



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **A. Z.**, zast. JUDr. Vladimírem Davidem, advokátem se sídlem Mírové náměstí 48, Louny, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2018, č. j. MZP/2018/530/1849, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2021, č. j. 14 A 63/2019-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Ústí nad Labem (dále jen „ČIŽP“), ze dne 22. 10. 2018, č. j. ČIŽP/44/2018/7743, byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý ZOdP“), neboť v rozporu s § 12 odst. 2 téhož zákona nakládal s odpady na pozemku, který k tomu nebyl určen. Minimálně v období od července 2017 do října 2017 totiž ukládal na svém pozemku odpad v podobě betonu, cihel, střešních tašek, keramických výrobků, výkopové zeminy a kamení, a to v minimálním množství 100 tun za účelem dopravního napojení na své další pozemky a na povolené zařízení k využívání odpadu na povrchu terénu. Za uvedené jednání byla žalobci uložena pokuta ve výši 200 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení paušální částkou 1 000 Kč.

[2] Odvolání žalobce proti rozhodnutí ČIŽP zamítl žalovaný výše nadepsaným rozhodnutím a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Dospěl k závěru, že ČIŽP postupovala v souladu se zákonem a porušení zákona ze strany žalobce bylo dostatečně prokázáno. Sám žalobce při kontrole ze strany ČIŽP specifikoval množství uloženého odpadu, ale neučinil žádné kroky k nápravě. Namítaný likvidační charakter uložené sankce nebyl z ničeho patrný a uložená sankce je přiměřená vzhledem k dlouhodobé nezákonné činnosti žalobce

a v zákonných mezích. Míra ohrožení životního prostředí i závažnost přestupku je vysoká a nelze vyloučit ani poškození životního prostředí.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou, kterou městský soud nyní napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. Předně nepřisvědčil žalobní námitce, že žalobce s odpadem neoprávněně nenakládal, nenavezl ho, ale umožnil jen dispozici se zeminou. Nakládáním s odpady se rozumí i jejich skladování, úprava, využití a odstranění [§ 4 odst. 1 písm. e) starého ZOdp] a je bezvýznamné, kdo odpad vlastnil nebo jej na místo navezl. Skutkový stav byl dle městského soudu zjištěn dostatečně a bylo prokázáno, že žalobce se přestupku dopustil. ČIŽP ostatně vycházela i z vlastních tvrzení žalobce o navážce odpadu (stavební suti) a zamýšlených terénních úpravách, kterým odpovídaly obrazové a zvukové záznamy ve správním spise. Důvodnou městský soud neshledal ani druhou žalobní námitku, neboť výše uložené sankce byla dostatečně odůvodněná povahou a závažností přestupku, jakož i okolnostmi, za kterých byl přestupek spáchán. Správní orgány se vyjádřily i k možnému likvidačnímu charakteru sankce, který z ničeho nevyplýval, a žalobce jej nijak nedoložil ani před městským soudem.

[4] Městský soud přitom ověřil, že nová úprava [zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový ZOdp“)] není pro žalobce příznivější. Ohledně viny nedošlo k výrazné změně, neboť nový ZOdp upravuje obdobnou povinnost nakládat s odpady jen v zařízeních (na místech) k tomu určených a tomu odpovídající skutkovou podstatu přestupku. V případě sankce sice došlo ke snížení horní sazby, nová úprava je objektivně příznivější, avšak v případě žalobce se jedná o natolik zanedbatelný rozdíl, že by pro něj nemohl znamenat příznivější výsledek.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“). Navrhl zrušit napadený rozsudek, příp. i rozhodnutí žalovaného a ČIŽP.

[6] Stěžovatel zrekapituloval dosavadní průběh řízení a trval na tom, že byl nesprávně zjištěn skutkový stav. Zopakoval, že vytykaný odpad na předmětný pozemek nenavážel, pouze zajišťoval dispozici se zeminou obsahující pravděpodobně i stavební odpad, aby byl náležitě zhutněn povolený nájezd na pozemek. Stěžovatel tedy nijak neoprávněně nenakládal s odpady, pouze zajistil přesunutí části zeminy z jedné části pozemku na druhou.

[7] Městský soud dle stěžovatele postupoval formalisticky, pokud zdůraznil jeho tvrzení o navážce odpadu a usoudil, že ČIŽP oprávněně vycházela z jeho vlastních sdělení. Skutková tvrzení o navezených cca 100 tunách směsi výkopové zeminy a písku přitom neodpovídají skutečnosti a nevyplývají z důkazů. Písek se na pozemku nacházel z důvodu těžby a nikoliv jako důsledek uložení stavebního odpadu. Městským soudem zdůrazňovaná e-mailová komunikace pak zřejmě byla sepsána manželkou stěžovatele. Správní orgány tedy nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a městský soud tyto pochybnosti neodstranil.

[8] Formalistický byl též přístup městského soudu ohledně uložené sankce, jestliže nebyl dostatečně zjištěn rozsah porušení právních povinností stěžovatelem, zejména

pokračování

společenská škodlivost. Správní orgány převzaly účelově zkreslená tvrzení stěžovatele a jeho rodiny a do hmotnosti odpadu zahrnuly i zeminu a písek, které odpadem nejsou. Stavební suť se pak na dotčeném pozemku nacházela dlouhodobě a byla pouze přesunuta, čímž je vyloučeno ohrožení životního prostředí. Z hlediska technologických standardů je navíc běžné, že stavební suť je využívána pro zpevnění podkladových ploch komunikací. Uložená sankce je tak zcela nepřiměřená.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Rozhodnutí ČIŽP považuje za správné a zákonné a je z něj zřejmé, jaké nedostatky při nakládání s odpady způsobily nezákonnost stěžovatelova jednání. Stěžovatel sám uvedl, že na pozemek bylo navezeno 100 tun směsi výkopové zeminy a písku, přičemž z fotodokumentace ČIŽP vyplývá, že jde o směs betonu, stavební suti, střešních tašek, zeminy a kamení, tedy o odpad. Městský soud přitom nepostupoval formalisticky. Naopak se důkladně zabýval všemi žalobními námitkami a dostatečně posoudil skutkový stav věci. Porušení právních povinností stěžovatele bylo dostatečně zjištěno a odůvodněno a uložená sankce je přiměřená. Námitka, že stavební suť se na pozemku nacházela již dlouhou dobu, není relevantní, neboť sankce byla stěžovateli uložena za to, že nakládal s odpady na místě, které k tomu nebylo určeno.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

III.a Zjištění skutkového stavu a naplnění skutkové podstaty přestupku

[12] Stěžovatel namítá, že nebyl správně a dostatečně zjištěn skutkový stav, neboť neoprávněně nenakládal s odpady, jen umožnil dispozici se zeminou obsahující pravděpodobně i stavební odpad. Skutková tvrzení o navezení 100 tun směsi výkopové zeminy a písku neodpovídají skutečnosti a správní orgány nemohly vyjít z vlastních tvrzení stěžovatele. Autorem e-mailové komunikace navíc byla jeho manželka.

[13] Námitky nejsou důvodné.

[14] Podle § 66 odst. 4 písm. b) starého ZOdp se podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno*. Nakládáním s odpady se přitom rozumí *obchodování s odpady, sbromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů* [§ 4 odst. 1 písm. e) zákona] a *zařízením technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby* [§ 4 odst. 1 písm. f) zákona].

[15] Podle § 121 odst. 1 písm. f) nového ZOdp se podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *nakládá s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu podle § 13 odst. 1 písm. b)*. Nakládáním s odpadem se rozumí *soustřeďování odpadu, shromažďování odpadu, skladování odpadu, sběr odpadu, úprava odpadu, využití odpadu, odstranění odpadu, obchodování s odpadem nebo přeprava odpadu* [§ 11 odst. 1 písm. c) zákona] a *zařízením technická jednotka, pozemek, stavba nebo část stavby* [§ 11 odst. 1 písm. q) zákona].

[16] Nejvyšší správní soud na úvod s ohledem na uvedená znění starého i nového ZOdp souhlasí s městským soudem, že skutková podstata projednávaného přestupku se s novou právní úpravou v zásadě nezměnila, neboť stále není možné nakládat s odpadem mimo zařízení, které je k tomu určeno. Lze tedy postupovat podle dosavadní právní úpravy, neboť pozdější není pro stěžovatele příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod).

[17] Ze správního spisu v projednávané věci vyplynulo, že stěžovatel je podnikající fyzickou osobou a v rozhodné době měl povolené zařízení k využívání odpadů na povrchu terénu, nikoliv ovšem na dotčeném pozemku parc. č. X v k. ú. Dolejší Hůrky (rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 13. 9. 2016, č. j. 2450/ZPZ/2016/PZ-2836). Rozhodnutím Městského úřadu Louny, odboru stavebního úřadu, ze dne 10. 4. 2017, č. j. MULNCJ 19930/2017, mu na vlastní žádost bylo povoleno zřízení nového připojení (hospodářského sjezdu) na dotčený pozemek.

[18] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ČIŽP dále ověřil, že na podnět města Postoloprty provedla ČIŽP dne 31. 7. 2017 na dotčeném pozemku stěžovatele inspekční šetření a na místě zjistila „odpad jako zeminu, kamení, stavební suť, střešní tašky, již značného objemu“ (záznam na č. l. 3 spisu). Dne 7. 8. 2017 provedla druhé šetření a zjistila, že „bromady odpadů na hraně zpevněného pozemku byly přehrnuty přes hranu a byly zde vysypány odpady nové – zemina, stavební odpady“ (záznam na č. l. 4 spisu). Dne 31. 8. 2017 provedla kontrolu za přítomnosti stěžovatele a zjistila, že na předmětný pozemek jsou od předchozího šetření navezeny další odpady a pozemek včetně nově zřízeného sjezdu nenavazuje katastrálně ani terénním profilem na povolené zařízení. Zjištěné skutečnosti považovala za porušení starého ZOdp (protokol o průběhu kontroly ze dne 31. 8. 2017 na č. l. 5 spisu). Z obou šetření i kontroly byla pořízena foto a video dokumentace (č. l. 5b a 5c spisu). Ve vyjádření k protokolu o průběhu kontroly stěžovatel mj. uvedl, že navezený materiál je směsí „výkopové zeminy a písku o celkovém množství 100 tun“ (č. l. 6 spisu). Následovala krátká e-mailová komunikace mezi pracovníci ČIŽP a stěžovatelem, resp. jeho manželkou ohledně zaslání vybraných dokladů, přičemž v jednom z e-mailů podepsaných „Zajíčková“ se hovoří o převezení cca 90 tun deponovaného odpadu – stavební suti – z provozovny stěžovatele za účelem zpevnění sjezdu a cesty (č. l. 7 až 10 spisu).

[19] Dne 28. 8. 2018 zahájila ČIŽP řízení o přestupku (oznámení na č. l. 11 spisu ČIŽP). K tomu podal stěžovatel námitku, ve které opětovně uvedl, že důvodem navážky odpadu bylo odbagrování materiálu a propojení sjezdu bylo nezbytné pro přístup na další pozemky a k provozovně. Dále, že na zpevnění sjezdu byl použit odpad – směs stavebního materiálu – z jeho provozovny a byl přidán betonový recyklát. Dle stěžovatele je přitom možné uložit odpad do 100 tun na pozemek za účelem jeho zpevnění, tato terénní úprava neohrozila zdraví lidí ani životní prostředí (námitka na č. l. 13 spisu ČIŽP). Následovalo rozhodnutí ČIŽP o přestupku s uložením pokuty.

pokračování

[20] Z uvedeného podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně vyplývá, že stěžovatel na svém pozemku, který k tomu nebyl určen, nakládal s odpady ve smyslu výše uvedené právní úpravy, čemuž odpovídá především foto a video dokumentace obsažená ve správním spise. Z té je na dotčeném pozemku stěžovatele patrná přítomnost velkého objemu stavebního odpadu.

[21] Nakládal-li stěžovatel s odpadem v místě, tedy v zařízení, které k tomu nebylo určeno, dopustil se jemu vytýkaného protiprávního jednání a naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 66 odst. 4 písm. b) starého ZOdp. Nejvyšší správní soud tak souhlasí s městským soudem, že závěry správních orgánů o spáchaném přestupku jsou správné a dostatečně skutkově podložené (viz zejména body 23. a 28. napadeného rozsudku). Městský soud přitom v bodě 22. napadeného rozsudku správně uvedl, že je bezvýznamné, kdo je nebo byl vlastníkem uloženého odpadu nebo kdo jej na místo navezl. Rozhodující je, kdo s odpadem nakládal, což byl v projednávané věci zjevně stěžovatel (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2020, č. j. 4 As 473/2019-30, odst. [20]). Není tedy relevantní stěžovatelovo tvrzení, že nakládal toliko se zeminou, která pravděpodobně obsahovala i stavební odpad navezený někým jiným.

[22] Nedůvodná je i kasační námitka, že městský soud ve vztahu k vlastním tvrzením stěžovatele postupoval formalisticky. Napadený rozsudek je i v této části (bod 25. rozsudku) velmi pečlivě a srozumitelně odůvodněn. Městský soud správně uvedl, že ČIŽP vyšla i z tvrzení stěžovatele, tedy nikoliv výlučně z těchto podkladů. Nejvyšší správní soud nevidí důvod, proč by správní orgány na podporu ostatních skutkových zjištění (především na základě inspekčního šetření a kontroly včetně foto a video dokumentace) nemohly vyjít i z vlastních tvrzení stěžovatele, příp. jeho rodinných příslušníků, pokud těmito odpovídají.

[23] Lze přisvědčit stěžovateli, že druhý z e-mailů, ve kterém se hovoří o převezení cca 90 tun stavební suti z provozovny stěžovatele, dle podpisu zjevně sepsala jeho manželka (viz e-mailová zpráva na č. l. 9 spisu ČIŽP). Tato skutečnost však není rozhodující, neboť to byl následně sám stěžovatel, kdo v námitce proti oznámení o zahájení řízení o přestupku výslovně hovořil o navážce stavebního odpadu o hmotnosti do 100 tun za účelem zpevnění sjezdu. Nejvyšší správní soud tedy nerozumí, proč se stěžovatel nyní odvolává na svou manželku, jestliže o navážce stavebního odpadu výslovně mluvil i on sám.

[24] Nepříléhavé je i tvrzení, že uvedená hmotnost odpadu neodpovídá skutečnosti. Jak rozebral již městský soud v bodě 25. napadeného rozsudku, ČIŽP ohledně množství odpadu vstřícně vyšla právě z tvrzení stěžovatele, jakkoliv uvedla, že odpadu je zjevně více. Není přitom vadou, pokud správní orgány nezjistily množství odpadu přesně, nýbrž učinily povšechnou charakteristiku (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2020, č. j. 2 As 22/2019-45, č. 4167/2021 Sb. NSS, odst. [26]).

[25] Skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně a stěžovatelovo jednání naplnilo skutkovou podstatu přestupku podle § 66 odst. 4 písm. b) starého ZOdp, což městský soud řádně přezkoumal. Nepostupoval přitom formalisticky, nýbrž jeho závěry jsou dostatečně a srozumitelně odůvodněné s přihlédnutím ke všem okolnostem případu.

III.b Přiměřenost uložené pokuty

[26] Stěžovatel namítá nepřiměřenost uložené pokuty a formalistický přístup městského soudu, neboť nebyl dostatečně zjištěn rozsah porušení zákonných povinností a nedošlo ani k ohrožení životního prostředí.

[27] Námitky nejsou důvodné.

[28] Obdobně jako městský soud v bodě 32. napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud předně připomíná, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře správního uvážení, tj. diskreční pravomoci správního orgánu, a podrobit správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo uvážení zneužil. Nahradit správní uvážení uvážením soudním je možné toliko v případě, že by sankce uložená správním orgánem byla ve zjevně nepřiměřené výši (tzv. moderační právo soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s.). Soudu tedy není dán prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce (srov. novější rozsudky NSS ze dne 7. 11. 2019, č. j. 1 As 63/2019-33, odst. [23], nebo ze dne 14. 12. 2020, č. j. 4 As 230/2020-45, odst. [36], a v nich citovanou judikaturu).

[29] V projednávané věci byla stěžovateli za výše uvedený přestupek uložena pokuta ve výši 200 000 Kč, přičemž podle § 66 odst. 8 písm. e) starého ZOdp bylo možné uložit pokutu až do 50 000 000 Kč. Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s městským soudem, že oba správní orgány výši uložené pokuty dostatečně a srozumitelně odůvodnily a vyjádřily se i k možnému likvidačnímu charakteru (blíže viz body 34. až 37. a 41. až 45. napadeného rozsudku, jakož i str. 6 až 8 rozhodnutí ČIŽP a stručně str. 3 a 4 rozhodnutí žalovaného).

[30] K námitce formalistického přístupu městského soudu Nejvyšší správní soud uvádí, že není zřejmé, v čem stěžovatel formalistický postup spatřuje. Městský soud uloženou sankci řádně přezkoumal a jeho odůvodnění nelze nic vytknout. Uvádí-li stěžovatel, že nebyl dostatečně zjištěn rozsah porušení jeho právních povinností, není taková námitka důvodná. Jak bylo uvedeno výše, porušení zákona bylo stěžovateli jednoznačně prokázáno a není vadou, pokud správní orgány nezjistily přesnou hmotnost odpadu (v tom jediném by bylo možné spatřovat rozsah porušení). Odpadem je přitom *každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit* (§ 3 odst. 1 starého ZOdp, obdobně § 4 odst. 1 nového ZOdp), tedy i písek a zemina, o kterých se stěžovatel mylně domnívá, že odpadem *a priori* nejsou. Stěžovatelem uváděné skutečnosti, že stavební odpad se běžně používá ke zpevnění komunikací, přitom nejsou relevantní, neboť ho nezabavují odpovědnosti za přestupek a neodůvodňují ani snížení pokuty.

[31] K poslední dílčí námitce, že nedošlo k ohrožení životního prostředí, Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že „*porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech se lze dopustit již jen vyvoláním nebezpečí ohrožení životního prostředí; není nezbytné, aby k ohrožení nebo poškození životního prostředí skutečně došlo*“ (viz rozsudek ze dne 11. 8. 2016, č. j. 10 As 123/2016-90, odst. [24]). Přesto ČIŽP i žalovaný ve svých rozhodnutích uvedli, že jednáním stěžovatele došlo k ohrožení životního prostředí a míru tohoto ohrožení hodnotí jako vysokou s ohledem především na množství odpadu, se kterým stěžovatel nakládal vědomě bez souhlasu. Žalovaný pak v závěru svého rozhodnutí uvedl, že z důvodu absence jakýchkoli dokladů k odpadu nelze vyloučit ani poškození životního prostředí. Nejvyšší správní soud považuje i tyto závěry správních orgánů za srozumitelné a řádně odůvodněné.

pokračování

[32] Závěrem má Nejvyšší správní soud ve shodě s městským soudem za to, že ačkoliv je novější úprava v § 121 odst. 5 písm. d) nového ZOdP, dle které lze za výše uvedený přestupek uložit pokutu do 25 000 000 Kč, objektivně příznivější, pro stěžovatele by její aplikace nepřinesla příznivější výsledek. Městský soud přesvědčivě poukázal na to, že stěžovateli byla uložena sankce při dolní hranici zákonné sazby, přičemž z ničeho nevyplývá, že by správní orgány výši ukládané pokuty jakkoliv odvíjely od horní hranice zákonné sazby (viz bod 40. napadeného rozsudku). Samotná výše pokuty je přitom dostatečně odůvodněná, jak bylo uvedeno výše, a nejeví se zjevně nepřiměřená.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

[35] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel ve své kasační stížnosti původně žádal též přiznání odkladného účinku (§ 107 s. ř. s.), avšak tuto žádost vzal zpět podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 20. 4. 2021 prostřednictvím svého zástupce. Nejvyšší správní soud proto o tomto návrhu nerozhodoval.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. března 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu