



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Martina Bobáka a Jana Kratochvíla ve věci

žalobkyně: **MORAVA storage s.r.o.**, IČO: 018 94 013
sídlem Dvořákova 588/13, 602 00 Brno
zastoupená advokátem Mgr. Jakubem Cupákem
sídlem Pražákova 1008/69, 639 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2023, č. j. MZP/2023/560/446, sp. zn. ZN/MZP/2023/560/81,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo životního prostředí potvrdilo rozhodnutí České inspekce životního prostředí

(dále jen „ČIŽP“) ze dne 7. 2. 2023, č. j. ČIŽP/47/2023/1207 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla žalobkyně shledána vinou z přestupku dle zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). S ohledem na závažnost tvrzených vad napadeného rozhodnutí žalobkyně navrhuje rovněž zrušení prvostupňového rozhodnutí.

2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. ČIŽP oznámila žalobkyni dne 30. 6. 2022 zahájení řízení o přestupku, kterého se měla dopustit tím, že nakládala s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu podle zákona o odpadech, čímž měla spáchat přestupek dle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech. ČIŽP odůvodnila zahájení řízení skutečnostmi zjištěnými při kontrolách. V první řadě při kontrole Krajského úřadu Jihomoravského kraje zahájenou dne 6. 3. 2021 ohledně nakládání s materiálem vzniklým z odpadů (dále jen „Stavozem“) na pozemcích v lokalitě Smolín. Dále při kontrole ČIŽP zahájené dne 16. 7. 2021, jejímž předmětem bylo zařízení produkujícího Stavozem na základě rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 19. 4. 2016, č. j. ČIŽP/47/2022/6421, sp. zn. ZN/ČIŽP/47/3381/2022, které provozovala společnost THERMOSERVIS – TRANSPORT s.r.o. (dále jen „společnost TT“). ČIŽP zjistila, že produkt, který předmětné zařízení produkovalo, označený jako Stavozem, nesplňuje podmínky schváleného provozního řádu zařízení a rovněž nesplňuje kritéria dle tab. 10.1. a 10.2. vyhlášky č. 294/2005 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2020. Samotný výrobek Stavozem byl skladován v podobě navážky na pozemcích žalobkyně v lokalitě Smolín, přičemž kontrolou na místě dne 8. 4. 2021 bylo zjištěno, že navážka je tvořena materiálem obsahujícím značnou příměs neupravených stavebních sutí a vyskytují se zde kusy dlaždic, cihel a nevybouraného betonu od 30 do 50 cm. Od roku 2017 od roku 2020 bylo takto navezeno 988 116 t Stavozemě. Tento stav navezené Stavozemě trval i ke dni 13. 12. 2021.
4. Rozhodnutím o přestupku ze dne 7. 2. 2023, č. j. ČIŽP/47/2023/1207, uznala ČIŽP žalobkyni vinnou tím, že od roku 2017 do dne 13. 12. 2021 nakládala s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu podle zákona o odpadech, neboť v lokalitě Smolín postupně soustředila odpad tvořený směsí zeminy a stavebních a demoličních odpadů v celkovém množství 988 116 t, aniž by měla k nakládání s tímto odpadem na lokalitě Smolín povolení provozu zařízení vydané krajským úřadem ani se nejednalo o zařízení dle § 21 odst. 3 zákona o odpadech. Tímto jednáním žalobkyně dle ČIŽP porušila povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech a spáchala přestupek dle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech, za což jí byla uložena pokuta ve výši 225 000 Kč.
5. ČIŽP konstatovala, že ze souběžně vedeného řízení se společností TT, které bylo pravomocně skončeno rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 12. 2022, č. j. MZP/2022/560/1576, vyplývá, že podmínky pro výrobu Stavozemě nebyly ze strany této společnosti v letech 2017 až 2020 splněny. Na takto vzniklou Stavozem proto nelze nahlížet jinak než jako na odpad. S tímto odpadem žalobkyně nakládala, aniž by měla zařízení pro to určené. I kdyby však šlo nahlížet na Stavozem jako na řádný výrobek ve smyslu schváleného provozního řádu zařízení společnosti TT, nebyly splněny kumulativní podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech ve znění platném a účinném v době ukládání Stavozemě na lokalitu Smolín, neboť navážky v této lokalitě jsou nepovolenými terénními úpravami, které by vyžadovaly dle svého rozsahu vydání územního rozhodnutí dle § 80 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. I za této situace by bylo nutné pohlížet na Stavozem jako na

odpad. ČIŽP rovněž konstatovala objektivní odpovědnost žalobkyně za vzniklý protiprávní stav, přičemž neshledala žádné liberační důvody ve smyslu § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). ČIŽP také poukázala na skutečnost, že společnost TT a žalobkyně jsou personálně provázané, mají stejného jednatele, což značně oslabuje obranu žalobkyně ohledně liberace či polehčujících okolností v podobě nevědomosti o nesprávné výrobě Stavozemě.

6. Při úvaze o druhu a výměře trestu ČIŽP mimo jiné uvedla, že napomenutí „*by bylo nepřiměřeně mírné vzhledem k míře společenské škodlivosti spáchaného přestupku a ke skutečnosti, že obviněný byl již dříve za obdobný přestupek uznán vinným.*“ U výměry trestu u přitěžujících okolností ČIŽP zkonstatovala, že žádné takové neshledala.
7. Žalobkyně se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolala. Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný nyní napadeným rozhodnutím.
8. Žalovaný uvedl, že v řízení o přestupku žalobkyně i v přestupkovém řízení se společností TT správní orgány dospěly k závěru, že receptura Stavozemě nesplňovala potřebné podmínky pro to, aby nebyla považována za odpad. Žádné průběžné deklarování vzorků Stavozemě nebylo žalobkyní doloženo, ani nebylo žalovaným či ČIŽP zjištěno. Rozbory Stavozemě prováděné v rámci kontroly společnosti TT pak nelze vztáhnout k Stavozemi uložené na lokalitě Smolín, neboť byly odebrány na jiných místech. Následné rozbory z lokality Smolín zase nevylučují, že žalobkyně přebírala Stavozem bez patřičných rozborů, přičemž provedením rozborů ex post v roce 2020 se nemůže zbavovat své odpovědnosti, ani tvrdit, že byla od počátku v dobré víře.
9. Žalovaný dále uvedl, že Stavozem nesplňovala podmínky pro režim mimo odpad nejen formálně ale i materiálně, neboť její složení neodpovídalo definici recyklátu ve smyslu vyhlášky č. 294/2005 Sb. ani definici dle nově účinné vyhlášky č. 273/2021 Sb. Reálná situace neodpovídá tvrzením žalobkyně, neboť na navázce Stavozemě se nacházely kusy betonu, dlaždic a cihel v takové míře a velikosti, že směs nelze vůbec za recyklát označit.
10. Vlastní rozbor společnosti GEOSTAR spol. s r.o. předložený žalobkyní žalovaný označil za nerelevantní, neboť tímto rozbohem byla hodnocena vlhkost, zrnitost a konzistence směsi Stavozemě, nikoli rozbor kvality dle vyhlášky č. 294/2005 Sb. Žalovaný dále uvedl, že ČIŽP prováděla v předmětné lokalitě kontroly od 90. let 20. století, přičemž zde nebyla zjištěna žádná dřívější skládka, na kterou se potenciálně odvolává žalobkyně. Pokud zde byla neoprávněná skládka, žalobkyně měla tuto okolnost nahlásit a zjednat nápravu.
11. Žalovaný dále zdůraznil, že formulace s recidivou v odůvodnění trestu prvostupňového rozhodnutí je chybou v psaní, popř. omylem ČIŽP. To vyplývá i ze skutečnosti, že dle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nebyly shledány žádné přitěžující okolnosti. Dále odmítl, že přestupek žalobkyně byl pouze formálního charakteru. K předložené součinnosti se stavebním úřadem Pohořelice žalovaný konstatoval, že tato činnost žalobkyně nemá na nelegálnost stavu v lokalitě Smolín žádný vliv. Žalovaný dospěl k závěru, že uložená pokuta nemá likvidační charakter.

II. Obsah žaloby

12. Žalobkyně namítá, že nebyly splněny obligatorní náležitosti výroku rozhodnutí dle § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky. Žalovaný ani ČIŽP neuvedli jednoznačnou konkretizaci skutku, konkrétně neuvedli čas, místo, povahu, popřípadě počet blíže

specifikovaných útoků. Správní orgány obou stupňů se spokojily pouze s obecným konstatováním, že žalobkyně nakládala s odpadem bez povolení k provozu zařízení nebo s absencí zařízení dle § 21 odst. 3 zákona o odpadech.

13. Žalobkyně namítá posouzení povahy Stavozemě. Žalobkyně si je vědoma své objektivní odpovědnosti, avšak specifikace Stavozemě jako odpadu jí byla předestřena ze strany společnosti TT. Případné nedodržení receptury a neplnění kritérií vyhlášky č. 294/2005 Sb. nemůže být přičítáno žalobkyni, nýbrž pouze jejímu výrobcí. Žalobkyně byla v dobré víře, že od výrobce neodebírá odpad, ale zeminu s částečnou příměsí podrceného recyklátu.
14. Dle žalobkyně správní orgány nesprávně posoudily skutkový stav, neboť nemohly učinit závěr o tom, že se jedná o odpad, a nikoli o Stavozem, pouze na základě ojedinělých větších kusů (frakce) nezpracovaných odpadů, které byly nalezeny při kontrole na těle navážky. Převážná část je pod úrovní povrchu těla navážky. Z posouzení společnosti GEOSTAR spol. s r.o. vyplývá, že nedošlo ke změně zrnitosti a roztržení velikostní frakce, a že se v navážce nenacházely nezpracované kusy odpadů. Pokud se objevily na povrchu těla navážky větší kusy, šlo o stopové množství, přičemž tyto kusy se nahodile dostaly na tělo navážky ze sousední povolené skládky.
15. K tvrzení o nepovolené terénní úpravě žalobkyně odkazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze 17. 1. 2008, č. j. 11 Ca 91/2007 – 35, který zdůrazňuje subjektivní složku u posuzování trvalosti umístění stavební sutě na pozemek ve smyslu provedení nepovolených terénních úprav. Žalobkyně podotýká, že s ní nebylo příslušným stavebním úřadem zahájeno žádné řízení o odstranění stavby, ač ten musel mít o jednání žalobkyně povědomí. I kdyby však takové řízení zahájeno bylo, bylo by třeba zohlednit institut dodatečného povolení stavby.
16. Žalobkyně dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť žalovaný se nevypořádal s konkrétními námitkami a důkazy předloženými v rámci odvolacího řízení. Především se jedná o důkazy, které mají prokazovat, že žalobkyně převzala výrobek společnosti TT s úmyslem krátkodobé deponie (bez úmyslu pozměnit tvar krajiny definitivním způsobem) pro předsmulvené zákazníky. ČIŽP rovněž nezohlednila, že větší odpadní frakce se mohly na předmětné tělo navážky dostat z okolních skládek. Odůvodnění žalovaného o provádění kontrol v dané lokalitě od 90. let minulého století pak nemá oporu v jakémkoli dokazování.
17. Žalobkyně brojí též proti uloženému trestu. Žalobkyně zdůrazňuje, že ČIŽP chybně uvedla, že žalobkyně již dříve spáchala obdobný přestupek. Takovouto vadu žalovaný nemohl napravit konstatováním, že se jednalo o písařskou chybu, jež neměla vliv na výši ukládané pokuty. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se jedná o jeden ze dvou elementárních ukazatelů pro zvolení druhu trestu (napomenutí nebo pokuta) a nelze vyloučit zhoršení postavení žalobkyně. K posouzení výše trestu žalobkyně navrhuje důkaz přípisem stavebnímu úřadu Pohořelice, který uplatňovala již v odvolání, ale administrativním pochybením jej k odvolání nepřiložila. Žalobkyně nicméně uvádí, že bylo povinností žalovaného tuto vadu zohlednit a vyzvat žalobkyni k doplnění odvolání, což se však nestalo, přičemž bez znalosti předmětné listiny nebylo možné promítnout tento důkaz do rozhodování o vině a trestu. Napadené rozhodnutí je z těchto důvodů dle žalobkyně i v části týkající se ukládaného trestu stiženo vadou a nepřezkoumatelností. Žalobkyně konečně uvádí, že uložená pokuta je nepřiměřená, neboť případné pochybení žalobkyně je

pouze formálního charakteru (nedostatky dokumentace, akreditace, receptury výrobku Stavozem). Žalobkyně případně žádá moderaci uložené pokuty.

III. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný uvádí, že žalobní argumenty opakují odvolací argumentaci. Žalovaný zastává názor, že není nezbytné, aby vypořádal podrobně každou z námitek žalobkyně, neboť rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří nedílný celek a zpravidla postačuje vypořádat základní námitky, k čemuž v daném případě došlo.
19. Žalovaný uvádí, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí byl přestupek zcela jasně a jednoznačně popsán včetně uvedení místa i času, v odůvodnění je specifikován i druh přestupku.
20. Žalovaný trvá na tom, že povahou Stavozemě jakožto odpadu se podrobně zabývaly správní orgány obou stupňů, především odkázal na odůvodnění ČIŽP. Žalovaný poukazuje na shromážděné podklady, zejména fotografie, které spolehlivě prokazují skutečnost, že se na navážce vyskytovaly ve větší míře neupravené odpady. Žalovaný konstatuje, že Městský úřad Pohořelice jako příslušný stavební úřad označil předmětné navážky jako nepovolené terénní úpravy. Proto nebyla splněna podmínka nakládání s věcí v souladu se zvláštními předpisy. Žalovaný se domnívá, že naplnění subjektivní složky dle namítané judikatury je patrné z množství navážky. Ani smlouvy o případném využití Stavozemě nic nemění na faktu, že při výrobě tohoto materiálu nebyly splněny podmínky přechodu odpadu na výrobek.
21. Žalovaný odmítá, že by uložená sankce byla nepřiměřená či nezákonná. Namítaná vada v rozhodnutí ČIŽP byla chybou v psaní, jak vyplývá i z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, a byla napravena v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

22. Soud dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
23. Soud ve věci nařídil jednání, k němuž se však nikdo z účastníků nedostavil. Proto soud postupoval dle § 49 odst. 12 soudního řádu správního.
24. Soud žalobní námitky žalobkyně shrnul do 4 bodů.

a) Formální vady rozhodnutí

25. Podle § 78 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky již oznámení o zahájení řízení o přestupku obsahuje popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci.
26. Podle § 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede mj. popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání.

27. Žalobkyně namítla, že jí spáchaný skutek nebyl ve výrocích napadených rozhodnutí dostatečně specifikován místem, časem a způsobem spáchání. Dle soudu však ze shora citovaných částí výroku rozhodnutí vyplývá, že tato námitka je nedůvodná.
28. Nejdůležitější kritéria týkající se řádné specifikace skutku, jenž je obviněnému z přestupku kladen za vinu, jsou: 1) nutnost dostatečně identifikovat projednávaný skutek s ohledem na zákaz *ne bis in idem*, 2) nezbytnost právní kvalifikace skutku. Naplnění těchto dvou kritérií zajišťuje, aby obviněný z přestupku již od počátku věděl ohledně jakého skutku a jaké právní kvalifikace je stíhán a mohl účinně uplatňovat svou obranu (viz důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb.). A tato kritéria byla v daném případě řádně splněna.
29. Oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 30. 6. 2022, č. j. ČIŽP/47/2022/6421, obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, včetně popisu skutku, tj. nakládání s odpadem mimo zařízení k tomu určené, a uvedení předběžné právní kvalifikace přestupku podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech. Již zde je uvedeno místní i časové vymezení, stejně jako způsob spáchání popř. druh přestupku.
30. Z výroku prvostupňového rozhodnutí pak vyplývá, že také náležitosti dle § 93 odst. 1 písm. a) zákona o odpovědnosti za přestupky byly naplněny. Spáchaný skutek je podrobně specifikován místem (pozemky p. č. 2891 a 2925/1 oba v k. ú. Smolín), časem (od roku 2017 do dne 13. 12. 2021) i způsobem spáchání (soustředění odpadu v množství 988 116 t). Byť lze mít určité výhrady ke konkrétnosti časového vymezení počátku protiprávního stavu, tento nedostatek nemůže způsobit nezákonnost rozhodnutí. Je běžnou praxí, že výroky trestních rozsudků obsahují méně konkrétní časová vymezení skutků, obecně formulovaná jako např. „v přesně nezjištěné době v květnu 2012“. Takováto nekonkrétnost není povětšinou na újmu dostatečné identifikaci skutku v trestních věcech, tím spíše podobné časové vymezení nemůže být na újmu ve věcech správního trestání. Časové vymezení počátku skutku na rok 2017 tak považovat, s ohledem na konkrétní okolnosti případu, za dostatečné.
31. Soud musí odmítnout také tvrzení žalobkyně, že není specifikována povaha přestupku či posouzeno, jakým způsobem byl přestupek spáchán. Základní vymezení přestupku je obsaženo ve výroku rozhodnutí a podrobná právní kvalifikace druhu přestupku je dále rozvedena v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (s. 9), včetně toho, že se jedná o přestupek trvajících.
32. Soud konečně uvádí, že jestliže žalovaný shledal odvoláním napadené prvostupňové rozhodnutí zcela správným, a jako takové jej potvrdil, nebylo namístě výrok o vině včetně zákonných ustanovení opakovat. Ani napadené rozhodnutí proto netrpí formálními vadami, které tvrdí žalobkyně.

b) Nepřezkoumatelnost rozhodnutí

33. Žalobkyně namítla, že se žalovaný důsledně nevypořádal s jejími důkazními návrhy a námitkami.
34. Za nepřezkoumatelné lze považovat pouze takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, které neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS) plyne, že přezkoumatelnost rozhodnutí je jedním z principů, které

představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování. Je nutné zdůraznit, že „nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. Nejvyššího správního soudu). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, ve kterých se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout nelze ani fakt, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Napadené rozhodnutí shora uvedená kritéria splňuje a soud napadené rozhodnutí považuje za přezkoumatelné. Soud rovněž neshledal ani namítané porušení práva na spravedlivý proces.

35. Žalovaný dle žalobkyně ignoroval její důkazní návrhy týkající se tvrzení, že měla předjednané odběratele k Stavozemi v lokalitě Smolín, takže se jednalo o dočasné pozměnění tvaru okolní krajiny a nešlo o rozpor se zvláštními právními předpisy (stavebním zákonem). Soud souhlasí se žalobkyní, že tuto námitku žalovaný výslovně nevypořádal. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jako celku však vyplývá, že ji nepovažoval za rozhodnou. A i dle soudu nemohla tato skutečnost nic změnit na vině žalobkyně ze spáchaného přestupku (viz podrobněji dále), protože její nevypořádání nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Soud poukazuje na výše uvedené, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, přičemž takovou vadou není dílčí opomenutí některé odvolací argumentace, jestliže je z odůvodnění rozhodnutí zřejmé, že odvolací správní orgán považoval prvostupňové rozhodnutí za správné. A tato situace nastala v nyní posuzované věci.
36. Rovněž nelze souhlasit s nepřezkoumatelností závěrů ohledně námitky týkající se blízkých skládek. Žalovaný se k těmto námitkám vyjádřil především na s. 8 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že ze žádných doložených podkladů nevyplývá, že by v místě navážky byla dříve nějaká povolená skládka. Konstatování, že ČIŽP prováděla na místě kontroly od 90. let minulého století, je zjevným odkazem na poznatek z úřední činnosti žalobkyně, který může sloužit jako podklad rozhodnutí bez dalšího (§ 50 odst. 1 správního řádu). Pakliže žalobkyně měla poznatky ohledně toho, že se dříve na místě současné navážky nacházela skládka, měla a mohla tuto okolnost tvrdit i prokazovat (např. včetně okolností, za jakých byla tato skládka sanována, aby do této lokality mohla být navedena předmětná Stavozemě) a vyvrátit uvedený podklad tímto způsobem.

c) Nesprávné skutkové i právní posouzení

37. Podle § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech účinnému do 31. 12. 2020 (dále jen „dřívější zákon o odpadech“) platilo, že pokud 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.

38. Podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech je každý povinen nakládat s odpadem pouze v zařízení určeném pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu, s výjimkou shromažďování odpadu, přepravy odpadu, obchodování s odpadem a nakládání se vzorky odpadu.
39. Podle § 3 odst. 6 písm. d) dřívějšího zákona o odpadech platí, že některé druhy odpadu přestávají být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje zde uvedené kumulativní podmínky: a) věc se běžně využívá ke konkrétním účelům, b) pro věc existuje trh nebo poptávka, c) věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky, d) využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a e) věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie.
40. Podle § 9 odst. 1 zákona o odpadech odpad, který byl předmětem recyklace nebo jiného využití a současně je vymezený přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem, přestane být odpadem v okamžiku stanoveném přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem, pokud: a) splňuje kritéria stanovená přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem a splnění těchto kritérií je ověřeno vzorkováním a zkoušením nebo jiným způsobem stanoveným přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem, b) splňuje další technické požadavky pro konkrétní účely, pokud byly stanoveny jinými právními předpisy nebo technickými normami použitelnými na výrobky, c) splňuje požadavky jiných právních předpisů a jeho využití nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo zdraví lidí a d) byla pro něj zpracována průvodní dokumentace.
41. Z obsahu správního spisu vyplývá, že materiál označený jako „Stavozem“ je výrobkem z odpadu, který měl být zpracováván zařízením CZB01416 provozovatele společnosti TT, jehož příslušným správním orgánem schválený provozní řád specifikoval podmínky pro vznik Stavozemě. Při dodržení postupu dle tohoto provozního řádu a dodržení příslušných právních předpisů by výsledný materiál nebyl považován za odpad ve smyslu zákona o odpadech (§ 9 odst. 1 zákona o odpadech a § 3 odst. 6 dřívějšího zákona o odpadech). Laickým způsobem řečeno, jednalo by se o zpracovanou směs odpadů, tzv. recyklát ze stavebního a demoličního odpadu.
42. Žalobkyně v rámci žaloby namítala, že žalovaný, potažmo již ČIŽP, nesprávně skutkově i právně posoudil povahu materiálu Stavozemě, především rozporovala skutkové závěry ohledně výskytu zjevně nezpracovaných frakcí odpadu na těle navážky Stavozemě v lokalitě Smolín. Této argumentaci však nesvědčí bohatá obrazová dokumentace, která je součástí správního spisu, a která poskytuje ucelený přehled o výskytu zjevně nezpracovaných částí stavebního a demoličního odpadu, jako např. kusy cihel či betonových konstruktů.
43. Ohledně nesprávného právního posouzení Stavozemě jakožto odpadu soud především konstatuje, že správní orgány obou stupňů vycházely primárně z předcházejícího pravomocného rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 22. 12. 2022, č. j. MZP/2022/560/1576, kterým byla společnost TT uznána vinnou z neoprávněného nakládání s odpady, neboť v letech 2017 až 2020 neplnila podmínky schváleného provozního

řádu zařízení CZB01416 při výrobě Stavozemě. Soud ve shodě se závěry ČIŽP míní, že za situace, kdy společnost TT byla jediným dodavatelem Stavozemě pro žalobkyni, nelze dospět k závěru, že vyrobený materiál není Stavozemí v pravém slova smyslu, nýbrž se jedná o odpad (viz s. 4, 5 prvostupňového rozhodnutí). To znamená, že veškerý takový materiál navezený do lokality Smolín má povahu odpadu a tak s ním mělo být nakládáno.

44. Jestliže žalobkyně svádí výskyt nezpracovaných frakcí odpadu na blízkou skládku, tak tato polemika je, eufemisticky řečeno, nesprávná. Nemožnost „náhodného“ přesunu některých kusů z blízké skládky vyplývá ze skutečnosti, že pata navážky Stavozemě je od paty povolené skládky vzdálena 205 m, je oddělena příjezdovou komunikací žalobce, pásem zeleně, oplocením, zpevněnou komunikací, plochou kompostárny, zpevněnou manipulační plochou, budovou provozovatele skládky a v jižní části areálem obalovny společnosti Alpina. Přilehlý svah této povolené skládky je již několik let rekultivován a na povrchu tedy neleží odpady. Prostor mezi navážkou Stavozemě a skládky je rovinatý a je tedy zcela vyloučeno, aby se hmotné demoliční odpady z této povolené skládky nahodile dostaly na deponii Stavozemě. Na základě těchto skutečností soud míní, že jakýkoli náhodný přesun odpadu, který tvrdí žalobkyně, je zcela vyloučen.
45. K námitce žalobkyně, že i fotograficky evidované kusy nevypovídají nic o těle navážky, ale pouze o jejím povrchu, soud uvádí, že fotografická dokumentace nevypovídá o nahodilém výskytu větších kusů odpadu (betonu, cihel), ale naopak o jeho pravidelném výskytu téměř po celém těle navážky. I kdyby bylo možné připustit argument žalobkyně, že takto nelze hodnotit navážku celou, je tato okolnost nerozhodná pro posouzení, zda žalobkyně nakládala s odpady mimo zařízení k tomu určené dle shora uvedeného ustanovení. I kdyby se totiž v některé části navážky uvedené odpadní kusy nevyskytovaly, v jiné části (na povrchu) se zjevně nacházely, a to nikoli v malém množství. Nadto soud upozorňuje, že v rámci správního řízení žalobkyně předložila rozbor, které vycházely ze vzorků odebraných též lokálně z těla navážky, a které uváděly, že tělo navážky odpovídá povrchu.
46. K posouzení povahy Stavozemě společností GEOSTAR, spol. s r.o. ze dne 3. 10. 2022 soud uvádí, že toto posouzení směřovalo k „vhodnosti materiálu do konstrukce zemního tělesa pozemních komunikací a pro zásypy inženýrských sítí dle příslušných norem ČSN.“ Zkoumána byla vlhkost, zrnitost a konzistenční meze uvedeného materiálu. Uvedená společnost však neposuzovala splnění podmínek kvality dle vyhlášky č. 294/2005 Sb. (příp. dle č. 273/2021 Sb.) a tento rozbor neprokazuje, že byly splněny podmínky, aby se na materiál pohlíželo nikoli jako na odpad. Totéž konstatoval i žalovaný v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí (s. 8) a soud tento závěr považuje za správný.
47. Žalobkyně se dále brání, že Stavozem odebírala od společnosti TT a byla v dobré víře, že se nejedná o odpad. K této argumentaci soud v první řadě podotýká, že odpovědnost právnické osoby za přestupek je založena jako odpovědnost objektivní, s možností liberace (viz § 20, 21 zákona o odpovědnosti za přestupky), to znamená, že se zavinění u právnické osoby neposuzuje. Tento přístup k přestupkům (dříve správním deliktům) právnických osob je v českém právním prostředí již tradičně zavedený a současný zákon o odpovědnosti za přestupky na tento princip navazuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, č. j. 1 As 112/2010 - 52, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 9 As 165/2017 - 45). Žalobkyně si je ostatně své objektivní odpovědnosti vědoma. Liberační důvody lze pak aplikovat pouze ve výjimečných případech, jelikož představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti; jsou nástrojem, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2018,

č. j. 9 As 195/2018 - 27). Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, musí prokázat, že provedla veškerá rozumně požadovatelná a technicky možná opatření, způsobila účinně zabránit porušení zákona. Nelze se spokojit s pouhými tvrzeními, že vynaložila veškeré úsilí, aby ke správnímu deliktu nedošlo, či s poukazem na to, že technicky možná opatření po ní nebylo možné spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění bylo neekonomické (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014 - 33). Nadto *„vynaložení veškerého úsilí je nutno posuzovat objektivně, a nikoli subjektivně, liberační důvod proto nebude dopadat na případy subjektivních hospodářských potíží, na případy, kdy překážky nesplnění povinnosti byla odpovědná osoba povinna překonat nebo odstranit (např. nedostatek úředního povolení) apod.“* (z důvodové zprávy k zákonu o odpovědnosti za přestupek).

48. Vynaložení veškerého úsilí je tedy posuzováno z čistě objektivního hlediska. V kontextu tohoto případu je tedy významné, jaká technicky možná účinná opatření žalobkyně skutečně učinila, aby nedošlo k zákonem stanovenému naplnění skutkové podstaty přestupku, pro který byla shledána vinnou. Nepostačí argument žalobkyně, že celou dobu nakládala se Stavozemí jako s výrobkem mimo režim odpadového zákona, neboť ten plyne ryze ze subjektivního přesvědčení žalobkyně a pro posouzení liberace je zcela irrelevantní. Soud opakuje, že rozhodná jsou pouze opatření, které žalobkyně reálně učinila, aby zajistila, že nakládá/bude nakládat s výrobkem a nikoli odpadem.
49. Skutečnost, že společnost TT přdestřela žalobkyni původ a nezávadnost výrobku dle tab. 10.1. a 10.2. vyhlášky, stejně jako spolupráce této společnosti se žalobkyní, rovněž liberační důvody nezakládá. Ustálená judikatura správních soudů dovozuje, že ke splnění kritéria vynaložení veškerého možného úsilí je potřeba aktivní činnost (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č. j. 2 As 352/2020 - 55, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 413/2018 - 24). V již citovaném rozsudku č. j. 7 As 413/2018 - 24 navíc Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„spoléhání se na to, že jiná osoba splní povinnosti, k jejichž splnění se zavázala, nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, aby (...) stěžovatel porušení právní povinnosti zabránil“*. Žalobkyně však netvrdí ani neprokazuje, že by vynaložila dostatečné vlastní aktivní úsilí, které by účinně mohlo zabránit vyvolání protiprávního stavu, za který jí byla uložena předmětná sankce. Spoléhání se na společnost TT, že ta bude řádně plnit své povinnosti, případně na z její strany deklarované skutečnosti, nemůže liberační důvody ve smyslu § 21 zákona o odpovědnosti za přestupky naplnit.
50. Nadto soud podotýká, že žalobkyně i společnost TT jsou personálně provázány, neboť mají společného jednatele a mají rovněž společné některé vlastníky (společníky). Ve shodě s ČIŽP soud konstatuje, že tyto zjištěné okolnosti znevěrohodňují argumenty žalobkyně ohledně toho, že neměla povědomí o vlastnostech Stavozemě, či o nedodržování výrobních postupů ze strany společnosti TT, resp. že Stavozem odebírala v dobré víře.
51. Soud dále upozorňuje, že žalobkyně měla dle § 3 odst. 7 dřívějšího zákona o odpadech (platného a účinného v době, ve které žalobkyně přebírala Stavozem) povinnost plnit kritéria pro využití výrobků z odpadů dle tab. 10.1. a 10.2. vyhlášky č. 294/2005 Sb., a to již před začátkem návozu na lokalitu Smolín. Žalobkyně měla průběžně a aktivně kontrolovat, zda navážená Stavozem plní uvedená kritéria, což nicméně nečinila. Rozbory, které byly žalobkyní doloženy, nevypovídají o tom, že by byly činěny průběžně. Dále správní orgány zjistily (nad rámec již dříve uvedeného), že rozbory, které byly ohledně Stavozemě provedeny, byly provedeny až ex post (rozbory od Kaiser servis s.r.o., NanoLab, Empla AG s.r.o.), nesplňovaly podmínky akreditované laboratoře (laboratoř Dobrovolný), popřípadě

pocházely z navážek Stavozemě v jiných lokalitách, tudíž je nelze vztáhnout ke Stavozemi v lokalitě Smolín. Ve shodě s žalovaným soud konstatuje, že uvedené skutečnosti nemohou prokázat vyvinutí veškerého úsilí ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a těžko mohou vyvolat liberaci žalobkyně.

52. Soud pak považuje za nadbytečné úvahy žalobkyně i správních orgánů v tom smyslu, zda bylo dle § 3 odst. 6 písm. d) dřívějšího zákona o odpadech [nikoli f), jak je uvedeno v prvostupňovém rozhodnutí – pozn. soudu] využití Stavozemě v souladu s právními předpisy, resp. zda je navážka Stavozemě v lokalitě Smolín takové povahy, že se jedná o terénní úpravy, ke kterým je zapotřebí vydání územního rozhodnutí. Soud konstatuje, že podmínky tehdy účinné právní úpravy § 3 odst. 6 v době počátku navážky účinného zákona o odpadech bylo nutné splnit kumulativně. S ohledem na nedodržení postupů při výrobě Stavozemě nelze hovořit o kumulativním splnění podmínek § 3 odst. 6 dřívějšího zákona o odpadech. To stejné lze říci o právním režimu nastoleném po účinnosti současného zákona o odpadech, jenž tuto problematiku upravuje obdobně (kumulativní kritéria) v § 9 odst. 1 citovaného zákona. Pro výsledek předmětného řízení je tudíž nerozhodné, zda je uvedená navážka Stavozemě v lokalitě Smolín terénní úpravou provedenou v rozporu s právními předpisy [§ 80 odst. 2 písm. a) stavebního zákona]. Stejně tak je nerozhodná skutečnost, zda ohledně tohoto stavu bylo či nebylo zahájeno příslušným stavebním úřadem řízení či vydáno rozhodnutí, neboť na povaze Stavozemě jako odpadu tyto okolnosti nemohou ničeho změnit. Proto soud neshledal za rozhodnou ani argumentaci žalobkyně ohledně dočasného uskladnění Stavozemě. Přesto i zde soud ve stručnosti uvádí, že na závěrech správních orgánů neshledal žádné pochybení a na jejich argumentaci odkazuje.
53. Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že nakládání s odpadem jako s potenciálně nebezpečnou látkou (nesoucí rizika pro životní prostředí i majetek či zdraví osob) je spojeno s relativně přísnou regulací, která má za cíl omezení těchto rizik. S ohledem na skutečnost, že případný škodlivý následek může být závažný, je přísná regulace legitimní a žádoucí (analogicky např. k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, č. j. 1 As 163/2016 – 76). Touto optikou je tudíž třeba nahlížet i na případnou liberaci dle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy přísně a v souladu s maximální mírou obecně požadovatelného úsilí k odvrácení škodlivého následku. S ohledem na obsah správního spisu i žalobní námitky soud v daném případě konstatuje, že těmto kritériím žalobkyně zjevně nedostála.

d) Nesprávný výrok o trestu

54. Žalobkyně konečně namítala nezákonnost výroku o trestu.
55. K poukazu žalobkyně na nepravdivé tvrzení ČIŽP o její recidivě soud konstatuje, že se nejedná o vadu, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí. Soud se přiklání k závěru žalovaného, že se jedná o chybu v psaní, případně zjevnou nesprávnost, způsobenou pravděpodobně administrativním pochybením při vypracování rozhodnutí. Předmětná zmínka o recidivě byla obsažena pouze při úvaze o možnosti uložení sankce v podobě napomenutí, jinde v prvostupňovém rozhodnutí zmíněna nebyla (ani jako přitěžující okolnost). A pro posouzení věci soudem je zásadní, že uvedené pochybení v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo zhojeno výkladem žalovaného (s. 8 napadeného rozhodnutí), který správně podotkl, že z žádné části prvostupňového rozhodnutí neplyne, že by tato chyba jakkoli ovlivnila druh a výměru uloženého trestu. A soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Na okraj pak konstatuje, že žalobkyně byla shledána

vinnou z přestupku nakládání s odpady mimo zařízení k tomu určené (na lokalitě Smolín) v celkové hmotnosti 988 116 t, takže již samotné množství vylučuje dostatečnost napomenutí jako možného správního trestu.

56. K námitce nepřiměřenosti uložené pokuty soud konstatuje, že ČIŽP se již v prvostupňovém rozhodnutí přiměřenosti pokuty detailně zabývala, a to včetně žalobkyní uplatněných argumentů (s. 10 – 13). Soud podotýká, že námitky žalobkyně, proč by měla být uložená pokuta nepřiměřená, jsou zcela nekonkrétní. Soud považuje aplikaci příslušných ustanovení k výměře uložené pokuty, stejně jako její odůvodnění v rámci prvostupňového rozhodnutí, za správné, v souladu s příslušnými právními předpisy i s judikaturou, kdy při jejím ukládání byl zohledněn účel správního trestání stejně jako zákaz její likvidační funkce. Soud podotýká, že likvidační funkci pokuty ostatně žalobkyně ani sama nenamítala, naopak z jejího vyjádření v rámci odvolání ze dne 24. 2. 2023 je patrné, že zdůrazňuje citelný, avšak nikoli likvidační zásah do své majetkové sféry („uložená pokuta se citelně dotkne jeho aktiv“).
57. Jestliže se žalobkyně dovolává pomnutí spolupráce se stavebním úřadem Pohořelice, tak žalovaný tento argument správně označil za irelevantní z hlediska polehčujících okolností, neboť aktivita žalobkyně vůči stavebnímu úřadu nemá vliv na trvající protiprávní stav vyvolaný žalobkyní shromážděnou Stavozemí v lokalitě Smolín posuzovaný podle předpisů o odpadech. Žalovaný přitom uvedené tvrzení nepominul, přestože žalobkyně nedoložila dokumentaci, které dovolávala. Argumentace žalobkyně tudíž neobstojí.
58. Ze všech shora uvedených důvodů soud nevyhověl ani návrhu žalobkyně na moderaci uloženého trestu, neboť o upuštění od trestu nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených může v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. rozhodnout pouze tehdy, byl - li trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, k čemuž v daném případě nedošlo. Navíc soud připomíná, že Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval, že smyslem a účelem soudní moderace není hledání „ideální“ výše sankce místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se v zákonném rozmezí, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23). A takto nelze pokutu uloženou žalobkyni hodnotit.

V. Závěr

59. Soud tedy shrnuje, že neshledal důvodnou ani jednu z námitek obsažených v žalobních bodech této žaloby. Rozhodnutí žalovaného hodnotí jako souladné s příslušnou právní úpravou. Žalovaný při svém rozhodování zohlednil právní teorii i aplikační praxi, dostatečným způsobem napadené rozhodnutí odůvodnil a soud rozhodnutí považuje za věcně správné.
60. Žalobkyně se svými námitkami neuspěla. Jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž by byl soud povinen přihlížet z úřední povinnosti, soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.
61. O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 soudního řádu správního. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

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

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

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.

Praha 24. ledna 2024

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D.
předseda senátu