



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobkyně: **ECODUMP, s.r.o.**, IČO: 25557785  
se sídlem Kroměříž, Vážany, Stavbařů 49/16, 767 01  
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Všeckou, LL.M.,  
se sídlem Na Příkopě 814, Vsetín 755 01

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**  
se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, 110 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 3. 2021, č. j. MZP/2021/570/441,

**takto:**

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

## Odůvodnění:

### I. Základ sporu

1. Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát v Hradci Králové (dále „správní orgán I. stupně“ nebo „ČIŽP“), rozhodnutím ze dne 22. 7. 2019, č. j. ČIŽP/47/2019/7763, uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupků podle ust. § 66 odst. 5 a § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 28. 2. 2019 (dále „zákon o odpadech“) za to, že

- 1.1 jako provozovatel zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech [*provozovaném při realizaci I. etapy likvidace hliniště Vážany v dobývacím prostoru ev. č. X Vážany u Kroměříže na pozemku parc. č. X k. ú. Vážany u Kroměříže (dále „předmětná lokalita“ nebo „zařízení“) na základě rozhodnutí Obvodního báňského úřadu v Brně ze dne 2. 5. 2001, č. j. 08-1587/01-511-Sta (dále „rozhodnutí báňského úřadu“)]:*

(i) připustila, aby v rozporu s podmínkou 5 *rozhodnutí báňského úřadu* byly v předmětné lokalitě ke dni 6. 11. 2018 umístěny odpady, jež nepatří do skupiny 17 05 00 - *vytěžená zemina kategorie O (zeminy, kameny a blušina)*.

(ii) porušila vyhlášku č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu, ve znění účinném do 31. 8. 2019 (dále jen „vyhláška o ukládání odpadů“), když nedoložila kompletní rozbory - obsah škodlivin v sušině a ekotoxikologické testy podle přílohy č. 10 a 11 této vyhlášky pro odpady - zeminy uložené (využité) na předmětné lokalitě a dodané v srpnu 2016 v množství 7 tun od Machálek stavby s.r.o., IČ: 29210445, v roce 2017 v množství 1002 tun od Navláčil stavební firma, s.r.o., IČ: 25301144, v roce 2018 v množství 1 769 tun od Navláčil stavební firma, s.r.o., IČ: 25301144 a v množství 29 636 tun od JTA Holding, spol. s r.o., IČ: 25816642 a v množství 206 tun od RYBÁRIK, s.r.o., IČ: 25598643.

Tímto jednáním žalobkyně porušila ust. § 14 odst. 2 zákona o odpadech, podle kterého platilo, že v zařízeních, která nejsou podle zákona o odpadech určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí.

- 1.2 jako oprávněná osoba, která nakládala v roce 2016, 2017, 2018 s odpady, nezaslala hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi a o původcích odpadů za rok 2016, 2017 a 2018 na Městský úřad Kroměříž, a to podle ust. § 82 odst. 3 zákona o odpadech prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí (ISPOP). Konkrétně žalobkyně převzala a uložila na předmětnou lokalitu odpad (zeminu) v roce 2016 v množství 394 tun od BIOPAS, spol. s r.o., IČ: 46960511 a v množství 7 tun od Machálek stavby s.r.o., IČ: 29210445, v roce 2017 v množství 1002 tun od Navláčil stavební firma, s.r.o., IČ: 25301144, v roce 2018 v množství 1 769 tun od Navláčil stavební firma, s.r.o., IČ: 25301144 a v množství 29 636 tun od JTA Holding, spol. s r. o. IČ: 25816642 a v množství 206 tun od RYBÁRIK, s.r.o., IČ: 25598643.

Tímto jednáním žalobkyně porušila ust. § 39 odst. 2 (věta druhá) zákona o odpadech, podle kterého platilo, že oprávněné osoby jsou povinny v případě, že

nakládají v kalendářním roce s odpadem, zasílat každoročně do 15. února následujícího roku pravdivé a úplné hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi a o původcích odpadů obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny.

2. Za popsaná jednání ČIŽP žalobkyni uložila pokutu ve výši 250 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutí (dále „napadené rozhodnutí“) odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu v plném rozsahu potvrdil.
3. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí žalovaný odkázal na podmínku č. 5 rozhodnutí báňského úřadu, kterou je žalobkyně jako provozovatel zařízení, které není podle zákona o odpadech určeno k nakládání s odpady, povinna dodržovat a ve které je stanoveno, že „*Do vytěženého prostoru bude ukládán jen materiál zařazený do skupiny 17 05 00 - vytěžená zemina kategorie O (zeminy, kameny a blušina)*“. Uvedl, že přes nepřesné označení jde jednoznačně o materiál zařazený do skupiny 17 05 00 – *Zemina (včetně vytěžené zeminy z kontaminovaných míst), kamení a vytěžená blušina* dle vyhlášky č. 93/2016 Sb., Katalog odpadů, dále jen „Katalog odpadů“. Při místním šetření konaném dne 6. 11. 2018 orgán prvního stupně zjistil v předmětné lokalitě uložení i jiných materiálů (betonů, betonových bloků, cihel, omítek, trávy, několik kabelů, perlinky s omítkou, rozbitých hurdisek, polystyrenu, zbytků stavebního rákosu, heraklitových desek, obkladaček, keramických dlaždic, odřezků geotextilií, kusů plastových trubek, plynosilikátových bloků, papírových pytlů od stavebních hmot, minerální vaty, siporexu, plastových obalů, skla - viz pořízená fotodokumentace), tedy materiálů/odpadů charakteru směsného stavebního a demoličního odpadu - odpad katalogového čísla „17 01 07 *Směsi nebo oddělené frakce betonu, cihel, tašek a keramických výrobků*“ s dalšími příměsemi. Tím bylo prokázáno, že žalobkyně porušila podmínku č. 5 rozhodnutí báňského úřadu. Prvostupňový správní orgán dále v rámci kontrolního řízení zjistil, že rozbory k zeminám ukládaným do prostoru předmětné lokality nebyly co do rozsahu v souladu s požadavky danými přílohou č. 10 a č. 11 vyhlášky o ukládání odpadů a s předmětnými zeminami nebylo možno nakládat jako s vedlejším produktem dle ustanovení § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Konečně prvostupňový správní orgán zjistil, že žalobkyně v letech 2016, 2017 a 2018 nepodala hlášení o druzích, množství odpadů a o způsobech nakládání s nimi a o původcích odpadů. Žalovaný potvrdil závěr správního orgánu, že těmito opominutími žalobkyně porušila právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí, jakož i další požadavky a povinnosti vyplývající z právních předpisů na úseku odpadového hospodářství, tedy povinnosti při přejímce odpadů, dokladování kvality těchto odpadů a možnosti jejich převzetí k využití v daném zařízení, včetně plnění povinnosti ohlášení provozu předmětného zařízení (nebylo předmětem správního řízení) a ohlašování odpadů, se kterými bylo v zařízení nakládáno. Současně ani neplnila povinnosti podat hlášení o nakládání s odpady.
4. K odvolacím námitkám týkajícím se uložení nepovolených odpadů žalovaný uvedl, že za činnost v předmětném zařízení je odpovědná žalobkyně, přičemž odpovědnost provozovatele zařízení je objektivní. K tvrzeným organizačním, technickým či jiným opatřením zdůraznil, že opatření přijata nebyla, přičemž, pokud by přijata byla, například byl zajištěn řádný dohled či oplocení areálu, popřípadě nahlášení nedovolených aktivit, bylo by možné této námitce přisvědčit. Dovedil, že je pouze na žalobkyni, jakým

způsobem dosáhne zamezení vstupu do předmětné lokality. Skutečnost, že město Kroměříž dříve v dotčeném území pozemku parc. č. X k. ú. Vážany u Kroměříže, okres Kroměříž, provozovalo skládku označovanou ZACHAR nelze považovat jako nabádání občanů k nedovolenému ukládání odpadů. Žalovaný sice shledal za oprávněnou námitku, že orgán prvního stupně neprovedl žádný důkaz o množství vytríděných a následně i řádně odstraněných odpadů, nicméně zároveň uvedl, že z fotodokumentace a popisu množství neoprávněně uložených odpadů v předmětné lokalitě lze vzhledem k praxi a podobným zjištěním orgánu prvního stupně, ale i odvolacího orgánu, považovat množství odstraněných příměsí za *velmi malé*. *V konečném hodnocení ukládání odpadů v rozporu s podmínkami stanovenými pro provoz předmětného zařízení tato skutečnost nebyla jediným hodnoceným důkazem pro výši sankce*. Žalovaný nepřisvědčil námitce žalobkyně, že by nevěděla o protiprávní činnosti v předmětné lokalitě. Pokud tuto protiprávní činnost zjistila, měla ji zdokumentovat a postoupit k řešení příslušným orgánům.

5. K odvolacím námitkám týkajícím se nesprávného právního posouzení přejímání rekultivačního materiálu či zeminy od předávajících subjektů žalovaný uvedl, že pokud nebyla řádně dokladována možnost přijetí těchto odpadů v souladu s požadavky přílohy č. 10 a č. 11 vyhlášky o ukládání odpadů, neměla tyto odpady (zeminy) žalobkyně k zavážení dobývacího prostoru přijmout. Přijetí těchto odpadů bez dokladování jejich složení (kvality) bylo v rozporu s ustanovením § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Žalovaný nepřisvědčil ani argumentaci, že tyto odpady splňovaly požadavky vedlejších produktů dle ustanovení § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Právě dokladování kvality a složení těchto odpadů je nutno dát do souvislosti s ustanovením § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech, tedy, že jeho další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo zdraví lidí. Požadavek na dokladování kvality (složení) odpadů v souladu s ustanovením § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech je souladný s ustanovením § 3 odst. 7 zákona o odpadech.
6. K samotné výši sankce žalovaný uvedl, že se jednalo o vícenásobné (více skutkové) porušení povinností na úseku odpadového hospodářství, prvoinstanční správní orgán správně přihlédl k množství odpadů v lokalitě zjištěných a uložených v rozporu s právními předpisy, jakož i k přístupu žalobkyně v předmětném správním řízení. Protiprávní stav byl zjištěn a nade vší pochybnost prokázán, i když se částečně jednalo o administrativní porušení povinností. Žalovaný neshledal možnost postupu podle ustanovení § 42, § 43 a § 44 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o přestupcích“). Žalobkyně je osobou dlouhodobě podnikající v oblasti odpadového hospodářství (využívajících odpady), tedy je zde předpoklad její vysoké odbornosti a odpovědnosti k dané problematice. Správní trest má plnit funkci individuální a generální prevence, tedy je na místě, aby za toto či obdobné porušení právních předpisů byla uložena sankce, která sice v případě administrativních porušení předpisů nezasáhne výrazně do materiální sféry odvolatele, ale plní funkci generální prevence (výchovnou). Materiální stránka přestupku byla v tomto případě naplněna tím, že v předmětné lokalitě bylo nakládáno s odpady, se kterými zde nemělo být nakládáno, a nebyla řádně dokladována možnost využívání zemín jako rekultivačního materiálu k dané činnosti.
7. Žalovaný zohlednil skutečnost, že od 1. 1. 2021 nabyl účinnosti nový zákon o odpadech č. 541/2020 Sb., o odpadech, a dospěl k závěru, že možná výše pokuty za identické porušení ohlašovací povinnosti k nakládání s odpady je do výše 1 000 000 Kč, tedy se

shoduje s úpravou danou zákonem o odpadech. Ohledně porušení obecných povinností při nakládání s odpady (§ 13 zákona č. 541/2020 Sb.) dosahuje možná výše pokuty částky 25 000 000 Kč, tedy nakládání s odpady v zařízení, které není k tomuto nakládání určeno, je posuzováno přísněji. Přestože v tomto konkrétním případě je nutno odkázat na skutkovou podstatu ustanovení § 34 odst. 6 (*odpad použitý k zasypávání musí nabrazovat materiály, které nejsou odpadem, vyhovovat danému účelu zasypávání*), kdy následně je možné uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč, je posouzení výše sankce žalobkyni příznivější podle původní právní úpravy, kdy sankce může být stanovena do 1 000 000 Kč.

## II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

8. Pro přehlednost uvede městský soud jednotlivé námitky v samostatných kapitolách, ve kterých i shrne vyjádření žalovaného k daným námitkám.

### II.1 Námitky týkající se objektivní odpovědnosti žalobkyně

9. Žalobkyně namítá, že žalovaný své rozhodnutí vydal na základě nesprávného právního posouzení, dle něhož je žalobkyně objektivně odpovědná za činnost v předmětné lokalitě. Žalobkyně nepopírá, že je provozovatelem zařízení, nicméně i ona musí při své činnosti respektovat vlastnická práva vlastníků dotčených pozemků a je nucena umožnit vstup do lokality dobývacího prostoru těmto vlastníků, případně i osobám, které do lokality vstupují se souhlasem vlastníků. Vzhledem k tomu, že město Kroměříž užívalo lokalitu dobývacího prostoru za účelem provozování skládky Zachar, došlo k tomu, že obyvatelé města si „zvykli“ zde ukládat svůj odpad. Nebylo v moci žalobkyně, aby takovému živelnému jednání zabránila. Tomuto nahodilému jednání svědčí i skutečnost, že správní orgány našly jednotlivé materiály složené na mnoha místech, pokud by tuto protiprávní činnost dělala žalobkyně, jistě by si počínala opatrněji. Žalobkyně není osobou odpovědnou za stav na pozemcích, když tyto jsou ve vlastnictví jiných osob a žalobkyně je pouze oprávněnou osobou k výkonu práv k dobývacímu prostoru. Žalobkyně je pak odpovědnou z výkonu práv a povinností pouze ve vztahu k likvidaci dobývacího prostoru. Žalobkyně rovněž namítá, že svůj závěr o objektivní odpovědnosti správní orgány nijak neodůvodnily, když neuvedly, na základě jakého právního ustanovení k němu dospěly. Správní orgány zcela rezignovaly na zjištění, které osoby tam problematický materiál konkrétně navezly. V řízení nebylo nijak prokázáno, že by se tohoto jednání dopustila žalobkyně, dané jednání jí proto nemůže být kladeno za vinu. Nadto žalobkyně provedla vytrídění a likvidaci takto neoprávněně uloženého materiálu, avšak tuto snahu o nápravu závadného stavu oba správní orgány bezdůvodně bagatelizují, a to s odkazem na názor, že se jednalo o množství velmi malé. Žalobkyně zdůrazňuje, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně k uloženému množství neoprávněného odpadu neprovedly žádný důkaz, z něhož by bylo zřejmé, jaké množství těchto odpadů bylo v lokalitě umístěno a svůj názor o tom, že množství odpadů o hmotnosti 13,86 t je množstvím velmi malým správní orgán odůvodňuje odkazem na praxi a podobným případům správního orgánu prvního i druhého stupně. Tato praxe nebyla ve správním řízení nijak prokazována. Správní orgány jsou v rámci přestupkového řízení povinny vycházet ze skutkového stavu daného případu, a nejsou oprávněny vycházet ze skutečností, které nemají podklady ve spise, případně v důkazech, které byly provedeny.
10. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že žalobkyně je nepochybně odpovědná za dění v dobývacím prostoru. Jí zmiňovaná skládka „Zachar“ byla již v dřívější době ze

strany jejího provozovatele rekultivována. Rekultivovaná část skládky/dobývacího prostoru je v současné době využívána k volnočasovým aktivitám (viz např. pohled na [www „Mapy cz“](http://www.Mapy.cz), kde je patrné, že se jedná rovněž o kynologické cvičiště). Nelze tedy přijmout tvrzení žalobce o *setrvačnosti* v jednání obyvatele a navážení odpadů do předmětného dobývacího prostoru, navíc sama žalobkyně poukazuje na to, že areál dobývacího prostoru je oplocen a vstup je omezen dvěma vstupními branami. I z tohoto pohledu se jeví jako nelogická možnost nelegálního využívání tohoto dobývacího prostoru k účelům, které orgán prvního stupně zjistil. Žalobkyně neuvedla a neuvádí žádné skutečnosti, které by svědčily o subjektivní odpovědnosti ke zjištěnému protiprávnímu jednání. Provedla-li žalobkyně vytrídění příměsí uložených odpadů, je nutné na tuto činnost pohlížet jako na nápravu protiprávního stavu. Samotné množství 13,86 t těchto příměsí je pak třeba hodnotit jako významné množství, které nesvědčí o nahodilosti protiprávního jednání, ale spíše o dlouhodobém a systematickém umožnění ukládání předmětných odpadů obsahujících příměsí. Pokud žalobkyně namítá, že ze strany orgánů státní správy bylo toto množství shledáno jako „malé“, je třeba konstatovat, že v těchto případech je problematické prokázat přesné množství uložených příměsí, neboť nepochybně došlo k zahrnutí a překrytí některých odpadů.

#### *II.2 Námitky týkající se nesprávného posouzení ukládané zeminy jako odpadu*

11. Žalobkyně dále nesouhlasí s právním posouzením žalovaného, dle něhož nelze na přijatou zeminu při její přejímce pohlížet jako na vedlejší produkt dle ustanovení § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Žalobkyně cituje ust. § 3 odst. 5 zákona o odpadech a uvádí, že je názoru, že žádné z ustanovení zákona o odpadech neukládá povinnost disponovat příslušnými rozbory před přijetím materiálu k uložení, jakožto vedlejšího produktu. Žalobkyně byla ubezpečena dodavatelem tohoto materiálu o jeho bezzávadnosti, měla informace o původu této zeminy, přičemž jí bylo rovněž deklarováno doložení veškerých laboratorních zkoušek prokazujících nezávadnost dodané zeminy. Vzhledem k výsledkům provedených laboratorních zkoušek má žalobkyně za to, že došlo k naplnění ustanovení § 3 odst. 5 zákona o odpadech, jelikož byla prokázána bezzávadnost ukládané zeminy, a tedy i soulad se zvláštními právními předpisy. Uložená zemina je vedlejším produktem, přestože její laboratorní rozbory byly provedeny až po uložení.
12. Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že při posouzení, zda se jednalo o vedlejší produkt nebo odpad, je nutno vycházet z dikce ustanovení § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Žalobkyně sama připouští, že ne ve všech případech měla deklarovanou vhodnost použití zemin pro předmětný účel - rekultivaci/zavážení dobývacího prostoru. Ze strany žalobkyně tedy nepochybně došlo k porušení právních předpisů. Deklarování vhodnosti použití předmětných materiálů k využití je třeba dokladovat před tímto využitím, nikoliv až ex post.

#### *II.3 Námitky týkající se nesprávných skutkových zjištění*

13. Žalobkyně dále namítá nesprávné zjištění skutkového stavu, neboť provedl-li by správný orgán řádně kontrolu na místě, jistě by zjistil, že areál dobývacího prostoru je oplocen, přičemž vstup do dobývacího prostoru je omezen dvěma vstupními branami. Žalovaný v napadeném rozhodnutí připouští, že v případě, že by žalobkyně zajistila řádný dohled či oplocení areálu, bylo by možné její námitce, že přijala dostatečná preventivní opatření, vyhovět. Žalobkyně opakuje, že přijala řádná opatření k omezení přístupu do lokality nepovoleným osobám. Areál je oplocen, přičemž přístup do lokality je zajištěn dvěma

vstupními branami. Není však v silách ani možnostech žalobkyně, aby zajistila ostrahu, která by areál fyzicky hlídala. Činnost a zabezpečení areálu žalobkyně je přitom pravidelně kontrolováno příslušným báňským úřadem, přičemž tento nikdy na straně žalobkyně nezjistil pochybení.

14. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že přijetí, resp. nepřijetí odpovídajících *technických a organizačních opatření* k zabránění protiprávní činnosti v předmětném dobývacím prostoru, ať již oploceném či neoploceném, zabezpečeném vstupními branami, vycházelo z řádně zjištěného a posouzeného skutkového stavu. Pokud by žalobkyně řádně kontrolovala a dohlížela nad činností v předmětném dobývacím prostoru, nemohlo by dojít k jeho zneužití protiprávním uložením odpadů s příměsemi, popřípadě toto jednání mohlo být minimalizováno. Vytříděné množství příměsí však tomuto přístupu nesvědčí.

#### *II.4 Námitky týkající se nepřiměřenosti uložené pokuty*

15. Žalobkyně opětovně (činila tak již ve správním řízení) poukazuje na to, že správní orgány nepřihlédly k polehčujícím okolnostem daného případu, zejména ke skutečnosti, že (i) žalobkyně dobrovolně odstranila a zlikvidovala na své náklady veškeré odpady, které v předmětné lokalitě neoprávněně uložily třetí osoby, že (ii) po celou dobu provádění kontroly, jakož i v době vedeného správního řízení se správními orgány řádně spolupracovala, že (iii) doložila příslušné protokoly o zkoušce prokazující nezávadnost uložené zeminy a soulad s příslušnými prováděcími právními předpisy. Žalovaný vůbec nezohledňoval majetkové poměry žalobkyně, přičemž jí uložil sankci ve výši, která je pro ni likvidační, povede k platební neschopnosti a ukončení činnosti žalobkyně. Vzhledem k nákladům, které žalobkyně vynaložila za účelem odstranění závadného stavu (odstranění nelegálně uloženého odpadu třetími osobami, zajištění rozboru uloženého materiálu na vlastní náklady, byť tyto je povinen dokládat původce odpadu) je uložená sankce v rozporu s principy přiměřenosti.
16. Žalovaný uvádí, že samotná výše pokuty byla uložena na spodní hranici zákonem stanoveného rozpětí. Byla řádně odůvodněna a vycházela ze skutečnosti, že se nejednalo pouze o jedno porušení povinností na úseku odpadového hospodářství. Pokud žalobkyně namítá nepřiměřenost výše ukládané pokuty vzhledem k její ekonomické situaci, žalovaný uvádí, že ze strany žalobkyně nebyly předloženy žádné důkazy, které by její tvrzení podpořily. Z účetních uzávěrek založených do „*Veřejného rejstříku a Sbírky listin*“ dostupných na internetových stránkách <https://www.info.mfcr.cz/ares/ares.es.html.cz> lze zjistit, že u žalobkyně došlo v účetním období 2019 oproti účetnímu období 2018 k poklesu provozního výsledku hospodaření, je však třeba podotknout, že v případě přetrvávající dlouhodobé nepříznivé ekonomické situace může žalobkyně požádat o splacení sankce rozložené do delšího časového období (ve splátkách).

### **III. Ústní jednání**

17. Na ústním jednání dne 8. 4. 2024 žalobkyně odkázala na obsah podané žaloby a setrvala na návrhu na zrušení rozhodnutí žalovaného. Žalovaný se ústního jednání neúčastnil, byť na něj byl řádně předvolán. Proto soud jednal v jeho nepřítomnosti podle § 101 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soud řád.
18. Městský soud k důkazu provedl protokoly o kontrole ze dne 10. 4. 2017, ze dne 29. 4. 2016 a ze dne 17. 12. 2014 sepsané Obvodním báňským úřadem pro území krajů

Jihomoravského a Zlínského, z nichž zjistil, že v kontrolované době (tedy v letech 2014, 2016 a 2017) byl stav následující: „*Areál cihelny a části bliniště je oplocen, příjezdová komunikace je opatřena uzamykatelnou závorou a bránou. Lokalita je tak zabezpečena proti vstupu nepovolaných osob.*“

#### IV. Posouzení žaloby

19. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná.

##### *IV.1 Námitky týkající se objektivní odpovědnosti žalobkyně a nesprávných skutkových zjištění*

20. V prvním a třetím okruhu žalobních námitek se žalobkyně vymezuje proti své odpovědnosti za existenci neoprávněně uložených odpadů v předmětné lokalitě. Žalobkyně předně namítá, že správní orgány zcela rezignovaly na zjištění, které osoby problematický materiál do lokality navezly, přičemž svou odpovědnost popírá. Současně namítá, že závěr o objektivní odpovědnosti žalobkyně správní orgány řádně nezdůvodnily a učiněná skutková zjištění ve věci zabezpečení areálu dobývacího prostoru jsou nesprávná.
21. Soud na úvod vypořádání této námítce konstatuje, že mezi stranami není sporné, že v zařízení provozovaném žalobkyní byl uložen materiál neodpovídající podmínce č. 5 rozhodnutí báňského úřadu (sporné je toliko množství takto uloženého materiálu). Mezi stranami není sporné ani posouzení zařízení žalobkyně jako zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Mezi stranami naopak existuje spor o posouzení právní otázky odpovědnosti žalobkyně za tento protiprávní stav v situaci, kdy žalobkyně svou vinu / svůj podíl na neoprávněném uložení materiálu popírá a správní orgány neučinily žádná šetření ve věci zjištění osoby, která tento materiál navezla.
22. Podle § 14 odst. 2, věta první, zákona o odpadech platilo, že *v zařízeních, která nejsou podle tohoto zákona určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí.*
23. Podle podmínky č. 5 rozhodnutí báňského úřadu platí, že *do vytěženého prostoru bude ukládán jen materiál zařazený do skupiny 17 05 00 – vytěžená zemina kategorie O (zeminy, kameny a hlšina).*
24. Podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech platilo, že *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší jinou povinnost stanovenou tímto zákonem nebo povinnost uloženou rozhodnutím na základě tohoto zákona.*
25. Porušením povinnosti uvedené v § 66 odst. 5 zákona o odpadech se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 19. 10. 2023, čj. 4 As 317/2022-49, ve které šlo o zanedbání povinnosti žalobkyně shromažďovat odpady utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií. Souvislost s nyní posuzovanou věcí lze spatřovat v porušení povinnosti nekonáním povinné osoby a v žalobní námitce, že existenci protiprávního stavu

způsobily třetí osoby, za něž je žalobkyně sankcionována. V odkazované právní věci Nejvyšší správní soud uvedl, že správní orgány žalobkyni nevytýkaly porušení povinnosti třídit směsi odpadu získané z košů na směsný odpad, ale svůj předpoklad o porušení zákona o odpadech [§ 16 odst. 1 písm. d)] založily na skutečnosti, že žalobkyně svou povinnost zanedbala tím, že nerozmístila dostatečný počet košů na tříděný odpad v obchodním centru, díky čemuž by získávala (a shromažďovala) roztříděný odpad přímo od návštěvníků, kteří by jej (nikoli vždy) vyhodili do koše pro určený druh. V bodě [36.] svého rozsudku Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvedl: *„Nejvyšší správní také nesouhlasí se stěžovatelkou, že je trestána za cizí zavinění, resp. za jednání návštěvníků obchodního centra, neboť nemůže ovlivnit, do jakého koše návštěvníci svůj odpad vyhodí. Jak již vyjasnil městský soud v odstavci 18. napadeného rozsudku, jak zavinění není podmínkou odpovědnosti stěžovatelky za posuzovaný přestupek. V případě spáchání tohoto přestupku je totiž dána tzv. objektivní odpovědnost, tedy odpovědnost bez ohledu na zavinění. Z napadeného rozsudku či rozhodnutí žalovaného zároveň nevyplývá, že je stěžovatelka trestána za to, že do košů na směsný odpad vyhazují návštěvníci obchodního centra i tříditelný odpad. Tomuto se stejně jako případům, kdy návštěvník vyhodí tříditelný odpad do nesprávného koše na tříděný odpad (např. plastový odpad do koše na papírový odpad), nelze nikdy zcela vyhnout. Za toto však stěžovatelka sankcionována nebyla, ačkoliv to tvrdí. Stěžovatelka totiž byla ve skutečnosti sankcionována za to, že návštěvníkům de facto vyhazování tříditelného odpadu do patřičných košů neumožnila, když do obchodního centra umístila pouze nepřiměřeně malé množství košů na tříditelný odpad. Stěžovatelka sice nemohla ovlivnit vyhazování odpadu návštěvníky zcela, ale podstatným způsobem ano. Posuzované jednání stěžovatelky vedlo ke škodlivému následku v podobě neshromažďování utříděného odpadu, přičemž je obecně známo, že třídění odpadu podporuje udržitelnost příznivého životního prostředí. Škodlivý následek stejně jako příčinná souvislost mezi jednáním stěžovatelky a škodlivým následkem jsou tak podle Nejvyššího správního soudu nezpochybnitelné.“*

26. I v nyní posuzované věci žalobkyně namítá, že je sankcionována za jednání třetích osob, které bez jejího vědomí a souhlasu navezly odpad do jejího zařízení. Tak tomu ale není, žalobkyně ani v nyní posuzované věci není sankcionována za potenciální jednání třetích osob, ale je jí kladeno za vinu, že, jako provozovatel zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, nezajistila, že v jí provozovaném zařízení budou dodržovány podmínky rozhodnutí báňského úřadu, tedy, že v zařízení nebudou ukládány odpady v rozporu s touto podmínkou. Odpovědnost za toto jednání, které je uvedeno jako přestupek podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech je koncipována jako odpovědnost objektivní (srov. citovaný rozsudek NSS sp. zn. 4 As 317/2022 či jemu předcházející rozsudek městského soudu ze dne 13. 12. 2022, čj. 10 A 96/2021-36). V bodě [18] rozsudku sp. zn. 10 A 96/2021 městský soud uvedl: *„Odpovědnost právnické osoby za tento správní delikt je koncipována jako objektivní, což znamená, že vzniká bez ohledu na zavinění fyzické osoby, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné (tedy bez ohledu na její vnitřní psychický vztah k následkům jejího jednání). Nepřihlíží se tak k okolnostem subjektivní povahy. Vyžadováno je pouze to, aby zde existovalo určité protiprávní jednání, jeho negativní následek a příčinná souvislost mezi tímto jednáním a následkem. V tomto ohledu leží důkazní břemeno na správním orgánu, jenž postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o správním deliktu.“*
27. Z předloženého správního spisu vyplývá, že dne 6. 11. 2018 bylo v zařízení žalobkyně provedeno inspekční šetření podle § 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále „inspekční

šetření z 6. 11. 2018“). V rámci tohoto šetření prvoinstanční správní orgán zjistil, že v zařízení jsou umístěny nepovolené odpadní materiály, a to na pěti místech severovýchodního svahu na svahu navážky byly zjištěny vysypané odpady v rozsahu (i) betonů, betonových bloků, kusy betonů rozměrů až 0,8 m (na svahu o výšce cca 15 m), (ii) cihly, omítka tráva, několik kabelů (na svahu o výšce cca 7 m), (iii) cihly, betonové loky, tráva, koberec (na svahu o výšce cca 8 m), (iv) cihly, kusy betonů, perlínka s omítkou, rozbité hurdisky, polystyren (svah o výšce 6 m), (v) piliny, kůra (na svahu o výšce cca 5 m), (vi) na severozápadním svahu navážky o viditelné výšce cca 2 m tvořené cca 15 ks betonových obrubníků a menší hromadou sestávající z cihel, kousků betonů, zbytků stavebního rákosu, odřezků perlínky, (vii) vlevo od příjezdové cesty (směrem od otevřené brány z pletiva) byla souvislá navážka – hromada odpadů o výšce 0 až 3 m, délce cca 25 m, šířce 0 až 20 m, jejíž horní plocha byla urovnána, a jednalo se o směs zeminy, kamení, cihly, heraklitové desky, celé bloky cihelného zdiva, polystyren, obkladačky, kusy betonů i s armaturou, betonové dlaždice, keramickou dlažbu, kusy plastových trubek, odřezky, geotextilie, plynosilikátové bloky, sádrokatronové desky, papírové pytle od stavebních hmot, minerální vatu, bužírky, dřevěné piliny, keramické střešní křídlice, siporex, plastové obaly, (viii) vlevo od komunikace, při příchodu po cestě kolem pily, byly umístěny obkladačky, omítka, dlaždice, sklo, cihly, kusy betonu, heraklit, kusy zdiva, dlažba, pneumatika, a to na jednotlivé hromady. Na jedné hromadě byla viditelná směs zeminy a šedých úlomků stavebního materiálu o tloušťce cca 4 mm (vizuálně pravděpodobně s obsahem azbestu).

28. Vzhledem k tomu, že podle podmínky č. 5 rozhodnutí báňského úřadu mohl být do vytěženého prostoru ukládán jen materiál zařazený do skupiny 17 05 00 vytěžená zemina kategorie O (zeminy, kameny a hlšina), je zjevné, že nalezený odpad svým charakterem do deklarované skupiny nespadá, tudíž zde byl uložen v rozporu s touto podmínkou.
29. Podle § 21 odst. 2 zákona o přestupcích se právnická osoba *nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.*
30. Žalobkyně namítá, že nemohla právně ani fakticky nikdy zcela zamezit vstupu do lokality dobývacího prostoru, když toliko drží právo k dobývacímu prostoru Vážany ev. č. X a oprávnění k realizaci I. etapy likvidace hliniště Vážany, přičemž pozemky v tomto dobývacím prostoru umístěné jsou ve vlastnictví dalších fyzických a právnických osob. Tuto námitku žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí tak, že je věcí žalobkyně, jakým způsobem zabrání vstupu osob do dobývacího prostoru.
31. V zápisu z inspekčního šetření z 6. 11. 2018 prvostupňový správní orgán dobývací prostor ev. č. X Vážany u Kroměříž popsal jako prostor nacházející se na k. ú. Vážany u Kroměříže a k. ú. Kroměříž. Držitelem oprávnění k hornické činnosti – plán likvidace v dobývacím prostoru - je žalobkyně. V dobývacím prostoru jsou umístěny bývalé skládky Vážany a Zachar. Na části dobývacího prostoru (*mimo prostory bývalých skládek Vážany a Zachar, a to na části pozemku parc. č. X k.ú. Vážany u Kroměříže, na JV okraji bývalé skládky Vážany*) je žalobkyní realizována I. etapa likvidace hliniště Vážany, která byla povolena rozhodnutím báňského úřadu. Plán likvidace byl povolen v rozsahu uvedeném v dokumentaci „I. etapa likvidace hliniště Vážany“, vypracované 18. 2. 2001 organizací BĀŇSKÝ INŽENÝRING OLOMOUC spol. s r. o. Právě lokalitu I. etapy

likvidace hliniště Vážany, tedy prostorově část pozemku parc. č. X k.ú. Vážany u Kroměříže, na jihovýchodním okraji bývalé skládky Vážany, prvoinstanční správní orgán v předmětném zápisu označuje legislativní zkratkou „lokalita“. Popisuje-li tedy prvoinstanční správní orgán možnosti vstupu do lokality, jde o popis vstupu do lokality I. etapy likvidace hliniště Vážany, tedy k části pozemku parc. č. X k. ú. Vážany (a nikoli k prostoru areálu dobývacího prostoru ev. č. X Vážany). Dle zápisu z inspekčního šetření z 6. 11. 2018 je příjezd do lokality možný ulicí Stavbařů v Kroměříži přes vstupní bránu z pletiva, která byla v době inspekčního šetření (v 9 hodin) otevřená a dále také volně po komunikaci kolem pily. Z předmětného zápisu tak vyplývá, že vstup do předmětné lokality byl zabezpečen pouze částečně, při příjezdu ulicí Stavbařů. Při příjezdu komunikací kolem pily bylo možné do předmětné lokality vstoupit volně. Soud považuje zjištění učiněná správními orgány v této otázce za zcela dostatečná, nevzbuzující žádné pochybnosti ohledně fyzického zabezpečení předmětné lokality. Je třeba rovněž podotknout, že ani žalobkyně proti těmto zjištěním v průběhu správního řízení nepodala žádné námitky.

32. V žalobě žalobkyně tvrdí, že areál dobývacího prostoru je oplocen, přičemž vstup do něj je umožněn dvěma vstupními branami, z čehož dovozuje, že areál předmětné lokality je dostatečně zabezpečen proti neoprávněnému vniknutí.
33. Soud předesílá, že tato tvrzení žalobkyně byla poprvé uplatněna až v žalobě, jde tedy o tzv. skutkové novoty. Správní judikatura uplatnění skutkových novot v soudním řízení správním v řízeních přestupkových obecně připouští (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS), neboť jde o řízení, ve kterých bez ohledu na to, jakou procesní taktiku obviněný v řízení o přestupku zvolí, je to vždy správní orgán, kdo nese odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci.
34. Žalobkyně svá tvrzení o existenci zabezpečení areálu před neoprávněným vniknutím třetích osob žalobkyně prokazuje protokoly o kontrole provedené Obvodním báňským úřadem dne 4. 4. 2017, 17. 12. 2014 a 29. 4. 2016. S ohledem na datum jejich vzniku soud uvádí, že jde o důkazy způsobilé osvědčit skutkový stav existující nejpozději počátkem dubna 2017, tedy v době o rok a půl předcházející inspekční kontrole provedené prvostupňovým správním orgánem. Nadto, ani věcný obsah předmětných protokolů tvrzením žalobkyně nepřisvědčuje. Z protokolu o kontrole ze dne 4. 4. 2017 vyplývá, že předmětem místního šetření provedeného báňským úřadem byl prostor celého areálu dobývacího prostoru (nikoli jen předmětné lokality), přičemž oploceny byly pouze areál cihelny a části hliniště. Toto zjištění, které potvrzuje pouze částečné oplocení předmětné lokality, tak není v rozporu se zjištěním prvoinstančního správního orgánu, že příjezd k předmětné lokalitě je možný „*také volně po komunikaci kolem pily*“. Ani nově předložené a soudem provedené důkazy tak nemohly vyvolat pochybnosti o správnosti skutkového stavu zjištěného prvoinstančním správním orgánem a sepsaném v zápisu z inspekčního šetření z 6. 11. 2018.
35. Soud tak uzavírá, že závěr žalovaného, že žalobkyně dostatečně nezajistila předmětnou lokalitu proti neoprávněnému vniknutí cizích osob, čímž připustila, že prostor předmětné lokality byl zanesen nepovoleným odpadem, a dopustila se tak porušení § 14 odst. 2 zákona o odpadech a přestupku podle § 66 odst. 5 téhož zákona je správný a odpovídá skutkovým zjištěním správních orgánů.

36. Žalobní námitky směřující do odpovědnosti žalobkyně za zjištěný skutkový stav a do nesprávně zjištěného skutkového stavu tak soud shledává nedůvodnými.

*IV.2 Námitky týkající se nesprávného právního posouzení ukládané zeminy jako odpadu*

37. V druhém okruhu žalobních námitek žalobkyně nesouhlasí s právním posouzením části přijaté zeminy jako odpadu a nikoli jako vedlejšího produktu ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o odpadech.
38. Úvodem vypořádání této žalobní námitky soud předesílá, že žalobkyně byla potrestána za to, že u zemin uvedených ve výroku I. písmeno B. prvostupňového rozhodnutí nedoložila splnění kvalitativních kritérií pro odpady využívané na povrchu terénu, a to konkrétně že nedoložila kompletní vyhovující rozborů na obsah škodlivin v sušině a ekotoxikologické testy stanovené v přílohách 10 a 11 vyhlášky o ukládání odpadů. Tím žalobkyně porušila § 14 odst. 2 zákona o odpadech, neboť při nakládání s odpady porušila právní předpis na ochranu zdraví lidí a životního prostředí a spáchala přestupek podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech.
39. K porušení stanovené povinnosti dojde jediné tehdy, pokud se movité věci, s nimiž osoba nakládá, považují za odpad ve smyslu zákona o odpadech. Podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech je odpadem *každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu*. V prováděcím předpisu k zákonu o odpadech – v Katalogu odpadů – je zemina uvedena jako odpad ve skupině 17 05.
40. Klasifikaci věci jako odpadu podal také Nejvyšší správní soud. V rozhodnutí ze dne 25. 3. 2015, čj. 6 As 149/2013-41, uvedl, že „*Převedení movité věci uvedené v příloze č. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, do vlastnictví jiného je zbavením se věci podle § 3 odst. 1 tohoto zákona. Je-li postaveno najisto, že se vlastník takové věci zbavil, pro účely jejího posouzení jako odpadu se již nezkoumá, zda měl úmysl se jí zbavit, případně zda tak byl povinen učinit. Pro posouzení věci jako odpadu je nerozhodné, jaké má fyzikální a chemické vlastnosti, případně zda je zátěží pro životní prostředí, jakož i to, za jakým účelem ji nabyvatel od vlastníka převzal (např. využití, uložení, odstranění, předání či prodej další osobě atd.)*.“ V bodě [31] blíže vysvětlil pojem „zbavení se odpadu“ tak, že: „*Konstrukce definice odpadu je postavena na pojmu zbavit se, k čemuž SDEU dospěl již v rozsudku ze dne 18. 12. 1997, Inter-Environnement Wallonie ASBL, C-129/96, Sb. rozh., I-07411, bod 26. Zbavením se věci přitom je jak její odstranění, tak i využití (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, čj. 7 As 6/2011-63). Podle evropského konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznamená, 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, Zanetti a další, C-359/88, Sb. rozh., s. I-01509, ze dne 25. 6. 1997, Tombesi, C-304/94, Sb. rozh., s. I-03561, 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 pozbyť status odpadu i opakovaně, což musí její držitel sledovat" (in Hanák, J. Co je odpadem podle evropské a české legislativy? Časopis pro právní vědu a praxi, 2011, č. 3, s. 239). Ve stanovisku generálního advokáta Albera ze dne 4. 7. 2002 ve věci Mayer Parry Recycling, Sb. rozh., s. I-06163, 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, čj. 2 As 28/2007-94).“ Výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu lze vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.*

41. Ve správním řízení nebylo sporu o tom, že původci zeminy, společnosti Machálek stavby s.r.o. a Navláčil stavební firma s.r.o., předali zbytkovou zeminu ze stavby žalobkyni s úmyslem se jí zbavit.
42. Žalobkyně se nicméně domnívá, že zbytkovou zeminu v projednávané věci za odpad považovat nelze, neboť splnila podmínky § 3 odst. 5 zákona o odpadech, tedy jednalo se o „*movitou věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, se nestává odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud a) vzniká jako nedílná součást výroby, b) její další využití je zajištěno, c) její další využití je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, a d) její další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.*“ Všechny tyto podmínky musí být splněny současně.
43. Žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentuje, že zbytkovou zeminu nelze za vedlejší produkt považovat do doby, než je u ní dokladována kvalita a složení podle vyhlášky o ukládání odpadů, neboť uvedené je předpokladem k dalšímu využití tohoto odpadu v souladu se zvláštními právními předpisy, které nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo zdraví lidí. Požadavek na dokladování kvality (složení) odpadů je souladný s § 3 odst. 7 zákona o odpadech, neboť *pro konkrétní způsoby použití vedlejších produktů podle odstavce 5 a výrobků z odpadů podle odstavce 6 musí být splněna kritéria pro využití odpadů, pokud jsou stanovena.*
44. Městský soud souhlasí se závěrem žalovaného, že odpad se stane vedlejším produktem až poté, co prokazatelně splňuje podmínky § 3 odst. 5 zákona o odpadech. Jinak řečeno, předpokladem pro posouzení odpadu jako vedlejšího produktu je prokázání splnění mimo jiné podmínky uvedené pod písm. d) uvedeného ustanovení. V posuzované věci, kdy odpadem je zbytková zemina, je daná podmínka splněna v okamžiku posouzení kvality zeminy pro její další využití podle přílohy č. 10 a 11 vyhlášky o ukládání odpadů.
45. Ve věci není sporu o tom, že v době provádění inspekční kontroly dne 6. 11. 2018 žalobkyně nedisponovala kvalitativními rozbory předmětné zeminy dle přílohy č. 11 vyhlášky o ukládání odpadů. Z vypořádání námitek proti kontrolním zjištěním ze dne 1. 3. 2019 vyplývá, že žalobkyně zadala kvalitativní rozbory předmětné zeminy až dne 5. 12. 2018, tedy až po provedené inspekční kontrole.
46. Z uvedeného tedy vyplývá, že v době provádění inspekční kontroly bylo třeba předmětnou zeminu považovat za odpad a žalobkyně tím, že v době převzetí zeminy nezadala rozbor obsahu škodlivin v sušině a ekotoxikologické testy stanovené v přílohách 10 a 11 vyhlášky o ukládání odpadů, porušila § 14 odst. 2 zákona o odpadech.
47. Rovněž tuto námitku soud považuje za nedůvodnou.

#### *IV.4 Námitky týkající se nepřiměřenosti uložené pokuty*

48. Žalobkyně opětovně (činila tak již ve správním řízení) poukazuje na to, že správní orgány nepřihlédly k polehčujícím okolnostem daného případu, zejména ke skutečnosti, že (i) žalobkyně dobrovolně odstranila a zlikvidovala na své náklady veškeré odpady, které v předmětné lokalitě neoprávněně uložily třetí osoby, že (ii) po celou dobu provádění

kontroly, jakož i v době vedeného správního řízení se správními orgány řádně spolupracovala, že (iii) doložila příslušné protokoly o zkoušce prokazující nezávadnost uložené zeminy a soulad s příslušnými prováděcími právními předpisy. V žalobě dále poukázala na skutečnost, že žalovaný vůbec nezohledňoval majetkové poměry žalobkyně, přičemž jí uložil sankci ve výši, která je pro ni likvidační, povede k platební neschopnosti a ukončení činnosti žalobkyně. Vzhledem k nákladům, které žalobkyně vynaložila za účelem odstranění závadného stavu (odstranění nelegálně uloženého odpadu třetími osobami, zajištění rozboru uloženého materiálu na vlastní náklady, byť tyto je povinen dokládat původce odpadu) je uložena sankce v rozporu s principy přiměřenosti.

49. V rozsahu žalobních námitek, které již byly uplatněny ve správním řízení a jež žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí, městský soud připomíná, že žalobkyně v žalobních bodech neprezentuje dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění závěrů správního orgánu, tudíž městský soud nemusí hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již správně dospěl správní orgán (podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2014, č. j. 6 As 54/2013-128). Městský soud se tak mohl věnovat žalobkyní uváděným skutečnostem pouze v míře obecnosti, v jaké je sama žalobkyně vznesla (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015-31).
50. Podle § 37 zákona o přestupcích platí, že *při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo, e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, g) u právnické nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti, h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán, i) u pokračujícího, trvajících a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.*
51. Prvoinstanční správní orgán své rozhodnutí o výši a výměře trestu opřel o zjištění, že žalobkyní spáchané přestupky lze považovat za závažné, neboť důsledky protiprávního jednání na ochranu zájmů společnosti nelze považovat za bezvýznamné. V návaznosti na tuto premisu uvážil v úvahu přicházející druhy trestu a dospěl k závěru o přiměřenosti a vhodnosti uložení pokuty. Při určení její výše ČIŽP přihlédla k tomu, že byl porušen zákonem chráněný zájem v oblasti ochrany životního prostředí, kdy žalobkyně spácháním přestupku ohrozila životní prostředí. K naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu nakládajícího s odpady dodržovány právní předpisy týkající se nakládání s odpady. V souladu s absorpční zásadou ČIŽP žalobkyni uložila za dva přestupky projednané ve společném řízení jedinou pokutu (sankci), přičemž se řídila výměrou pro ten z přestupků, který je nezávažnější. Za nejzávažnější považovala přestupek dle § 66 odst. 5 zákona o odpadech (porušení § 14 odst. 2 zákona o odpadech), neboť při něm docházelo k fyzickému

nakládání s odpady (uložení nepovolených odpadů), včetně nedoložení kvality ukládaných zemin, přičemž tuto svou úvahu podrobně zdůvodnila (viz str. 10 prvoinstančního rozhodnutí). Za tento přestupek bylo možné uložit pokutu do 1 000 000 Kč. Jako k přitěžující okolnosti ČIŽP přihlédla ke skutečnosti, že protiprávním jednáním obviněného došlo k naplnění skutkových podstat více přestupků, jakož i k množství odpadů (jiných než zemin), které byly protiprávně na předmětné lokalitě uloženy, a k tomu, že tyto odpady byly zjištěny celkem na osmi místech předmětné lokality (opět viz str. 10 prvoinstančního rozhodnutí), přičemž se jednalo o různé demoliční odpady včetně příměsí, kategorie ostatní. Jako k polehčující okolnosti bylo přihlédnuto k tomu, že žalobkyně uvedla, že nepovolené odpady nechala z lokality odvézt. Doložila však doklady pouze na 13,86 tun (beton v množství 6 tun, cihly v množství 4 tuny a objemný odpad v množství 3,86 tun), což vzhledem k množství zjištěných nepovolených odpadů (patrně také z fotodokumentace obsažené v rozhodnutí) prvoinstanční správní orgán zhodnotil jako velmi malé množství. K závažnosti přestupku uvedeného pod výrokem I. písm. B) prvoinstančního rozhodnutí ČIŽP uvedla, že nedoložení kvality zemin může znamenat přímé ohrožení životního prostředí, přičemž takto využívaných zemin bylo v letech 2016 až 2018 celkem 32 620 tun, tedy velké množství. Navíc, následně provedenými testy bylo zjištěno, že ve vzorkované zemině jeden z parametrů nevyhověl. K přestupku uvedenému pod výrokem II. prvoinstančního rozhodnutí ČIŽP uvedla, že smyslem požadovaných hlášení je předávání informací o nakládání s odpady (včetně údajů o využití odpadů), které jsou mj. podkladem ministerstva životního prostředí pro zpracování údajů za celou ČR a prostředkem pro transparentní sledování toků a nakládání s odpady. Jako přitěžující okolnost vzala ČIŽP v úvahu i to, že žalobkyně nepřijala včas odpovídající personální, organizační, technická a jiná opatření k zajištění plnění požadavků plynoucích ze zákona o odpadech. Kladně přihlédla ČIŽP k tomu, že při ústním jednání dne 24. 6. 2019 žalobkyně uvedla, že v současnosti je již na lokalitu ukládán pouze materiál, který je vhodný k rekultivaci území dotčeného těžbou. Žalovaný tuto argumentaci v napadeném rozhodnutí doplnil toliko o skutečnost, že žalobkyně je osobou dlouhodobě podnikající v oblasti odpadového hospodářství (využívajících odpady), tedy je zde předpoklad její vysoké odbornosti a odpovědnosti k dané problematice. Samotná materiální stránka přestupku byla v tomto případě naplněna tím, že bylo v dobývacím prostoru nakládáno s odpady, se kterými zde nemělo být nakládáno, a nebyla řádně dokladována možnost využívání zemin jako rekultivačního materiálu k dané činnosti (v podrobnostech str. 7 napadeného rozhodnutí). Takto provedené vypořádání výše sankce městský soud považuje za zcela dostatečné, zohledňující rozsah porušených povinností, a zohledňující nápravnou a výchovnou funkci trestu.

52. Namítá-li žalobkyně v žalobě, že správní orgány se nezabývaly likvidačním potenciálem uložené pokuty ve vztahu k majetkovým poměrům žalobkyně, soud především odkazuje na závěry uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS. V něm Nejvyšší správní soud dovodil, že povinnost přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele dopadá na správní orgán pouze tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Jinými slovy, správní orgány se majetkovými poměry obviněného zabývat nemusí, pokud z tvrzení žalobce, ze spisu ani z výše ukládané pokuty nevyplývá, že by likvidační účinek mohl nastat. Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z informací, které vplynuly

v průběhu řízení, či které byly poskytnuty samotným účastníkem řízení. Pokud se správnímu orgánu takových podkladů nedostává, výši pokuty stanoví odhadem (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 9 A 155/2019-41 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2022, čj. 1 As 99/2021-50). Soud v této souvislosti zdůrazňuje, že žalobkyně po celé správní řízení a ani v řízení před soudem nic konkrétního ke svým osobním a majetkovým poměrům netvrdila a rovněž soudu své majetkové poměry nikterak nedoložila. Za této situace a při znalosti toho, že žalobkyně je osobou dlouhodobě podnikající v oblasti odpadového hospodářství (srov. str. 7 napadeného rozhodnutí), zastává soud názor, že žalovanému nemohlo být zřejmé, s ohledem na výši ukládané pokuty, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Proto nebyl povinen se majetkovými poměry žalobkyně zabývat. Ačkoli žalobkyně tvrdí, že vzhledem k nákladům, které vynaložila za účelem odstranění závadného stavu (odstranění nelegálně uloženého odpadu třetími osobami, zajištění rozboru uloženého materiálu na vlastní náklady, byť tyto je povinen dokládat původce odpadu) je uložená sankce v rozporu s principy přiměřenosti, nic bližšího v této souvislosti neuvádí. Neuvádí-li žalobkyně částku vynaložených nákladů ani jiné bližší podrobnosti věci, jen stěží může soud posoudit, zda pokuta byla vzhledem k vynaloženým nákladům přiměřená. S ohledem na vše shora vyřčené soud uzavírá, že pokutu uloženou v dolní polovině zákonného rozpětí považuje za přiměřenou míře porušení chráněných zájmů a právních povinností.

53. Ani tuto námitku tak soud nepovažuje za důvodnou.
54. Závěrem soud uvádí, že žalovaný se na str. 8 napadeného rozhodnutí správně zabýval otázkou vlivu pozdější právní úpravy na posouzení zjištěných protiprávních jednání žalobkyně. V souladu s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020 zohlednil, skutečnost, že od 1. 1. 2021 nabytí účinnosti nový zákon o odpadech č. 541/2020 Sb., o odpadech a dospěl k závěru, že možná výše pokuty za identické porušení ohlašovací povinnosti k nakládání s odpady je do výše 1 000 000 Kč, tedy se shoduje s úpravou danou zákonem o odpadech. Ohledně porušení obecných povinností při nakládání s odpady (§13 zákona č. 541/2020 Sb.) dosahuje možná výše pokuty částky 25 000 000 Kč, tedy nakládání s odpady v zařízení, které není k tomuto nakládání určeno, je posuzováno přísněji. Přestože v tomto konkrétním případě je nutno odkázat na skutkovou podstatu ustanovení § 34 odst. 6 (*odpad použitý k zasypávání musí nabrazovat materiály, které nejsou odpadem, vyhovovat danému účelu zasypávání*), kdy následně je možné uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč, je posouzení výše sankce žalobkyni příznivější podle původní právní úpravy, kdy sankce může být stanovena do 1 000 000 Kč

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

55. Jelikož městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
56. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**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.

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](http://www.nssoud.cz).

Praha 08.04.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.  
předsedkyně senátu