



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **ABC LENKA s.r.o.**, IČO 260 88 665
sídlem Bořivojova 878/35, 130 00 Praha 3

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2018, č. j. MZP/2018/510/1264

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2018, č. j. MZP/2018/510/1264 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k jejímu odvolání podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) částečně změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu v Českých Budějovicích (dále jen „inspekce“), ze dne 19. 7. 2018, č. j. ČIŽP/42/2018/5000

(dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a to tak, že původní sankce, pokuta ve výši 130 000 Kč, byla snížena na 80 000 Kč; ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzeno.

2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupků dle ustanovení:
 - § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o odpadech“), spáchaného porušením ustanovení § 16 odst. 1 písm. g) ve spojení s ustanovením § 39 odst. 1 zákona o odpadech, kterého se měla dopustit tím, že v období od dubna 2017 do 21. 5. 2018 **nevedla evidenci odpadů** v rozsahu a způsobem stanoveným v části šesté zákona o odpadech, tj. za každou provozovnu a za každý druh odpadu samostatně, když tato evidence měla podobu pouze vážních lístků a faktur za předání odpadů oprávněné osobě;
 - § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech, spáchaného porušením ustanovení § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech, kterého se měla dopustit tím, že **nezabezpečila odpady** (konkrétně směsné stavební a demoliční odpady shromažďované na parcelách p. č. 1039/78 a p. č. 1039/54 v k. ú. Stožec) před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem a
 - § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, spáchaného porušením ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech, kterého se měla dopustit tím, že **nakládala s odpady** v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno, když v období od dubna 2017 do kontroly inspekce dne 18. 4. 2018 ukládala vyprodukované směsné stavební a demoliční odpady na pozemcích p. č. 1039/78 a p. č. 1039/54 v k. ú. Stožec.
3. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni rovněž uložena povinnost uhradit náklady správního řízení v paušální výši 1 000 Kč.

Žaloba

4. Žalobkyně v podané žalobě namítala nezákonnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí, a to z důvodu závažných vad řízení, spočívajících v nesprávném zjištění skutkového stavu, nesprávném právním posouzení skutků, překročení mezí správního uvážení a v absenci opory rozhodnutí ve spisu a provedeném dokazování.

Stavební suť ukládaná žalobkyní není odpadem

5. Žalobkyně předně uvedla, že žalovaný nesprávně vypořádal její argumentaci, že předmětná stavební suť není odpadem ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech. Podle tohoto ustanovení je odpadem každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o odpadech uvádí vyvratitelnou domněnku, co se týče úmyslu osoby zbavit se movité věci. Žalobkyně má za to, že tuto vyvratitelnou domněnku vyvrátila. Stavební suť nacházející se na předmětném pozemku byla od počátku úmyslně vyčleňována a na pozemku rozprostřena za účelem jejího pozdějšího využití jakožto podloží budoucího parkoviště. Tvrzení žalovaného, že účelové určení stavebního materiálu zaniklo jeho demolicí, a má se tedy za to, že existoval úmysl žalobkyně zbavit se věci jakožto odpadu, není podloženo skutkovými zjištěními ani obsahem správního spisu. Žalovaný dle žalobkyně neuvádí žádné skutečnosti ani

k podpoře tvrzení, že jím zmiňovaný zásypový materiál není materiálem stavebním. Povolení stavebního úřadu k výstavbě parkoviště nebylo doloženo proto, že vybudování parkovacích stání o ploše do 300 m nevyžaduje stavební povolení, ohlášení stavebnímu úřadu ani rozhodnutí o změně využití území.

6. Ve vztahu k porušení povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech nakládat s odpady pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena, žalobkyně uvedla, že nemohlo dojít k uvolňování nežádoucích látek do životního prostředí ani k poškození půdního krytu, neboť žádné odpady na daném místě neshromažďovala.

Zabezpečení stavebního odpadu před znehodnocením

7. Žalobkyně dále uvedla, že jí není možné klást za vinu porušení povinnosti zabezpečit stavební odpad před znehodnocením ze strany třetích osob. K porušení dané povinnosti nemohlo dojít proto, že na předmětném pozemku 1039/78 neshromažďovala odpady, ale stavební suť z bytového domu určenou k využití jako podloží pro parkoviště, tedy stavební materiál určený k dalšímu použití. Na stavební suť je třeba nahlížet stejně jako na jiný stavební materiál, např. šterk či tvárnice. Není vinou žalobkyně, že realizace parkoviště nemohla být zahájena již v roce 2017, neboť směnná smlouva s obcí ohledně pozemků budoucího parkoviště byla podepsána až po kontrole inspekce. Pokud jde o další odpad, ten na pozemek odkládaly neznámé osoby a žalobkyně je průběžně na své náklady likvidovala.

Nevedení průběžné evidence ve vztahu k výši sankce

8. Žalobkyně v další žalobní námitce uznala své protiprávní jednání spočívající v nevedení průběžné evidence o odpadech a o způsobech nakládání s nimi podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o odpadech. Má však má za to, že odpady vzniklé její stavební činností na stavbě „Změna dispozic bytů a vestavba Stožec č. p. 7 – vchod B“ byly řádně likvidovány, což doložila fakturami, vážnými lístky a jinými doklady. Neztotožňuje se proto s uloženou výší sankce s ohledem na žalovaným shledávanou závažnost protiprávního jednání. Žalobkyně k tomu zdůraznila, že jí nebylo prokázáno, že by byla původcem eternitových šablon s obsahem azbestu ani některého z dalších nebezpečných odpadů nalezených na deponii stavební suti, kterými mělo dojít k jejímu znehodnocení. Není ani pravdou, že by zcela rezignovala na zajištění správného způsobu nakládání s odpady, neboť odpady, které nepocházely z její činnosti, odstraňovala.

Společenská škodlivost protiprávního jednání žalobkyně

9. Žalobkyně má dále za to, že nebyl naplněn požadavek společenské nebezpečnosti jednání. Stavební suť byla totiž umístěna na pozemku investora, který s jejím umístěním souhlasil. Část byla uložena též na pozemku obce, avšak již probíhala jednání o směně tohoto pozemku. S ohledem na úmysl vybudovat parkoviště nemohlo dojít k poškození půdního fondu ani ke znečištění nebo ohrožení životního prostředí kvůli činnosti žalobkyně. Pokud bylo životní prostředí ohroženo konáním jiných osob, tato skutečnost nemůže jít žalobkyni k tíži.

Výše sankce

10. Žalobkyně dále namítala chybné stanovení výše sankce ze strany žalovaného, neboť nebyly dodrženy zásady individualizace správního trestu a zákazu dvojího přičítání. Jak inspekce, tak žalovaný podle žalobkyně vycházely z nedostatečně či chybně zjištěného skutkového stavu a nevzaly v úvahu některé okolnosti důležité pro druh a výměru sankce.
11. Dle žalobkyně žalovaný postupoval v rozporu s § 50 odst. 3 správního řádu, když konstatoval, že pokuta nebude mít s ohledem na zisk žalobkyně likvidační charakter, aniž by vyhledal a zjistil všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobkyně. Zároveň nesmyslně uvádí, že v daném případě by bylo možné likvidační pokutu uložit. Uložená pokuta přitom je i po snížení pro žalobkyni likvidační.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl žalobu zamítnout. Uvedl, že úvahou, zda stavební suť, která vznikla při činnosti žalobkyně a která byla následně použita jako podloží zamýšleného parkoviště, měla či neměla povahu odpadu podle zákona o odpadech, se zabýval na str. 3 a 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že odpadem byla. V odůvodnění napadeného rozhodnutí nebylo třeba zabývat se otázkou, zda lze ze stavební suti postavit dům. Stavební a demoliční suť je odpadem s ohledem na to, že původní účelové určení stavebního materiálu jeho demolicí zaniklo. Žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí ohledně podrobných úvah, proč stavební a demoliční suť nemůže být vedlejším produktem ve smyslu § 3 odst. 5 ani výrobkem z odpadu ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech.
13. Žalovaný uvedl, že s námitkami žalobkyně ohledně porušení povinnosti původce podle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech se již vypořádal v napadeném rozhodnutí. Obrana žalobkyně vychází z nesprávného předpokladu, že stavební a demoliční suť není odpadem. Žalobkyně některé odpady, kterými byl stavební a demoliční odpad znehodnocen, vytrídila a předala oprávněným osobám. To však nic nemění na tom, že při kontrole inspekce byl odpad znečištěn popelem, odpady s obsahem azbestu a dalšími odpady.
14. K otázce společenské škodlivosti a jejího posouzení žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že skutečnost, že odpad byl umístěn na pozemku, který byl v době vydání rozhodnutí ve vlastnictví investora, byla žalovaným zohledněna při správní úvaze o výši pokuty. Nelze však souhlasit s tvrzením, že jednání žalobkyně nebylo společensky škodlivé. Nakládání s odpady v místech, která nejsou k nakládání s odpady určena, je samo o sobě ohrožením životního prostředí, a tedy společensky škodlivým jednáním, čemuž odpovídá horní hranice sazby 50 000 000 Kč. Toto jednání žalobkyně navíc vyvolalo další, navazující protiprávní jednání, zejména pálení odpadu a jeho znehodnocení odpady s obsahem azbestu a dalšími nebezpečnými odpady. K nezákonnému jednání nadto došlo na území Národního parku Šumava.
15. Ve věci žalobkyní namítané absenci výzvy k předložení dokladů prokazujících likvidační charakter uložené pokuty žalovaný uvedl, že se charakterem pokuty v napadeném rozhodnutí zabýval a vysvětlil, proč nepožadoval žádné další podklady a proč dospěl k závěru, že uložená pokuta likvidační není. Jeho vyjádření ohledně možnosti uložit likvidační pokutu bylo neobratné, avšak z kontextu odůvodnění rozhodnutí je zřejmé, že taková pokuta žalobkyni uložena nebyla.

Obsah správního spisu

16. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že Česká inspekce životního prostředí na základě podnětu na pálení odpadu provedla dne 18. 4. 2018 šetření na pozemcích v okolí stavby „*Změna dispozic bytů a vestavba Stožec č. p. 7 – vchod B*“ a zjistila, že žalobkyně je původcem vzniklých stavebních odpadů nacházejících se na části pozemku parc. č. 1039/78 a 1039/54 v k. ú. Stožec naproti apartmánům přes místní komunikaci. Jednalo se o hromadu směsných stavebních a demoličních odpadů na ploše o velikosti cca 15 x 20 metrů a mocnosti v průměru 1,5 metru. Hromada odpadů byla složena především z plynosilikátových tvárnic, pálených cihel, živičných ker, 2 železobetonových prokladů, sádrokartonu, keramických obkladů, dveřních kování, příměsí eternitových šablon s obsahem azbestu, kovového obalu od nátěrových hmot, skla, plastových obalů a dřeva. Ve spodní části západní hrany hromady inspekce zjistila stopy po pálení. Popel byl částečně

nahrnut do hromady stavebního a demoličního odpadu a byla v něm nalezena ohořelá dřevotříska, dřevo, sklo a plastové a papírové obaly od stavební chemie. Další stopy po ohništi byly nalezeny mimo hromady na pozemku parc. č. 401 v k. ú. Stožec, přímo před vstupem do budovy.

17. Žalobkyně na výzvu inspekce o doložení dokladů (průběžné evidence, dokladů o předání odpadů a dokladu o posouzení odpadu podle vyhlášky č. 294/2005 Sb.) zaslala dne 7. 5. 2018 inspekci písemnost, v níž uvedla, že se souhlasem vlastníka pozemku parc. č. 1039/78 v k. ú. Stožec vytvořila deponii stavebního materiálu pro budoucí využití – vybudování parkoviště. Na deponii se od začátku roku 2018 začaly objevovat materiály, které nepocházely ze stavební činnosti žalobkyně. Po zlepšení klimatických podmínek došlo k vytrídění odpadů. Vytríděné odpady žalobkyně podle jejího vyjádření předávala různým oprávněným osobám. Elektrozařízení předala na sběrném dvoře. Oheň založila navečer neznámá osoba za účelem spálení větví a žalobkyni není známo, jaké odpady byly na ohništi spáleny. Žalobkyně nepředložila průběžnou evidenci odpadů. Žalobkyně předložila evidenční listy pro přepravu ostatních odpadů katalogové číslo 170904, faktury, vážní lístky, dodací listy a paragon.
18. Inspekce zahájila dne 28. 6. 2018 s žalobkyní správní řízení. Rozhodnutím ze dne 20. 7. 2018 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 130 000 Kč za příslušná porušení zákona o odpadech (viz bod 2 tohoto rozsudku). Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 2. 8. 2018 odvolání. Žalovaný v napadeném rozhodnutí snížil pokutu na částku 80 000 Kč a ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž ho přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. Soud ve věci rozhodoval bez jednání, jelikož účastníci s tímto postupem vyslovili souhlas v intencích § 51 s. ř. s.

Právní posouzení stavební suti jakožto odpadu

20. Žalobkyně v podané žalobě namítá především to, že ze strany žalovaného došlo k nesprávnému právnímu posouzení stavební suti jakožto odpadu. Nesprávné posouzení této otázky pak dle žalobkyně vedlo k nesprávnému závěru o tom, že spáchala přestupek dle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech a § 12 odst. 2 zákona o odpadech.
21. Odpadem je dle § 3 odst. 1 zákona o odpadech „každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.“ 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.
22. Podle § 3 odst. 3 zákona o odpadech platí, že „[p]okud vlastník v řízení o odstranění pochybností podle odstavce 8 neprokáže opak, úmysl zbavit se movité věci se předpokládá, pokud její původní účelové určení zaniklo.“

23. Podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech „[p]okud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena. Při tomto nakládání s odpady nesmí být ohroženo lidské zdraví ani ohrožováno nebo poškozováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy.“
24. Podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech se pro účely tohoto zákona rozumí „nakládáním s odpady - shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů.“
25. Podle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech se pro účely tohoto zákona rozumí „zařízením - technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby.“
26. Podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech „lze zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem.“
27. Z hlediska skutkové podstaty správního deliktu dle § 12 odst. 2 zákona o odpadech je tudíž rozhodné, zda žalobkyně nakládala s odpady a činila tak v místech (v dané věci na pozemcích), které nejsou ve smyslu zákona zařízeními pro nakládání s odpady.
28. Žalobkyně nerozporovala, že s movitými věcmi, jež se ke dni inspekčního šetření dne 18. 4. 2018 nacházely na předmětných pozemcích (na pozemku společnosti Apartmány Stožec s. r. o. a na pozemku obce Stožec), nakládala v místech, které nejsou zařízeními pro nakládání s odpady. Namítala však, že věci umístěné na předmětných pozemcích nebyly odpadem, neboť neměla v úmyslu se jich zbavit. Stavební suť totiž od počátku hodlala využít při výstavbě parkoviště.
29. Městský soud se tedy zabýval tím, zda správní orgány náležitě posoudily jednání žalobkyně z toho hlediska, zda je předmětná stavební a demoliční suť odpadem. Pojem odpad je v českém právním řádu třeba vykládat nejen na podkladě definice uvedené v § 3 zákona o odpadech, ale i v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie, který vydal řadu rozhodnutí, kde předně jednoznačně vyslovil, že výklad pojmu odpad nemůže být restriktivní (např. rozsudek ze dne 18. 4. 2002, *Palin Granit* C-9/00, bod 23; rozsudek ze dne 15. 6. 2000, *ARCO Chemie Nederland a další* C-418/97 a C-419/97, body 36-40; ale i stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. 10. 1996 ve věci *Tombesi a další* C-304/94) a dále formuloval řadu dílčích závěrů vymezujících, co je odpadem a co za něj naopak považovat nelze.
30. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 uvedl, že:

„Konstrukce definice odpadu je postavena na pojmu „zbavit se“, k čemuž SDEU dospěl již v rozsudku ze dne 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 – 63). Podle evropského konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznámá, že nejde o odpad, protože všechny věci, kterých se vlastníci zbavují, byť mají ekonomickou hodnotu, jsou předmětem směrnice [rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1990 ve věci Zanetti a další C-359/88, ze dne 25. 6. 1997 Tombesi C-304/94 a další spojené věci]. Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného nikoliv. Dokonce lze říci, že jediná věc může v průběhu svého životního cyklu nabýt a pozbýt status odpadu i opakovaně, což musí její držitel sledovat. Ve stanovisku generálního advokáta Albera ze dne 4. 7.

2002 ve věci C-444/00 nalezneme na podporu teze o proměnlivosti charakteru věci v čase názor, že odpadem je i látka získaná recyklací, pokud pro ni neexistuje poptávka a dlouhodobé skladování se stane pro držitele neúnosné a dovede jej ke zbavení se věci. Systém nakládání s odpady, ke kterému se Evropská unie přihlásila, má totiž 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 As 28/2007 - 94).“

31. V rozsudku ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 - 63, Nejvyšší správní soud vysvětlil, že:

„Ačkoliv by z výše 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 zákonu o odpadech, Sněmovní tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve III. volebním období č. 705/0, dostupný na www.psp.cz). Navíc by byl takový výsledek v rozporu se směrnicí o odpadech, z jejíhož čl. 4 ve spojení s přílohami IIA a IIB Soudní dvůr vyvozuje, že zbavování se zahrnuje jak odstranění, tak využití (viz výše uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci ARCO Chemie Nederland a další, bod 47). Zbavování se ve smyslu čl. 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. Ačkoliv vždy musí být příslušný proces pořiditelný buď pod využití, nebo pod odstranění (viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-116/01 SITA EcoService Nederland, Sb.rozh. s. I-02969, bod 40), při rozhodování v pochybnostech o tom, zda movitá věc představuje odpad, není potřeba učinit jednoznačný závěr o tom, zda dochází k využití, nebo naopak k odstranění.

32. Judikatura dále dovodila, že je-li látka nebo předmět zbytkem z výroby nebo ze spotřeby, a tedy nikoliv produktem, o který jako takový bylo usilováno, jde o okolnost svědčící ve prospěch existence jednání, úmyslu nebo povinnosti *zbavit se* látky nebo předmětu. 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 (viz zejména rozsudky Soudního dvora ve věcech Komise proti Itálii, bod 36-38; a ARCO Chemie Nederland a další, bod 83; spojené věci C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95 Tombesi a další, Sb.rozh. s. I-3561, body 47 a 48; spojené věci C-206/88 a C-207/88, Vessoso a Zanetti, Sb.rozh. s. I-1461, bod 9). Pokud tedy žalobkyně tvrdí, že stavební suť měla v úmyslu později využít, tato skutečnost sama o sobě neznamená, že se nejedná o odpad.

33. Soudní dvůr připustil, že za určitých okolností může látka nebo předmět vznikající těžebním či výrobním postupem, který není určen hlavně k jeho výrobě, představovat nikoli zbytek, ale vedlejší produkt, kterého se vlastník nechce zbavit, ale který chce za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat nebo uvádět na trh, za podmínky že toto opětovné použití je jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití (viz rozsudky Soudního dvora ve věcech Komise v. Itálie, bod 39; C-9/00 Palin Granit, Sb.rozh. s. I-3533, body 34-36; C-114/01 AvestaPolarit Chrome, Sb.rozh. s. I-8725, body 33-38; C-416/02 Komise v. Španělsko, Sb.rozh. s. I-7487, body 87 a 90; C-

121/03 Komise v. Španělsko, Sb.rozh. s. I-7569, body 58 a 61; C-457/02, Niselli, Sb.rozh. s. I-10853, bod 47).

34. Pokud tedy věc vzniká postupem, který není určen převážně k jejímu vzniku, existují tři způsoby, jak s ní může být naloženo: 1) odstranění, 2) využití, 3) opětovné použití za výhodných podmínek, jsou-li splněny výše uvedené striktní podmínky pro vedlejší produkt. Zatímco v prvních dvou případech jde o zbavení se věci, a tuto věc je tudíž nutno považovat za odpad, v třetím případě věc odpadem není.
35. V těchto intencích i zákon o odpadech v § 3 odst. 3 zakotvuje možnost vlastníka posuzované movité věci vyvrátit úmysl se věci zbavit. Nejvyšší správní soud v návaznosti na judikaturu SDEU v rozsudcích č. j. 7 As 6/2011-63 z 23. 2021 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. Břemeno tvrzení i důkazní spočívá na vlastníku.
36. Ze správního spisu vyplývá, že předmětnou stavební a demoliční suť nebylo možné považovat za vedlejší produkt, neboť vyžadovala další zpracování. Z fotodokumentace, která je součástí správního spisu, je již na první pohled zřejmé, že využití stavební suti na stavbu parkoviště bylo podmíněno jejím velmi podstatným zpracováním (*a contrario* rozsudek SDEU ve věci AvestaPolarit Chrome, C-114/01, bod 36 a 37). V době uložení stavební suti žalobkyní navíc nebylo budoucí použití jisté, neboť nebyla dosud realizována směna pozemků, na nichž mělo být parkoviště vybudováno (dle slov žalobkyně obec Stožec proces směny úmyslně protahovala).
37. Z výše uvedených důvodů se soud ztotožnil s žalovaným, že stavební a demoliční suť ukládaná žalobkyní byla odpadem ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech. Žalobkyní namítané plánované využití této suti je třeba ve smyslu výše uvedené judikatury považovat za „zbavení se“ odpadu.
38. Námitka není důvodná.

Zabezpečení stavebního odpadu před znehodnocením

39. Žalobkyně dále namítala, že s ohledem na to, že ukládaná stavební suť nebyla odpadem, nemohla se dopustit ani porušení povinnosti zabezpečit odpad před znehodnocením.
40. Soud výše dospěl k závěru, že předmětná stavební a demoliční suť odpadem byla. Žalobkyně měla proto postupovat podle § 16 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech, který stanoví povinnost zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem. Soud se ztotožnil s žalovaným, že této povinnosti žalobkyně nedostála. Uložená stavební a demoliční suť nebyla nijak zabezpečena a měly k ní přístup osoby, které na ni dokonce navázely další, nebezpečný odpad (včetně eternitových šablon s obsahem azbestu) a prováděly jeho spalování, čímž žalobkyní uložený odpad znehodnotily.
41. Námitka není důvodná.

Absence společenské nebezpečnosti

42. 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.

43. 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).
44. Inspekce 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. Povinnosti dodržovat zákon o odpadech se nelze vyhnout uložením odpadu na pozemek osoby, která s jeho uložením souhlasí. Rizika plynoucí pro životní prostředí nedodržováním tohoto zákona nijak nesnížila ani skutečnost, že žalobkyně plánovala v místě uložení odpadu vybudovat parkoviště. Pokud jde o ukládání nebezpečného odpadu a jeho pálení, žalobkyně toto jednání umožnila nesplněním povinnosti zabezpečit odpad před znehodnocením.
45. Námitka není důvodná.

Výše sankce

46. Konečně se soud zabýval žalobní námitkou chybného stanovení výše sankce. 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 (například 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). Tyto požadavky byly v nyní projednávané věci naplněny.
47. Soud předně z důvodů uvedených výše nepřisvědčil žalobkyni, že jejím jediným pochybením bylo nevedení průběžné evidence o odpadech a o způsobech nakládání s nimi

podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona o odpadech. Žalovaný proto postupoval správně, když výši sankce stanovil s ohledem na všechny zjištěné přestupky (viz bod 2 tohoto rozsudku). Výši sankce se žalovaný podrobně věnoval na str. 6-7 napadeného rozhodnutí. Žalovaný vycházel z toho, že žalobkyni nebylo prokázáno, že by byla původcem eternitových šablon s obsahem azbestu ani některého z dalších nebezpečných odpadů nalezených na deponii stavební sutě. Žalovaný výslovně zohlednil i to, že část odpadu žalobkyně z předmětných pozemků odstraňovala. Soud má za to, že žalovaný ve smyslu § 37 zákona o přestupcích dostatečně přihlédl k povaze a závažnosti přestupku, jakož i k okolnostem, za nichž byl spáchán.

48. Soud se též ztotožnil s žalovaným, že uložená pokuta ve výši 80 000 Kč nebyla pro žalobkyni likvidační. Majetkové poměry přestupce jsou okolností významnou pro určení druhu a výměry správního trestu. Samy o sobě sice nevedou k uložení nižšího trestu, vedou ale k jeho individualizaci tak, aby uložený trest splnil své funkce a zároveň nebyl pro přestupce likvidační. Správní orgán by proto měl přihlížet k majetkovým poměrům při určení druhu a výměry sankce. Významnou roli při zjišťování majetkových poměrů potom hraje sám přestupce, který může nejlépe popsat a prokázat své poměry. Pokud ale své majetkové poměry neuvede ani nedoloží, může správní orgán vyjít jen z údajů, které vyplynuly ze správního řízení. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vyšel z tvrzení žalobkyně, že její čistý zisk za rok 2017 činil 170 000 Kč. Byť tento údaj není dostačující pro celkové hodnocení majetkových poměrů žalobkyně, svědčí o tom, že uložená pokuta nebude mít pro žalobkyni likvidační následky. S tímto hodnocením se soud ztotožňuje. Své tvrzení o likvidačním charakteru pokuty žalobkyně nijak nespecifikovala a nedoložila ani v soudním řízení.
49. Námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

50. Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovaný měl ve věci úspěch, avšak žádné náklady nad rámec jeho běžných činností mu nevznikly. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v

jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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

Praha 23. února 2023

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu