



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **LOUDA REALITY a.s.**, IČO: 021 44 972
sídlem Choťánky 166, 290 01 Choťánky
zastoupena advokátkou JUDr. Andreou Jamborovou
sídlem Politických vězňů 44, 280 02 Kolín

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2020 č. j. MZP/2020/500/317

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Dne 12. 4. 2019 provedla Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) na pozemcích parc. č. 380, 381, 394, 395, 398, 405/21 a 405/23 v k.ú. Vrbová Lhota kontrolu, která směřovala k vyšetření podnětu ev.č. 19/41/0133 z 8. 3. 2019, na jehož

podkladě pojala podezření, že v souvislosti se navážením stavebního materiálu, recyklátu a zeminy na pozemku parc. č. 405/23 a 398 v k.ú. Vrbová Lhota dochází k protiprávnímu jednání. O této kontrole byl na místě sepsán záznam o kontrolních úkonech č. j. ČIŽP/41/2019/5449 a následně 28. 5. 2019 protokol o kontrole č. j. ČIŽP/41/2019/7344, v němž byly zahrnuty i všechny doklady dodané žalobkyní a v jehož závěru bylo konstatováno, že se žalobkyně dopustila porušení ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „**zákon o odpadech**“), tím, že minimálně v období od května 2017 do března 2019 na uvedených pozemcích nakládala s odpadní zeminou, stavební sutí, odpadním betonem a odpadním asfaltovým obrusem a minimálně do dne kontroly navezené odpady o celkové hmotnosti 39 706 tun na těchto pozemcích soustřeďovala, aniž by toto místo bylo k nakládání s odpady určeno.

2. Na základě shora uvedeného bylo 7. 11. 2019 zahájeno s žalobkyní správní řízení o uložení pokuty. Dne 14. 1. 2020 vydala ČIŽP, Oblastní inspektorát Praha, Oddělení odpadového hospodářství podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech rozhodnutí č. j. ČIŽP/41/2020/42, jímž uložila žalobkyni to za porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech pokutu ve výši 450 000 Kč.
3. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně včasné odvolání k nadřazenému správnímu orgánu dne 24. 1. 2020 s doplněním ze dne 13. 3. 2020 prostřednictvím své právní zástupkyně. Žalovaný toto dovolání žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí ČIŽP potvrdil.

II. Argumentace účastníků řízení

II. 1. Shrnutí žaloby

4. Žalobkyně se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení a nezákonnost. Předoslala, že ČIŽP jí kromě nynější žalobou napadené pokuty uložila také pokutu 20 000 Kč za to, že v tomtéž období a na týchž pozemcích poškozovala průběžnou navážkou kamení dřevní porosty, a dále pokutu 450 000 Kč za to, že v tomtéž období a na též pozemky, které byly součástí zemědělského půdního fondu, vnášela odpad a kamení. Všechny tyto přestupky měl podle jejího názoru projednat též správní orgán ve společném řízení podle § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**zákon o přestupcích**“), neboť byla dána subjektivní souvislost v osobě podezřelé a došlo k nim ve stejné oblasti veřejné správy. Nutným důsledkem by pak bylo použití zásady absorpce při ukládání sankce ve smyslu § 41 odst. 1 zákona o přestupcích. Touto argumentací, obsaženou v doplnění odvolání z 13. 3. 2020, se žalovaný vůbec nezabýval. Další procesní vadu spatřuje žalobkyně v tom, že žalovaný doručil napadené rozhodnutí přímo jí samé, a nikoli její zástupkyni.
5. V další části žalobkyně uvádí, že není postaveno najisto, zda předmětný materiál je vůbec odpadem ve smyslu zákona o odpadech. Hlavně proto, že žalobkyně předmětný stavební materiál vždy považovala a považuje za komoditu, již využije na připravovanou stavbu „Centrálního skladu automobilů Vrbová Lhota“. Materiál bude beze zbytku využit na navýšení terénu v souladu s územním plánem. Jelikož má žalobkyně v plánu materiál dále využít, nevztahuje se na ni úprava zákona o odpadech. Pokud by i tak soud došel k závěru, že předmětný materiál přeci jen je odpadem, odkazuje žalobkyně na § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využití na povrchu

terénu (dále jen „vyhláška“), která pro zeminu a recykláty ze stavebního a demoličního odpadu stanovuje výjimku. Tedy žalobkyně uvádí, že vzhledem k povaze deponovaného materiálu ho lze na přechodnou dobu soustředit na dotčených pozemcích.

6. Žalobkyně dále namítá, že není možné, aby její jednání bylo kvalifikováno jako přestupek, jelikož nenaplní materiální znaky přestupku ve smyslu společenské škodlivosti. Žalobkyně má za to, že jejím jednáním nedošlo ani k ohrožení životního prostředí, tím pádem její jednání nemůže být nebezpečné a tudíž společensky škodlivé. Navíc by k deponii daného materiálu stejně dříve nebo později došlo v návaznosti na připravované stavební práce, kdy plány na výstavbu má žalobkyně již od roku 2016.
7. Za poslední žalobkyně rozporuje závěry o přiměřenosti výše pokuty, jelikož správní orgán nevzal do úvahy, že žalobkyně v souvisejících řízeních dostala již třetí pokutu, přičemž dvě z těchto pokut byla každá ve výši 450 000 Kč. Z toho důvodu se domnívá, že výše pokuty je nepřiměřeně přísná.

II. 2. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval odůvodnění napadeného rozhodnutí, na jehož správnosti setrval. Nad rámec toho připustil, že žalobkyně zaslala ČIŽP doplnění odvolání a plnou moc pro právní zástupkyni. Žalovanému však nedopatřením nebyly tyto dokumenty předány, tedy nebyly zahrnuty od odvolacího spisu. Žalovaný přesto neshledal, že by toto procesní pochybení mělo dosahovat takové intenzity, pro kterou by bylo možné napadené rozhodnutí zrušit. V případě vady u doručování má za to, že byla zhojena, když se žalobkyně s daným rozhodnutím měla možnost sama řádně seznámit, t. j. bylo jí řádně doručeno do datové schránky a doručení proběhlo skutečným doručením, nikoli fikcí. Došlo tedy k oznámení daného rozhodnutí žalobkyni, čímž byl dle názoru žalovaného naplněn materiální smysl doručení a žalobkyně nebyla nijak zkrácena na svých subjektivních právech. Tímto postupem žalovaného nebylo dle jeho názoru ani odepřeno žalobkyni právo na právní pomoc v přestupkovém řízení, neboť v odvolacím řízení nebyly vyjma daného rozhodnutí doručovány jiné písemnosti.
9. Žalovaný má dále za to, že opomenutí doplnění odvolání a priori nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Svůj závěr opírá o rozsudek NSS č. j. 9 Afs 70/2008-130 z 28. 5. 2009, podle nějž *„přestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka“*, a shodně podle jeho názoru vyznívá také rozsudek NSS č. j. 5 Afs 25/2009-98 z 25. 3. 2010, publikovaný pod č. 2070/2010 Sb. NSS. Žalovaný odkazuje na strany 6-7 svého rozhodnutí, kde se zabýval souběhem přestupků. Skutkové podstaty dle obou zákonů se v projednávaném případě *a priori* vzájemně nepodmiňují ani nevylučují, a případný souběh přestupků tedy není vyloučen. Žalovaný tak podle svého přesvědčení alespoň v obecných rysech vyložil, že jde svou povahou o odlišné přestupky z různých zákonů, chránící odlišné veřejné zájmy. Dále žalovaný uvedl, že i kdyby tyto jeho argumenty nebyly přijaty, tak by v konečném výsledku nedošlo pro žalobkyni k žádné změně, jelikož vzhledem k vysoké hranici pro uložení pokuty by i ve společném řízení mohl příslušný správní orgán uložit pokutu, která odpovídá souhrnné částce jednotlivých pokut, tedy souhrnnou pokutu ve výši 900 000 Kč. Na podporu své argumentace žalovaný dále uvádí,

že ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), nemůže jít o zkrácení na procesních právech pro nedostatek odůvodnění tam, kde zjevně nemůže být nikterak dotčeno hmotněprávní postavení žalobkyně.

III. Posouzení věci

III. 1. Podmínky řízení

10. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a nezjistil při tom žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
11. Soud rozhodl v souladu s § 51 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť ani jeden z účastníků nevyjádřil s tímto postupem po poučení soudem nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré potřebné listiny jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).

III. 2. Doručování napadeného rozhodnutí

12. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný pochybil, když v rozporu s § 34 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. ř.“), doručil napadené rozhodnutí přímo žalobkyni a nikoli jí zvolené zástupkyni. To přiznal také žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, kde vyložil, že ČIŽP mu nepředložila úplný spisový materiál. Soud ovšem naznal, že toto pochybení žalobkyni nikterak nezkrátilo na jejích veřejných subjektivních právech.
13. Předně je třeba uvést, že k této chybě došlo pouze při doručování žalobou napadeného rozhodnutí, tedy druhostupňového rozhodnutí, proti němuž se žalobkyně ve správním řízení nemohl a již nijak bránit, a nemohla mít tedy žádný vliv na žalobkynin postup ve správním řízení.
14. Dle správního spisu bylo napadené rozhodnutí dodáno do žalobkyniny datové schránky 14. 4. 2020 a doručeno 15. 4. 2020, tedy druhý den po dodání. Doručení tedy nenastalo fikcí, ale skutečným seznámením se s dokumentem. Na základě této skutečnosti se pak žalobkyně chovala aktivně a prostřednictvím své zástupkyně podala správní žalobu se všemi zákonnými náležitostmi. Nedošlo tak k žádnému zkrácení jejích práv a striktní trvání na doručení její zástupkyni by v dané situaci představovalo nemístný formalismus (srov. § 84 odst. 2 spr. ř.). Ani sama žalobkyně ostatně nenamítla nemožnost se s rozhodnutím řádně seznámit nebo porušení jiných svých práv, které by na tuto vadu navazovaly. Z toho důvodu nemůže být popsání pochybení důvodem, pro který by muselo být napadené rozhodnutí zrušeno.

III. 3. Zhojení vady nedostatku odůvodnění a nemožnost společného řízení

15. Žalobkyně namítla, že se žalovaný nijak nevypořádal s její argumentací, obsaženou v doplnění odvolání z 13. 3. 2020, že mělo být o přestupku podle zákona o odpadech vedeno společné řízení s dalšími souvisejícími přestupky, za něž byla žalobkyni uložena pokuta, a že v tomto řízení měla být uplatněna zásada absorpce. Žalovaný ve vyjádření k žalobě připustil, že ČIŽP mu toto doplnění odvolání nedopatřením nepředložila, a proto je nemohl ve svém rozhodnutí reflektovat. Zároveň má však za to, že toto pochybení bez

dalšího nezakládá nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť obsahuje argumenty, které žalobkyninu argumentaci obsaženou v doplnění odvolání vyvrací.

16. Mezi účastníky je nesporné, že ČIŽP udělila žalobkyni ve třech samostatných řízeních za skutkově související přestupky tři pokuty:
- Nyní přezkoumávaným rozhodnutím pokutu 450 000 Kč za přestupek podle zákona o odpadech, jež se žalobkyně dopustila tím, že v období od května 2017 do března 2019 na pozemcích parc. č. 405/23 a 398 navážela a shromažďovala různé druhy stavebního odpadu, aniž by toto místo bylo k nakládání s odpady určeno.
 - Rozhodnutím č. j. ČIŽP/41/2019/16864 z 20. 12. 2019 pokutu 20 000 Kč za přestupek podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jež se žalobkyně dopustila tím, že v období přelomu let 2017/2018 a 2018/2019 na týchž pozemcích na celkové ploše minimálně 343 m² poškozovala skupinu zapojených porostů dřevin rostoucích mimo les zasypáním kamenů průběžnou navážkou.
 - Rozhodnutím č. j. ČIŽP/41/2020/41632 z 25. 2. 2020 pokutu 450 000 Kč za přestupek podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, jež se žalobkyně dopustila tím, že minimálně v období od června 2017 do 13. 3. 2018 a od 12. 3. 2019 do 12. 4. 2019 na tyto pozemky, které byly součástmi zemědělského půdního fondu jako orná půda, vnášela různé druhy stavebního odpadu.
17. Žalovaný se na stranách 7 a 8 napadeného rozhodnutí skutečně v obecné rovině zabýval možností souběhu více přestupků podle různých zákonů, jichž by se žalobkyně mohla dopustit jediným jednáním, neboť různé právní předpisy chrání různé společenské zájmy. Podstatu žalobkyniny odvolací námitky tím však nevypořádal, neboť nevyložil, proč nebylo možné vést společné řízení o těchto konkrétních přestupcích, jimiž žalobkyně argumentovala v doplnění odvolání z 13. 3. 2020.
18. Předpoklady pro projednání více přestupků ve společném řízení podle § 88 odst. 1 zákona o přestupcích jsou to, že 1) byly spáchány týměž podezřelým; 2) k jejich projednání je příslušný týž správní orgán; 3) jejich skutkové podstaty se týkají porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy. V těchto případech má správní orgán povinnost vzít v potaz správní trest uložený v jiném řízení a v souladu s absorpční zásadou uložit za všechny přestupky souhrnný trest
19. O splnění prvních dvou podmínek není sporu: všech tří přestupků se dopustila žalobkyně a k jejich projednání byla v prvním stupni příslušná ČIŽP a v druhém žalovaný. Pokud jde o podmínku stejné oblasti veřejné správy, soud v prvé řadě odkazuje na důvodovou zprávu k přestupkovému zákonu, v níž se uvádí: „*Odkazuje se zde na souvislost přestupků ohledně jimi chráněného objektu tak, aby ve společném řízení byly projednávány pouze přestupky vyskytující se v jedné oblasti veřejné správy a nedocházelo tak ke společnému řízení o přestupcích, které by od úředních osob vyžadovalo velmi různorodou odbornost a jejichž věcná souvislost by byla spíše náhodná nebo vůbec žádná. Oblastí veřejné správy je určitý souhrn právních norem, které regulují množinu právních vztahů majících společného jmenovatele. Tím lze v tomto kontextu rozumět shodný nebo obdobný veřejný zájem. Nejedná se však o veřejný zájem vyjádřený obecně, například ochrana životního prostředí. Veřejný zájem je třeba v tomto kontextu definovat ve vztahu ke skutkovým podstatám přestupků jako druhový nebo skupinový objekt přestupků. Tím se i obsah použité obecné formulace zúží zpravidla na okruh přestupků, jejichž skutkové podstaty jsou upraveny jedním zákonem případně více právními předpisy upravujícími oblast veřejné správy ve výše uvedeném smyslu.*“ (Sněmovní tisk Poslanecké

sněmovny Parlamentu České republiky v VII. volebním období č. 555/0, dostupný na www.psp.cz; podtržení doplněno).

20. Žalobkyně svým jednáním porušila povinnosti stanovené třemi různými právní předpisy: zákonem o odpadech, zákonem o ochraně přírody a krajiny, zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu. Ačkoli všechny tyto zákony upravují povinnosti týkající se životního prostředí, chrání jeho odlišné části a tedy odlišné veřejné zájmy, jak je zřejmé již z názvů těchto zákonů. Žalobkyně se tak svým jednáním provinila jednak proti veřejnému zájmu na zákonném nakládání s odpady, jednak proti veřejnému zájmu na ochraně dřevních porostů, jednak proti veřejnému zájmu na zacházení se zemědělskou (ornou) půdou v souladu s jejím zákonným určením. Tyto rozdílné veřejné zájmy od sebe zcela zřetelně a jednoznačně oddělují jednotlivé oblasti veřejné správy a je na první pohled zřejmé, že společné řízení o žádných z žalobkyniných přestupků nemohlo být vedeno.
21. V obecné rovině lze konstatovat, že opomenutí zásadní odvolací námitky správním orgánem může založit nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. V projednávané věci však soud naznal, že tomu tak není. Za situace, kdy je ze samotné textace zákona nade vši pochybnost zřejmé, že podmínky pro vedení společného řízení o žalobkyniných přestupcích nebyly splněny, nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí skutečnost, že se žalovaný nevyjádřil k odvolací námitce poukazující právě na potřebu vedení společného řízení. Pokud by soud postupoval opačně a napadené rozhodnutí zrušil, žalovaný by do něj v následujícím řízení toliko doplnil krátký odstavec odkazující na text zákona, a následně by vydal rozhodnutí totožného obsahu. Takový postup nepovažuje soud za hospodárný a procesně efektivní, a ve svém důsledku by nevedl ani ke zlepšení žalobkynina postavení.
22. Opomenutí doplnění odvolání z 13. 3. 2020 proto nemělo na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv a soud neshledal tuto žalobní námitku důvodnou.

III. 4. Deponovaný materiál je neoprávněně nakládáným odpadem

23. Žalobkyni byla uložena sankce za nakládání s odpady v zařízeních, ve kterém je nakládání s odpady zakázáno nebo není povoleno [§ 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech ve spojení s § 12 odst. 2 zákona o odpadech]. Proto, aby mohla být žalobkyně postižena za uvedený správní delikt, je nutné, aby byly splněny následující podmínky: 1) materiál, o který se jedná (desítky tun stavební suti), je odpadem, 2) žalobkyně nakládala s odpadem v zařízení, ve kterém nebylo nakládání povoleno.
24. Nejprve si soud položil otázku, zda ukládaný materiál byl odpadem. V případě záporné odpovědi by totiž postrádalo smysl zabývat se povahou místa (zařízení), kde s ním žalobkyně nakládala. Podle žalobkynina názoru tento materiál – o jehož složení není mezi účastníky sporu – nenaplnuje definici odpadu ve smyslu § 3 odst. 1 a odst. 6 zákona o odpadech, neboť jej vždy považovala za stavební materiál, který měla a nadále má v plánu využít k zhutnění podloží a terénním úpravám pro vybudování stavby „Centrální sklad automobilů Vrbová Lhota“ dle zákonných požadavků. Soud považuje za důležité uvést, že mezi stranami není sporné, že se jedná o movitou věc; žalobkyně pouze brojí proti kvalifikaci stavební suti jako odpadu, jelikož ji plánuje využít při stavebních pracích, které sama provede, i když doba zužitkování trvá déle, než sama zamýšlela, t. j. od roku minimálně od května 2017, ale spíše od roku 2016, kdy dle žalobkynina prohlášení myšlenka na projekt vznikla.

25. Pojem odpadu v českém právním řádu je třeba vykládat nejen na podkladě definice uvedené v § 3 zákona o odpadech, ale také v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 z 19. 11. 2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic, a související judikaturou SDEU, který vydal řadu rozhodnutí, v nichž předně jednoznačně vyslovil, že výklad pojmu odpad nemůže být restriktivní (na př. rozsudky ve věcech *Palin Granit*, C-9/00, bod 23, *ARCO Chemie Nederland* a další, C-418/97 a C-419/97, body 36-40). Dále soud formuloval řadu dílčích závěrů vymezujících, co je odpadem, a co za něj naopak považovat nelze, jež jsou významným interpretačním vodítkem pro posouzení každého konkrétního případu.
26. Dle § 3 odst. 1 zákona o odpadech účinného ke dni rozhodnutí žalovaného je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. Konstrukce definice odpadu je postavena na pojmu „zbavit se“, k čemuž SDEU dospěl již v rozsudku z 18. 12. 1997 ve věci *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-129/96, bod 26. Zbavením se věci přitom je jak její odstranění, tak i využití (srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 6/2011-63 z 23. 2. 2011). Podle evropského konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznamena, že nejde o odpad, protože všechny věci, kterých se vlastníci zbavují, byť mají ekonomickou hodnotu [rozsudky SDEU C-359/88, *Zanetti a další*, a C-304/94, *Tombesi a další spojené věci*]. Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného nikoliv. Systém nakládání s odpady má za cíl pokrýt všechny předměty a látky, jichž se držitel zbavuje, i když mají hospodářskou hodnotu a jsou sbírány za obchodním účelem, aby byly recyklovány, využity nebo opětovně použity (rozsudek NSS č. j. 2 As 28/2007-94 z 22. 5. 2008).
27. Ke zbavování se odpadu dle § 3 odst. 2 zákona o odpadech dochází vždy, když osoba předá movitou věc k využití nebo k odstranění ve smyslu zákona o odpadech. Ke zbavování se odpadu dochází i tehdy, odstraní-li movitou věc osoba sama. V těchto intencích i zákon o odpadech v § 3 odst. 3 zakotvuje možnost vlastníka posuzované movité věci vyvrátit úmysl se věci zbavit. Tento úmysl je totiž presumován v § 3 odst. 8 zákona o odpadech. Břemeno tvrzení i důkazní spočívá na vlastníku. Ačkoli by z citovaného § 3 odst. 2 zákona o odpadech bylo možno dovozovat, že využití odpadu přímo samotným vlastníkem není zbavováním se, takový závěr by vedl k nedůvodnému rozlišování mezi předáním k využití a využitím samotným vlastníkem, aniž by takový důsledek byl opodstatněný nebo alespoň zákonodárcem zamýšlený (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona o odpadech, Sněmovní tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve III. volebním období č. 705/0, dostupný na www.psp.cz). Zbavování se odpadu ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o odpadech je proto nutno vykládat tak, že zahrnuje všechny případy, kdy vlastník odpad využije či odstraní sám, nebo jej za tímto účelem předá třetí osobě.
28. Způsob, jakým je následně s látkou nebo předmětem nakládáno, není pro jejich kvalifikaci jako odpadu rozhodující. Za odpad jsou považovány i látky a předměty, které mají hospodářskou hodnotu a které lze opětovně hospodářsky využít (srov. rozsudek SDEU ve věcech *Komise proti Itálii*, bod 36-38). Pokud tedy žalobkyně tvrdí, že stavební suť měla v úmyslu později použít, tato skutečnost sama o sobě neznamena, že se nejedná o odpad.
29. Míru, v jaké je nutno vyloučit pochybnosti o možném úmyslu věci se zbavit, je možno nalézt opět v judikatuře SDEU, z níž ve své rozhodovací praxi vychází také NSS. Ten v rozsudcích č. j. 7 As 6/2011-63 z 23. 2. 2011 a č. j. 2 As 22/2019-45 z 29. 12. 2020 naznal, že vlastník musí prokázat, že tzv. vedlejší produkt hodlá za pro něj výhodných podmínek použít nebo uvést na trh, je-li toto opětovné použití jisté, nevyžaduje předchozí zpracování

a navazuje na výrobní proces nebo využití. Důležitá je zde především podmínka jistoty opětovného použití za výhodných podmínek. Aby se tedy nejednalo o pouhé využití ve smyslu zbavení se odpadu, nýbrž o další výhodné použití věci, musí být prokázána skutečná jistota přínosnosti dalšího použití; pouhá možnost není způsobilá vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci nevznikající jako hlavní produkt výroby, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem.

30. Ze správního spisu vyplývá, a ani mezi účastníky to není sporné, že žalobkyni nebylo do vydání napadeného rozhodnutí uděleno stavební povolení pro záměr stavby „Centrálního skladu automobilů Vrbová Lhota“, pouze byl udělen souhlas Krajského úřadu Středočeského kraje k trvalému odnětí zemědělské půdy (předmětných pozemků) ze zemědělského půdního fondu. Žalobkyně sice po provedení kontroly požádala o vydání územního rozhodnutí, avšak tomuto kroku předcházelo téměř dvouleté nezákonné nakládání s odpady na dotčených pozemcích (srov. stranu 11 napadeného rozhodnutí dole). Zároveň z fotodokumentace, která je součástí správního spisu, je již na první pohled zřejmé, že využití stavební sutě na terénní úpravy by bylo podmíněno jejím velmi podstatným zpracováním (*a contrario* rozsudek SDEU ve věci AvestaPolarit Chrome, C-114/01, bod 36 a 37).
31. Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěl soud k závěru, že předmětný materiál – demoliční suť je odpadem, neboť jeho využití žalobkyní by bylo možné jen po velmi výrazném předchozím zpracování a žalobkyně dodnes nepodnikla všechny kroky potřebné k využití deponovaného materiálu. Nedisponovala územním rozhodnutím ani stavebním povolením, které by umožňovalo provedení žalobkyniných záměrů. Předložená souhlasné závazné stanovisko KÚSK č. j. 027362/2019/KUSK z 23. 5. 2019 není dostatečným podkladem, jelikož se nejedná o rozhodnutí, které by žalobkyni opravňovalo ke krokům, které by vedly ke zpracování předmětného materiálu. Jelikož byla splněna první podmínka (demoliční suť je odpadem), přistoupil zdejší soud k posouzení podmínky druhé, zda bylo s odpadem nakládáno v zařízení, ve kterém nebylo nakládání povoleno.
32. Mezi účastníky není sporu, že byla demoliční suť umístěna na předmětných pozemcích, katastrální území Vrbová Lhota, které stále jsou součástí zemědělského půdního fondu. Dle § 1 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je zemědělský půdní fond základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kterými je také zajišťována ochrana a zlepšování životního prostředí. Dočasné uskladnění demoliční sutě nelze považovat za postup v souladu s účelem ochrany zemědělského půdního fondu, natož pak za racionální využívání či zvelebování tohoto přírodního bohatství.
33. Dle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech se zařízením rozumí technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby. Pozemky zařazené do zemědělského půdního fondu jsou ve smyslu uvedené definice „místem“, neboť nejsou ani stavbou, ani částí stavby, ani technickým zařízením, nýbrž zkrátka určitou konkrétní plochou. Takové pozemky tedy za běžných okolností zjevně jsou zařízením, ve kterém není nakládání s odpady povoleno, neboť se jedná o „místo“, na němž obecně zjevně není povoleno nakládat s odpady. O tom, že v daném případě ve vztahu k tomuto „místu“ neexistovalo výjimečné individuální povolení k nakládání s odpady, není sporu – nic takového v řízení nevyšlo najevo a nebylo žalobkyní ani tvrzeno.

34. Žalobkyně dále odkazuje na § 12 odst. 1 vyhlášky 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využití na povrchu terénu, podle něž lze na povrchu terénu využívat mimo jiné zeminu a recykláty ze stavebního a demoličního materiálu a jež žalobkyni podle jejího názoru umožnil odpady na uvedených pozemcích po přechodnou dobu soustředit.
35. K tomu soud předně konstatuje, že citovaná vyhláška však upravuje nakládání s odpady a jejich využívání toliko na skládkách a v zařízeních na odstraňování odpadu (srov. § 19 zákona o odpadech) – jimiž místo, na nichž žalobkyně odpad uložila, nepochybně nebylo – a v žádném případě nezakládá žalobkyniní oprávnění uskladnit odpady na pozemcích zařazených do zemědělského půdního fondu. V žalobkynině případě navíc nelze hovořit o shromáždění odpadů na „přechodnou dobu“ (tedy dobu se zřetelným ohraničením), neboť soud již shora vyložil, že žalobkynin záměr na budoucí využití materiálu byl v době vydání napadeného rozhodnutí toliko v rovině hypotetického plánu, a ani sama žalobkyně nemohla vědět, kdy a zda vůbec jej využije.
36. I druhá podmínka tak byla v posuzovaném případě splněna. Žalobkyně proto naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, neboť nakládala s odpady (především je shromažďovala) v zařízeních (na pozemcích zařazených do zemědělského půdního fondu), ve kterých nakládání s odpady je obecně zakázáno (vzhledem k účelu zákona o zemědělském půdním fondu), nebylo v konkrétním případě povoleno (nebylo vydáno rozhodnutí, které by k tomu výjimečně dávalo povolení) a neuplatní se na ni žádná výjimka. Se zřetelem k výše uvedenému nemá zdejší soud závěrům obou správních orgánů co vytknout, považuje je za správné a dostatečně skutkově podložené.

III. 5. Společenská škodlivost deliktu

37. Ohrožovací přestupky jsou takové, které na rozdíl od přestupků poruchových vyvolávají „pouze“ reálné ohrožení zákonem chráněného zájmu. Zdejší soud proto odmítá námitku žalobkyně, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Společenská škodlivost je u přestupku § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech presumována, je dána už tím, že nakládá s odpady v zařízeních, kde je to zakázáno nebo není povoleno. Tedy k naplnění skutkové podstaty ohrožujícího deliktu dojde vždy, když nejsou ze strany osoby nakládající s odpadem dodržovány právní předpisy, neboť je presumovaně vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. Lze předpokládat, že zákonodárce se rozhodl sankcionovat pouze taková porušení, která sama o sobě představují určitou nebezpečnost a hypotetickou možnost ohrožení životního prostředí (srov. rozsudek NSS č. j. 6 As 2/2007-95 z 26. 9. 2007). Společenská škodlivost je zde tak naplněna pouhým potenciálem ohrožení poškození životního prostředí. Intenzita společenské škodlivosti má pak význam při úvahách o výši správního trestu.
38. Zásadně také platí, že jednání naplňující znaky skutkové podstaty dosahuje potřebné míry společenské škodlivosti bez dalšího: *„Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen*

nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“ (Rozsudek NSS č. j. 5 As 104/2008-45 z 14. 12. 2009, z novějších rozsudky téhož soudu č. j. 2 As 23/2018 – 29 z 23. 7. 2019 nebo č. j. 4 As 87/2021-39 z 23. 9. 2021).

39. ČIŽP se materiální stránkou přestupku ve svém rozhodnutí zabývala a neshledala žádné mimořádné okolnosti případu svědčící o nepřítomnosti materiálního znaku. Žalobkyně v žalobě neuvedla nic, co by mohlo správnost tohoto závěru zpochybnit, a soud se s ním proto ztotožňuje.

III. 6. Výše uložené pokuty

40. Soud 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 (na příklad rozsudek NSS č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS z 3. 4. 2012). Soud tedy při přezkouvání 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 mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (na příklad rozsudek NSS č. j. 4 As 47/2004-87 z 22. 12. 2005).
41. Z judikatury NSS 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 č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS z 20. 4. 2010 nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 z 13. 8. 2002 a sp. zn. Pl. ÚS 38/02 z 9. 3. 2004).
42. V návaznosti na to soud konstatuje, že jak ČIŽP, tak žalovaný se výši uložené pokuty v odůvodnění svých rozhodnutí zabývaly. Prvostupňový správní orgán uvedl, že v souladu s § 37 a násl. zákona o přestupcích přihlédl k povaze a závažnosti přestupku, zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, k čemuž došlo neoprávněným nakládáním na místě, které k tomu není určeno. Dále přihlédl k tomu, že se sice jednalo o odpady kategorie ostatní, avšak ve významném množství, t. j. ke dni 12. 4. 2019 celkem 39 706 tun. ČIŽP při svém rozhodování přihlédl k řadě polehčujících okolností, jako je například spolupráce žalobkyně. V obecné rovině se pak prvostupňový správní orgán věnoval i dopadům na žalobkyni, kdy dovodil, že oproti nákladům, které by musela žalobkyně vynaložit, pokud by předmětný materiál odvezla do zařízení ke zpracování odpadu, je výše pokuty vlastně uspořením. Prvostupňový správní orgán rovněž uvedl, že žalobkyně neměla 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. Tyto úvahy žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela potvrdil s dodatkem, že sankce byla uložena ve spodní hranici, neboť za daný přestupek lze uložit pokutu až do výše 50 milionů Kč. Pokuta se dle jeho názoru pohybuje v zákonem stanovených mezích a vzhledem k dlouhodobé nezákonné činnosti žalobkyně je přiměřená.

43. Krajně obecný žalobní bod upozorňující na nepřiměřenost uložené pokuty není s to odůvodnění výše pokuty ze strany správních orgánů zpochybnit. Pro úplnost soud podotýká, že žalobkyně ani ve správním řízení nerozporovala ani nedokázala nepřiměřenost uložené pokuty nebo její likvidační účinky. Stejně tak nerozporovala ani tvrzení ČIŽP o uspořené finančních prostředcích. Soud nezpochybňuje, že úhrada pokuty (pokut) žalobkyni jistě zasáhla, ale je třeba zdůraznit, že to souvisí s podstatou trestu, který v sobě nemá jen složku preventivní, ale i represivní. K pokutám uloženým za žalobkynino jednání podle jiných právních předpisů by bylo možné přihlédnout toliko v rámci zásady absorpce, ale podmínky pro její aplikaci nebyly v tomto řízení splněny.
44. Soud má za to, že správní orgány tak ve smyslu § 37 zákona o přestupcích dostatečně přihlédly k povaze a závažnosti přestupku, jakož i okolnostem, za nichž byl spáchán. 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. Soud proto nepovažuje výši pokuty za zjevně nepřiměřenou.
45. V této souvislosti se musí ovšem soud vyjádřit i k problematice příznivější pozdější právní úpravy. Z usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS z 16. 11. 2016 vyplývá, že krajské soudy jsou povinny přihlížet ke změně právní úpravy, která nastala i po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je-li pro pachatele příznivější. Soud tak nepřehlédl, 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 2020“). Soud tak musel posoudit, zda tato pozdější právní úprava není pro žalobkyni příznivější. Podle aktuální judikatury správních soudů přitom platí, že „[o]rgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele výhodnější.“ (Rozsudek NSS č. j. 8 As 43/2019-40, č. 4162/2021 Sb. NSS z 11. 2. 2021 nebo rozsudek zdejšího soudu č. j. 10A 172/2017-118 z 13. 8. 2020).
46. Podle § 66 odst. 8 písm. e) zákona o odpadech bylo možné za přestupek, za nějž byla žalobkyně v posuzované věci postihnuta, uložit pokutu až do horní hranice 50 milionů 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 milionů Kč. NSS v rozsudku č. j. 6 As 122/2017-28 z 12. 7. 2017 v obdobné situaci konstatoval, že samotné snížení horní hranice zákonného rozmezí však podle rozhodovací praxe správních soudů neznamená, že pokuta uložená před změnou právní úpravy nemůže obstát, jelikož zákonná sazba je sice jedním z „kritérií“, k nimž je nutno při ukládání sankcí přihlížet, neboť odráží typovou závažnost sankcionovaného jednání, nejde však o měřítko jediné. Poté poukázal na to, že správní orgán ve svém rozhodnutí jinak podrobně a srozumitelně popsal všechny okolnosti, jež při výpočtu sankce považoval za relevantní a ze správního uvážení o výši pokuty přitom nijak nevybočil. Za těchto okolností NSS akceptoval, že i v podmínkách pozdější příznivější úpravy představovala pokuta vyšší podíl zákonné horní hranice. Na uvedené navázal později NSS rozsudkem č. j. 6 Afs 60/2019-43 z 12. 6. 2019, v němž vyložil, že při posuzování účinků příznivější právní úpravy je nezbytné taktéž posoudit, zda správní orgán může reálně dospět k rozhodnutí příznivějšímu pro žalobkyni

(odstavce 36 a 37 *in fine*). Opačný přístup by vedl ke zjevně absurdnímu důsledku, že pouhou změnou horní hranice sazby pokuty by se automaticky stala nezákonnými všechna dřívější pravomocná rozhodnutí ukládající pokutu dle dotčeného ustanovení, bez jakéhokoli ohledu na konkrétní okolnosti daných případů.

47. Z rozhodnutí správních orgánů především nevyplývá, že by výslednou výši pokuty nějak vázaly či odvozovaly od horní sazby pokuty (poměr výše pokuty k ní uvedly toliko pro dokreslení). Pokuta je ve výsledku uložena při dolní hranici sazby a ve výši stále výrazně nižší, než kolik činí maximální hranice pokuty v dřívější i v pozdější právní úpravě (0,9 a 1,8 % zákonného rozpětí). Správní orgány se naopak – jak již soud shora vyložil – podrobně zabývaly zákonem předvídanými kritérii pro stanovení pokuty, jež změnou právní úpravy dotčena nebyla, a své úvahy o výši sankce srozumitelně odůvodnily. Zejména ze stran 11 a 12 rozhodnutí ČIŽP vyplývá, že sankce byla uložena ve výši 450 000 Kč na základě individuální závažnosti žalobkynina deliktního jednání, mimo jiné s ohledem na množství nezákonně uložených odpadů a výši nákladů, které by žalobkyně byla musela vynaložit na jejich zpracování v souladu se zákonem. I když se tedy v pozdější právní úpravě snížila horní sazba pro uložení pokuty, nelze podle názoru soudu bez dalšího dovozovat, že správní orgány by za těchto okolností posoudily závažnost žalobkynina jednání jako méně závažnou a uložily jí nižší pokutu.
48. Jelikož pro stanovení výše pokuty byla rozhodná závažnost žalobkynina deliktního jednání a další individuální okolnosti případu, a nikoli výše horní hranice sazby, neshledal soud v samotném snížení horní hranice pokuty důvod, pro který by měla být aplikace pozdější právní úpravy příznivější pro ukládání sankce žalobkyni.
49. Právě řečené pak platí i o ostatních aspektech pozdější právní úpravy. 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 dovozovaného 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. Žádných změn nedoznala ani úprava zániku odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. Novou právní úpravu tak ani v tomto ohledu nelze označit pro žalobkyni za příznivější.

IV. Závěr a náklady řízení

50. Soud shrnuje, že žalovaný na základě důkladného šetření dospěl ke správnému závěru, že žalobkyně spáchala přestupek dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech a že výše pokuty nebyla jasně nepřiměřená. Za této situace žalovaný nemohl postupovat jinak, než odvolání zamítnout a rozhodnutí ČIŽP potvrdit. Jelikož soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným a nezjistil ani žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, zamítl žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou.
51. Správní orgány při stanovení výše pokuty nepřekročily meze správního uvážení a pokuta není zjevně nepřiměřená, proto soud návrhu na upuštění od trestu nebo na jeho snížení podle § 78 odst. 2 s. ř. s. nevyhověl.
52. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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 13. prosince 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu