



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobkyně: **B. a. s., IČO X**
sídlem Z. 254/6, X O.
zastoupena advokátem JUDr. Lukášem Slaninou
sídlem Plzeňská 3350/18, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje**
sídlem Jeremenkova 40a, 779 00 Olomouc

za účasti: **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**
sídlem Rašínovo nábř. 390/42, 128 00 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2021, č. j. KUOK 49970/2021, ve věci
dodatečného povolení terénních úprav,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Věc se týká dodatečného povolení terénních úprav v rámci záměru Š. 2 spočívajícího v provedení úprav terénu jeho navýšením v rozmezí od 0,2 m do 5,2 m odpadem (zemina a kamení) vzniklým při realizaci jiných staveb o celkovém objemu 129 345 m³, tj. cca 220 000 tun zeminy. Záměr Š. 2 navazuje na záměr Š. 1 již realizovaný na základě veřejnoprávní smlouvy, v tomto případě šlo o zařízení provozované podle § 14 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). Žalobkyně očekává, že etapy (dále předpokládána i etapa Š. 3) navazující na Š. 1 budou správními orgány hodnoceny stejným způsobem, v rámci záměru Š. 2 však obdržela nesouhlasná závazná stanoviska orgánů nakládání s odpady ze dne 23. 9. 2020, ochrany vod ze dne 24. 9. 2020 a ochrany přírody ze dne 19. 10. 2020 (dále jen „ZS odpady, ZS voda a ZS příroda“), na jejichž základě byla její žádost o dodatečné povolení dále vymezených terénních úprav v rámci záměru Š. 2 zamítnuta. Všechna uvedená závazná stanoviska prvostupňových orgánů byla následně potvrzena nadřízenými orgány [nadřízený vodoprávní úřad potvrdil ZS voda dne 17. 2. 2021, nadřízený orgán ochrany přírody potvrdil ZS příroda dne 24. 2. 2021 a nadřízený orgán odpadového hospodářství potvrdil ZS odpady dne 23. 2. 2021 (dále jen „potvrzující ZS“)].
2. Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Šternberk, odboru stavebního (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 14. 12. 2020, č. j. MEST 157050/2020. Uvedeným rozhodnutím správní orgán I. stupně podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s §§ 129 odst. 3 a 7 a 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“), zamítl žádost o dodatečné povolení nepovolených terénních úprav na pozemcích parc. č. X (orná půda), XA (orná půda), XB (orná půda), XC (orná půda), XD (orná půda), vše v katastrálním území Š., včetně jejich dokončení. Žalobkyně se domáhala rovněž zrušení nesouhlasných závazných stanovisek, na jejichž základě bylo rozhodováno.

II. Argumentace stran

3. Žalobkyně předně rozporovala, že by záměr Š. 2 měl být posouzen jako stavba skládky namísto terénních úprav s využitím odpadní zeminy. Žalobkyně s odkazem na vyjádření ministerstva životního prostředí, odboru odpadů poukázala na to, že relevantní pro posouzení různých činností při nakládání s odpady je v zásadě jistá přínosnost daného využití produktu. Vliv záměru na životní prostředí (a s tím spojená potřeba regulace) v případě zeminy splňující stanovená kritéria by byl totožný jak v případě odpadu, tak v případě vedlejšího produktu. Žalobkyně poukázala na to, že zákon o odpadech v příloze č. 4 mezi způsoby odstraňování odpadů uvádí pod kódem D 1 Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (např. skládkování). Skládkování je tedy v zákonné úpravě uvedeno pouze jako jedna z možností odstranění odpadu uložením na povrch terénu, čímž se správní orgán v ZS odpady nijak nezabýval a své stanovisko tak dle žalobkyně nedostatečně odůvodnil. Žalobkyně dále považuje za zmatečný náhled správního orgánu I. stupně, který na jednu stranu v ZS odpady připouští řešení odstraněním odpadu cestou terénních úprav, avšak zároveň ji vylučuje tím, že by šlo o skládku, která vyžaduje zabezpečení. Žalobkyně je přesvědčena, že její činnost je využitím odpadu splňujícím znaky užitečnosti, dochází k využití zeminy splňující podmínky pro vstupní materiál, a přístup správního orgánu I. stupně považuje za příliš formalistický, bez dalšího se vymykající zavedené praxi. V případě daného záměru jde o navýšení terénu na bonitně nekvalitní půdě, což se může

užitečně promítnout též do budoucí zemědělské činnosti vlastníků pozemků, resp. kvality půdy.

4. Žalobkyně dále namítala naprosto odlišné a tedy svévolné nahlížení správního orgánu na posuzování etap Š. 1 a 2, a tedy porušení jejího legitimního očekávání. Ve své činnosti se doposud nesetkala s tím, aby byl záměr podobného charakteru posouzen jako skládka. Žalobkyně dále zdůraznila, že při přípravě záměru Š. 2 vycházela z toho, že příslušné orgány povolily záměr Š. 1, aniž by řešily např. jaká výška terénu je nutná pro „vyrovnání“ nerovné plochy. Správní orgán I. stupně v případě záměru Š. 1 bez dalšího akceptoval „užitečnost“ terénní úpravy bez ohledu na její rozměry. Žalobkyni není jasné, jak by v praxi správní orgány posoudily a rozhodly, která modulace terénu odpadní zeminou spadá do rámce využití, resp. odstraňování, tj. jaká míra úpravy terénních nerovností je přípustná z hlediska nakládání s odpadní zeminou. Žalobkyně na uvedené předvídatelnosti založila ekonomický řetězec vlastní činnosti. Přístup správního orgánu v ZS odpady považuje za narušení principu právní jistoty. Jestliže etapa Š. 1 byla hodnocena jako terénní úprava s využitím odpadu na povrchu terénu, musí být dle žalobkyně stejným způsobem hodnoceny i etapy navazující. Záměr Š. 1 byl navíc od počátku prezentován jako první fáze celkové terénní úpravy v k. ú. Š. Žalobkyně zpochybňuje, že by bylo možné konstatovat, že terén upravovaný v záměru Š. 2 je zcela rovný, tj. že by zde nebyly naplněny znaky využití odpadu, resp. to, že se jedná o vyrovnání terénních nerovností a jiné úpravy terénu.
5. Žalobkyně dále namítala, že jednotlivá závazná stanoviska ze sebe navzájem vycházejí, což odporuje složkovému přístupu a rozsahu působnosti jednotlivých dotčených orgánů státní správy, a činí závazná stanoviska nezákonnými. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že správní orgán vydávající ZS voda vzal v úvahu ZS odpady, v němž je činnost žalobkyně posouzena jako stavba. Z toho správní orgán v ZS voda vyšel a konstatoval, že žalobkyně nesplnila požadavky kladené na stavbu. Přitom žalobkyně záměr připravovala stejně jako etapu 1 jako terénní úpravu a pro ni naprojektovala podmínky ochrany vody. Žalobkyně má za to, že ZS voda nelze přezkoumat, protože nevychází z projektové dokumentace samotné, ale ze závěru správního orgánu na úseku nakládání s odpady. Obdobné platí i pro ZS příroda, kde je předjíháno, že se jedná o zbavování se odpadu tak, jak jej formulovalo ZS odpady a ani toto závazné stanovisko tedy neposuzuje záměr předložený žalobkyní, ale záměr nadefinovaný jiným správním orgánem. ZS příroda je dle žalobkyně zaměřeno zejména na subjektivní prvek a to nadbytečný rozměr záměru vycházející primárně ze ZS odpady. Přitom není zjevné, proč je posuzovaný záměr nadbytečně velký (není zde srovnání, co již je nadbytečná velikost), ani jak se krajinný ráz ve svém celkovém konceptu změní, a to v návaznosti na existující etapu Š. 1, která krajinný ráz nezasáhla.
6. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. Jelikož skutečný obsah projektové dokumentace hovoří o skládce inertních odpadů na povrchu terénu bez nutného zabezpečení, kde použité odpady jsou umísťovány do přírodního prostředí přímo, bez ochranných těsnících bariér, které jsou předepsány při jejich ukládání na skládky, nebylo s takto navrženým záměrem možné souhlasit. V tomto případě dle žalovaného nelze apelovat ani na legitimní očekávání dle správního řádu, protože v první etapě se jednalo o zavážení podmáčených, nerovných ploch, což v případě druhé etapy není relevantní. Odpadní zemina byla uložena v blízkosti jejího vzniku na neúrodné půdě v nejhorší bonitě při dočasném odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, avšak tato skutečnost neznamená, že se jedná o užitečný způsob nakládání s touto zeminou, jak se domnívá žalobkyně. Užitek pro žalobkyni nelze

zaměňovat za užitečnost ve smyslu definice využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Z hlediska užitečnosti a účelnosti se dle žalovaného orgán odpadového hospodářství ve svém stanovisku záměru věnoval dostatečně. Z hlediska zásady blízkosti, na kterou žalobkyně upozorňuje, by dle žalovaného tato měla být v první řadě uplatněna v mezích zákona, tedy zejména při současném splnění podmínky, že s odpady je možno nakládat pouze v zařízeních k tomu určených. Přitom měla žalobkyně v souladu s hierarchií nakládání s odpady hledat především možnosti využití odpadu. Zákon o odpadech neumožňuje dodatečně povolit „černou skládku“. Hodnocení činnosti žalobkyně orgánem odpadového hospodářství jako ukládání odpadu nemůže znamenat užitečné promítnutí do budoucí zemědělské činnosti a zkvalitnění bonity půdy, právě naopak. Vodoprávní úřad při rozhodování ve věci mimo jiné vycházel také ze závazného stanoviska orgánu odpadového hospodářství, jedná se o podpůrné stanovisko, jehož závěry nebyl vodoprávní úřad oprávněn rozporovat. Vodoprávní úřad jasně formuloval možné negativní ovlivnění odtokových poměrů předmětnou stavbou - reálné nebezpečí zrychleného odtoku srážkových vod vlivem změny sklonu terénu (způsobeno stavbou). Orgán ochrany přírody se návazností obou etap zabýval. Zatímco první etapa byla s ohledem na svůj účel vzhledem k problematice ochrany krajinného rázu únosná, realizace 2. etapy byla vyhodnocena nesouhlasným stanoviskem jako záměr snižující krajinný ráz v daném prostoru, a to ve vztahu k charakteru povolované činnosti a jejím rozměrům v kontextu k danému prostoru. Žalovaný není názoru, že by orgány ochrany přírody či na úseku ochrany vod stavěly svůj nesouhlas na jiných závazných stanoviscích. Jsou okrajově zmiňována, a to jako podpůrná argumentace při popisu rozdílu mezi první a druhou posuzovanou etapou a dále doplněna úvahou k vlivu záměru na další přírodní složku dané krajiny či životního prostředí ve vztahu k ovlivnění odtokových poměrů oblasti či ovlivnění podzemních nebo povrchových vod. I když orgán ochrany přírody ve svém závazném stanovisku použil odkaz na tato dvě jiná závazná stanoviska, neopírá svou argumentaci o skutečnosti, že byla vydána jiná nesouhlasná stanoviska jiných orgánů. K námitce porušení legitimního očekávání žalovaný uvedl, že je neoprávněným očekáváním žadatele, že mu orgán ochrany přírody naprojektuje či navrhne za něj takové parametry záměru, za kterých lze daný záměr realizovat. Zvláště, když předmětné terénní úpravy již byly provedeny bez jakéhokoliv opatření příslušného správního orgánu, takové jednání není možné považovat za jednání v dobré víře. V daném případě byla všechna závazná stanoviska řádně odůvodněna z pohledu předcházející etapy Š. 1. Dle žalovaného jde v případě obou etap o důvodné rozdíly, přičemž ani zásada legitimního očekávání nezabavuje správní orgán povinnosti posuzovat každý záměr zvlášť.

7. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně uvedla, že dotčené orgány pouze obecně zhodnotily podmínky v území, když konstatovaly, že pro užitečnost záměru je dostačující blíže neurčené podmaččení terénu, aniž by podrobně vyhodnotily podmínky plochy v posuzovaném záměru. To dle žalobkyně představuje vybočení z požadavků na řádné materiální hodnocení každého případu. K využití hierarchie odpadového hospodářství žalobkyně připomněla nutnost zohlednění vlivu nakládání s odpadem na životní prostředí a lidské zdraví, technickou proveditelnost a hospodářskou udržitelnost. Za zcela zásadní žalobkyně považuje skutečnost, že se jedná o zeminu, nikoliv jiný odpad, nadto splňující limity požadované pro ukládání na povrch terénu. Zemina jakožto přirozená součást krajiny tvoří část pozemků, proto je zcela relevantní při splnění požadavků zvláštních předpisů zeminu v jiném místě opět použít a vrátit ji ke způsobu využití jako zeminu. Způsob využití záleží vždy na konkrétní posuzované situaci, správní orgán by však

dle žalobkyně postupoval nezákonným způsobem, pokud by sám blíže určoval míru užitečného využití (např. povolení vyrovnání terénních nerovností modelací terénu pouze konkrétním množstvím zeminy). Míra užitečnosti využití odpadu tak může být definována investorem. Žalobkyni dále nebylo jasné, proč by nemohlo trvalé zbavení se inertních odpadů být též využitím odpadů. K tomu ani stavební zákon nevylučuje, aby stavebník připravil záměr terénní úpravy a tento dále realizoval. Z právní úpravy nevyplývá, že závazné stanovisko jednoho dotčeného správního orgánu by mělo být předběžnou otázkou pro stanovisko dalších dotčených správních orgánů. Žalobkyně v takovém případě nemá možnost ověřit, zda dotčený správní orgán posoudil reálný vliv záměru na posuzovaný veřejný zájem nebo zda vyšel z kategorizace záměru uvedené v jiném závazném stanovisku. Žalobkyně poukázala na odkaz v ZS voda na § 5 odst. 3 vodního zákona hovořící o stavbě, přitom to, že se jedná o stavbu, dovozuje vodoprávní úřad ze ZS odpady. Žalobkyně připravovala etapu Š. 2 v plné důvěře ve správnost povolení první etapy, druhou etapu umístila v bezprostřední územní a časové návaznosti. Vzhledem k tomu, že obě etapy se v jednom pozemku dokonce překrývají, nebyl sto předjímat, že nerovnosti v první etapě jsou dostačující pro využití odpadu a v druhé etapě nikoliv.

III. Posouzení věci krajským soudem

8. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu dle podané žaloby a v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
9. Zcela na úvod musí krajský soud konstatovat, že i přes žalobkyní opakovaně zdůrazňovanou užitečnost a nárokovost schválení jejího záměru se žalobkyně svou argumentací odklání od podstaty věci. Ta dle krajského soudu zůstává v posouzení záměru žalobkyně jednotlivými správními orgány z pohledu ochrany jednotlivých chráněných složek (odpadové hospodářství, voda a příroda a krajina), nikoliv v (ne)rozlišení terénní úpravy a stavby. Podaná žaloba je tak částečně zkreslující a tvrzení v žalobních námitkách spíše obecná.

K ZS odpady a posouzení záměru žalobkyně jako skládky

10. Podle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech *se pro účely tohoto zákona využitím odpadů rozumí činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení neurčeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů.*
11. Podle písmene v) téhož ustanovení *se odstraněním odpadů rozumí činnost, která není využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie; v příloze č. 4 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů odstranění odpadů.*
12. V příloze č. 3 k zákonu o odpadech jsou jako způsoby využívání odpadů uvedeny: R 1 *Využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie; R 2 Zpětné získávání nebo regenerace rozpouštědel; R 3 Recyklace nebo zpětné získávání organických látek, které se nepoužívají jako rozpouštědla (včetně kompostování a dalších biologických transformačních procesů); R 4 Recyklace nebo zpětné získávání kovů a sloučenin*

kovů; R 5 Recyklace nebo zpětné získávání ostatních anorganických materiálů; R 6 Regenerace kyselin nebo zásad; R 7 Zpětné získávání látek používaných ke snižování znečištění; R 8 Zpětné získávání složek katalyzátorů; R 9 Rafinace olejů nebo jiný způsob opětovného použití olejů; R 10 Aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii; R 11 Využití odpadů získaných některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 10; R 12 Úprava odpadů před využitím některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 11; R 13 Skladování odpadů před využitím některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 12 (s výjimkou dočasného skladování v místě vzniku před sběrem).

13. V příloze č. 4 k zákonu o odpadech je mezi způsoby odstraňování odpadu pod kódem D1 zařazeno *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (například skládkování).*
14. Podle § 9a odst. 1, 2 zákona o odpadech *V rámci odpadového hospodářství musí být dodržována tato hierarchie způsobů nakládání s odpady: a) předcházení vzniku odpadů, b) příprava k opětovnému použití, c) recyklace odpadů, d) jiné využití odpadů, například energetické využití, e) odstranění odpadů. Od hierarchie způsobů nakládání s odpady je možno se odchýlit v případě odpadů, u nichž je to podle posouzení celkových dopadů životního cyklu zahrnujícího vznik odpadu a nakládání s ním vhodné s ohledem na nejlepší celkový výsledek z hlediska ochrany životního prostředí.*
15. Žalobkyně v první řadě rozporovala posouzení svého záměru jako odstraňování odpadu formou skládky. K tomu krajský soud uvádí, že příslušný správní orgán se v ZS odpady posouzením záměru žalobkyně zabýval na str. 3 – 5, a to zcela vyčerpávajícím způsobem a dle krajského soudu naprosto přilehavě. Krajský soud tak na toto posouzení, s nímž se ztotožňuje, odkazuje. Příslušný správní orgán na podkladě předložené projektové dokumentace vyloučil, že by dotčená zemina měla představovat vedlejší produkt a že dotčený záměr představuje způsob využití odpadu, jelikož zcela postrádá přínosnost využití zeminy v daném místě. Dle správního orgánu *„z hlavního cíle uvedeného v projektové dokumentaci vyplývá, že dojde pouze k uložení přebytku zeminy vzniklého při realizaci dopravních staveb v blízkém okolí, jejímž hlavním smyslem je malá vzdálenost místa terénních úprav od budovaných staveb, nikoliv jiný zájem (např. budování protipovodňových opatření, protihlukového valu, či jiné účelné stavby). Účelem terénní úpravy je zbavení se odpadu v blízkosti jeho vzniku, tak aby nedocházelo k odvozu na vzdálenější skládky či deponie“* (str. 4 ZS odpady).
16. Kromě judikatury citované samotným správním orgánem v ZS odpady krajský soud dále odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který opakovaně k otázce využití odpadů judikoval, že i přes demonstrativní povahu výčtu přílohy č. 3 k zákonu o odpadech pro závěr o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech nestačí to, že dotčený odpad nahradil jiné materiály, které by jinak k tomuto účelu byly použity. Je současně zapotřebí, aby výsledek použití dotčeného odpadu typově odpovídal výsledkům zachyceným v tomto demonstrativním výčtu, kterým je společná podstata spočívající v kvalitativní změně ve způsobu určení daného materiálu. Tento přestává být de facto odpadem, případně přestává zcela existovat, a jeho novým hlavním určením je sloužit užitečnému účelu namísto jiného materiálu. V odst. 29 rozsudku ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 164/2019-84, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Rovněž SDEU při výkladu pojmu „využití odpadu“ zdůrazňuje, že podstatná charakteristika využití odpadu spočívá v tom, že jeho hlavním cílem je, že odpad může plnit užitečný účel tím, že nabrazuje použití jiných materiálů, které by pro tento účel musely být použity, což umožňuje chránit přírodní zdroje (...). Pokud je však úspora surovin pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je*

odstraňování odpadu, tato skutečnost nemůže zpochybnit kvalifikaci této činnosti jako odstraňování odpadu.“

17. V nyní projednávaném případě přitom nelze hovořit o úspoře surovin, o nahrazení materiálu, který by jinak musel být vynaložen pro konkrétní účel, neboť záměr žalobkyně (uložení dotčené zeminy) byl realizován na pozemcích, na kterých žádná terénní úprava nebyla potřebná a nebyť aktivity žalobkyně ani realizována. Nadto ani nemá žádnou přidanou hodnotu v podobě skutečně užitečného účelu ve formě protihlukového valu, protipovodňového opatření apod. Krajský soud tak zcela ve shodě s žalovaným a dotčeným prvostupňovým správním orgánem v záměru žalobkyně spatřuje zcela samoučelné zbavení se přebytečné zeminy vytěžené při realizaci stavby, jejímž jediným smyslem bylo zbavení se tohoto odpadu v blízkosti jeho vzniku.
18. Žalobkyně sama ani žádný dostatečně konkrétní užitečný účel realizovaného záměru netvrdí. Tvrzení, že jde o navýšení terénu na bonitně nekvalitní půdě, což se může užitečně promítnout též do budoucí zemědělské činnosti vlastníků pozemků, resp. kvality půdy, postrádá nejen dostatečnou konkrétnost, ale za předpokladu budování stavby na podobně bonitně nekvalitní půdě, a tedy uložení a tím pouze navýšení stejně bonitně nekvalitní zeminy, rovněž logiku.
19. Ostatně v souladu s výše citovanými judikaturními závěry ukládání zeminy na terénu žádným ani podobným způsobem nefiguruje v příloze č. 3 k zákonu o odpadech, naopak je výslovně uvedeno v příloze č. 4 k zákonu o odpadech jako jeden ze způsobů odstraňování odpadů. Krajský soud tak na základě výše uvedeného nemá pochybnost, že správní orgán dospěl ke správnému závěru, že se v nyní projednávané věci nejedná o způsob využití odpadu, nýbrž o způsob odstranění odpadu, tedy o vybudování skládky. Nebylo přitom povinností správního orgánu vypořádávat se s tím, že výslovná textace pod kódem D 1 uvádí pojem skládkování příslovcem „například“ za situace, kdy zcela správně posoudil podstatu věci, tedy že se jedná o odstraňování odpadu. Ve smyslu § 4 odst. 1 písm. i) a j) zákona o odpadech pak jde skutečně fakticky o skládku.
20. Na základě tohoto posouzení pak příslušný správní orgán dospěl k závěru o nepřijatelnosti záměru žalobkyně z důvodů rozporu s hierarchií nakládání s odpady dle § 9a zákona o odpadech, nedostatečného navrženého vzorkování zeminy a především pak z důvodu absence nutného zabezpečení, jelikož použité odpady byly umístěny do přírodního prostředí přímo bez ochranných těsnících bariér. Jakkoliv jde o zeminu (sám o sobě přírodní materiál), nelze opomenout, že jde o odpad vzniklý při určitém stavebním procesu, jde fakticky o jeho odstranění formou skládky (trvalého uložení) a pro takový případ stanoví právní úprava požadavky na jeho zajištění. Správní orgán by naopak postupoval nezákonně, pokud by v takovém případě hodnocení potřebného zajištění stanoveného zákonem opomenul. Krajský soud ani neshledal žalobkyní tvrzenou zmatečnost v tvrzení správního orgánu, že by záměr žalobkyně mohl být shledán nejlepším způsobem nakládání s dotčeným odpadem dle § 9a odst. 2 a 3 zákona o odpadech, neboť je zjevné, že se jedná o hypotetickou úvahu správního orgánu, která nikterak nekoliduje s vlastním věcným posouzením výše popsanych nedostatků záměru žalobkyně, které vyústily ve vydání nesouhlasného závazného stanoviska.
21. Stejně tak z výše uvedeného vyplývá, že posouzení záměru žalobkyně jako stavby či terénní úpravy nebylo pro věc rozhodující. Pakliže správní orgán v ZS odpady užívá termín „stavba“, z celkového kontextu uvedeného stanoviska vyplývá, že tento orgán

nekategorizuje záměr žalobkyně podle stavebního zákona, nýbrž tento pojem používá jen jako synonymum pro pojem „záměr“ žalobkyně.

22. Krajský soud s ohledem na uvedené tuto žalobní námitku shledal nedůvodnou.

K porušení legitimního očekávání žalobkyně

23. Hned na úvod vypořádání této žalobní námitky musí krajský soud odmítnout namítaný svévolný postup správních orgánů v nyní projednávané věci. Svévůli totiž judikatura interpretuje jako „*extrémní nesoulad právních závěrů s vykonanými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (příkladem čehož je přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy*“ (viz např. nález ÚS ze dne 23. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 518/10, publ. pod N 233/59 SbNU 375). Žádný extrém ať už v podobě nesouladu právních závěrů se zjištěným skutkovým stavem či v podobě rozporu s principy spravedlnosti apod. krajský soud v postupu správních orgánů neshledal. Z uvedeného pojetí je navíc dále zřejmé, že ani odůvodněné odklonění se od svého předchozího posouzení nemůže naplnit intenzitu svévole.
24. Již mnohokrát bylo správními soudy, Nejvyšším správním soudem i Ústavním soudem opakovaně judikováno, že legitimní očekávání adresáta veřejné správy může založit ustálená, jednotná a především dlouhodobá správní praxe (k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02, (N 131/31 SbNU 173) a další).
25. I přes žalobkyní zdůrazňované okolnosti od návaznosti záměru Š. 2 na záměr Š. 1 až po ekonomickou provázanost své činnosti je nezpochybnitelné, že legitimní očekávání žalobkyně nemohlo založit jediné předchozí rozhodnutí správního orgánu (posouzení záměru Š. 1), stejně jako obecné tvrzení o tom, že se doposud ve své praxi s takovým posouzením obdobného záměru nesetkala. Odkaz žalobkyně na další případy postihovaného deliktního jednání nelze bez podrobnější znalosti skutkových okolností vyhodnotit.
26. Nelze však opomenout, že i kdyby legitimní očekávání žalobkyně založeno bylo, i v takovém případě má správní orgán možnost se od své předchozí praxe odchýlit, odůvodní-li takový postup skutkové odlišnosti konkrétního případu a bude-li takový odklon řádně odůvodněn. Prvostupňový správní orgán se odlišností obou záměrů zabýval na str. 4 ZS odpady, kde uvedl, že v případě první etapy byl důvodem navázení vyrovnání terénu, především pak v místech, kde docházelo k podmáčení, zatímco druhá etapa je plánována na suchých, takřka rovných pozemcích, kde terénní úprava je zcela neopodstatněná. Nadřízený správní orgán pak v potvrzujícím ZS odpady toto posouzení aproboval (str. 3 potvrzujícího ZS odpady), rovněž žalovaný následně v napadeném rozhodnutí hodnocení otázky návaznosti obou etap potvrdil na str. 11.
27. Správní orgán v ZS odpady odůvodnil odlišný náhled na posouzení užitečnosti záměru Š. 2 ve srovnání se záměrem Š. 1 mající původ ve skutkových odlišnostech. Úvahu správního orgánu krajský soud hodnotí jako přílehavou, odrážející místní znalost a dostatečně odůvodněnou. Krajský soud na rozdíl od žalobkyně nemá za to, že by bylo povinností

správního orgánu provádět jakoukoliv kvantifikaci ve smyslu úvahy, jaká dotčená plocha, jaké navýšení terénu či jak velká nerovnost povede k závěru o užitečnosti záměru a jaká již nikoliv. Neopodstatněnost takové úvahy plyne logicky už jen z toho, že užitečnost zřídka kdy plyne z kvantit, jejím předpokladem je daleko spíše kvalita.

28. Rovněž tuto žalobní námitku proto krajský soud vyhodnotil jako nedůvodnou.

K nezákonné návaznosti jednotlivých závazných stanovisek

29. V první řadě nutno zdůraznit, že vydání byť jediného nesouhlasného stanoviska vede dle § 149 odst. 6 správního řádu k zamítnutí žádosti bez dalšího. Již vydání nesouhlasného ZS odpady tak samo o sobě nutně vedlo k zamítnutí žádosti žalobkyně o dodatečné povolení jejího záměru Š. 2 a ani případné vydání souhlasných ZS voda a příroda by na tom nemohlo ničeho změnit.

30. Rovněž je potřeba upozornit, že závazná stanoviska vydávají jednotlivé správní orgány na základě vlastní odbornosti. Správní orgán příslušný k vydání určitého závazného stanoviska tak z povahy věci není oprávněn rozporovat závěr přijatý jiným správním orgánem v jeho závazném stanovisku. V kontextu nyní projednávané věci však podstatou zůstává, že ani jedno z napadených zbývajících závazných stanovisek, tj. ZS voda a ZS příroda, nečiní své závěry odvozeně od závěru v ZS odpady.

31. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, *účelem tohoto zákona je chránit povrchové a podzemní vody, jako ohrožené a nenahraditelné složky životního prostředí a přírodní zdroje, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů, pro zachování vodních zdrojů a předejití stavu nedostatku vody a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství*¹⁾. Účelem tohoto zákona je též přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů.

32. Podle § 5 odst. 3 vodního zákona, *při provádění staveb nebo jejich změn nebo změn jejich užívání je stavebník povinen podle charakteru a účelu užívání těchto staveb je zabezpečit zásobováním vodou a odváděním odpadních vod kanalizací k tomu určenou. (...). Dále je stavebník povinen zabezpečit omezení odtoku povrchových vod vzniklých dopadem atmosférických srážek na tyto stavby (dále jen "srážková voda") akumulací a následným využitím, popřípadě vsakováním na pozemku, výparem, anebo, není-li žádný z těchto způsobů omezení odtoku srážkových vod možný nebo dostatečný, jejich zadržováním a řízeným odváděním nebo kombinací těchto způsobů. Bez splnění těchto podmínek nesmí být povolena stavba, změna stavby před jejím dokončením, užívání stavby ani vydáno rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nebo rozhodnutí o změně v užívání stavby.*

33. Vodoprávní úřad v ZS voda nejprve na základě předložené dokumentace uvádí popis záměru s tím, že tvar terénních úprav je navržen tak, že v podélném směru je navržen spád 1,5 % a v příčném směru je sklon navržen 1 % směrem k vodnímu toku D. potok. Následně na str. 5 ZS voda dochází po zhodnocení všech podkladů k závěru, že předmětnou terénní úpravou dojde k negativnímu ovlivnění odtokových poměrů spočívajícím ve zrychlení odtoku srážkových vod vlivem změny sklonu terénu. Nadto shledal i riziko negativního ovlivnění jak podzemních, tak povrchových vod v důsledku

možné kontaminace látkami obsaženými ve výluzích z uloženého odpadu. Nadřízený správní orgán tyto závěry aproboval v potvrzujícím ZS voda.

34. Z uvedeného vyplývá, že důvodem pro vydání nesouhlasného ZS voda nebylo nesouhlasné ZS odpady (byť je na něj v ZS voda odkazováno jako na jeden z podkladů), nýbrž popsané negativní ovlivnění odtokových poměrů v rozporu s § 5 odst. 3 vodního zákona vlivem změny sklonu terénu. Je přitom logicky bez významu, zda je sklon terénu změněn stavbou nebo terénní úpravou. Dovožovala-li žalobkyně nezákonnost tohoto závazného stanoviska ze skutečnosti, že správní orgán dospěl k nesouhlasnému závěru z důvodu přijetí závěru o povaze záměru žalobkyně jako stavby, je nutno takovou úvahu z uvedeného důvodu odmítnout jako neopodstatněnou. Správní orgán v ZS voda sice operuje jak s pojmy stavba i terénní úprava, obdobně jako v ZS odpady je však z kontextu zřejmé, že se nejedná o kategorizaci záměru dle stavebního zákona, která ostatně přísluší stavebnímu úřadu. Ačkoli samotné ustanovení § 5 odst. 3 vodního zákona hovoří o stavebníkovi a stavbě, už jen ze samotného účelu vodního zákona, kterým je v souladu s § 1 tohoto zákona *ochrana povrchových a podzemních vod jako ohrožených a nenahraditelných složek životního prostředí*, vyplývá, že odtokové poměry je třeba chránit u jakéhokoliv záměru, tj. jak u staveb, tak u terénních úprav. Konečně žádost o souhlas se svým záměrem žalobkyně podávala podle § 17 odst. 1 písm. a) vodního zákona, který rovněž hovoří jen o stavbách.
35. Stejně tak v ZS příroda sice příslušný správní orgán vycházel z podkladů zahrnující nesouhlasná ZS odpady a voda, avšak vlastní nesouhlasné stanovisko vychází ze znalosti místních poměrů a hodnocení dané oblasti jako harmonické kulturní krajiny venkova a vyhodnocení záměru žalobkyně jako neopodstatněného antropogenního zásahu do krajiny velkého rozsahu bezúčelným ukládáním odpadů na relativně rovinatém povrchu, typické hanácké rovině (str. 3 a 4 ZS příroda). Správní orgán se rovněž zabýval otázkou rozdílu v rámci obou etap (Š. 1 a 2) na str. 4 svého ZS příroda, kde vyhodnotil, že se v případě nyní dotčeného záměru jedná o podstatně rozsáhlejší záměr, který navíc nebude vyplňovat žádné nerovnosti (jako v první etapě), ale bude navezen v rozsahu až 5,2 m nad rovinatým terénem. Zatímco hlavní cíl první etapy spočíval ve vyrovnání terénu a zlepšení problematických částí daného prostoru, kde docházelo k podmáčení, a byl předpoklad pozitivního ovlivnění dané oblasti, vyhodnotil správní orgán záměr druhé etapy jako účelově vyvolanou stavbu, která má velký negativní vliv na estetickou složku a nemá žádný pozitivní vliv na přírodní složku dané krajiny.
36. Žalovaný vycházejí z potvrzujícího ZS příroda na str. 11 – 12 napadeného rozhodnutí zhodnotil, že „[ú]čelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že by mohly snižovat jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, a taktéž i harmonické měřítko a vztahy v krajině. Právě takovou změnou je trvalá modelace terénu na ploše cca 3,7 ha s mocností zeminy od 0,2 m do 5,2 m se spádem 1,5 % v podélném směru a se sklonem 1 % v příčném směru, kterou lze považovat za výraznou výškovou dominantu na „hanácké rovině“.
37. Z uvedeného tak opět vyplývá, že označení záměru jako „stavba“ namísto „terénní úprava“ nebylo podstatné. Správní orgán hodnotil zásah do krajiny a přírody, jak mu ukládá § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Na rozdíl od žalobkyně nemá krajský soud za to, že by dotčený správní orgán přejímal negativní posouzení z předchozích nesouhlasných závazných stanovisek, neboť závěr v ZS příroda je věcně přiléhavě odůvodněn na základě vyhodnocení místních poměrů a

posouzení povahy záměru. Dotčený správní orgán je navíc nadán pravomocí, aby z povahy věci právě na základě vlastní znalosti místních poměrů zhodnotil dotčený záměr. Jeho hodnocení je dostatečně odůvodněno a krajský soud v něm neshledal subjektivní neodůvodněné posouzení.

IV. Závěr a náklady řízení

38. Podle § 129 stavebního zákona lze stavbu či terénní úpravu lze dodatečně povolit jen za splnění všech zákonných podmínek, mezi které mj. patří absence rozporu s veřejným zájmem chráněným zvláštním předpisem. Právě takový rozpor byl však v nyní projednávané věci správními orgány zcela oprávněně shledán.
39. Jelikož krajský soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl (výrok I).
40. O nákladech řízení účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly (výrok II).
41. Osobě zúčastněné na řízení nebyla soudem uložena žádná povinnost, proto jí náhrada nákladů řízení dle § 60 odst. 5 s. ř. s. rovněž nepřísluší (výrok III).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Olomouc 15. února 2023

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu

