



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **Green Flats s.r.o.**, IČO: 075 75 548
sídlem Na dolinách 1272/41, 140 00 Praha 4
zastoupena advokátem JUDr. Zdeňkem Kramperou
sídlem Kořenského 1107/15, 150 00 Praha 5

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2025/210/513 z 11. 3. 2025

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a napadené rozhodnutí.

1. Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Praha (dále „**inspekce**“) rozhodnutím z 8. 1. 2025 uložila žalobkyni pokutu 4 500 000 Kč za přestupek podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, jenž spočíval v tom, že nakládala s

odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu. Žalobkyně se přestupku dopustila tím, že ke dni kontroly (20. 8. 2024) soustředila na pozemku parc. č. 200 v k. ú. Bašť na ploše cca 9 000 m² odpad tvořený směsí stavebních a demoličních odpadů: stavební suť, zemina a kamení, cihly, tvárnice, střešní tašky, obkladačky, kusy stavebního dřeva, kusy betonu, asfaltu, to vše s příměsí plastů, kabelů a skla, a tento odpad dále hutnila a zapracovávala do tělesa navážky. Mocnost navážky odpadů činila v průměru 5 metrů, takže na celém pozemku žalobkyně soustředila a následně zapracovala celkem cca 45 000 m³ odpadů. Pro tento pozemek přitom žalobkyni nebylo vydáno povolení provozu zařízení dle § 21 odst. 2 zákona o odpadech.

2. Inspekce shledala, že žalobkyně je držitelkou živnostenského oprávnění s předmětem podnikání *Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona*, mimo jiné s oborem činnosti *Nakládání s odpady (vyjma nebezpečných)*. Pro tento obor má zřízenou provozovnu na dotčeném pozemku, kterou otevřela 1. 1. 2022. Výměra tohoto pozemku činí 26 720 m² a jeho vlastníci je Shootingplace 12 s.r.o., IČO: 172 31 329. Průběh neohlášené kontroly je zachycen v záznamech o kontrolních úkonech a následně v protokolu ze 17. 9. 2024. Inspekce při ní zjistila, že vjezd na pozemek je opatřen uzamykatelnou bránou, u níž se nacházela tabule s informací, že se jedná o areál linky na drcení materiálu provozovaný žalobkyní a dále areál třídící linky společnosti GREENSTEAK s.r.o., IČO: 072 79 507. Za vstupní bránou se nacházel zděný domek sloužící jako zázemí personálu a mostová průmyslová váha k zjišťování hmotnosti odpadů navážených do areálu nákladními automobily. V blízkosti tělesa navážky se pak nacházel pásový buldozer osazený rozrývacími trny, rypadlo a malý drtič, které nebyly v době kontroly v provozu. Inspekce seznala, že hromada odpadu je na vrcholu navážky rovnoměrně rozhrnuta a zhutněna. Pomocí laserového dálkoměru zjistila, že plocha navážky činila přibližně 9 000 m²; výška navážky dosahovala v průměru 5 m. Pod touto navázkou se nacházela zjevně starší (již zarostlá) navážka z doby, kdy na pozemku prováděl činnost jiný provozovatel, jehož činnost (ukládání zemin) šetřila inspekce v letech 2020 a 2021. V areálu byla přítomna žalobkynina pracovnice, D. K., která o kontrole telefonicky vyrozuměla žalobkyninu jednatelku, Mariannu Safrankovou. Ta inspekci sdělila, že je do areálu ukládána stavební suť a že provoz zajišťuje pouze žalobkyně. V době kontroly zaznamenala inspekce příjezd několika nákladních vozidel s odpadem, ne všechna byla při vjezdu vážena. Následně tato vozidla vyložila stavební a demoliční odpad na různých místech na vrcholu hromady. Samotnou ukládku odpadů žalobkyně nijak neřídila. V průběhu fyzické obhlídky provozovny kontaktoval inspektory Marián Gučík, jednatel Shootingplace 12 s.r.o., jenž uvedl, že pozemek pronajímá žalobkyni.
3. Žalovaný se ztotožnil se skutkovými zjištěními i jejich právním hodnocením ze strany inspekce. Všechny okolnosti podle jeho názoru nasvědčovaly tomu, že odpad na pozemku soustředila a zapracovávala právě žalobkyně. Ta sice doložila nájemní smlouvu ze 17. 6. 2022, podle níž má pronajato pouze 1 000 m² pozemku, ale to nemá na posouzení věci vliv, protože odpad prokazatelně ukládala i na jeho další části. Rozměry a mocnost navážky určili inspektoři pomocí laserového dálkoměru a kvalifikovaným odhadem na základě své odbornosti a předchozích zkušeností s prošetřováním ukládání zeminy na dotčeném pozemku. Žalovaný v této souvislosti podotkl, že žalobkyně nepodala proti protokolu o kontrole námitky. Pokud jde o výši pokuty, žalovaný shledal, že odpady sice nepatřily do kategorie nebezpečných, ale žalobkyně závažně ohrozila životní prostředí a zdraví lidí, neboť jí nebyly potřebnými povoleními stanoveny podmínky k minimalizaci případných

negativních dopadů její činnosti, a navážka výrazně ovlivnila vzhled lokality, a má tudíž zásadní dopad na krajinný ráz i odtokové poměry. Jiné přítěžující či polehčující okolnosti žalovaný nezjistil. Žalovaný dále připomněl, že inspekce vyzvala žalobkyni k prokázání jejích majetkových poměrů, ale žalobkyně tak neučinila. Proto vyšla jen z údajů dostupných ve veřejných seznamech a rejstřících a pokutu stanovila na dolní hranici výpočtu toho, kolik by stálo legální uložení zjištěného množství odpadů na skládce.

2. Argumenty účastníků řízení.

4. Žalobkyně v žalobě nezpochybnila naplnění skutkové podstaty přestupku, ale nesouhlasila s řadou skutkových zjištění inspekce, které nemají oporu ve spisu, a v návaznosti na to také s výší uložené pokuty. Předně upozornila, že si pronajímá pouze část pozemku o výměře 1 000 m², takže nemůže nést odpovědnost za jeho zbylou část, a že její nájemní vztah vznikl až v roce 2022, zatímco žalovaný zjevně zkoumal i starší navážku. Ostatně za celou dobu kontroly inspekce zaznamenala pouhá tři nákladní vozidla s odpadem a nijak se nezabývala tím, na které části pozemku odpad složila. Stejně tak se správní orgány nevypořádaly s tím, že v areálu podniká také Greensteak s.r.o.; v době kontroly sice žádná činnost této společnosti zaznamenaná nebyla, ale to neznamená, že k ničemu takovému nedošlo v minulosti. Tyto mezery ve skutkových zjištěných nemohou být vyplněny dvěma telefonáty s blíže neurčenými osobami. Za nepřezkoumatelný označila žalobkyně výpočet celkové plochy navážky i její průměrné výšky. Inspekce se odvolala pouze na svůj kvalifikovaný odhad, který žalobkyně v odvolání zpochybnila, ale žalovaný tuto vadu nijak nenapravil. Výšku navážky lze přitom zjistit jedinečně průzkumnými vrty, navíc není zřejmé, jak inspektoři oddělili vrstvu navážky od té, která vznikla před tím, než si žalobkyně pronajala část pozemku. Žalobkyně přitom výslovně navrhla, aby si inspekce vyžádala od stavebního a obecního úřadu listiny dokládající dřívější stav pozemku. Také závěr o zhutňování odpadního materiálu je založen na pouhých předpokladech a spekulacích a žalobkyni není zřejmé, jak konkrétně na něj inspekce při fyzické kontrole skládky připadla. Žalobkyně sice nestihla podat proti protokolu o kontrole námitky, ale to nelze považovat za potvrzení kontrolních zjištění. Postup správních orgánů tak odporuje zásadě materiální pravdy.
5. Žalobkyně dále uplatnila několik námitek týkajících se hodnocení závažnosti přestupku a určení výše pokuty. Žalovaný podle jejího názoru nesprávně nepřihlédl k tomu, že nenakládala s nebezpečným odpadem a že nezamýšlela navážku ukládat trvale, nýbrž šlo o mezideponii navážky před jejím dalším zpracováním. Žalovaný nezohlednil ani to, že žalobkyně byla dosud bezúhonná a že se přestupku dopustila pouze v jeden den (tak je formulováno i rozhodnutí inspekce); spekulace o dřívějším ukládání odpadu tak nemohou ovlivnit výši pokuty. Namísto zohlednění těchto skutečností žalovaný konstatoval, že neshledal žádné polehčující okolnosti. Správní orgány pochybily také tím, že v rozporu s judikaturou správních soudů neopatřily z úřední činnosti dostatek podkladů o žalobkyniných majetkových poměrech, aby nedošlo k uložení likvidační pokuty, což se nakonec zjevně stalo. Žalobkyně proto navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, případně aby snížil uloženou pokutu na přiměřenou výši.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě do značné míry zopakoval argumentaci obsaženou ve svém rozhodnutí a setrval na jeho správnosti. Nad rámec toho zdůraznil, že v rámci kontroly byly zjištěny pojezdy nákladních vozidel a ukládka odpadů po celé ploše vrcholu navážky, tedy nikoliv jen na ploše 1 000 m², kterou má žalobkyně formálně pronajatou. Je tudíž zřejmé, že

žalobkynino protiprávní jednání probíhalo na celé ploše navážky. Uložená pokuta tak není trestem za ojedinělé pochybení při provozu zařízení, ale za dlouhodobé navážení odpadů ve velmi velkém množství na pozemku, na kterém žalobkyně nebyla oprávněna provozovat žádné stacionární zařízení k nakládání s odpady. K žalobkynině požadavku na vyžádání blíže neurčených dokumentů týkajících se mocnosti navážky žalovaný uvedl, že žalobkyně sama avizovala jejich předložení, a inspekce následně vyhověla její žádosti o prodloužení lhůty k tomuto úkonu. Žalobkyně však avizované důkazy ani poté nepředložila a inspekce další podklady nepotřebovala, neboť mocnost navážky určila kvalifikovaným odhadem. K žalobkyní tvrzeným polehčujícím okolnostem žalovaný uvedl, že je ve správním řízení zvažoval, ale s ohledem na žalobkyninu dlouhodobou protiprávní činnost významně ohrožující životní prostředí je nepovažoval za dostatečné pro zmírnění pokuty.

7. Žalobkyně v replice částečně zopakovala a rozvedla žalobní argumentaci. Setrvala na tom, že odborný úsudek inspekce nemůže být dostatečným podkladem pro zjištění skutkového stavu, zvláště ne za situace, kdy je pak takové skutkové zjištění jedním z nejpodstatnějších podkladů pro určení výše pokuty. Žalobkyně navrhla k důkazu jasně vymezené listiny, čímž splnila svou povinnost označit rozhodné důkazy, a dále bylo na správním orgánu, aby je obstaral. Tyto důkazy byly pro posouzení věci zásadní, jelikož rozporovaly právě nepodložený předpoklad inspekce o mocnosti navážky. Mylný je rovněž názor žalovaného, že může některé polehčující okolnosti „neakceptovat“. Ze zákona vyplývá, že u tvrzených polehčujících okolností musí buď odůvodnit, že nebyly naplněny, nebo je musí zohlednit, ale nemůže je ignorovat, jako to učinil žalovaný. Stejně tak musel vzít v potaz dobu trvání přestupku, jelikož jeho časové vymezení je povinnou náležitostí skutkové věty přestupkového rozhodnutí.

3. Posouzení věci.

3.1. Podmínky řízení a právní východiska.

8. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
9. Ve věci rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť žalobkyně s tímto postupem ve sdělení z 11. 4. 2025 výslovně souhlasila a žalovaný s ním po poučení soudem nevyjádřil nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny nezbytné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
10. Skutková podstata přestupku dle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech, za nějž byla žalobkyně potrestána, spočívá v *nakládání s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu podle § 13 odst. 1 písm. b)*. Podle naposled citovaného ustanovení 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 odpad.
11. Žalobkyně přiznává, že se tohoto přestupku dopustila, včetně toho, že nebyla oprávněna k provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady dle § 21 odst. 2 zákona o odpadech

na pozemku parc. č. 200 v k. ú. Bašť, kde přestupek spáchala. Zpochybňuje však některé okolnosti, jež jsou jí kladeny za vinu, zejména množství odpadu, s nímž nakládala, jeho zhutňování, společenskou škodlivost svého jednání a opomenutí některých okolností, jež považuje za polehčující.

3.2. Spolehlivost skutkových zjištění.

12. První okruh žalobních bodů zpochybňuje některá skutková zjištění inspekce, která jsou zachycena v protokolu o kontrole ze 17. 9. 2024.
13. Povahou protokolu o kontrole se podrobně zabýval NSS například v rozsudku 6 As 289/2022-46 z 13. 12. 2023, v němž vyložil, že jeho účelem je „*podat věrný obraz o provedené kontrole*“ odpovídající povinnosti kontrolní osoby *zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady* [§ 9 písm. a) kontrolního řádu]. Dle § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu obsahuje kontrolní protokol *kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí*. Kontrolovaná či povinná osoba má přitom povinnost poskytnout kontrolujícímu povinnost potřebnou k výkonu kontroly (§ 10 odst. 2 a 3). Proti obsahu protokolu o kontrole je možné se bránit podáním námitek (§ 13), o čemž musí být kontrolovaná osoba poučena [§ 12 odst. 1 písm. i) kontrolního řádu].
14. Podle § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „**přestupkový zákon**“), *v řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku*. Ani to prostředek ovšem nezbavuje správní orgán povinnosti vycházet při rozhodování ze skutečného stavu věci, tedy nikoliv pouze ze zjištění učiněných v rámci kontroly (srov. rozsudek NSS. 8 As 64/2021-45 z 2. 11. 2022). NSS již v mnoha rozhodnutích vyslovil závěr, že protokol o kontrole pořízený ještě před zahájením správního řízení je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků (např. rozsudky 6 Ads 46/2013-35, č. 3027/2014 Sb. NSS z 13. 2. 2014 nebo 5 Ads 92/2015-24 z 30. 10. 2015).
15. To nicméně neznamená, že by obsah protokolu nemohl být následně v řízení zpochybněn provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy. S ohledem na to, že sankční řízení je trestním řízením ve smyslu čl. 6 Úmluvy, je to správní orgán, kdo musí prokázat vinu žalobce mimo rozumnou pochybnost, veden při tom zásadou vyšetřovací. Správní orgán nemůže odmítnout provést důkazy pouze s odkazem, že jsou v rozporu s protokolem o kontrole nebo jen proto, že kontrolovaná osoba nepodala proti kontrolním zjištěním včas námítky a ponechala si svou procesní obranu až do samotného správního řízení. Ani skutečnost, že účastník řízení nepředloží návrhy na provedení konkrétních důkazů, ale kontrolní zjištění zpochybňuje pouze svými tvrzeními, neopravňuje správní orgán k závěru, že postačí vycházet z protokolu o kontrole jako jediného či klíčového důkazu o protiprávním jednání (srov. rozsudek NSS 6 Ads 46/2013).
16. Míru jistoty, s níž musí správní orgán v přestupkovém řízení zjistit skutkový stav, popsal NSS například v rozsudku 2 As 217/2015 ze 6. 1. 2016, jehož právní věta zní: „*I. Jestliže již v samotném přestupkovém řízení správní orgány opatří takovou sadu důkazů, jež s ohledem na povahu věci sama o sobě s dostatečnou přesvědčivostí (§ 3 správního řádu z roku 2004) vede k závěru, že obviněný se příslušného přestupku dopustil, a zároveň **neexistují žádné rozumné důvody k pochybám o věrohodnosti a úplnosti skutkových zjištění** pro posouzení viny obviněného z přestupku, nemůže pasivita obviněného z přestupku ve správním řízení zásadně vést k jeho*

úspěchu v navazujícím soudním řízení, ledaže by se mu podařilo účinně zpochybnit věrohodnost nebo dostatečnost správními orgány provedených důkazů. II. Pokud správní orgány v rámci přestupkového řízení neprovedou dostatečně úplné dokazování rozhodných skutečností (§ 3 správního řádu z roku 2004), postačí i obviněnému z přestupku, který byl v řízení před správními orgány pasivní, aby poukázal na **možné jiné varianty rozhodného skutkového děje, jež nebyly provedeným dokazováním vyvráceny**, k tomu, aby byl v řízení před soudem úspěšný.“ (Zvýraznění doplněno.)

17. Obdobně NSS již v rozsudku 2 As 46/2005-55 z 24. 5. 2006 konstatoval, že „správní orgán je povinen postavit nad vší rozumnou pochybnost na jisto, že se deliktního jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen. **Existuje-li rozumná pochybnost, tj. existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost**, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (in dubio pro reo). Důkazní břemeno k prokázání, že deliktního jednání se dopustil obviněný z přestupku, přirozeně nese správní orgán. Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, stačí, aby o otázce, kdo se deliktního jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyvíňovat, tj. prokázat, že se deliktního jednání nedopustil [...]“. (Shodně usnesení rozšířeného senátu NSS 5 As 126/2011 z 14. 1. 2014 nebo rozsudky téhož soudu 1 As 223/2016 ze 14. 12. 2016, 10 As 127/2020 z 13. 5. 2020 či 6 As 329/2020 z 23. 11. 2021.) Na těchto východiscích nezměnil nic ani přestupkový zákon.
18. Z právě uvedeného je zřejmé, že obviněnému nemůže být v žádném ohledu kladeno k tíži, že nepodal proti protokolu o kontrole námítky, jak správně poukazuje žalobkyně. Podle mínění soudu však nemůže být pochyb o tom, že správní orgány tuto skutečnost nevyhodnotily jako přítěžující okolnost; to vyplývá z výslovného prohlášení inspekce, že „při stanovení výše pokuty neshledala žádné polehčující ani přítěžující okolnosti“ (s. 13 jejího rozhodnutí), a žalovaný to vysvětlil žalobkyni na straně 5 svého rozhodnutí. Soudu, stejně jako žalobkyni, není zcela jasná jedna z následujících vět žalovaného: „Odvolatel však tuto možnost nevyužil a nevyjádřil se k výsledkům kontroly ve stanovené lhůtě, což vedlo k závěru, že kontrolní zjištění byla správná.“ Nepodání námitek sice může vést k subjektivnímu přesvědčení správního orgánu, že jeho zjištění jsou správná, nijak jej to však nezabavuje povinnosti prokázat všechny rozhodné skutečnosti mimo rozumnou pochybnost. Právě tímto prizmatem bude soud rozhodnutí správních orgánů dále hodnotit.
19. Protokol o kontrole spolu s fotodokumentací pořízenou při této kontrole podle názoru soudu prokazuje, že žalobkyně nenakládala s odpadem jen na části dotčeného pozemku o výměře 1 000 m², kterou měla pronajatou dle předložené smlouvy, ale na části tohoto pozemku o výměře 9 000 m², kterou pokrývala navážka stavebního odpadu, a že právě žalobkyně je zodpovědná za navezení tohoto odpadu o přibližném objemu 45 000 m³, který zhutňovala do tělesa navážky. Vyplývá to zejména z následujících zjištění. Dotčený pozemek byl v areálu s uzamykatelnou bránou, v němž se podle infotabule nacházel areál linky na drcení materiálu provozovaný žalobkyní a areál třídící linky provozovaný Greensteak s.r.o. Bránu obsluhovala žalobkynina pracovnice. U brány probíhalo vážení nákladních vozů přivážejících odpad a doklady o vážení byly vystaveny na žalobkynino jméno a opatřeny jejím razítkem a podpisem její pracovnice. Během kontroly vjely do areálu tři nákladní vozy, které poté vyjely na těleso navážky a odpad složily v jeho různých částech; žalobkynina pracovnice vykládání odpadu nijak neřídila. Těleso navážky tak tvořilo jeden zhutněný celek, který byl takto také využíván: vozidla se pohybovala po celé jeho horní ploše a vykládala odpad na různá místa; nebylo možné nijak odlišit žalobkyní pronajatou

část pozemku od jeho zbylé části. Existenci jednotlivé hromady stavebního odpadu s urovnanou horní plochou potvrzuje také fotodokumentace z kontroly. Vzhledem k tomu skutečné nemá význam to, jakou část pozemku měla žalobkyně pronajatou či na kterých konkrétních místech složila odpad nákladní vozidla zaznamenaná při kontrole: žalobkyně ukládání odpadu neřídila a vozidla jej ukládala kdekoli na horní plošině.

20. Obsah protokolu tvoří dostatečný podklad pro tato zjištění v něm zaznamenaná a nevyžaduje bez dalšího další doplnění. Žalobkyně ovšem mohla jejich správnost zpochybnit, což také učinila. Jejím výhradám však soud nepřisvědčil. Předně nebyl na místě přítomen nikdo ze společnosti Greensteak a inspekce nezjistila ani žádné jiné známky nakládání s odpady ze strany této společnosti. Jediná zmínka o ní se nacházela na ceduli u vstupu do areálu. Veškerý chod zařízení zajišťovali pracovníci žalobkyně. Není přitom pravda, že by inspekce byla v tomto ohledu pasivní: z protokolu je zřejmé, že inspektoři zkoumali prostředí, dotazovali se pracovníků přítomných na místě, snažili se získat kontakty na zodpovědné osoby a se dvěma z nich také hovořili: V protokolu o kontrole je shrnut obsah telefonátu s žalobkyninou jednatelkou Mariannou Safrankovou, jež potvrdila, že do areálu je ukládána stavební suť a že provoz zajišťuje pouze žalobkyně. Ve druhém zaznamenaném telefonátu pak jednatel vlastnice pozemku, Marián Gučík, sdělil, že dotčený pozemek pronajímá žalobkyni. Nešlo tedy o „blíže neurčené osoby“, jak tvrdí žalobkyně (s. 4 žaloby), ale o dvě konkrétní osoby, dokonce přímo žalobkyninu jednatelku a jednatele její smluvní partnerky, jejichž případné odlišné výpovědi mohla žalobkyně jistě získat. Za této situace považuje soud za dostatečně prokázané, že za nakládání s odpady byla odpovědná výhradně žalobkyně. Žalobkyně sice tvrdí, že díl odpovědnosti „mohl“ připadnout na společnost Greensteak, ale na podporu této verze nenabízí žádná další tvrzení ani důkazy, jde čistě o spekulaci. Přitom pokud by odpad v areálu ukládala spolu s žalobkyní také tato společnost, žalobkyně by o tom mohla snadno pořídit důkazy.
21. Rozlohu navážky určili inspektoři dle protokolu o kontrole „laserovým dálkoměrem“. Také toto zjištění považuje soud za dostatečně podložené. Zde je třeba připomenout, že u správních orgánů s ohledem na principy odbornosti a vymezení pravomocí platí předpoklad, že jsou vybaveny kvalifikovaným personálním aparátem i dalšími nástroji potřebnými k plnění úkolů stanovených zákonem (srov. obdobné případy v jiných oblastech práva, popsané např. v rozsudcích NSS 10 Afs 24/2019 z 11. 6. 2015 a 2 Afs 167/2022 z 8. 8. 2023 nebo v rozsudku zdejšího soudu 10 A 99/2023 z 9. 11. 2023). Úkolem inspekce podle zákona o odpadech je mimo jiné kontrolovat, jak právnické osoby dodržují předpisy na úseku nakládání s odpady (§ 134 odst. 1 písm. a)) a projednávat přestupky včetně toho nynějšího (§ 123 odst. 1 písm. d)). Inspektoři tak jsou nepochybně odborně kompetentní a dostatečně vybavení k tomu, aby změřili rozměry navážky odpadu, a soud nemá důvod o tomto zjištění pochybovat. Naopak pro žalobkyni by bylo snadné nabídnout opačné důkazy, pokud by snad inspektoři pochybili; to však neučinila. Žalobkyně k poznámce o laserovém dálkoměru namítla, že správní orgány nekonkretizovaly, v jaké části areálu kontrola probíhala, smysl této námítky však soudu uniká. Z protokolu o kontrole i pořízené dokumentace je zřejmé, co inspekce kontrolovala, a jestliže změřila dálkoměrem rozlohu tělesa navážky (9 000 m²), pak tak z logiky věci učinila v části areálu s touto navážkou.
22. Obdobně jako s rozlohou navážky je tomu s její *průměrnou* mocností, která podle inspekce činila 5 m. Inspekce dospěla k tomuto údaji kvalifikovaným odhadem, jenž se opíral jednak o vzhled tělesa navážky, jednak o zkušenosti z dalších správních řízení, v nichž se zabývala ukládáním odpadu na stejném pozemku ve dvou letech těsně předcházejících otevření

žalobkyniny provozovny (k tomu došlo 1. 1. 2022). Inspekce tak byla seznámena se stavem pozemku těsně před tím, než na něm začala hospodařit žalobkyně. Inspekce popsala, že pod novou navážkou „*se nacházela starší, již zarostlá, navážka, která pocházela z doby, kdy zde prováděl činnost jiný provozovatel (tehdejší vlastník), neboť inspekce zde šetrila v roce 2020 a 2021 ukládku zemin společností Ziter a.s.*“ Tato úvaha je z pohledu soudu přezkoumatelná a má oporu ve fotodokumentaci pořízené při kontrole: i z ní je zřejmé, že těleso navážky je tvořeno dvěma odlišnými „patry“, jedním zarostlým a jedním čerstvým, a že výška toho pozdějšího činí několik metrů. Kontrola trvala dle záznamu o kontrolních úkonech 2,5 hodiny, takže inspektoři měli dostatek času na to, aby těleso navážky důkladně prohlédli a s ohledem na své znalosti a dřívější poznatky učinili kvalifikovaný odhad o jeho mocnosti. Takové úkony podle názoru soudu nutně patří mezi běžnou činnost inspektorů pověřených dohledem nad dodržováním povinností při nakládání s odpady. Z povahy věci šlo jen o odhad, nebo tato mocnost není již na první pohled ve všech částech tělesa shodná, avšak tento odhad byl pro účely nynějšího řízení dostatečný. Množství odpadu nebylo znakem skutkové podstaty, a tak nemusí být mocnost navážky stanovena přesně. Soud by proto považoval za nepřiměřené, aby inspekce musela provádět průzkumné sondy na různých místech tělesa; s ohledem na rozlohu navážky by přitom přesné stanovení mocnosti zjevně vyžadovalo velmi vysoký počet takových sond, aniž by přineslo pro přestupkové řízení něco zásadního.

23. Žalobkyně má ovšem pravdu, že odborný úsudek inspekce může zpochybnit, ať už svým vlastním důkazem nebo poukazem na jeho vady (srov. rozsudek NSS 6 As 229/2014). Žalobkyně tak však neučinila. Namítla sice, že jako důkaz o skutečné mocnosti navážky navrhla „jasně vymezené listiny“ (s. 3 repliky), které správní orgán odmítl vyžádat od příslušných orgánů. Žalobkyně však nespecifikovala, o jaké konkrétní listiny mělo jít, a tento žalobní bod tak není dostatečně určitý. Přesto soud podotýká, že ve vyjádření k zahájení přestupkového řízení z 11. 11. 2024 žalobkyně uvedla, že „*činnost na pozemku je správními orgány dlouhodobě monitorována, lze snadno opatřit podklady zachycující výšku navážky na pozemku v roce 2022,*“ a požádala o dodatečné poskytnutí lhůty k doložení těchto podkladů. Nijak nespecifikovala, jaké správní orgány má na mysli a o jaké monitorování má jít. V žádosti z 20. 11. 2024 žalobkyně doplnila, že měla dané dokumenty uložené v archivu, jenž byl v polovině září zaplaven, ale již vyžádala jejich kopie. Bez dalších podrobností dodala, že by tyto blíže nespecifikované „dokumenty“ mohl mít k dispozici „*budťo příslušný obecní úřad nebo příslušný stavební úřad*“. Žádné písemnost žalobkyně později nepředložila, ani je nijak nespecifikovala. Po správních orgánech nelze požadovat, aby oslovovaly různé jiné správní orgány s dotazem, zda náhodou nemají nějaké podklady k určité skutečnosti, pokud jim není známa žádná indicie, že by tomu tak mělo být. Mocnost navážky byla zjištěna dostatečně spolehlivě s ohledem na účel a povahu řízení, proto nebyl žalovaný povinen opatřovat z úřední činnosti další důkazy.
24. Za prokázané považuje soud rovněž to, že žalobkyně odpad v navážce zhutňovala. Inspekce své úvahy vedoucí k tomuto závěru přezkoumatelně popsala již v protokolu o kontrole: „*Odpady, vyjma odpadů navezených v den kontroly, byly na koruně navážky rovnoměrně rozhrnuty a zhutněny pásovým buldozerem, přičemž na okrajích byly viditelné různé veliké kusy navezených odpadů.*“ Ve svém rozhodnutí dodala, že „*[j]e tak zřejmé, že obviněný navezené odpady dále rozhrnuje a hutní,*“ a zmínila také „*vymodelování [odpadů] do tvaru budovaného tělesa, resp. terénní úpravy*“. Inspekce je s ohledem na své odborné znalosti i zkušenosti nepochybně schopná poznat, zda byl odpad v tělesu navážky zhutněn, ostatně i laikovi je

z pořízené fotodokumentace zřejmé, že odpad musel být nějakým způsobem tvarován. Jestliže se pak přímo v areálu u cesty na vrchol tělesa nacházel pásový buldozer osazený rozrývacími trny (spolu s rypadlem a malým drtičem), pak podle názoru soudu nelze mít žádnou rozumnou pochybnost o tom, že žalobkyně mohla toto vybavení vyžívat (ať už ho vlastnila nebo si je jen pronajímala) a odpad jeho pomocí skutečně zhutňovala. Žalobkynina obrana spočívající v upozornění na to, že stroje nebyly v době kontroly v provozu, pak vyznívá chatrně a nelze se ubránit otřepanému přirovnání k muži přistiženému při tom, jak stojí s kouřící pistolí v ruce nad mrtvolou se střelnou ránou v hrudi. Nikdo ho neviděl vystřelit, ale ...

25. Soud tak shledal, že obстоjí závěr inspekce, podle něž je žalobkyně zodpovědná za nakládání s odpadem o *přibližném* objemu 45 000 m³, nikoli jen za nakládání s odpadem přivezeným na skládku v den kontroly třemi nákladními vozidly. To je ve výroku prvostupňového rozhodnutí (a ostatně i v jeho odůvodnění) výslovně uvedeno a není o tom pochyb, navzdory poněkud matoucímu časovému vymezení přestupku: „*je vinen tím, že tím, že ke dni kontroly ČIŽP, provedené dne 20. 8. 2024, neoprávněně nakládal se stavebními odpady [...]*“. Tato formulace by osamoceně mohla nasvědčovat výkladu, že jednání trvalo pouze jeden den, ale ze zbytku výroku – zejména z popisu zpracovávání odpadu žalobkyní a z množství tohoto odpadu – je jednoznačně zřejmé, že je žalobkyni kladeno za vinu nakládání s odpadem po podstatně delší dobu. Žalobkyně má pravdu, že náležitostí výrokové části rozhodnutí o přestupku je také *popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání* [§ 93 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích], to však neznamená, že musí být označení času zcela přesné. Je ostatně běžné, že přesný počátek přestupkového jednání není správnímu orgánu znám a nelze ho ani přesně prokázat. Dlouhodobost žalobkynina jednání dovodily správní orgány z doby užívání areálu žalobkyní, z profesionálního způsobu přijímání odpadů (např. vážení nákladních vozidel a vydávání lístků) i z výpovědí jednotlivých řidičů, kteří hovořili o svých opakovaných návštěvách odpadu a dohodách uzavřených s žalobkyní (s. 4 rozhodnutí inspekce uprostřed). Za této situace podle názoru soudu postačí, že přesnější časové vymezení je zřejmé z výroku rozhodnutí ve spojení s jeho odůvodněním: inspekce v něm uvedla, že činnost žalobkyniny provozovny na dotčeném pozemku byla zahájena 1. 1. 2022, že v letech 2020 a 2021 tam podnikala jiná společnost a že „*i z množství navezeného odpadu je zřejmé, že se jedná o dlouhodobou činnost v řádu jednotek let*“ (s. 12). Počátek žalobkynina jednání se tak logicky datuje nejdříve k 1. 1. 2022. Ačkoli výroková část rozhodnutí inspekce není v tomto ohledu perfektní, nevyvolává pochybnosti o totožnosti skutku, neumožňuje jeho záměnu s jiným (že právě to je účelem popisu skutku, vyložil NSS např. v rozsudku 9 As 291/2014 z 28. 5. 2015) a s ohledem na povahu deliktu a další okolnosti případu ani nevyvolává otázky ohledně možného zániku odpovědnosti.

3.3. Polehčující okolnosti.

26. Další okruh žalobních bodů se týká polehčujících okolností, které žalovaný podle žalobkynina názoru nesprávně nezohlednil. Konkrétně šlo o to, že žalobkyně: 1) byla dosud bezúhonná, 2) nenakládala s nebezpečným odpadem; 3) nezamýšlela ukládat odpad trvale, ale hodlala jej dále zpracovávat; 4) spáchala přestupek pouze v jeden den.
27. Podle § 37 písm. c) přestupkového zákona se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlídně mimo jiné k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Ty polehčující jsou upraveny v § 39 a úvodem této části hodnocení je vhodné citovat z důvodové zprávy k tomuto ustanovení: „*Jedná se o demonstrativní výčet polehčujících a přitěžujících okolností, což umožňuje v odůvodněných případech přihlídnout i k okolnostem jiným. Na druhou stranu*

není ani nutné přihlédnout vždy k těm okolnostem, které jsou zde vyjmenovány, pokud v konkrétním případě nebudou pro posouzení společenské škodlivosti přestupku rozhodující.“ Z toho vyplývá, že aby bylo možné okolnosti charakterizovat jako polehčující, musí se odrazit ve snížení společenské škodlivosti přestupku. NSS tak již v rozsudku 1 Afs 58/2009 z 31. 3. 2010 vyložil (bod 225): „U každé přitěžující či polehčující okolnosti je nutno konkrétně zhodnotit její význam pro zvýšení či snížení stupně nebezpečnosti činu pro společnost. Při určování stupně nebezpečnosti deliktu pro společnost se nepřiblíží jen k okolnostem, které zakládají znaky deliktu, kterým byl účastník řízení uznán vinným, nýbrž i k dalším okolnostem, které sice nejsou nutné k naplnění znaků deliktu, které však charakterizují spáchaný skutek nebo jeho pachatele a mají vliv na jejich konkrétní společenskou nebezpečnost.“

28. Konkrétně ve vztahu k bezúhonnosti lze odkázat na rozsudek NSS 3 As 153/2022 z 30. 5. 2024, jenž posuzoval případ, v němž správní orgány při určení výměry trestu odmítly zohlednit pachatelčinu bezúhonnost, a v jeho bodě 43 seznal, že „bezúhonnost sice zjevně působí ve prospěch stěžovatelky, ale na snížení společenské škodlivosti přestupku v projednávané věci nemůže mít principiálně žádný vliv. Zákonem chráněný zájem ochrany vod totiž nebyl narušen v menší míře v důsledku toho, že se stěžovatelka dopustila daného přestupku poprvé. Správní orgány tak při hodnocení polehčujících okolností k bezúhonnosti stěžovatelky správně nepřihlédly, neboť bezúhonnost bez dalšího neovlivňuje společenskou škodlivost daného přestupku.“ Žalobkyně tedy nemá pravdu v tom, že pokud správní orgán neodůvodní, že tvrzená okolnost nenastala, musí ji promítnout do výroku o trestu.
29. V nynější věci je situace shodná jako v naposled citovaném případě. Během řízení nevyšla najevo žádná okolnost nasvědčující, že žalobkynina bezúhonnost má jakýkoli vliv na společenskou škodlivost jejího jednání. Správní orgány naopak zdůraznily, že žalobkyně nakládala s odpadem bez jakéhokoli povolení, porušila zásadní povinnost a její jednání bylo závažné. K těmto okolnostem je podle názoru soudu vhodné doplnit dlouhodobost jednání (několik let) a jeho takřkajíc podnikatelskou povahu. Dlouhodobost sice žalovaný při vypořádání této námitky nezmínil, ale na jiných místech rozhodnutí jí argumentoval, takže v jeho úvahách zjevně figurovala. Žalobkynina bezúhonnost má tím menší váhu, že se vytýkaného protiprávního jednání dopouštěla přibližně po polovinu své existence (podle výpisu z obchodního rejstříku založeného ve správním spisu vznikla 23. 10. 2018) a téměř po celou dobu, kdy měla jako předmět činnosti zapsáno mimo jiné nakládání s odpadem (od 28. 6. 2021). Přestože úvahy žalovaného k této otázce jsou stručné a nezahrnují všechny relevantní okolnosti, nezpůsobuje to nezákonnost jeho rozhodnutí, neboť nejsou nepřezkoumatelné a jsou věcně správné. S ohledem na všechny zjištěné okolnosti tak obстоjí závěr žalovaného, že inspekce „neměla [...] povinnost brát předchozí bezúhonnost odvolatele jako polehčující okolnost při posuzování přestupku.“ (s. 6 napadeného rozhodnutí).
30. Pokud jde o absenci „nebezpečnosti“ odpadu, soud připomíná, že znakem skutkové podstaty je nedovolené nakládání s „odpadem“, bez specifikace konkrétní kategorie odpadu. Vlastnosti odpadu jsou samozřejmě okolností významnou pro společenskou škodlivost přestupku, a mohou se tudíž promítnout do výše pokuty. Správní orgány složení odpadu zkoumaly a ve svých rozhodnutích zohlednily: „Dle kontrolního zjištění ČIŽP nebyla senzoricky zjištěna přítomnost nebezpečných odpadů na vrcholu zbudované navážky. Nicméně, navážka obsahovala celou řadu nežádoucích příměsí a výskyt granulometricky neupravených stavebních a demoličních odpadů. Vzhledem k tomu, že odvolatel nevedl řádnou evidenci odpadů, nebylo možné doklady o kvalitě přijímaných odpadů, které odvolatel předložil ČIŽP, propojit s odpady ukládanými na předmětném pozemku. Tato skutečnost znemožnila kontrolu kvality

odpadů, které byly na předmětný pozemek dovezeny a na něm uloženy. Navíc je třeba zdůraznit, že doklady o kvalitě přijímaných odpadů přijatých a uložených v areálu v době provádění kontroly nebyly ČIŽP předloženy vůbec.“ (S. 5 napadeného rozhodnutí.) Inspekce zdůraznila, že „*stavební a demoliční odpady nelze bez jejich předchozí granulometrické úpravy k zasypávání povrchu terénu vůbec použít*“ (s. 12 jejího rozhodnutí). Zohlednění vlastností odpadu tak odpovídá skutkovým zjištěním: inspekce nezjistila přítomnost nebezpečného odpadu, ale nejednalo se ani o odpad zcela neškodný. Právě proto, že skutkovou podstatu naplní nakládání s jakýmkoli odpadem, třeba i naprosto neškodným, nelze považovat za polehčující okolnost to, že nešlo o odpad nebezpečný. Nakládání s takovým odpadem by mohlo být hodnoceno jako přítěžující okolnost, ale nepřítomnost této přítěžující okolnosti nečiní přestupek méně závažný oproti „výchozímu“ stupni jeho závažnosti; tím spíš s ohledem na nemožnost zjistit skutečnou jakost odpadu a přítomnost nežádoucích příměsí a granulometricky neupravených stavebních a demoličních odpadů.

31. Správní orgány se vypořádaly také s žalobkyninou obhajobou, že neměla v úmyslu odpad trvale ukládat, ale hodlala jej dále zpracovávat. Žalovaný na straně 5 svého rozhodnutí upozornil, že žalobkyně neměla ke dni kontroly na dotčeném pozemku povoleno provozovat žádné stacionární zařízení k nakládání s odpady, tedy jakkoli ukládat stavební a demoliční odpady; neopravňovalo ji k tomu ani povolené mobilní zařízení k mechanické úpravě odpadů. Inspekce na žalobkyninu námitku reagovala konstatováním, že jí uváděné informace považuje „*ve světle svých kontrolních zjištění za nerelevantní a účelové, neboť jsou zcela odlišné od zachycené objektivní skutečnosti při kontrole na místě*“ (s. 10 jejího rozhodnutí). Na straně 12 pak rozvedla, že „*[v] důsledku zhutnění stavebních a demoličních odpadů a jejich vymodelování do tvaru budovaného tělesa, resp. terénní úpravy, byla jednoznačně ztížena či dokonce vyloučena jakákoliv možnost jejich dalšího využití, zejména pak efektivní recyklace [...]*“. S tímto hodnocením soud i na základě fotodokumentace z kontroly souhlasí. Žalobkynino dlouhodobé nakládání s odpadem a jeho tvarování (zhutňování) do obřího tělesa jeví všechny znaky trvalosti, a naopak nevyplynuly najevo žádné okolnosti, které by nasvědčovaly opaku. Tato žalobkynina obrana se tak skutečně jeví účelově. Pro úplnost soud podotýká, že po správním orgánu nelze požadovat, aby vyvracel údajné budoucí záměry obviněného, které nenašly žádný odraz v realitě. Pokud tomu tak skutečně bylo, měla žalobkyně nabídnout důvěryhodné konkrétní vysvětlení a důkazy na jeho podporu, což neučinila.
32. Trvání přestupku po dobu jednoho dne správní orgány jako polehčující okolnost nevyhodnotily, jelikož přestupek podle jejich zjištění trval mnohem delší dobu. To vysvětlil žalovaný na straně 6 svého rozhodnutí a soud se touto rovinou věci shora již podrobně zabýval.

3.4. Zjišťování žalobkyniných majetkových poměrů.

33. Žalobkyně vyčítá správním orgánům, že nebyly dostatečně aktivní při zjišťování jejich majetkových poměrů a v důsledku toho jí uložily likvidační pokutu.
34. Soud k tomu předesílá, že případné likvidační účinky pokuty lze zkoumat jen v rámci posuzování její zákonnosti podle § 78 odst. 1 s. ř. s., ale nikoli při využití moderačního práva podle § 78 odst. 2 s. ř. s. Pokud totiž správní orgán uloží likvidační pokutu, a nejedná se o některou z přípustných výjimek, jeho rozhodnutí je nezákonné a musí být zrušeno. Zároveň moderační právo soudu neslouží k nápravě nezákonnosti napadeného rozhodnutí, ale pouze

ke snížení zjevně nepřiměřené, i když zákonné pokuty (podrobněji srov. rozsudek zdejšího soudu 10 A 78/2023 z 20. 7. 2023).

35. Zákaz likvidačních pokut je ústavněprávním korektivem, jež musí správní orgány zohlednit i v těch případech, kdy zákon mezi kritérii pro určení celkové výše pokuty neuvádí osobní a majetkové poměry (k jeho východiskům srov. nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 z 13. 8. 2002). Rozšířený senát NSS v usnesení 1 As 9/2008 z 20. 4. 2010 v návaznosti na rozhodnutí Ústavního soudu konstatoval, že „zákon o silniční dopravě, stejně jako řada jiných zákonů, stanoví kritéria pro určení výše pokuty taxativně a přitom osobní a majetkové poměry pachatele mezi nimi neuvádí. Z požadavků, které klade na správní trestání ústavní pořádek, ovšem přistupuje k těmto základním kritériím ještě korektiv pro určení celkové výše pokuty, a to právě v podobě zákazu jejího likvidačního charakteru. Ústavně konformní postup při ukládání pokuty za jiný správní delikt podle zákona o silniční dopravě (případně podle jiných zákonů s obdobnou právní úpravou) tedy nespočívá v tom, že bude výčet kritérií, který je dle dikce zákona zcela zjevně taxativní, vyložen jako demonstrativní, ale právě v tom, že bude vedle těchto zákonných taxativních kritérií pro výši pokuty zohledněn i zmíněný ústavněprávní korektiv. 27. Jak již tedy bylo řečeno, správní orgán musí v uvedeném rozsahu k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlédnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty.“ Přestupkový zákon pojímá výčet kritérií pro stanovení druhu a výměry trestu demonstrativně (srov. příslovce „zejména“ v § 37), ale způsob zohledňování majetkových poměrů u právnických a podnikajících fyzických osob se nezměnil. Povinnost vzít toto kritérium v úvahu totiž přestupkový zákon stanoví pouze u fyzických osob; u právnických a podnikajících fyzických osob musí správní orgán namísto něj přihlédnout k povaze jejich činnosti.
36. NSS k výkladu této nové právní úpravy uvedl v rozsudku 1 As 373/2020 z 20. 5. 2021 (ke kasační stížnosti podnikající fyzické osoby; podtrženo městským soudem): „[25] Majetkové poměry stěžovatele jsou jednou z okolností významných pro určení individuální výše sankce, včetně požadavku na její nelikvidační výši. Samotné majetkové poměry pachatele bez dalšího automaticky nevedou k uložení nižšího trestu, vedou však k individualizaci uloženého trestu tak, aby uložený trest splnil své funkce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020-29). K majetkovým poměrům přestupce tedy správní orgán přihlédne jako k jedné z okolností při určování druhu a výměry správního trestu, je-li to pro uložení zamýšlené sankce relevantní. Jedná se o případy brozícího likvidačního charakteru sankce, ať již vzhledem k její výši samotné, nebo na základě námitky přestupce. [...] [26] Správní orgány nejsou povinny hodnotit majetkové (a osobní) poměry pachatele vždy, přestože obecně hodnoceny být mohou a mají, je-li to důvodné. Je-li ukládána pokuta tak nízká, že z podstaty věci nemůže mít likvidační charakter (typicky v rádech stovek korun), nejsou správní orgány povinny majetkové poměry přestupce hodnotit. Pokuty ve výši, která likvidační charakter zásadně nepůsobí, ale v konkrétním případě jej mít mohou (v rádech desítek tisíc korun), vyžadují, aby se správní orgán majetkovými poměry pachatele zabýval, tím spíše, poukazuje-li na likvidační charakter pokuty sám pachatel. V případech pokut v rádech vyšších statisíců až milionů korun pak je potřeba, aby správní orgány vždy, tj. i bez námitky pachatele, zkoumaly jeho osobní a majetkové poměry.“ Shodný závěr, tedy že správní orgán je povinen zohlednit majetkové poměry právnické a podnikající fyzické osoby jen v té míře, aby pokuta nebyla likvidační (pokud ovšem konkrétní zákon nestanoví jinak), byl ve vztahu k nyní účinné právní úpravě potvrzen i dalšími rozhodnutími správních soudů, srov. rozsudky NSS 4 Ads 124/2020 z 11. 11. 2020, bod 22, 10 As 39/202 z 21. 2. 2023, bod 23, nebo rozsudek zdejšího soudu 10 A 99/2019 z 3. 8. 2020, body 74 až 76.

37. Likvidační pokutou rozumí rozšířený senát dle usnesení 1 As 9/2008 „sankci, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží“ (bod 27). Zároveň rozšířený senát zdůraznil, že právě uvedené platí v prvé řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám a je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob (bod 33).
38. Ve vztahu k právnickým osobám rozšířený senát odkázal na tehdejší návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, jenž na jedné straně ukládal přihlédnout při stanovení druhu trestu a jeho výměry mimo jiné k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů, ale na druhé straně obsahoval také tresty propadnutí majetku a zrušení právnické osoby (nyní účinný zákon č. 418/2011 obsahuje shodná ustanovení). Rozšířený senát z toho v bodě 33 dovodil, že je „nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právnickým osobám. Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právnickými osobami, nebo v situaci, kdy se právnická osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnická osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnická osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnické osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem. Za zcela mimořádných okolností by bylo dle přesvědčení rozšířeného senátu nutno připustit uložení likvidační pokuty i podnikající fyzické osobě, a to právě v situaci, kdy požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce. I likvidační výše pokuty může za těchto výjimečných okolností odpovídat zásadě proporcionality, z níž vycházel Ústavní soud ve výše zmíněných nálezech, a být tedy v souladu s ústavním pořádkem.“
39. Jestliže je v konkrétním případě zjevné, že pokuta může mít likvidační účinky, správní orgán je povinen vyzvat účastníka řízení k doložení jeho majetkových poměrů. Rozšířený senát však vyložil, že bude záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační účinky tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak neučiní, a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníky řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu. (Bod 38 usnesení rozšířeného senátu.)

40. K posuzování dopadů pokuty do pachatelových majetkových poměrů považuje soud za vhodné poukázat také na rozsudek NSS 6 Ads 129/2011 z 4. 7. 2012, podle nějž *„trest v podobě pokuty lze ukládat nejen těm subjektům, které mají k jejímu okamžitému uhrazení dostatečné, volné finanční prostředky. Nejvyšší správní soud tu připomíná, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž nelze ohlédnout od toho, že primárním významem trestání, sankcí a pokut je z povahy věci potrestání pachatele, který musí sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítit [...].“* Nebo na rozsudek NSS 9 As 33/2012 z 23. 5. 2013: *„Ve vztahu k námitce likvidačního charakteru pokuty lze rovněž uvést, že stěžovatelka je právnickou osobou založenou za účelem podnikání [...]. Jako taková vstupovala do svého právního života s vědomím rizik a povinností, které s sebou podnikání nese. Stěžovatelka tyto povinnosti nerespektovala a dala tím vzniknout protiprávní situaci, k jejímuž odstranění je povinna na základě pravomocných rozhodnutí orgánů státní správy a správních soudů. Pokud by správní orgány rezignovaly na vymáhání pravomocně uložené povinnosti, která je pouhým následkem vlastní dlouhodobé protiprávní činnosti stěžovatelky, dovolily by jí vyhnout se odpovědnosti, která ji stíhá. Zároveň by tím ohrožily efektivní uplatňování práva a daly na vědomí, že v případech dostatečně rozsáhlé protiprávní činnosti je možné uniknout odpovídajícím následkům.“*
41. Lze shrnout, že s ohledem na výměru uložené pokuty byly správní orgány povinny zjistit žalobkyniny majetkové poměry, ale zohlednit je byly povinny jen do té míry, aby uložená pokuta nebyla likvidační (případně aby její likvidační účinky odpovídaly zásadě proporcionality).
42. Inspekce již ve vyrozumění o zahájení přestupkového řízení v zájmu individualizace sankce vyzvala žalobkyni k doložení jejích majetkových poměrů a uvedla příklady dokumentů, které má žalobkyně za tímto účelem předložit: daňová přiznání k dani z příjmů právnických osob, účetní závěrky, list vlastnictví katastru nemovitostí, případné další údaje, které považuje žalobkyně za zřetele hodné. Žalobkyně své majetkové poměry v průběhu správního řízení nijak neobjasnila, proto inspekce ve svém rozhodnutí vyšla jen z veřejně přístupných údajů, konkrétně z těch dostupných v katastru nemovitostí a v obchodním rejstříku. Tomuto postupu není co vytknout. Žalobkyně sice v žalobě naznačuje, že inspekce měla vyžádat další podklady od *„jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci“*, ale soudu není zřejmé, o jaké orgány by mělo jít, a ani žalobkyně je nijak nespecifikovala. Úkolem správního orgánu nepochybně není obracet se na všechny orgány veřejné moci a pátrat, jestli někdo z nich náhodou nemá informace o majetkových poměrech obviněného; takový požadavek neplyne ani z citované judikatury. Žalobkyně uplatnila stejnou námitku již v odvolání, ale i v něm zůstala ohledně osvědčení majetkových poměrů zcela pasivní, ačkoli si byla procesní situace i jejích možných důsledku očividně vědoma.
43. Námitku, že je uložená pokuta likvidační, uplatnila žalobkyně v žalobě jen v nejobecnější míře, bez jakýchkoli podrobností a bez jakékoli reakce na hodnocení svých majetkových poměrů ze strany inspekce na straně 14 jejího rozhodnutí. Pouze v návrhu na přiznání odkladného účinku uvedla: *„V případě, že by shora nadepsaný soud této žádosti nevyhověl a správce daně by začal vymáhat napadené rozhodnutí, žalobci by nezbylo než prohlásit svůj úpadek. Tuto skutečnost prokazuje žalobce doložením Z knihy analytické evidence za rok 2024, z níž vyplývá, že uložená pokuta je vyšší než celkový obrat hospodaření žalobce za rok 2024. Je proto evidentní, že zaplacení takové pokuty je zcela mimo reálné možnosti žalobce.“* Tento argument k prokázání likvidační výše pokuty nepostačuje. Také společnost, jejíž obrat je v jednom konkrétním roce nižší než uložená pokuta, může například vlastnit nemovitosti v podstatně

větší hodnotě nebo mít značný nerozdělený zisk z předchozích let. Žalobkyně však své majetkové poměry v žalobě ani replice nijak víc nepřiblížila.

44. Soud zdůrazňuje, že správní soudnictví je ovládáno zásadami dispoziční a koncentrační, vyjádřenými rovněž v § 71 s. ř. s., podle jehož odst. 1 písm. d) musí žaloba obsahovat žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Vymezením žalobního bodu se zabýval NSS například v rozsudku 2 Azs 92/2005, č. 835/2006 Sb. NSS z 20. 12. 2005, podle něž je žalobce povinen „uvést v žalobě konkrétní (tj. ve vztahu k žalobci a k projednávané věci individualizovaná) skutková tvrzení doprovázená (v témže smyslu) konkrétní právní argumentací, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [...] Líčení skutkových okolností v žalobě nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých ‚obvyklých‘ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. [...] Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti.“ Rozšířený senát v rozsudku 4 As 3/2008 z 24. 8. 2010 upřesnil, že „jestliže žalobní bod těmito požadavkům vyhovuje, je projednání způsobilý v té míře obecnosti, v níž je formulován, a případně – v mezích této formulace – v průběhu řízení dále doplněn.“
45. Od žalobce, který vymezuje hranice soudního přezkumu, se tak oprávněně žádá procesní zodpovědnost. Míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod – byť i vyhovující – obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto na místě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty, vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují, nebo dohledával ve správním spisu další argumenty na podporu žalobcových tvrzení. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta. (Již citovaný rozsudek rozšířeného senátu 4 As 3/2008).
46. V nynější věci tak soud nemůže z vlastní iniciativy zkoumat žalobkyniny majetkové poměry na základě údajů obsažených ve veřejných seznamech a rejstřících či v jiných písemnostech a v tomto světle hodnotit úvahy obsažené v rozhodnutí inspekce, nebo s přihlédnutím k obsahu těchto písemností domýšlet krajně obecnou žalobní argumentaci a touto optikou přezkoumávat rozhodnutí správních orgánů. Bylo na žalobkyni, aby v soudním řízení předestřela skutková tvrzení a právní argumentaci zpochybňující závěry správních orgánů.
47. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud podotýká, že inspekce na straně 14 svého rozhodnutí poukázala na to, že žalobkyně v roce 2021 nevykázala vůbec žádné tržby, což se změnilo až v roce 2022, od kdy začaly její tržby postupně růst. Žalobkynina ekonomická aktivita se tak podle inspekce plně překrývá s její protiprávní činností. Tato úvaha nasvědčuje tomu, že inspekce měla za to, že protiprávní nakládání s odpady bylo po dobu několika let výrazně převažující nebo přímo jedinou žalobkyninou činností, což by mohlo odůvodnit uložení likvidační pokuty (srov. shora citovanou judikaturu). Na základě skutečností popsanych v rozhodnutí inspekce by podle názoru soudu tento závěr obstál. Žalovaný však tuto úvahu nepřevzal a své rozhodnutí založil výlučně na tom, že žalobkyně své majetkové poměry nijak neprokázala, což inspekci výrazně ztížilo posouzení případných

likvidačních důsledků. Podrobněji rozvíjet úvahy o přípustnosti likvidační pokuty v žalobkynině případě je však nadbytečné, jelikož žalobkyně v žalobních bodech nenabídla argumentaci dostačující k závěru, že o likvidační pokutu vůbec šlo.

3.5. Společenská škodlivost žalobkynina jednání.

48. Žalobkyně považuje škodlivost svého jednání za nízkou, a pokuta je proto podle jejího mínění nepřiměřeně vysoká až šikanózní. Žalobkyně však toto přesvědčení opírá o předpoklady, že se přestupku dopustila v jeden jediný den a že nakládala pouze s odpadem přivezeným třemi nákladními vozy. Tato tvrzení však soud již výše označil za zcela vyvrácená.
49. Soud proto shrnuje, že inspekce odůvodnila vysokou škodlivost žalobkynina jednání zejména na stranách 12 a 13 svého rozhodnutí. Poukázala na nadlimitní množství odpadu a vyložila, že žalobkyně při nakládání s ním neplnila ani související povinnosti pro nakládání s odpady při jejich soustřeďování a následném zasypávání, které u takto velkého množství odpadů stanoví provozovatelům stacionárních zařízení stavební zákon a zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Žalobkyně kvůli absenci povolení pro nakládání s odpady neměla stanoveny podmínky, kterými by byla zajištěna ochrana zdraví lidí a životního prostředí a které by také zajistily požadovanou vysokou míru recyklace stavebních a demoličních odpadů. Provedeno nebylo ani hodnocení rizika lokality vyžadované při rozsáhlých terénních úpravách nad 1 000 tun odpadů zasypáváním. Významným důsledkem neřízeného soustřeďování stavebních odpadů je vznik záměru (haldy), který je z pohledu ochrany životního prostředí neakceptovatelný. Inspekce doplnila, že nakládáním s odpady nebyly sice postiženy nejkvalitnější půdní jednotky, ale to nemůže plně odstranit společenskou nebezpečnost spáchaného přestupku ani dopady na lokalitu s ohledem na neznalost charakteristických pozadových hodnot škodlivin a na geologické a hydrogeologické poměry v místě. Inspekce dále zdůraznila, že protiprávní nakládání s odpadem se nesmí vyplácet, a vyčíslila, že při uložení takového množství odpadů na skládku by v případě využitelného odpadu činily zákonné poplatky 101,25 mil. Kč a v případě jeho zasypávání by náklady činily přinejmenším 4,5 mil. Kč. K tomu je navíc třeba přičíst vznik konkurenční výhody oproti jiným společnostem dodržujícím zákonné povinnosti. Pokuta tak byla uložena na samé dolní hranici nejvstřícnějšího odhadu částky, kterou žalobkyně svým konáním ušetřila.
50. Žalovaný s názorem inspekce souhlasil a na stranách 5 až 7 svého rozhodnutí poukázal na zjištěné vlastnosti odpadu a na to, že kvůli nevedení řádné evidence nebylo možné zjistit jeho skutečné vlastnosti, a následně uvedl, že neřízeným ukládáním neupravených stavebních a demoličních odpadů, bez dodržení jakýchkoliv požadavků vyplývajících z platných právních předpisů, docházelo k odstraňování využitelných stavebních odpadů skládkováním ve velkém množství. Zpracováním stavebních a demoličních odpadů s nevytríděnými příměsi plastu, skla či betonářské výztuže do tělesa navážky navíc žalobkyně výrazně omezila, až vyloučila, jakoukoliv možnost jejich dalšího využití. Navážka takového rozsahu, která zjevně vznikala delší časové období, výrazně ovlivnila vzhled lokality, a má tudíž zásadní dopad na krajinný ráz a dále i na odtokové poměry.
51. Správní orgány vyhodnotily žalobkynin přestupek „pouze“ jako ohrožující, nikoli jako poškozující, ale jeho závažnost označily jako vysokou. Ohrožující povaha přestupku se odrazila ve výši pokuty v dolní pětině zákonného rozmezí, jehož horní hranice činila 25 mil. Kč [§ 121 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech]. Úvahy správních orgánů soud shledal jako

logické a přezkoumatelné a ztotožňuje se s nimi. S ohledem na všechny zjištěné okolnosti nepovažuje soud pokutu za nepřiměřeně vysokou, ale spíše za nízkou.

4. Závěr a náklady řízení.

52. Inspekce zjistila skutkový stav s mírou jistoty dostatečnou pro přestupkové řízení. Neexistují rozumné důvody k pochybám o tom, že to byla žalobkyně, kdo od roku 2022 do dne kontroly na dotčeném pozemku nakládal s odpadem o celkovém objemu přibližně 45 000 m³, aniž by k tomu měla příslušné povolení, a postupně jej zhutňovala do tělesa navážky. Žalobkyně nepoukázala na žádné jiné věrohodné varianty skutkového děje, které by nebyly provedeným dokazováním vyvráceny. Výrok rozhodnutí inspekce sice nebyl bezvadný, pokud jde o časové vymezení jednání, ale s ohledem na odůvodnění rozhodnutí to nezpůsobilo jeho nezákonnost. Žalovaný své závěry přezkoumatelně odůvodnil, včetně výše pokuty, a žalobkyně nenabídla v žalobě tvrzení a důkazy, které by tyto závěry zpochybnil. Jelikož soud nepřisvědčil žádnému z žalobních bodů a uloženou pokutu neshledal jako zjevně nepřiměřenou ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., nepřistoupil k její moderaci a žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
53. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 17. července 2025

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu