů na povrchu terénu. Osoby, kterým žalobce recyklát dodal, jej však nepoužily žádným ze způsobů stanovených vyhláškou, tedy na povrchu terénu, nýbrž jej použily pod terénem. Proto je poměrování vlastností recyklátu s požadavky vyhlášky irelevantní.

Nesprávný je proto závěr, že recyklát byl nebezpečný a rizikový ve vztahu k životnímu prostředí.

Ve druhém žalobním bodu namítá žalobce nesprávné posouzení oprávnění osob, které recyklát přebíraly.

Podle názoru žalobce mělo být v daném případě předávání recyklátu třetím osobám posuzováno podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, dle něhož v zařízeních, která nejsou podle zákona o odpadech 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.

Žalobce tvrdí, že recyklát nebyl nebezpečným odpadem, nýbrž náležel do kategorie odpadů Ostatní. Vzhledem k vlastnostem recyklátu žalobce nesouhlasí se závěry žalovaného a ČIŽP, že recyklát nesplňoval požadavky stanovené právními předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí. Dle žalobce recyklát s právními předpisy nebyl v rozporu, a aplikace § 14 odst. 2 zákona o odpadech tak byla zcela namístě. Při aplikaci tohoto ustanovení by předávání recyklátu třetím osobám nebylo v rozporu se zákonem o odpadech, a tedy ani vytýkaným správním deliktem.

Žalobce dále namítá, že ČIŽP a žalovaný porušili svou povinnost podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), podle něhož musí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Žalobce nepopírá, že skutečně předal uvedená množství recyklátu osobám specifikovaným v prvoinstančním řízení, avšak nesouhlasí s tvrzením ČIŽP, že žádná z celkem 25 osob, jimž byl recyklát dodán, není osobou oprávněnou k převzetí tohoto odpadu. Tento závěr ČIŽP dovozuje pouze na základě ověření údajů o provozovatelích zařízení k nakládání s odpady, jimž byl udělen souhlas dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech ve Středočeském kraji, nikoliv v jiných částech ČR. Žalovaný k tomu pouze uvedl, že ČIŽP danou skutečnost dovodila „v rámci své úřední činnosti“ a že „informace jsou veřejně přístupné a lze je dohledat na příslušných webových stránkách krajských úřadů“. Takto zjištěný skutkový stav považuje žalobce za nedostatečný a nepodložený potřebnými doklady. Ze zmíněných 25 osob požádala ČIŽP o poskytnutí

informací týkajících se nakládání s odpady pouze tři, což žalobce nepovažuje za dostatečné pro zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

Ve třetím žalobním bodu uvádí žalobce námitky týkající se nepřiměřené výše uložené pokuty.

Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, který shledal jednání žalobce za poměrně závažné, neboť žalobce měl způsobit nekontrolované šíření recyklátu po blízkém i vzdálenějším okolí své provozovny, a to s rizikem možného uvolňování v recyklátu obsažených kovů do krajiny. Žalobce zdůraznil, že ČIŽP neshledala a neprokázala žádné konkrétní škodlivé následky, které by vznikly v přímé souvislosti s vytýkaným jednáním žalobce. Pokud jde o ohrožení životního prostředí, žalobce je přesvědčen, že vzhledem k vlastnostem recyklátu byla závažnost případného ohrožení nulová či jen velmi malá.

Podle názoru žalobce by při stanovení výše pokuty mělo být přihlédnuto k dobré víře žalobce založené na obsahu provozních řádů recyklační linky a skládky. Z provozních řádů žalobce učinil závěr, že po provedení recyklace je oprávněn vzniklý recyklát předávat přímo třetím osobám pro stavební účely nebo jako zásypovou hmotu. Recyklát navíc nebyl určen pro využití na povrchu terénu, nýbrž pod povrchem, proto nebylo nezbytné předávat jej pouze osobám oprávněným k převzetí odpadu dle zákona o odpadech. Podle žalobce by bylo nelogické, kdyby recyklát bylo možné předávat pouze osobám provozujícím zařízení k nakládání s odpady, neboť by to bylo zároveň v rozporu se záměrem zákonodárce, který jednoznačně preferuje využití odpadu před jeho odstraněním.

Žalobce také nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že při stanovení výše pokuty nelze zohlednit skutečnost, že žalobce v návaznosti na ukončení provozu recyklační linky ukončil dodávání recyklátu třetím osobám již dne 10. 7. 2009. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdí, že pokuta má plnit preventivní funkci; jelikož žalobce již vytýkané jednání dobrovolně ukončil, pozbývá preventivní funkce pokuty ve vztahu k tomuto jednání své opodstatnění.

Žalobce zároveň nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že výše pokuty je přiměřená i s ohledem na současnou ekonomickou situaci žalobce. Ačkoli žalovaný správně dovodil, že tato situace není uspokojivá, nevyvodil z této skutečnosti odpovídající závěry. Žalobce informoval žalovaného o tom, že výše disponibilních prostředků žalobce na jeho bankovních účtech činí pouze necelých 2 500 000 Kč, z čehož je zřejmé, že pokuta ve výši 1 500 000 Kč je pro žalobce nepřiměřeně vysoká až likvidační. Z těchto důvodů je pokuta zcela v rozporu s principem přiměřenosti zásahu do základních práv žalobce. Kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné vzhledem k riziku likvidačního účinku nepřiměřeně vysoké pokuty (žalobce k tomu odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02). Žalovaný provedl pouze povrchní zkoumání ekonomické situace žalobce a vyvodil z něj nesprávné závěry o tom, že snížení pokuty do řádu statisíců korun by ztratilo citelný účinek a mohlo by přestat plnit svoji preventivní funkci.

S tím žalobce nesouhlasí a rovněž poukazuje na to, že se žalovaný nijak nevypořádal s námitkou srovnatelnosti pokuty uložené žalobci s pokutami ukládanými v obdobných případech. Uvedené případy v prvoinstančním rozhodnutí jsou popisovány bez bližších souvislostí a nerespektují okolnosti jejich šetření. Z toho důvody je třeba uvedené případy považovat za zkreslující a za nevhodné pro srovnání s posuzovaným případem. Žalovaný

v napadeném rozhodnutí pouze konstatuje, že uložená pokuta nevybočuje z úrovně pokut běžně ukládaných ve stejných či obdobných případech; takové zdůvodnění považuje žalobce za nedostatečné. Vzorovými rozhodnutími uvedenými v prvoinstančním rozhodnutí byly ukládány nižší pokuty než žalobci, a to i v případech, kdy předmětný delikt spočíval v nakládání s nebezpečným odpadem v místech, pro která vůbec nebyl vydán souhlas dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Podle žalobce lze na uvedených případech spíše demonstrovat skutečnost, že pokuta uložená žalobci v předmětném správním řízení je nepřiměřeně vysoká a s ostatními případy nesrovnatelná.

Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby a k jednotlivým námitkám uvedl následující:

- K *námitkám v prvním žalobním bodu*, kdy žalobce namítá nesprávné posouzení povahy recyklátu, poukázal žalovaný na závěr v odůvodnění napadeného rozhodnutí a na definici odpadu obsaženou v ust. § 3 zákona o odpadech, podle něhož je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Úmysl zbavit se movité věci se předpokládá u movité věci, která vzniká u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání jako vedlejší produkt při výrobě nebo přeměně energie, při výrobě nebo nakládání s látkami nebo výrobky atd. Žalovaný upozorňuje na § 3 odst. 5 zákona o odpadech, podle něhož movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, se nestává odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud vzniká jako nedílná součást výroby, její další využití je zajištěno, její další využití je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, a její další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví. Ve smyslu těchto definic žalovaný považuje v daném případě za klíčové, že předmětný materiál - struska - pochází z hutní výroby žalobce. Nejedná se tedy o cílový výrobek zmíněné výrobní činnosti, nýbrž o její vedlejší produkt. Žalobce neměl pro danou movitou věc, kterou lze zařadit do skupiny *Q8 Zůstatky z průmyslových procesů*, již žádné další využití, a proto se jí zbavil předáním pětadvaceti subjektům.

Předmětný materiál nelze podřadit ani pod režim ust. § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Dle žalovaného totiž nelze považovat za splněnou podmínku, podle které není produkt odpadem, pokud je využitelný bez nějakých nepříznivých účinků na životní prostředí či lidské zdraví.

Podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb. 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. Jak dokládají výsledky laboratorních zkoušek, posuzovaný recyklát strusky nevyhověl požadavkům v tabulce 10.1 přílohy č. 10 uvedené vyhlášky ve znaku Cr celk. a ve znacích Cr celk. a V. Jako zcela zásadní žalovaný hodnotí výsledky zkoušek zaznamenané v protokolu ze dne 22. 6. 2009 č. A 1005/29. Dle tohoto protokolu zmíněný materiál v roce, ve kterém docházelo k jeho vytýkanému předávání dalším subjektům, nevyhověl požadavkům stanoveným v tabulce č. 10.1 přílohy č. 10 vyhlášky č. 294/2005 Sb. ve znacích Cr celk. a Cd a současně vodný výluh nevyhověl ekotoxikologickému textu podle tabulky č. 10.2 přílohy č. 10 téže vyhlášky. Žalovaný je toho názoru, že materiál vykazující popsané vlastnosti je třeba jednoznačně považovat za odpad

podle výše uvedených definic a zároveň za odpad, který nelze považovat za bezpečný a nerizikový ve vztahu k životnímu prostředí, a který tak není možné využít pro ukládání na povrchu terénu. Na tom nic nemění ani skutečnost, že se žalobce snaží bagatelizovat výsledky uvedených zkoušek s poukazem na to, že recyklát nevyhověl pouze v jedné ze čtyř zkoumaných oblastí, a to jen o 17 %.

Otázku vyluhovatelnosti recyklátu v kyselém prostředí žalovaný uvedl v rozhodnutí pouze pro doplnění, přičemž vycházel ze znaleckého posudku Ing. Z. Č., znalce v oboru chemie a ochrana životního prostředí. Vyhláška č. 294/2005 Sb. sice požadavek zkoumání odpadu z hlediska tohoto znaku skutečně nestanoví, žalovaný je však přesvědčen, že uvedená skutečnost dostatečně ilustruje ohrožujícího potenciál předmětného materiálu.

Podle § 2 písm. j) vyhlášky č. 294/2005 Sb. se pod pojmem využívání odpadů na povrchu terénu rozumí rekultivace povrchu terénu, vyrovnávání terénních nerovností a jiné úpravy terénu, vytváření uzavíracích vrstev skládky, rekultivace uzavřených skládek, zavážení vytěžených povrchových dolů, lomů a pískoven. Dle zjištění ČIŽP nebyly přebírající osoby informovány o tom, jakým způsobem má být odpad využit. ČIŽP v rámci předmětného správního řízení zjišťovala způsob nakládání s odpadem u části odběratelů, kteří převzali více jak 60 % těchto odpadů, a to s následujícím výsledkem: cca 25 % odpadu bylo použito jako sanační vrstva komunikace, 26 % na opravu lesních cest, více jak 30 % jako zásyp kanalizace a podkladní vrstva komunikace, zbytek potom byl využit do betonové podlahy. Z uvedeného vyplývá, že předmětný materiál byl alespoň zčásti využit tak, že to lze považovat za použití odpadu na povrchu terénu podle § 2 písm. j) vyhlášky.

- *K námitkám ve druhém žalobním bodu*, které se týkají oprávnění osob přebírajících recyklát, žalovaný odmítá argument žalobce, že předávání recyklátu dalším osobám lze posuzovat z hlediska § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Toto ustanovení umožňuje nakládat s odpady i v zařízeních, která nejsou podle zákona určena k nakládání s odpady. Smyslem tohoto ustanovení je zprostit povinností tu kategorii zařízení a provozů, ve kterých sice též dochází k nakládání s odpady, avšak děje se tak formou jejich využívání jako vstupní suroviny. Nakládání s odpadem zde nemá charakter hlavní činnosti a nepředstavuje základní účel existence zařízení, ale je pouze jakousi vedlejší součástí hlavní výrobní náplně provozu. Ačkoli pojem vstupní surovina není v zákoně definován, lze z něj interpretací vyvodit, že se má jednat o odpadní hmotu, resp. látku nacházející se na počátku výrobního technologického procesu, v jehož následném průběhu dochází k její fyzikální nebo chemické přeměně na finální produkt. Takovouto vstupní surovinou však těžko může být recyklovaná struska žalobce, jež byla dále použita pro terénní, rekultivační či stavební práce, neboť v tomto případě do žádného technologického procesu jako surovina nevstupovala. Tato situace by mohla nastat jedině v případě, kdy by odpady byly dále přebírající osobou zpracovávány na nějaký další produkt, k čemuž však dle zjištění nedošlo. Zásadní překážku v podřazení materiálu podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech žalovaný vidí v tom, že materiál nesplnil podmínky vyhlášky č. 294/2005 Sb. Na takový materiál nelze nahlížet jako na odpad splňující požadavky právních předpisů na ochranu životního prostředí, jenž by se mohl stát vstupní surovinou v zařízení určenému k nakládání s odpady.

Podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech je původce odpadů povinen odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí. Z logiky věci je zřejmé, že součástí povinností převést odpady pouze oprávněným osobám je povinnost původce odpadu si oprávněnost osob ověřit. Žalobce v průběhu kontroly ani navazujícího správní řízení nedoložil, že by si splnění podmínky oprávněnosti dotčených osob ověřil. Naopak zjevně tyto osoby uváděl v omyl, když je

nepravdivě informoval o daném materiálu jakožto o výrobku, pro který disponuje příslušným prohlášením o shodě podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. I z této skutečnosti vyplývá, že žalobce předávaný materiál nepojímal jako odpad, a těžko tak lze předpokládat, že by se u těchto osob zabýval otázkou jejich oprávněnosti k převzetí odpadu.

- *K námitkám ve třetím žalobním bodu*, které se týkají přiměřenosti uložené pokuty, uvedl žalovaný, že se neztotožňuje s námitkou žalobce, že závažnost ohrožení životního prostředí byla nízká či nulová. Přestože nebyly v daném případě přímo prokázány žádné nastalé škodlivé následky na životním prostředí či lidském zdraví, i nadále platí, že žalobce svým jednáním zapříčinil nekontrolované šíření předmětného odpadu dané charakteristiky a vlastností po blízkém i vzdálenějším okolí své provozovny, to vše s následkem rizika možného uvolňování v odpadu nadlimitně obsažených kovů do krajiny. Právě nekontrolovanost šíření předmětného odpadu spojená se zvýšeným obsahem některých kovů v něm a také s částečně nevyhovujícími výsledky ekotoxikologického testu činí dané jednání žalobce značně závažným.

Žalovaný odmítá také námitku žalobce ohledně dobré víry vyplývající z obsahu provozního řádu zařízení a na tom nic nemění ani skutečnost, že předávání recyklátu strusky pro stavební účely je umožněno integrovaným povolením, popř. provozním řádem zařízení. V integrovaném povolení i v provozním řádu jsou ustanovení týkající se nakládání s odpadem, avšak žalovaný upozorňuje, že jak integrované povolení, tak i schválený provozní řád představují správní akty vycházející z příslušných právních předpisů a obsah zmíněných správních aktů s nimi nesmí být v rozporu. Žalobce musí dodržovat povinnosti vyplývající z právních předpisů, přičemž se nemůže dovolávat jejich neznalosti. Jestliže tedy zmíněné integrované povolení či provozní řád zařízení připouští možnost použití recyklované strusky pro stavební účely, nelze to vykládat bez souvislosti s právními předpisy jako možnost neomezeného předávání daného odpadu jiným osobám bez ohledu na zjištěné vlastnosti tohoto odpadu. Za této situace též ztrácí opodstatnění námitka žalobce o nerespektování záměru zákonodárce, který preferuje využití odpadu před jeho odstraněním. Nelze totiž uvažovat o využití odpadu pro terénní či jiné obdobné účely, pokud tento odpad nesplňuje předepsané podmínky tohoto využití.

Žalovaný i nadále považuje výši uložené pokuty za přiměřenou z hlediska citelnosti jejího dopadu do majetkové sféry žalobce. Judikatura správních soudů uvádí, že postih subjektu za jeho protiprávní jednání musí být na jedné straně citelný, aby je případně od opakování takového jednání odradil, na druhé straně však nesmí představovat natolik výrazný zásah, aby mu do budoucna znemožnil výkon jeho podnikatelské činnosti, pokud bude dále prováděna v souladu s právními předpisy. Žalovaný je toho názoru, že pokuta 1.500.000,- Kč tyto podmínky splňuje.

Ačkoli současná ekonomická situace žalobce není dle předložených účetních dokladů nijak uspokojivá, žalovaný je toho názoru, že vzhledem k hodnotě zbývajících majetku žalobce i objemu finančních operací, které i nadále žalobce provádí, je uložená pokuta přiměřená. Žalovaný se domnívá, že žalobcem navrhované snížení pokuty do řádu statisiců korun by za daných okolností ztratilo výše zmíněný citelný účinek a mohlo by přestat plnit svoji preventivní funkci už z toho důvodu, že by se žalobci vzhledem k finančním prostředkům obdržným od přebírajících osob za úplatný převod předmětného odpadu, jakož i za náklady ušetřené za řádné předání a odstranění téhož odpadu u oprávněné osoby vlastně vyplátilo. Žalovaný trvá na tom, že výše uložené pokuty vzhledem k závažnosti vytykaného

jednání a k jeho rozsahu nijak nevybočuje z úrovně pokut ukládaných ve stejných či obdobných případech.

U jednání, které se konalo dne 27. května 2015 zástupce žalobce setrval na všech žalobních bodech a zástupce žalovaného navrhl zamítnutí žaloby s poukazem na obsah napadeného rozhodnutí a vyjádření k žalobě. Byly provedeny důkazy předložené žalobcem k prokázání jeho majetkových poměrů.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

K námitkám obsaženým v *prvním žalobním bodu*, v němž žalobce namítá nesprávné posouzení povahy recyklátu, soud předně připomíná, že žalobci byla uložena pokuta podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech. Podle tohoto ustanovení hrozí pokuta až do výše 10.000.000,- Kč podnikající fyzické osobě či právnické osobě za to, že předá odpad osobě, která k převzetí předávaného odpadu není oprávněná podle zákona o odpadech.

Je tedy klíčovou otázkou, zda předmětný předávaný recyklát (struska) měl skutečně povahu odpadu ve smyslu zákona o odpadech.

Podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech (ve znění účinném v době vydání napadeného rozhodnutí) *odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu.* V následujícím odstavci zákon definuje, co znamená zbavování se odpadu: *Ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc, příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů podle tohoto zákona bez ohledu na to, zda se jedná o bezúplatný nebo úplatný převod. Ke zbavování se odpadu dochází i tehdy, odstraní-li movitou věc příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu osoba sama.* Pojem odpad je zákonem vymezen z hlediska nakládání s ním. Je-li movitá věc ve smyslu zákona odpadem, ten kdo s ní nakládá, tak musí činit v souladu se zákonem, a nikoli svévolně.

Zákon v § 3 odst. 5 dále stanoví, že *movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, se nestává odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud:*

- a) vzniká jako nedílná součást výroby,
- b) její další využití je zajištěno,
- c) její další využití je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, a

d) její další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.

Žalovaný se povahou předmětného materiálu zabýval na str. 15 – 16 napadeného rozhodnutí, kde nejprve poukázal na právní úpravu vztahující se k dané věci a poté na základě správního spisu konkretizoval skutková zjištění týkající se předmětného správního deliktu. Konstatoval, že předmětným materiálem byla struska pocházející z hutní výroby žalobce, která nebyla cílovým produktem tohoto výrobního procesu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zařadil předmětný materiál do skupiny *Q8 Zůstatky z průmyslových procesů (např. strusky, destilační zbytky apod.)* uvedené v příloze č. 1 zákona o odpadech. Tento závěr žalobce v žalobě nezpochybňuje. Není ani sporu o tom, že žalobce neměl pro daný materiál využití, a proto se ho zbavil předáním pětadvaceti subjektům (jmenovitě označeným ve výroku prvostupňového rozhodnutí) ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o odpadech.

Soud tedy souhlasí s žalovaným, že předmětný materiál svým charakterem, způsobem vzniku a způsobem dalšího využití naplnil ustanovení § 3 odst. 1a 2 zákona o odpadech.

Stejně tak soud shledává správným závěr, že předmětný materiál nemohl být považován za materiál, který není odpadem, neboť nenaplnil požadavky podle § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Jak plyne ze správního spisu, předmětný materiál nesplnil především podmínku pod písm. d), podle které není odpadem takový vedlejší produkt, jehož využití je možné bez nepříznivých účinků na životní prostředí či lidské zdraví a zároveň je v souladu se zvláštními právními předpisy.

Takovým zvláštním předpisem je v daném případě vyhláška č. 294/2005 Sb., která v § 12 odst. 1 stanoví, že *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.* Z díky tohoto ustanovení plyne, že podmínka nižší koncentrace škodlivin a podmínka vyluhovatelnosti musí být splněny kumulativně. Soud ověřil shodně se správními orgány, že posuzovaný recyklát strusky nevyhověl požadavkům uvedeným v tabulce 10.1 přílohy č. 10 vyhlášky č. 294/2005 Sb. v několika znacích, jak je zaznamenáno v protokolech z laboratorních zkoušek Analytických laboratoří Plzeň a.s. a sice ve znaku Cr celk. (protokol o zkouškách ze dne 16.5.2007 č. A 928/07) a ve znacích Cr celk., Ni a V (protokol o zkouškách ze dne 2.12.2008 č. A 2547/08). Zároveň vodný výluh nevyhověl ekotoxikologickému testu podle tabulky 10.2 přílohy č. 10 vyhlášky (protokol o zkouškách ze dne 22.6.2009 č. A 1005/09). Náзор žalobce, že na základě ekotoxikologického testu došlo k překročení limitu pouze u jedné látky a pouze o 17 %, je bezpředmětný. Možnost využít odpad na povrchu terénu se dle vyhlášky váže na skutečnost, že jsou splněny všechny požadavky pro vodný výluh podle tabulky č. 10.2 přílohy č. 10 vyhlášky, a jakmile je překročen byť jen jediný limit, podmínky § 12 odst. 1 vyhlášky nejsou splněny. Není rozhodným, jakým způsobem bylo zpracování předmětného odpadu popsáno v provozním řádu recyklační linky (bod 4. a 5. provozního řádu), když výše označenými protokoly o zkouškách je jednoznačně prokázána skutečnost, že k překročení limitů dle vyhl. č. 294/2005 Sb. došlo.

Soud v této souvislosti nesouhlasí ani s argumentem žalobce, že § 12 odst. 1 vyhlášky se na daný případ vůbec nepoužije, jelikož předmětný materiál nebyl využit na povrchu terénu, nýbrž pod ním. Využíváním odpadů na povrchu terénu se podle § 2 písm. j) vyhlášky č. 294/2005 Sb. rozumí *rekultivace povrchu terénu, vyrovnávání terénních nerovností a jiné úpravy terénu, vytváření uzavíracích vrstev skládky, rekultivace uzavřených skládek, zavážení*

vytěžených povrchových dolů, lomů, pískoven. Jak je uvedeno již v prvostupňovém rozhodnutí, neoprávněné osoby odpady využily např. jako zásypový a podkladový materiál, na opravu lesních cest či sanaci vrstev určených ke zvýšení únosnosti podloží, sanační vrstvu do komunikací apod., což bylo šetřením ČIŽP v průběhu správního řízení doloženo (informace o naložení s odpadem poskytnuté odběrateli žalobce ze dne 21.12.2010, ze dne 3.1.2011). Z uvedeného vyplývá, že minimálně část odpadu byla použita na rekultivaci povrchu terénu a na vyrovnávání terénních nerovností ve smyslu § 2 písm. j) vyhlášky. Žalobce navíc ničím nedokládá svá tvrzení, že ve skutečnosti se odpad dostal „pod povrch terénu“ a nikoli na povrch terénu, jak uvádí vyhláška. Nadto je zřejmé, že předmětný materiál byl použit na terénní úpravy, a je zcela irelevantní, zda se následně stal spodní vrstvou pod konečnou úrovní terénu, jak žalobce naznačuje.

Vzhledem k těmto skutečnostem soud souhlasí s žalovaným, že předmětný recyklát svými vlastnostmi nevyhověl požadavkům podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb. Jeho použití na povrchu terénu nemůže být považováno za bezpečné a bezrizikové pro životní prostředí či lidské zdraví.

V návaznosti na výše uvedené soud shledává za bezpředmětný rovněž argument žalobce, že daný recyklát je inertní odpad, který nepředstavuje pro životní prostředí žádné závažné ohrožení vzhledem k jeho fyzikálním, chemickým a biologickým vlastnostem. Jakmile je totiž prokázáno, že předmětný materiál nevyhovuje limitům stanoveným zvláštními předpisy, jeho – byť jen potenciální – škodlivost pro životní prostředí lze důvodně předpokládat.

K námitce žalobce, že vyhl. č. 294/2005 Sb. nepředepisuje provádění testu na vyluhovatelnost recyklátu v kyselém prostředí, nýbrž pouze provádění vodných výluhů, soud uvádí, že skutečnost, že ČIŽP na str. 13 rozhodnutí citovala z posudku znalce, který mj. uvedl, že „*Významná vyluhovatelnost chromu a dalších složek z upraveného odpadu (recyklátu strusky) působením slabě kyselého prostředí přitom již byla signalizována výsledky laboratorních zkoušek recyklátu prováděných v rámci jeho periodické kontroly...*“, jen doplňuje skutkové okolnosti dané věci. Navíc, jak lze dovodit z konstantní judikatury Městského soudu „*Skutková podstata správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech nespočívá ve skutečném poškození nebo ohrožení životního prostředí, nýbrž již jen v samotném předání odpadu osobě, která k převzetí předávaného odpadu není oprávněná podle § 12 odst. 3 tohoto zákona, a to pro nedostatek vybavení zařízením k využití či odstranění odpadu. Sankční odpovědnosti se osoba, která odpad předala osobě neoprávněné, nemůže zprostit odkazem na to, že předáním odpadu či jeho následným využitím nedošlo k poškození nebo ohrožení životního prostředí. K míře a závažnosti ohrožení či poškození životního prostředí se přihlíží až při stanovení výše pokuty.*“ (obdobně ve vztahu k § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2009, č. j. 9 Ca 184/2007-28).

Soud tedy uzavírá, že žalovaný při posouzení předmětného recyklátu nepochybil a námitky obsažené v prvním žalobním bodu jsou nedůvodné.

Ve druhém žalobním bodu žalobce namítá nesprávné posouzení oprávněnosti osob, které předmětný odpad přebíraly.

Podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech je povinností původce odpadu, aby odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s právními předpisy, převedl do vlastnictví pouze takové osobě, která je oprávněná k převzetí odpadu podle § 12 odst. 3 zákona, a to buď přímo, nebo prostřednictvím k tomu zřízené právnické osoby.

Podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech *k převzetí odpadu do svého vlastnictví je oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2 nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec.*

Žalobce se domnívá, že předávání recyklátu mělo být posuzováno podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, který stanoví, že *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.*

Soud zde souhlasí s žalovaným, že předmětný odpad nemohl splňovat požadavky stanovené pro vstupní suroviny. Z dikce § 14 odst. 2 zákona o odpadech plyne, že takto využitě mohou být pouze odpady, které jako suroviny vstupují do určitého technologického procesu v nějakém zařízení a v rámci tohoto procesu jsou přeměněny na jiný produkt. Aby tedy bylo možno provozovat jakékoli zařízení v režimu § 14 odst. 2 zákona o odpadech, musí být doloženo splnění podmínky, že odpad má charakter vstupní suroviny, která bude následně zpracována.

Žalobce však v daném případě netvrdí, potažmo ani neprokazuje (nenabízí důkazy k prokázání takové skutečnosti), že by přebírající osoby zařízení v režimu § 14 odst. 2 zákona provozovaly a převzatý materiál dále technologicky zpracovávaly. Ověřené použití strusky jako zásypového nebo podkladového materiálu či sanaci komunikací však za technologickou přeměnu odpadu považovat nelze. Navíc, jak bylo podáno výše, posuzovaný materiál nesplnil podmínky vyhlášky č. 294/2005 Sb., a proto nemůže být považován za odpad, který je v souladu s požadavky právních předpisů na ochranu životního prostředí a lidského zdraví. Žalobce se tedy v daném případě aplikace ust. § 14 odst. 2 zákona o odpadech úspěšně dovolávat nemůže.

K námitce porušení povinnosti uložené správním orgánům v § 3 správního řádu, kdy žalobce vytýká správním orgánům, že dostatečně nedoložili, že všechny přebírající osoby skutečně neměly potřebné oprávnění dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2014, č.j. 2 As 152/2014 – 32, kde soud konstatuje, „že podle § 3 správního řádu, [s]právní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Při tom není vázán jen návrhy účastníků řízení. Správní orgán však není povinen zjišťovat spolehlivě úplný stav věci (všechny skutečnosti, které by mohly s tímto případem souviset), ale postačí, pokud zjistí tolik informací, kolik jich potřebuje pro učinění daného procesního úkonu. Tyto úkony správního orgánu musí být učiněny v souladu s § 2 správního řádu. Musí být tedy učiněny především v souladu se zákonem a musí být ochráněn veřejný zájem. Podle § 52 správního řádu účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“

V návaznosti na výše citovaný rozsudek soud uvádí, že správní orgán neměl povinnost dokládat, že každá jednotlivá přebírající osoba v dané situaci nedisponuje potřebným oprávněním. Z obsahu správního spisu vyplývá, že ČIŽP z žalobcem předloženého seznamu 25 subjektů oslovila ty subjekty, kterým bylo dodáno žalobcem největší množství recyklátu (cca 60%), přičemž je požádala o poskytnutí informací, zda jsou osobami oprávněnými k převzetí odpadu ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech a jakým způsobem bylo s odpadem dále naloženo. Z odpovědí oslovených subjektů (Silnice Nepomuk s.r.o., SBT stavby s.r.o., Vodní stavby Rokycany s.r.o.) však vyplynulo, že žádná z nich oprávněním k převzetí odpadu ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech nedisponuje. Již z těchto zjištění lze uzavřít, že správními orgány byl v tomto směru dostatečně zjištěn skutkový stav, neboť bylo doloženo, že odpad byl převzat do svého vlastnictví právníckými osobami, které nejsou provozovateli zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, ani osobami, které jsou provozovateli zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech.

Soud na tomto místě připomíná, že správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech je správním deliktem s objektivní odpovědností, případné zavinění nemá význam (k tomu např. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. č. j. 3 As 60/2007 – 62). Je tedy plně na osobě předávající, aby se ujistila, že osoba přebírající odpad splňuje podmínky podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Bylo tedy povinností žalobce jednat v rámci jeho objektivní odpovědnosti tak, aby byl schopen (v případném správním řízení o správním deliktu) doložit, že osoby přebírající recyklát mají potřebná oprávnění. Žalobce však žádný důkaz svědčící o splnění této jeho povinnosti správními orgány ani soudy nepředložil.

Pro úplnost soud dodává, že se neshoduje s žalovaným, že určitou konkrétní skutečnost lze prokázat odkazem na internetové stránky, které obsahují veřejné informace. Takto dokazování provádět nelze. V daném případě však soud nepřistoupil z důvodu této procesní vady ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť skutečnosti, na které poukazuje žalovaný, a které měly být zjistitelné z veřejných informací, nemohou mít vliv na rozhodnutí ve věci samé, jak již bylo výše naznačeno. Skutečnost, že správní orgán učinil zjištění ohledně oprávnění k převzetí odpadu ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech pouze u vybraného vzorku přebírajících osob, není vadou indikující nedostatečné zjištění stavu věci, neboť i při tomto zjištění lze uzavřít, že žalobce se dopustil předmětného správního deliktu a žalobce sám k této skutečnosti zvolil obranu spočívající v tvrzení, že k převzetí předmětného odpadu není oprávnění ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech vůbec zapotřebí. Pokud by si byl žalobce jist, že přebírající osoby mají potřebná povolení, měl tuto skutečnost oznámit správnímu orgánu. Pokud se této skutečnosti dovolává nyní, pak takové tvrzení ničím nedokládá a ani z žaloby nikterak nevyplývá, že by taková oprávnění opravdu existovala. Dle soudu nelze úspěšně vytýkat správnímu orgánu, že si v rámci své činnosti neopatřil důkazní prostředky, které ve skutečnosti neexistují. Navíc i prokázání neexistence oprávnění u vybraného vzorku přebírajících osob je dostatečné pro závěr, že došlo k porušení § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Naopak je povinností žalobce v rámci jeho objektivní odpovědnosti za případný správní delikt, aby doložil, že ve skutečnosti osoby přebírající předmětný recyklát mají potřebná oprávnění.

Soud tedy shrnuje, že v daném případě měl žalobce povinnost převést vlastnictví k odpadu na osobu oprávněnou ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech a že správní orgán ani žalovaný nepochybili, když existenci oprávnění ověřovali pouze u vybraných přebírajících osob. Rovněž námitky ve druhém žalobním bodu jsou tudíž nedůvodné.

Ve třetím žalobním bodu žalobce namítá, že výše uložené pokuty je nepřiměřená, neboť nesouhlasí s posouzením deliktního jednání, které správní orgány shledaly poměrně závažným z důvodu nekontrolovaného šíření recyklátu v okolí své provozovny s rizikem možného uvolňování v recyklátu obsažených kovů do krajiny.

Lze konstatovat, že ČIŽP se výši uložené pokuty zabývala na str. 15 rozhodnutí a žalovaný se s námitkami týkajícími se výše pokuty za předmětný správní delikt vypořádal na str. 17 (poslední odstavec) až str. 19 napadeného rozhodnutí. Soud se ztotožňuje s žalovaným, který v daném případě, v souladu se zákonným požadavkem posouzení kritéria závažnosti ohrožení životního prostředí (§ 67 odst. 2 zákona o odpadech), shledal jednání žalobce poměrně závažným, přičemž objasnil na straně 18 rozhodnutí důvody, které jej k tomuto závěru vedly a na něž soud pro stručnost odkazuje. Právě rozsah (jednalo se o cca 10 407 tun odpadu) a způsob deliktního jednání (žalobce uváděl odběratele v omyl o daném materiálu viz text uvedený na faktuře ze dne 2.6.2009 „Ujišťujeme Vás o tom, že na výše uvedené výrobky /struskové kamenivo/ je vydáno prohlášení o shodě“) jsou aspekty, které při posouzení kritéria závažnosti byly správními orgány správně vzaty ve zřetel. Sama skutečnost, že ČIŽP neshledala žádné konkrétní škodlivé následky, které by vznikly v přímé souvislosti s vytýkaným jednáním žalobce, je irelevantní, a to s ohledem na prokázané, byť i potenciální ohrožení životního prostředí.

V prvním odstavci na str. 18 napadeného rozhodnutí se žalovaný vypořádal s námitkou, že při stanovení výše pokuty mělo být přihlédnuto k dobré víře žalobce založené na obsahu provozních řádů recyklační linky a skládky. Správní úvaha žalovaného vyústila v závěr, že obsah obou provozních řádů nelze vykládat bez souvislosti s právními předpisy (konkrétně se zákonem o odpadech či vyhl. č. 294/2005 Sb.) a žalobce se nemůže dovolávat jejich neznalosti. Soud se s takovou úvahou ztotožňuje a dodává, že povinnost dodržovat veřejnoprávní normy platí pro všechny jejich adresáty.

Lichou je i námitka žalobce, podle níž by bylo v rozporu se záměrem zákonodárce, který jednoznačně preferuje využití odpadu před jeho odstraněním, předávat recyklát v daném případě pouze osobám provozujícím zařízení k nakládání s odpady. Úspěšnou nemůže být obrana žalobce spočívající toliko v poukazu na obecný princip dané právní úpravy. Obecné principy při jejich aplikaci je třeba vždy vztáhnout na konkrétní skutkové okolnosti dané věci a z těch vyplývá (jak již bylo podáno výše), že žalobce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu správního deliktu.

Ani nesouhlas žalobce s žalovaným, že při stanovení výše pokuty nelze zohlednit skutečnost, že žalobce v návaznosti na ukončení provozu recyklační linky ukončil dodávání recyklátu třetím osobám již 10. 7. 2009, neshledal soud úspěšným. Je tomu tak nejen proto, že spáchaný správní delikt byl posuzován a hodnocen z hlediska určitých nastalých skutečností (tedy těch, které se již staly), ale i proto, že změna předmětu činnosti, která perspektivně dává předpoklad pro neopakování předmětného správního deliktu, nemůže ve svém důsledku znamenat, že je proto třeba uložit pokutu v nižší výši či od ní upustit.

K poukazu žalobce, že pokuta nemůže již v daném případě plnit preventivní funkci, soud uvádí, že naopak, pokud by správní orgán snížil či upustil od uložení pokuty jen z tohoto důvodu, že žalobce již vytýkané jednání dobrovolně ukončil, pak by preventivní funkce pokuty byla zcela potlačena a bylo by možno důvodně očekávat, že pokud by se žalobce v budoucnosti znovu dopustil téhož deliktu, znovu by se při dobrovolném ukončení takového jednání mohl dovolávat s ohledem na správní praxi buď beztrestnosti, či opětovného snížení sankce, což s ohledem na cíle zákonné úpravy sankcí není žádoucí. Soud k žalobcově námitce

dále uvádí, že – na rozdíl od žalobce – pokládá za žádoucí, aby se výše sankce projevila v majetkové sféře delikventa s účinky individuální, ale i generální prevence. Postih v podobě trestu v sankčním řízení musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený.

Žalobce dále nesouhlasí s posouzením výše pokuty s ohledem na ekonomickou situaci žalobce.

Soud konstatuje, že žalovaný se posouzením ekonomické situace zabýval na str. 19 napadeného rozhodnutí, kde správně dovodil, že i když situace žalobce není uspokojivá, vzhledem k hodnotě zbývajících majetku i objemu finančních operací, které nadále provádí (např. úhrada nájemného za ukládání odpadu na předmětných pozemcích, která se rovněž každoročně pohybuje v řádu milionů) lze seznat pokutu přiměřenou. Žalovaný uvedl rovněž, že účastníkem navrhované snížení pokuty do řádu statisíců korun by v daném případě nemělo takový účinek, aby účastníka odradilo od protiprávního jednání, a to s ohledem k finančním prostředkům obdržným od přebírajících osob za úplatný převod předmětného odpadu, jakož i náklady ušetřené za řádné předání a odstranění téhož odpadu. Soud se s uvedeným shoduje a dodává, že ověřil, že součástí správního spisu je i úřední záznam ze dne 6.5.2011 (č.j. ČIŽP/43/OOH/1015693.011/11/ZLM), z něhož vyplývá, že ČIŽP ověřovala existenci skládek v blízkém okolí žalobce v souvislosti s možností převzetí předmětného recyklátu a jak uvedla již na str. 15 rozhodnutí „*Účastník si za 1 t struskového kameniva frakce 32-90 mm v r. 2009 účtoval 89 Kč bez DPH, tj. 108 Kč s DPH; pouze v r. 2009 tedy za prodaný odpad utřžil více jak jeden milion Kč. ČIŽP kontaktovala tři zařízení k odstraňování odpadů, která se nacházejí v těsné blízkosti Hrádku u Rokycan, za účelem zjištění cen za odstranění těchto odpadů. Nejpriznivěji by odpady odstranila skládka Vysoká (vzdálenost 30 km), a to za 450 Kč/t (bez DPH) odpadu. V případě, že nebudou zohledněny náklady na dopravu spojenou s odstraněním odpadu, lze konstatovat, že účastník řízení prodejem odpadu nejen, že získal více jak milion Kč, ale rovněž ušetřil více jak 5,5 milionu Kč za legální odstranění tohoto odpadu.*“

Soud se neztotožňuje s žalobcem, že uložená pokuta ve výši 1 500 000 Kč představovala pro žalobce riziko s likvidačním účinkem, neboť nejenže žalobce připustil, že disponuje finančními prostředky na jeho bankovních účtech cca ve výši 2 500 000 Kč, ale je zřejmé, že existují ekonomické nástroje, které jsou adekvátně využitelné právě pro odvrácení akutní, ale i dlouhodobě nepříznivé ekonomické situace žalobce, v níž se nachází. Využití možnosti splátkového kalendáře je nepochybně způsobilé zmírnit citelnost zásahu do majetkové sféry žalobce uložením sankce za předmětný správní delikt.

Lze souhlasit s žalobcem, že žalovaný se s námitkou srovnatelnosti pokut, které uvedl prvostupňový orgán ve svém rozhodnutí na str. 18 – 21, řádně nevypořádal, neboť dospěl toliko k obecnému závěru, že uložená pokuta nevybočuje z úrovně pokut běžně ukládaných ve stejných či obdobných případech. Ve vztahu k této námitce soud ověřil, že žalobce vytýkal v odvolání, že uvedené pokuty ukládané v obdobných případech jsou popsány bez bližších souvislostí a nerespektují okolnosti jejich šetření, z čehož dovodil nevhodnost pro srovnání s posuzovaným případem.

Po posouzení výše uvedené odvolací námitky soud nepřikročil ani z tohoto důvodu ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť má za to, že namítaná skutečnost nemohla mít vliv na rozhodnutí ve věci samé, a to z těchto důvodů:

Lze konstatovat, že prvostupňový orgán na závěr svého rozhodnutí uvedl příkladmo jiná rozhodnutí, a to s výslovně uvedenou uvozovací větou, že „*Uváděné případy jsou*

popisovány bez širších souvislostí a nerespektují okolnosti jejich šetření.“, následně ČIŽP popsala jednotlivé případy tak, že uvedla vždy označení delikventa, výši uložené pokuty, skutkový popis spáchaného správního deliktu včetně uvedení ustanovení zákona o odpadech, které bylo delikventem porušeno, a eventuelně i údaj, kdy rozhodnutí nabylo právní moci.

Soud dospěl po posouzení uvedených údajů k dílčímu závěru, že uvedené údaje jsou z hlediska posouzení srovnatelnosti výše uložených pokut dostatečné, avšak toliko ve vztahu ke konkrétně spáchanému správnímu deliktu, nebo-li lze jimi demonstrovat pouze výši ukládaných pokut za konkrétní spáchané správní delikty. Právě proto, že prvoinstanční orgán sám uvedl, že uváděná rozhodnutí jsou popisována bez širších souvislostí a nerespektují okolnosti jejich šetření, je zřejmé, že i prvostupňový orgán při uvedení těchto „příkladů“ si musel být vědom skutečnosti, že nemohou být „vodítkem“ pro stanovení výše pokuty, nýbrž je třeba vzít v potaz vždy širší souvislosti a respektovat okolnosti šetření konkrétní věci, což v daném případě učinil.

Soud se neztotožňuje s žalobcem, že uvedenými rozhodnutími byly ukládány nižší pokuty než žalobci. Z rozhodnutí vyplývá, že v rozhodnutích byly uloženy pokuty ve výši 2 200 000 Kč, 1 200 000 Kč, 1 000 000 Kč, 5 050 000 Kč, 1 000 000 Kč, 5 000 000 Kč, 1 500 000 Kč, 10 000 000 Kč, 2 000 000 Kč; v rozhodnutích tedy bylo uloženo 5 pokut vyšších, 1 pokuta ve stejné výši a 3 pokuty nižší. Z uvedeného vyplývá, že pokuty jsou ukládány v rozpětí spíše převyšujícím výši pokuty uložené v daném případě. Je zcela pochopitelné, že výše každé pokuty se odvíjí od konkrétních širších souvislostí každého případu a správním orgánem uváděný „vzorek rozhodnutí“ svědčí jen názorně o skutečnosti, jakým způsobem rozhodovaly správní orgány při porušení zákona o odpadech v obdobných případech.

Soud uzavírá, že při stanovení výše pokuty postupovaly správní orgány obou stupňů v souladu se zákonem, soud neshledal jejich pochybení při hodnocení kritérií pro uložení sankce. Z odůvodnění výše uložené sankce je patrné, jakými úvahami byly správní orgány obou stupňů vedeny, objasnily, že se jednalo o porušování povinností při nakládání s nebezpečnými odpady a že došlo k ohrožení životního prostředí, přičemž zohledněno bylo i to, jakým způsobem žalobce naložil s předmětným recyklátem. Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je zřejmé, že reagovaly na konkrétní skutkové okolnosti posuzované věci. Správní spis obsahuje dostatek důkazních prostředků, které umožnily správním orgánům dospět k závěrům uvedeným v napadených rozhodnutích. Soud rovněž nemá pochyb o porušení povinností stanovené v ust. § 16 odst. 1 c) zákona o odpadech žalobcem, neboť závěry učiněné správními orgány jsou jednoznačně podpořeny celým obsahem správního spisu a to včetně znaleckých posudků, ale i místním šetřením, listinami předloženými žalobcem, fotografiemi.

Jelikož žalobce navrhl v žalobě, aby soud výši uložené pokuty za správní delikt snížil na částku 200 000 Kč, zabýval se soud i tím, zda je namístě v daném případě nahradit správní uvážení správního orgánu užitím moderačního práva soudu.

Jak již judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19.12.2013, sp.zn.: 2 As 130/2012-20 „... ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení

zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volné uvážení zneužil; soud je oprávněn též posoudit, zda správním orgánem ustanovený rozhodný skutkový stav věci byl opatřen zákonným způsobem, případně zda není v logickém rozporu s výstupy provedené diskrece. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty (byť uložené v rámci zákona). Užitím moderačního práva soud především fakticky aprobejuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí (jeho části) pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004 - 82).“

Obsah pojmu „likvidační pokuta“ definoval v usnesení ze dne 20. dubna 2010, č.j. 1 As 9/2008-133 (pod bodem 27. na listu č. 140 usnesení) rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak, že „Likvidační pokutou“ je sankce, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila 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 daném případě se soud ztotožnil se závěry správních orgánů o naplnění skutkové podstaty spáchaného deliktu i o závažnosti způsobu jeho spáchání. Žalobce k doložení svých majetkových poměrů pro své tvrzení, že výše uložené pokuty je z tohoto pohledu zjevně nepřiměřená, předložil soudu „předběžný“ výkaz zisku a ztráty ke dni 31.12.2014, „předběžnou“ rozvahu ke dni 31.12.2014, výpis z katastru nemovitostí týkající se žalobce prokazující stav evidovaný k datu 14.1.2015, přehled účetních hodnot podle účtů, přehled závazků, pohledávek a majetku žalobce, výpisy z bankovních účtů a exekuční příkaz ze dne 16.4.2014, č.j. 024 EX 788/09-112.

Z předložených listin vyplývá, že likvidita společnosti je nízká; krátkodobé závazky jsou ve výši 672 milionů Kč, zatímco oběžná aktiva jsou evidovány pouze ve výši 137 milionů Kč. Výše peněžních prostředků na účtu činí 3 625 000 Kč. Dlouhodobý nemovitý majetek je zatížen zástavním právem. Obrat společnosti je relativně vysoký; tržby a ostatní výnosy (7 mil. + 39 mil. + 1,5 mil. + 0,6 mil.) činí cca 48 milionů Kč. Výsledek hospodaření před zdaněním za rok 2014 je uváděn ve výši -9 550 000 Kč. Pozoruhodnou je kumulovaná ztráta z minulých let, která činí -1 439 916 000 Kč.

Městský soud v Praze dospěl v daném případě k závěru, že uložená pokuta ve výši 1 500 000 Kč není pokutou zjevně nepřiměřenou, nýbrž její výše odpovídá danému porušení zákona i zákonnému rozpětí stanovenému v ust. § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech v rozmezí od 0 Kč do 10 000 000 Kč. Pokuta byla uložena v dolní polovině sazby. Soud dodává, že již v odůvodnění na straně 12 a násl. rozsudku uvedl, z jakého důvodu shledal posouzení výše sankce adekvátní danému porušení povinností žalobcem.

Soud se neshoduje s žalobcem ani v jeho tvrzení, že výše uložené pokuty je s ohledem na jeho majetkové poměry zjevně nepřiměřená. V daném případě se jedná o výjimečnou situaci, jejíž specifikum spočívá v tom, že na jedné straně je spáchán závažný správní delikt,

kdy z okolností případu nadto vyplývá, že žalobce za úplatný převod předmětného odpadu obdržel finanční prostředky, zatímco sám ušetřil náklady za řádné předání a odstranění téhož odpadu, na druhé straně však žalobce předloženými důkazními prostředky prokázal, že jeho majetkové poměry nejsou příznivé, neboť do jeho ekonomické situace se dlouhodobě promítá zejména kumulovaná ztráta z minulých let, která činí -1 439 916 000 Kč.

Za této situace dospěl soud k závěru, že předmětná pokuta není v takové výši, aby byla způsobilá sama o sobě přivodit platební neschopnost žalobce. Pokud byla společnost i v minulosti schopná přežívat s tak obrovskou ztrátou, nemůže být předmětná pokuta tím určujícím důvodem, pro který by se společnost dostala do platební neschopnosti nebo společnost byla nucena ukončit podnikatelskou činnost. Jak již bylo soudem uvedeno výše, existují ekonomické nástroje, které jsou adekvátně využitelné právě pro odvrácení akutní, ale i dlouhodobě nepříznivé ekonomické situace žalobce, v níž se nachází. Využití možnosti splátkového kalendáře je nepochybně způsobilé zmírnit citelnost zásahu do majetkové sféry žalobce uložením sankce za předmětný správní delikt.

Soud uzavírá, 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.*“.

Soud proto neshledal důvod pro moderaci uložené pokuty ve smyslu ust. § 78 odst. 2 s.ř.s.

Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, jenž v řízení nebyl úspěšný, nemá na náhradu nákladů řízení právo. To by náleželo úspěšnému žalovanému, soud však z obsahu spisu nezjistil, že by jí náklady řízení nad rámec běžných výdajů vznikly, ostatně žalovaný žádné své náklady ani neuplatňoval.

P o u č e n í : 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 nejbližší 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 27. května 2015

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.