



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: A. Z., IČO: ...
sídlem X

zastoupeného advokátem JUDr. Vladimírem Davidem
sídlem Mírové náměstí 48, Louny

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2018, č. j. MZP/2018/530/1849

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou postoupenou zdejšímu soudu Krajským soudem v Ústí nad Labem domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ústí nad Labem (dále jen „**ČIŽP**“), ze dne 22. 10. 2018, č. j. ČIŽP/44/2018/7743 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých souvisejících zákonů, ve

znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o odpadech**“), neboť se dopustil porušení povinností podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech spočívající v tom, že minimálně v období 07/2017 – 10/2017 ukládal na pozemku p.č. X v k.ú. X (dále též „**předmětný pozemek**“), jehož je vlastníkem a který nebyl v předmětné době zařízením určeným k ukládání odpadů, odpady v podobě betonu, cihel, střešních tašek, keramických výrobků a jejich směsí, výkopové zeminy a kamení, a to v minimálním množství 100 tun za účelem dopravního napojení na své pozemky a zařízení k využívání odpadů na povrchu CZU01201 v místě zřízeného hospodářského sjezdu k silnici č. III/2501 (výrok I.)

3. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí byla žalobci podle § 66 odst. 8 písm. e) zákona o odpadech za uvedené jednání uložena pokuta ve výši 200 000 Kč; výrokem III. pak povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

4. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení a jemu předcházející kontroly. Připomněl, že ČIŽP provedla šetření na předmětném pozemku již dne 31. 7. 2017, v rámci kterého bylo zjištěno, že v souvislosti se zřízením nového sjezdu dochází k vyklápění odpadu na předmětný pozemek, na němž však není povoleno nakládání s odpady. Na místě měl být zjištěn odpad jako zemina, stavební suť, střešní tašky o značném objemu. Dne 31. 8. 2017 provedla ČIŽP neohlášenou kontrolu, v rámci níž bylo zjištěno navážení dalšího odpadu od předchozího šetření; dle závěrů této kontroly pak předmětný pozemek „*nenavazuje nejen katastrálně, ani terénním profilem na povolené zařízení*“. Z provedené kontroly byl téhož dne vyhotoven kontrolní protokol, proti kterému žalobce podal námitky. Následně ve věci došlo dne 28. 8. 2018 k zahájení přestupkového řízení, jež vyústilo ve vydání prvostupňového rozhodnutí.
5. K odvolání žalobce pak žalovaný nejprve uvedl, že postup ČIŽP byl v souladu se zákonem. Tento závěr pak blíže rozvedl tím způsobem, že vytýkané jednání vyplývá z obsahu správního spisu. Podotknul, že to byl sám žalobce, kdo již při kontrole dne 31. 8. 2017 specifikoval množství navezeného odpadu ve výši 100 tun; sama ČIŽP přitom odhadovala, že se ve skutečnosti jedná o 1/4 či 1/5 celkového množství odpadu, který byl využit k terénním úpravám v podobě zaplnění jámy po těžbě šterkopísku a propojení sjezdu s polní cestou, a to navíc bez povolení stavebního úřadu. Žalovaný dále poukázal na to, že žalobce si jako provozovatel zařízení ke zpracování odpadů požádal o změnu souhlasu k provozu tohoto zařízení týkající se změny příjezdové cesty, avšak o souhlas k provozování zařízení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech si nepožádal a neučinil tak žádné kroky k nápravě protiprávního stavu.
6. K výši uložené sankce pak žalovaný především konstatoval, že žalobce v průběhu správního řízení nepředložil žádné doklady, ze kterých by bylo patrné, že by pro něj byla výše pokuty likvidační. Žalovaný tak neshledal důvod výši uložené pokuty měnit, přičemž vzhledem k dlouhodobé nezákonné činnosti se mu tato pokuta jevila jako přiměřená. Žalovaný dále doplnil, že míra ohrožení životního prostředí, jakož i závažnost přestupku je hodnocena jako vysoká především vzhledem k množství odpadů, s nimiž žalobce na předmětném pozemku nakládal bez potřebného souhlasu a zcela vědomě. Vzhledem k absenci jakýchkoliv dokladů k navezeným odpadům nelze přitom vyloučit, že došlo k poškození životního prostředí.

III. Obsah žaloby

7. Žalobce v podané žalobě nejprve stručně shrnul dosavadní průběh správního řízení a závěry jak prvostupňového, tak napadeného rozhodnutí. Zmínil také, že napadené rozhodnutí bylo

v rozporu s § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) doručeno žalobci namísto jeho zástupce.

8. Následně pod **prvním žalobním bodem** žalobce namítl, že nesouhlasí se závěrem o porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech a že tento závěr neodpovídá provedeným důkazům. Pokud jde o závěr, že žalobce měl na předmětný pozemek navézt 100 tun odpadu, tento dle žalobce zřejmě vycházel z jeho vyjádření ze dne 3. 9. 2017, v němž bylo konstatováno, že navezený materiál na hospodářský vjezd je směsí výkopové zeminy a písku o tomto celkovém množství. S tím ovšem nekoresponduje závěr ČIŽP, která uvedla, že žalobce měl na předmětný pozemek navézt právě toto množství odpadu. K tomu žalobce dále namítl, že uváděný odpad na předmětný pozemek nenavážel, pouze zajistil dispozici se zeminou obsahující i stavební odpad, aby byl náležitě zhutněn nájezd na pozemek. Žalobce tak s odpady neoprávněně nenakládal, pouze přesunul část zeminy z jedné části pozemku na jinou jeho část k zajištění terénních úprav povolených příslušnými orgány.
9. Jako **druhý žalobní bod** lze pak identifikovat soubor námitek vztahujících se k výši uložené pokuty. V první řadě nebyly podle žalobce zohledněny okolnosti, za nichž k manipulaci se zeminou došlo a jaký dopad měla tato manipulace na životní prostředí; zvláště, když žalobce od počátku zdůrazňoval, že nebyl původcem daného odpadu a že předmětný pozemek byl po značně dlouhou dobu ponechán vlastnímu osudu a využíván jako nelegální skládka občany i dalšími subjekty. V této souvislosti žalobce zdůraznil, že v průběhu řízení nebylo vůbec zjištěno, že by se jednalo o nebezpečný odpad způsobilý ohrozit životní prostředí. Nelze tak podle něj hovořit o společenské nebezpečnosti jeho jednání.
10. V souvislosti s výši pokuty pak žalobce dále namítl, že ta fakticky znamená likvidaci jeho podnikatelských aktivit. ČIŽP podle žalobce nepostupovala v souladu s § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“), přičemž žalovaný pak k této námitce nepřihlédl. Žalobce dokonce posuzoval jako právnickou osobu, ačkoli žalobce je podnikající fyzickou osobou. Na rozdíl od kapitálových společností žalobce za své závazky odpovídá celým majetkem – uložená sankce tak dopadá na ekonomické poměry celé jeho rodiny. V takovém případě nemůže obstát argumentace, že žalobce nepředložil žádné doklady, z nichž by likvidační dopad pokuty vyplýval. Odůvodnění druhu a výměry trestu je dle žalobce nezákonné konečně i proto, že ČIŽP výši pokuty odůvodnila i skutečností, že žalobce neměl na terénní úpravy vydáno stavební povolení, což však s daným přestupkovým řízením nesouvisí.

IV. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve připustil, že napadené rozhodnutí bylo nesprávně doručeno přímo žalobci, nikoli jeho zástupci, tento nedostatek byl však odstraněn tím, že došlo k řádnému doručení rozhodnutí zástupci dne 25. 2. 2019. Za situace, kdy právní zástupce žalobce podal žalobu proti rozhodnutí žalovaného dne 9. 2. 2019, je zřejmé, že se s obsahem rozhodnutí žalovaného seznámil. Vytýkaná vada tak neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. K vlastním žalobním námitkám pak uvedl následující.
12. K **prvnímu žalobnímu bodu** zdůraznil, že žalobce sám ve vyjádření ze dne 3. 9. 2017 uvedl, že na předmětný pozemek bylo navezeno 100 tun směsi výkopové zeminy a písku. Jak je přitom patrné i z pořízené fotodokumentace ČIŽP, jde o směs betonu, stavební suti, střešních tašek, výkopové zeminy a kamení, což znamená, že se dle vyhlášky č. 93/2016 Sb., o katalogu odpadů, jedná o odpady. Doklady o množství navezených odpadů na předmětný pozemek žalobce ČIŽP nepředložil, i když byl k tomuto vyzván a jako provozovatel zařízení dle

zákona o odpadech má povinnost vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi.

13. K námitkám týkajícím se výše uložené pokuty (**druhý žalobní bod**) pak žalovaný obdobně jako již v napadeném rozhodnutí konstatoval, že v rámci správního řízení nebyly předloženy jakékoli doklady, z kterých by bylo patrné, že by uložená sankce byla pro žalobce likvidační. Ignorace požadavků zákona vedla ČIŽP k uložení sankce, která je vzhledem k opakované nezákonné činnosti přiměřená a pohybuje se v mezích stanovených zákonem o odpadech (žalobce byl již v minulosti za porušování zákona o odpadech pravomocně sankcionován). K námitce žalobce, že se nejednalo o nebezpečný odpad, žalovaný dodal, že i v případě odpadů kategorie ostatní, jsou-li tyto využívány na povrchu terénu, je nutné před jejich uložením na povrchu terénu ověřit, zdali splňují požadavky

vyplývající z vyhlášky č. 294/2005 Sb., zejména přílohy č. 10, k čemuž v daném případě nedošlo. Námitka, podle níž žalobce není původcem odpadů, pak dle žalovaného není pro věc relevantní, neboť předmětná sankce byla uložena za to, že s odpady bylo nakládáno na místě, které nebylo k nakládání s odpady určeno.

14. Žalovaný dále připustil, že žalobce na jednom místě napadeného rozhodnutí označil za právnickou osobu, nicméně chtěl pouze uvést, že jde o osobu oprávněnou k podnikání v oblasti nakládání s odpady, přičemž tento omyl nemohl jeho úsudek ohledně výše pokuty ovlivnit. Stran námitky spočívající v absenci povolení terénních úprav dle stavebního zákona pak žalovaný uvedl, že tuto úvahu provedl v návaznosti na ustanovení § 14 odst. 2 zákona o odpadech, tj. zdali by ukládání stavebních odpadů mohlo spadat pod toto ustanovení zákona.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

15. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
16. O žalobě soud rozhodl bez nařízení ústního jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (souhlas žalovaného byl presumován). Soud také neshledal potřebu provádět dokazování, když žalobce ani žádné důkazní návrhy nad rámec správního spisu nevznášel.
17. Jádrem sporu mezi účastníky řízení v předmětné věci je především otázka řádně zjištěného skutkového stavu věci a jeho právního posouzení, pokud jde o závěr o neoprávněném nakládání s odpady. Druhou klíčovou otázkou je pak posouzení odůvodnění výše pokuty a jejích tvrzených likvidačních dopadů.
18. Soud však nejprve k výtce ohledně doručování napadeného rozhodnutí, kterou žalobce zřejmě neformuloval přímo jako žalobní námitku, pro pořádek konstatuje, že žalovaný skutečně pochybil, pokud napadené rozhodnutí doručoval přímo žalobci namísto jeho zástupci (§ 34 odst. 2 správního řádu). Tato skutečnost nicméně nemá žádný vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí a ani na otázku včasnosti žaloby. Žalovaný ostatně tento nedostatek odstranil a následně i veřejnou vyhláškou informoval o opravě chybného vyznačení právní moci z 21. 12. 2018 na 25. 2. 2019, kdy bylo napadené rozhodnutí doručeno zástupci žalobce.

19. Následně tedy soud přistoupil k posouzení námitek **prvního žalobního bodu**. Žalobce zde zpochybnil závěr správních orgánů, že na předmětný pozemek navezl 100 tun odpadu, a zdůraznil, že odpad na předmětný pozemek vůbec nenavážel, pouze v rámci tohoto pozemku umožnil dispozici se zeminou – s odpadem tak neoprávněně nenakládal.
20. Podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech platilo, že pokud zákon nestanoví 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 poškozováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy.“ Zařízením se v souladu s § 4 odst. 1 písm. f) téhož zákona rozumělo „technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby“.
21. V ustanovení § 66 odst. 4 písm. b) pak zákon o odpadech stanovil, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, pokud „nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno“. Pro naplnění citované skutkové podstaty přestupku je tedy podstatné, zda došlo k neoprávněnému nakládání s odpadem v zařízení (na místě), které k tomu není určeno.
22. V této souvislosti je ovšem nutné zdůraznit, že nakládáním s odpady se rozumí nejen jeho shromažďování a sběr, ale i skladování, úprava, využití a odstranění [§ 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech]. Je přitom zcela bez významu, kdo je (byl) vlastníkem uloženého odpadu či kdo jej na místo navezl, ale relevantní je jen to, kdo s ním v předestřené smyslu nakládá (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2019, č. j. 5 A 147/2016 - 52, ve spojení s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2020, č. j. 4 As 473/2019 - 30).
23. Se zřetelem k výše uvedenému nemá zdejší soud závěrům obou správních orgánů co vytknout, považuje je za správné a dostatečně skutkově podložené. Soud připomíná, že prvotní informace o případu, s žádostí o prošetření, přišla dle správního spisu od odboru rozvoje města Postoloprty dne 11. 7. 2017. Již v této žádosti bylo vysvětleno, že žalobci bylo rozhodnutím Městského úřadu Louny ze dne 10. 4. 2017, č. j. MULNCJ 36647/2017, povoleno zřízení nového připojení (hospodářského vjezdu), nicméně tento vjezd na předmětný pozemek svým profilem nenavazuje na povolené zařízení žalobce ke zpracování odpadu na pozemcích par. č. X, X, X, X, X, X (rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 13. 9. 2016, č. j. 2450/ZPZ/2016/PZ-2836). Město Postoloprty dále uvedlo, že popsané skutečnosti vedou k tomu, že z nově zřízeného sjezdu je vyklápěn skládkový materiál do rokle na předmětném pozemku.
24. V návaznosti na to pak následovala místní šetření ČIŽP ve dnech 31. 7. a 7. 8. 2017, jejichž výsledky byly shrnuty v záznamech o úkonech předcházejících kontrole, a dále pak vlastní kontrola dne 31. 8. 2017. Soud zde poukazuje především na fotodokumentaci a videozáznamy pořízené pracovníky ČIŽP při prvních dvou šetřeních, které jsou součástí správního spisu. Z těchto podkladů je totiž zřejmé, že se na předmětném pozemku nachází značné množství odpadu (stavební suti), který je navezen či soustředěn u nově zřízeného vjezdu ze silnice. Součástí odpadu jsou kusy betonu, cihel a dalších stavebních materiálů. Znázorněné hromady odpadu na fotografiích a videu přitom podle přesvědčení soudu odpovídají závěru správních orgánů, že odpad byl na předmětný pozemek navezen, a to za účelem terénních úprav spočívajících ve zřízení příjezdové cesty k nedalekému povolenému zařízení žalobce (propojení sjezdu ze silnice a polní cesty vyrovnáním terénního profilu).
25. Byl to ostatně sám žalobce, kdo opakovaně hovořil o *navážce odpadu* a zamýšlených terénních úpravách a kdo vysvětloval, že terénní úpravy na předmětném pozemku jsem zapříčiněny potřebou zřízení nové příjezdové cesty (vyjádření ke kontrolnímu protokolu ze

dne 3. 9. 2017, emailová zpráva ze dne 6. 6. 2018 či námitky proti zahájení přestupkového řízení ze dne 5. 9. 2018). V podáních ze dne 3. 9. 2017 a ze dne 6. 6. 2018 pak žalobce hovořil přímo o navezení přibližně 100 (90) tun odpadu. Jakkoli lze připustit, že z vyjádření ze dne 3. 9. 2017, v němž žalobce uvedl, že „*Navezený materiál na hospodářský sjezd je směs výkopové zeminy a písku o celkovém množství 100tun*“, by bylo možné dovozovat, že žalobce hovořil jen o materiálu na samotný hospodářský sjezd a nikoli o předmětném odpadu – stavební sutí na další terénní úpravy (pokračování příjezdové cesty), v emailové zprávě pracovníci ČIŽP bylo jednoznačně uvedeno, že na zpevnění sjezdu a cesty bylo převezeno cca 90 tun deponovaného odpadu (o navážce odpadu hovořil i v námitkách ze dne 5. 9. 2018). ČIŽP tak podle soudu zcela oprávněně vycházela i z vlastních sdělení žalobce, k samotnému množství odpadu pak výslovně uvedla, že se jedná *minimálně* o 100 tun. Jak totiž připomněl již žalovaný, ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí dovozovala, že odpadů je přibližně 4x či 5x více. ČIŽP se tak ve prospěch žalobce přiklonila k minimálnímu a z pohledu vyjádření žalobce fakticky nespornému množství odpadu. Tyto skutkové závěry soud vnímá jako srozumitelné a dostatečně podložené, když ani z obrazových záznamů rozhodně nevyplývá, že by snad tohoto odpadu mělo být méně.

26. Vycházejí z výše řečeného proto soud úplně nerozumí žalobní námitce, v níž žalobce bez bližšího vysvětlení namítá, že žádný odpad na předmětný pozemek nenavážel a že jen v rámci tohoto pozemku umožnil *dispozici se zeminou*. Vzhledem k tomu, že se na obrazových záznamech nachází samotný odpad a mimo něj jen zachovalá vegetace, není soudu zřejmé, o jakou dispozici se zeminou se mohlo jednat, zejména odkud kam měla být podle žalobce taková zemina (snad buldozerem?) přemístěna. Nehledě na to, že stavební suť na těchto záznamech rozhodně nelze označit pouze za zeminu, ale zcela zjevně za stavební odpad, k čemuž se už dostatečně vyjádřily oba správní orgány, které připomněly i to, že žalobce k tomuto odpadu nepředložil žádné doklady. Na tyto závěry pak soud pro stručnost odkazuje. K předmětné námitce pak dále podotýká, že žaloba je v této části značně nekonkrétní a těžko uchopitelná. Upozorňuje také, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel.
27. Soud proto již jen v obecné rovině a na okraj dodává, že i kdyby se snad jednalo o odpad, který se již dříve na předmětném pozemku pod vrstvou terénu nacházel (což lze s ohledem na shora řečené vnímat jako vyloučené), tak i v takovém případě by byl žalobce povinen k jeho dalšímu využití získat souhlas příslušného orgánu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Jak již totiž soud předestřel shora, rovněž využití či odstranění odpadu je podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech považováno za nakládání s odpady.
28. Ze všech těchto důvodů má proto soud za jednoznačně prokázané, že žalobce na předmětném pozemku neoprávněně nakládal s odpady a že tedy naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Prvý žalobní bod proto není důvodný.
29. K tomu lze pro úplnost dodat, že se soud neopomněl ve světle závěrů vyplývajících z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS, zabývat (nad rámec žalobcem vznesených žalobních bodů) okolnostmi souvisejícími s případnou změnou či zrušením zákona o odpadech. Rozšířený senát totiž v citovaném usnesení vyslovil, že krajské soudy jsou povinny přihlížet

ke změně právní úpravy, která nastala i po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je-li pro pachatele příznivější. Soud zohlednil, že zákon o odpadech byl s účinností od 1. 1. 2021 zrušen a nahrazen novým zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „**zákon o odpadech z roku 2020**“). Soud tak musel posoudit, zda tato pozdější právní úprava není pro žalobce příznivější. Dle ustálených závěrů přitom platí, že použití nového práva je pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzovaná jako celek, tj. s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu, skýtají výsledek příznivější než právo dřívější (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 1 As 277/2019 - 44).

30. Z hlediska otázky viny soud dospěl k závěru, že zákon o odpadech z roku 2020 obsahuje obdobně vymezenou povinnost nakládat s odpady jen v zařízeních k tomu určených [§ 13 odst. 1 písm. b)], přičemž ve vztahu k využití odpadů dovozaného správními orgány neobsahuje žádnou výjimku. V návaznosti na uvedené pak tento zákon vymezuje skutkovou podstatu přestupku mířícího na porušení dané povinnosti [§ 121 odst. 1 písm. f)], která je vymezena obdobným způsobem, jako skutková podstata přestupku dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Novou právní úpravu tak v tomto ohledu nelze označit pro žalobce za příznivější.
31. Jiný závěr ovšem podle soudu platí ve vztahu k uloženému správnímu trestu (k tomu podrobněji viz níže). Tím se již soud dostává k námitkám soustředěným pod **druhým žalobním bodem**, pod kterým žalobce brojil proti uložené pokutě ve výši 200 000 Kč a upozorňoval na to, že správní orgány nezohlednily podstatné okolnosti jeho případu a že pokutu uložily v likvidační výši.
32. Soud k těmto námitkám nejprve obecně předesílá, že ukládání sankcí za správní delikty je projevem volného uvážení správních orgánů a jeho soudní přezkum je proto již z podstaty věci zásadně omezen. Úkolem soudu zde není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). Soud tedy při přezkoumávání rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za správní delikt, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá jen tolik, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005, č. j. 4 As 47/2004 - 87).
33. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 či sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004).
34. V návaznosti na uvedené soud konstatuje, že jak ČIŽP, tak žalovaný se výši uložené pokuty v odůvodnění svých rozhodnutí zabývali, a vyjádřili se i k otázce možného likvidačního charakteru této sankce. Dle názoru soudu se v těchto rozhodnutích vypořádali se všemi rozhodnými okolnostmi případu. Soud k tomu podotýká, že ČIŽP se výši pokuty podrobně zabývala na str. 6 – 8 prvostupňového rozhodnutí. Uvedla, že v souladu s § 37 a násl. zákona

o odpovědnosti za přestupky přihlédla k povaze a závažnosti přestupku, zejména závažnosti ohrožení životního prostředí, k čemuž došlo neoprávněným nakládáním na místě, které k tomu není určeno (např. možným únikem kontaminujících látek do půdy a podzemních vod); dodala, že při využívání odpadů na povrchu terénu nesmí být nejen ohroženo životní prostředí, ale ani překročeny limity znečišťování dle vyhlášky č. 294/2005 Sb. ČIŽP dále přihlédla k tomu, že se sice jednalo o odpady kategorie ostatní, avšak v nezanedbatelném množství. Žalobce pak s těmito odpady nakládal bez potřebného souhlasu zcela vědomě. V obecné rovině pak ČIŽP uvedla, že uložená pokuta není likvidační, a dále pak zohlednila, že žalobci byla v době jednoho roku před spácháním přestupku již uložena pokuta za porušení stejné povinnosti a že byl pokutován i v roce 2012. ČIŽP rovněž uvedla, že žalobce neměl k terénním úpravám vydáno stavební povolení, jež by využití odpadů na předmětném pozemku povolovalo a ani souhlas krajského úřadu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

35. Popsané úvahy následně žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela aproboval, když uvedl, že neshledal důvod uloženou sankci měnit. K uložení sankce podle něj vedla ignorace požadavků zákona o odpadech ze strany žalobce, přičemž pokuta se pohybuje v zákonem stanovených mezích a vzhledem k dlouhodobé nezákonné činnosti žalobce je přiměřená. Žalovaný dále doplnil, že míra ohrožení životního prostředí, jakož i závažnost přestupku je hodnocena jako vysoká především vzhledem k množství odpadů, s nimiž žalobce na předmětném pozemku nakládal bez potřebného souhlasu a zcela vědomě. Vzhledem k absenci jakýchkoliv dokladů k navezeným odpadům nelze přitom vyloučit, že došlo k poškození životního prostředí.
36. Soud má za to, že správní orgány tak ve smyslu § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky dostatečně přihlédly k povaze a závažnosti přestupku, jakož i okolnostem, za nichž byl spáchán. Pokud přitom žalobce poukazoval na to, že nebyl původcem daného odpadu a že předmětný pozemek byl dříve využíván jako nelegální skládka řadou subjektů, soud konstatuje, že správní orgány žalobci nutně nekladly k tíži, že by byl původcem těchto odpadů, ale že s nimi neoprávněně nakládal. Stejně tak netvrdily, že by se mělo jednat o nebezpečný odpad; ČIŽP naopak v rámci úvah o výši pokuty výslovně uvedla, že jde o odpad kategorie ostatní, avšak ve velkém množství. Soud přitom nesouhlasí se žalobcem, že by žalovaný k těmto námitkám (jejich podstatě) vůbec nepřihlédl. Jakkoli se žalovaný k výši pokuty vyjádřil poměrně stručně, podstata jeho úvah je zřetelná. Žalovaný předně zdůraznil právě to, že žalobce s odpady na předmětném pozemku bez potřebného souhlasu nakládal, přičemž vysokou závažnost tohoto jednání zapříčiňuje především množství odpadů. Z předchozí části odůvodnění jeho rozhodnutí je přitom zřejmé, že vycházel z toho, že odpad byl na předmětný pozemek navezen (viz shora). K povaze odpadů pak žalovaný také jednoznačně uvedl, že žalobce nebyl schopen předložit žádné doklady, a to zejména ve vztahu k obsahu škodlivin v odpadech využívaných na povrchu terénu ve smyslu vyhlášky č. 294/2005 Sb., a nelze tak vyloučit poškození životního prostředí. Uzavřel proto, že jednáním žalobce došlo k ohrožení životního prostředí. Jinými slovy tak vlastně uzavřel, že i přes to, že nešlo o nebezpečný odpad, jednání žalobce bylo společensky škodlivé, neboť ohrozilo životní prostředí.
37. Podle názoru soudu se tak správní orgány, jejichž rozhodnutí tvoří z pohledu soudního přezkumu jeden celek, zabývaly všemi rozhodnými skutečnostmi, přičemž výši pokuty zdůvodnily dostatečným a srozumitelným způsobem; to i s přihlédnutím k tomu, že pokutu uložily při samé dolní hranici tehdy platné a účinné zákonné sazby.
38. V této souvislosti se musí ovšem soud vyjádřit i k problematice příznivější pozdější právní úpravy. Podle § 66 odst. 8 písm. e) zákona o odpadech bylo možné za přestupek, za nějž byl

žalobce v předmětném případě postihnout, uložit pokutu až do horní hranice 50 000 000 Kč. Za přestupek podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech z roku 2020 lze ovšem v souladu s § 121 odst. 5 písm. d) tohoto zákona uložit pokutu do výše 25 000 000 Kč. Nový zákon o odpadech z roku 2020 tak přinesl snížení nejprísnejší sazby pokuty a z tohoto pohledu je proto nutné jej vnímat jako pro žalobce příznivější (srov. také již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 277/2019 - 44). V tomto rozsudku kasační soud také zdůraznil, že soudy nemají posuzovat výši uložené sankce (její přiměřenost) podle dvou právních úprav, ale mají si vybrat tu (obecně) pro pachatele příznivější a přiměřenost uložené sankce posoudit toliko na základě vybrané úpravy (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 6 As 266/2019 - 27).

39. Žalobní námitky brojící proti přiměřenosti pokuty (proti nezohlednění podstatných okolností případu) tak soud musel posoudit prizmatem této pozdější právní úpravy a hodnotit, zda může úvaha obou správních orgánů i v důsledku snížení horní hranice pokuty obstát. Soud přitom předeseílá, že Nejvyšší správní soud v takových případech nevylučuje, že by pokuta uložená správními orgány i přes pozdější změnu právní úpravy obstát vůbec nemohla. Zvláště pokud *„s ohledem na velmi nízkou pokutu, kterou žalovaný žalobkyni uložil podle právní úpravy účinné v době spáchání přestupku (správního deliktu), by aplikace novějšího práva nemohla přinést výsledek řízení, který by byl pro žalobkyni příznivější.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2019, č. j. 6 Afs 60/2019 - 43, zvýraznění doplněno soudem; obdobně rozsudek téhož soudu ze dne 7. 8. 2019, č. j. 6 As 101/2019 - 28). Konečně lze poukázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 122/2017 - 28, dle kterého je zákonná sazba jedním z „kritérií“, k nimž je nutno při ukládání sankcí přihlížet, nejde však o měřítko jediné.
40. S přihlédnutím k těmto východiskům soud zohlednil, že pokuta byla uložena ve výši 0,4 % původní horní hranice sazby. V perspektivě zákona o odpadech z roku 2020 by tato procentní výše stoupla na 0,8 % zákonné sazby. Z pohledu soudu se tak jedná o natolik zanedbatelný rozdíl, že ani pozdější snížení horní hranice pokuty by nemohlo pro žalobce znamenat příznivější výsledek. Z napadeného ani prvostupňového rozhodnutí ostatně nevyplývá, že by správní orgány výslednou výši pokuty jakkoli vázaly či odvozovaly od horní sazby pokuty. Naopak, přestože závažnost přestupku hodnotily jako vysokou a přihlížely též k tomu, že žalobce byl pokutován opakovaně, uložily pokutu při (zákonem nestanovené) dolní hranici sazby. Sankce byla přitom uložena ve výši výrazně nižší, než kolik činí maximální hranice pokuty jak v původní, tak i v pozdější právní úpravě. Na výše uvedených závěr soudu tak nic nemění ani zmírnění horní hranice sazby pokuty v pozdějším zákoně o odpadech z roku 2020.
41. Podle názoru soudu správní orgány nepochybily ani co do žalobcem namítaného likvidačního charakteru uložené pokuty. V tomto směru totiž byly limitovány pasivitou žalobce, který se ke svým majetkovým poměrům blíže nevyjádřil a nedoložil k nim žádné podklady. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgán je povinen vždy posoudit likvidační charakter ukládané pokuty. Při tomto posouzení ovšem vychází primárně z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Platí tedy základní premisa, že správní orgány k osobním a majetkovým poměrům přihlíží jen tehdy, pokud existují indicie stran likvidačního charakteru uložené pokuty. Jinými slovy tak nelze přehlížet důkazní břemeno účastníka řízení, které sám nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu). Je tedy především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro

něj neměla likvidační důsledky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, č. 2092/2010 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 22. 1. 2021, č. j. 4 As 238/2020 - 46).

42. Žalovaný přitom námitku likvidačního charakteru zcela nepominul; k možnému likvidačnímu dopadu pokuty v napadeném rozhodnutí v duchu právě řečeného uvedl, že žalobce v průběhu správního řízení nepředložil žádné doklady, ze kterých by bylo patrné, že by pro něj byla výše pokuty likvidační. Jakkoli přitom žalobce nesprávně označil za právnickou osobu, tato skutečnost nemění nic na tom, že bylo především na žalobci, aby předestřel konkrétní skutečnosti ke své majetkové a hospodářské situaci a tyto také náležitě doložil. Je ostatně potřeba zdůraznit, že žalobce se předmětného přestupku dopustil v rámci výkonu podnikání, tedy jako podnikající fyzická osoba. Právní úprava přitom tradičně nijak nerozlišuje (zde konkrétně ani zákon o odpadech, ani zákon o odpovědnosti za přestupky) zda se přestupku dopustí právnická či podnikající fyzická osoba – jejich postavení je v tomto směru zcela srovnatelné.
43. Soud k tomu dodává, že ani jemu žalobce své majetkové poměry a hospodářskou situaci blíže neozřejmil, tím méně pak doložil. Žalobce ve zcela vágní rovině namítal jen to, že jako fyzická osoba ručí celým svým majetkem a uložená pokuta tak dopadá i na jeho rodinu. Proto je její likvidační dopad podle něj samozřejmý. K této argumentaci soud předně podotýká, že žalobce nekonkretizoval, jakým způsobem se uložená pokuta dotýká jeho rodiny. Soud k tomu opětovně uvádí, že žalobce nebyl pokutován jako fyzická osoba, ale jako podnikatel; pokuta se tak vztahuje k jeho podnikatelské činnosti. Již jen na okraj pak soud podotýká, že např. i u veřejné obchodní společnosti, jakožto právnické osoby, společník za závazky společnosti ručí celý svým majetkem.
44. Jakkoli přitom soud nepochybně, že úhrada pokuty žalobce jistě zasáhla, je potřeba zdůraznit, že to souvisí se samotnou podstatou trestu. Správní sankce totiž musí plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, což znamená, že uloženou sankci musí pachatel správního deliktu pociťovat jako nezanedbatelnou újmu – v tomto případě jako negativní zásah do své majetkové sféry. Pokud přitom žalobce správním orgánům neposkytl ani základní podklady týkající se jeho majetkových poměrů, žalovaný zcela důvodně uzavřel, že během správního řízení nevyplynulo, že by uložena pokuta měla mít pro žalobce likvidační charakter. Zdejší soud tak vzhledem k výše uvedenému shledal tuto námitku jako nedůvodnou.
45. Konečně pak k námitce, že odůvodnění sankce je opřeno i o skutečnost, že žalobce neměl na terénní úpravy na předmětném pozemku vydáno rozhodnutí dle stavebního zákona, soud připouští, že ČIŽP v rámci odůvodnění výše pokuty na str. 8 prvostupňového rozhodnutí tuto okolnost do svých úvah zahrnula. Předmětná úvaha však byla uvedena zcela okrajově a zjevně jen podpůrně ke všem výše uvedeným skutečnostem. Soudu navíc není zřejmé, proč by tato okolnost (tedy nejen absence povolení podle zákona o odpadech, ale též povolení podle stavebního zákona) nemohla být v rámci úvah o správním trestu vůbec zohledněna – představuje nepochybně jednu z okolností případu, která dokresluje jednání žalobce a míru jeho respektu k dodržování právních předpisů. Jak

nadto srozumitelně vysvětlil žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, tato úvaha byla učiněna též proto, že v některých případech, kdy je využívání stavebních a demoličních odpadů na povrchu terénu povoleno podle stavebního zákona, se jedná o zařízení dle § 14 odst. 2 zákona

o odpadech. Správní orgány tedy nepochybily, pokud se k dané otázce vyjádřily a vzaly ji ve svých závěrech v potaz.

VI. Závěr a náklady řízení

46. Na základě všech shora uvedených skutečností neshledal soud žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
47. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěšný nebyl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 25. března 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.

předseda senátu

