



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Ondřeje Bartoše a Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Michal Martinec**, Dobrovského 181, Roztoky, zastoupeného advokátkou Mgr. Lucií Tycovou Rambouskovou, Národní 41, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2024, čj. MZP/2024/210/1045, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 3. 2025, čj. 18 A 43/2024-95.

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

## I. Popis věci

[1] Správní orgány uznaly žalobce vinným přestupkem spočívajícím v tom, že v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení k využívání, sběru nebo výkupu autovraků soustředil *vyřazená vozidla s ukončenou životností zbavená kapalin a jiných nebezpečných součástí* (odpad kategorie č. 16 01 06) mimo vodohospodářsky zabezpečenou plochu. Předmětem kasačního přezkumu byla otázka společenské škodlivosti žalobcova jednání; NSS dospěl ve shodě s městským soudem k závěru, že žalobce naplnil kromě formální stránky také materiální stránku přestupku.

[2] Žalobce byl v době spáchání přestupků provozovatelem zařízení k využívání, sběru nebo výkupu vozidel s ukončenou životností (*autovraků*), jejich zpracovatelem a prodejcem náhradních dílů. Česká inspekce životního prostředí (*inspekce*) provedla v zařízení žalobce

ve dnech 17. 8. 2022 a 29. 11. 2022 kontrolu, na jejímž základě zahájila řízení mj. o přestupku podle § 121 odst. 1 písm. o) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (*zákon o odpadech*).

[3] Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2024 uznala inspekce žalobce vinným a uložila mu pokutu 250 000 Kč. Proti rozhodnutí se žalobce odvolal, ministerstvo rozhodnutí inspekce potvrdilo. Žalobu proti rozhodnutí ministerstva zamítl městský soud napadeným rozsudkem.

[4] Městský soud s odkazem na judikaturu NSS dospěl – kromě jiného – k závěru, že jednání podle § 121 odst. 1 písm. o) zákona o odpadech je tzv. ohrožovacím přestupkem. K jeho dokonání tedy postačuje ohrožení právem chráněného zájmu; vznik reálného následku (účinku) není k naplnění skutkové podstaty potřebný. Městský soud dovodil, že materiální stránka přestupku v dané věci spočívá ve faktickém provozování činnosti v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení. Chráněným zájmem není jen ochrana životního prostředí, ale také veřejný pořádek v oblasti odpadového hospodářství. Žalobce provozoval své zařízení v rozporu s provozním řádem a není rozhodné, zda také ohrozil životní prostředí. Správní orgány prokázaly, že žalobce umístil autovraky i na ploše, která podle platného provozního řádu zařízení nebyla vodohospodářsky zabezpečenou plochou. Městský soud doplnil, že případné změny provozního řádu byl žalobce povinen neodkladně oznamovat krajskému úřadu; iniciovat tyto změny bylo zcela na něm. Městský soud nepovažoval za rozhodné to, že znečištěná voda z ploch, na nichž žalobce autovraky skladoval, je odváděna do odlučovače ropných látek, ani to, že odtok tohoto odlučovače žalobce nechává pravidelně analyzovat certifikovanou laboratoří. K těmto polehčujícím okolnostem správní orgány správně přihlédly při ukládání pokuty.

## II. Kasační stížnost a vyjádření ministerstva

[5] Žalobce (*stěžovatel*) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Zpochybnil, že by skladování vyřazených vozidel na vodohospodářsky nezabezpečené ploše bylo společensky škodlivé. Namítal, že pozemek parc. č. 724 v katastrálním území Sluštice je vodohospodářsky zabezpečenou plochou (umožňující kontrolované nakládání s vodami). Na pozemku (který sousedí s halami č. 5.1 a 5.2 na pozemku parc. č. st. 725) se nachází vnitřní zpevněná komunikace, jejíž povrch je sice místy degradován, vodohospodářské zabezpečení je ale stále funkční. Stejně tak zmíněné haly jsou ze své podstaty vodohospodářsky zabezpečenou plochou. Jedná se o bývalé seníky, jejichž vnitřní prostory jsou proti srážkovým vodám zabezpečeny střechou; podzemní vody jsou pak chráněny před znečištěním případně uniklými kapalinami díky hydroizolovaným betonovým podlahám.

[6] Stěžovatel argumentoval také tím, že Městský úřad Říčany u Prahy povolil stavební úpravy areálu za účelem jeho užívání jako autovrakoviště, a to včetně zpevněných ploch na pozemku parc. č. 724 a hal na pozemku parc. č. st. 725 (rozhodnutí ze dne 30. 6. 1998); takto následně užívání zařízení i kolaudoval (rozhodnutí ze dne 7. 3. 2001). Není rozhodné, že haly jsou v katastru nemovitostí evidovány jako zemědělské stavby. Na pozemku p. č. 736 se nachází odlučovač lehkých kapalin, který zachycuje veškerou dešťovou vodu i z pozemků parc. č. 724 a st. 725. Pravidelné testování odpadních vod dokládá funkčnost odlučovače. Pozemky parc. č. 724 a st. 725 tedy jsou vodohospodářsky zabezpečené plochy, byť nejsou v příloze č. 1 provozního řádu zařízení formálně označeny jako součásti provozovny

pokračování

autovrakoviště; to ale jen proto, že v době povolování zařízení stěžovatel nebyl vlastníkem všech pozemků v místě.

[7] *Ministerstvo* považovalo napadený rozsudek za správný a zákonný. Uvedlo, že v době spáchání přestupku provozoval stěžovatel zařízení k využívání, sběru nebo výkupu autovraků na základě souhlasu Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 9. 12. 2009. Součástí tohoto souhlasu je i provozní řád zařízení stěžovatele z listopadu 2009. Z toho také správní orgány vycházely.

### III. Posouzení věci

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Obecně platí: přestupkem je společensky škodlivý (*materiální stránka*) protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem (*formální stránka*), nejde-li o trestný čin (§ 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Jak materiální, tak formální stránka přestupku musejí být naplněny současně.

[10] V dané věci se stěžovatel jako podnikající fyzická osoba dopustil přestupku tím, že provozoval zařízení určené pro nakládání s odpady v rozporu s povolením provozu zařízení [§ 121 odst. 1 písm. o) zákona o odpadech].

[11] O naplnění formální stránky přestupku ve věci nebyl spor. Jedinou kasační námitku směřoval stěžovatel proti závěru správních orgánů, resp. městského soudu, o naplnění materiální stránky přestupku, tedy proti posouzení společenské škodlivosti stěžovatelova jednání.

[12] Společensky škodlivé je takové jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem chráněný zákonem; jde o materiální znak a nezbytnou podmínku odpovědnosti za přestupek. NSS ve své judikatuře opakovaně vyslovil, že jednáním naplňujícím formální stránku přestupku je ve většině případů naplněna i stránka materiální, neboť zpravidla již zákonné vymezení pojmových znaků přestupku předpokládá, že jde o jednání společensky škodlivé (rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2020, čj. 3 As 80/2018-32, bod 22).

[13] Platí, že větší prostor pro zkoumání materiální stránky přestupku bude dán tehdy, je-li skutková podstata formulována abstraktně (rozsudek NSS ze dne 18. 8. 2022, čj. 10 As 410/2021, č. 4395/2022 Sb. NSS, bod 26). Tak tomu je i v nyní posuzované věci. Je totiž možné si představit mnoho typů zařízení určených pro nakládání s odpady [§ 11 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech]. Kromě toho, že jednotlivé typy zařízení se budou lišit v (typových) podmínkách svého provozu, každé jednotlivé zařízení se ještě navíc řídí svým provozním řádem, který stanoví další konkrétní a specifické provozní podmínky. Paleta jednání, kterým může provozovatel zařízení naplnit skutkovou podstatu uvedeného přestupku, bude proto velmi široká.

[14] Stěžovatel nezpochybňoval, že provozoval své zařízení pro nakládání s odpady v rozporu s provozním řádem [k němuž krajský úřad do 1. 1. 2021 uděloval souhlas podle

§ 14 odst. 1 starého zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech; podle § 22 odst. 1 (nového) zákona o odpadech je provozní řád *nedílnou součástí* povolení]. Snažil se zprostit odpovědnosti za přestupek tím, že (i) celý areál autovrakoviště (včetně vytýkaných ploch) byl pro tento provoz kolaudován stavebním úřadem a (ii) inkriminované plochy, kde stěžovatel neoprávněně skladoval autovraky, *fakticky byly* vodohospodářsky zabezpečené (svedením dešťových vod do odlučovače ropných látek, resp. zastřešením v případě hal).

[15] Argument, že objekt byl jako autovrakoviště kolaudován, ale neobstojí. Především: samotná kolaudace nějakého objektu jako zařízení k nakládání s odpady neopravňuje konkrétní subjekt, aby zde takové zařízení provozoval. Takové oprávnění vznikalo před rokem 2021 až na základě souhlasu vydaného podle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (podle nyní účinné úpravy vzniká až povolením provozu zařízení podle § 22 zákona o odpadech). Tento souhlas, resp. povolení, je právním titulem, který teprve opravňuje svého adresáta provozovat zařízení k nakládání s odpady a který současně stanoví podmínky provozu takového zařízení.

[16] Podstatné také je, že zatímco kolaudace objektu autovrakoviště proběhla v roce 1998, platný souhlas, kterým byl stěžovatel povinen se řídit, byl vydán v roce 2009. Případné podmínky provozování stanovené dřívějším souhlasem byly tedy nahrazeny provozním řádem z roku 2009. Ten pak graficky vymezuje rozsah vodohospodářsky zabezpečených ploch.

[17] Stěžovatel nyní tvrdí, že vytýkané skladovací plochy – které provozní řád do vodohospodářsky zabezpečených nezahrnuje – jsou takto zabezpečeny *fakticky* tím, že veškerá dešťová voda je svedena přes odlučovač ropných látek (lehkých kapalin). To vyplývá z technické zprávy (pasportu) tohoto zařízení (je součástí správního spisu). Pasport byl vydán v roce 2023, dá se tedy předpokládat, že odlučovač byl instalován v této době. Stěžovatel – chtěl-li tyto nově vodohospodářsky zabezpečené plochy využívat ke skladování autovraků – měl tuto skutečnost neodkladně oznámit krajskému úřadu: tuto podmínku mu krajský úřad stanovil bodem 8 výroku povolení [zákonným podkladem pro to je § 78 odst. 2 písm. a) starého zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech]. Jedině řádné schválení změny provozního řádu krajským úřadem by tak stěžovateli umožnilo používat nově vodohospodářsky zabezpečené plochy ke skladování autovraků.

[18] Stěžovatel přitom již v minulosti změnu provozního řádu inicioval. V roce 2009 požádal o nový souhlas s provozováním zařízení z důvodu *nutnosti aktualizace provozního řádu zařízení* (kvůli změnám v právní úpravě). Podkladem pro souhlas bylo také stanovisko vodoprávního úřadu *včetně zakreslených vodohospodářsky zabezpečených ploch*. O vydání stanoviska přitom požádal krajský úřad sám v průběhu řízení, protože stěžovatel nedoložil žádné podklady k vodohospodářsky zabezpečeným plochám. Na základě stanoviska vodoprávního úřadu poté stěžovatel předložil nově zpracovaný návrh provozního řádu zařízení, který se stal nedílnou součástí povolení; jde o ten provozní řád, jehož porušení bylo stěžovateli kladeno za vinu. Jak již zmínil NSS výše, jeho součástí je také grafické vymezení vodohospodářsky zabezpečených ploch, vyznačené na plánu areálu zelenou barvou. Stěžovatel si tedy byl dobře vědom toho, kde smí a kde nesmí autovraky skladovat.

pokračování

[19] Dovolává-li se nyní stěžovatel možnosti užívat dotčené plochy jen na základě jejich *faktického* vodohospodářského zabezpečení, popírá to smysl zákonné úpravy, která váže provozování zařízení určeného pro nakládání s odpady na veřejnoprávní přivolení. Podobně jako například stavebník nemůže provádět stavbu jen na základě projektové dokumentace, ale musí získat stavební povolení (nebo jeho obdobu) a následně souhlas s užíváním (kolaudací), nebyl ani stěžovatel oprávněn skladovat autovraky na plochách sice *fakticky* vodohospodářsky zabezpečených, ale neschválených pro tento účel příslušným orgánem veřejné správy. Pasport odlučovače ropných látek je pak jen jakýmsi „technickým průkazem“ uvedeného zařízení; nemůže proto nahradit úkon správního orgánu, kterým se schvaluje rozsah vodohospodářsky zabezpečených ploch.

[20] Přestupek, který spočívá v provozování zařízení určeného pro nakládání s odpady v rozporu s povolením provozu, je – z hlediska kategorie následku – deliktem *abstraktně ohrožovacím*: podobu ani rozsah případné poruchy nelze individuálně určit, jde typicky o ohrožení, které nastává již jen výkonem určité zakázané činnosti či udržováním určitého zakázaného stavu, aniž by bylo v daném okamžiku zřejmé, k jaké konkrétní poruše takové ohrožení může vést [srov. Ščerba, F. a kol. *Trestní zákoník, 1. vydání (3. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2025]. Objekt přestupku (právem chráněný zájem) tedy nemusí být porušen; stačí, je-li ohrožen.

[21] Nakládání s odpady je činností vysoce rizikovou z mnoha hledisek (bezpečnosti, ochrany zdraví, ochrany životního prostředí), a je zde proto silný zájem na zachování veřejného pořádku. To je důvodem vysoké míry ingerence veřejné moci do předběžných schvalovacích procesů i následně do samotného provozování této činnosti. Správně to vyhodnotil již městský soud. NSS pokládá veřejný pořádek v oblasti odpadového hospodářství za primární zájem chráněný skutkovou podstatou přestupku v dané věci. To stěžovatel ve své argumentaci opomíjí; vyzdvihuje zájem na ochraně životního prostředí, o němž tvrdí, že jej neporušil ani neohrozil. Tento zájem je ale až sekundárním objektem dané skutkové podstaty. K tomu vede NSS úvaha, že provozovatel se může dostat do rozporu s povolením provozu zařízení různými způsoby, z nichž ne všechny musí ohrozit právě zájem na ochraně životního prostředí (může jít například o zájem na ochraně bezpečnosti a zdraví při práci, veřejného zdraví, hygieny, požární bezpečnosti atd.). Veřejný pořádek v oblasti odpadového hospodářství ale bude provozem v rozporu s povolením zasažen vždy. Tento chráněný zájem stěžovatel svým jednáním jednoznačně ohrozil; jednal tak společensky škodlivě a naplnil materiální stránku přestupku.

[22] Proto také není pro naplnění skutkové podstaty přestupku rozhodné, že stěžovatel reálně neohrozil životní prostředí, jak namítal. Posuzovaná věc není oním výjimečným, hraničním případem, v němž se k okolnostem jednání, které naplňuje formální znaky přestupku, připojí další okolnosti, které vylučují, aby toto jednáním alespoň v minimální míře porušilo nebo ohrozilo právem chráněný zájem a aby tak mohlo být posouzeno jako přestupek (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45). Zcela bez významu to ale také není: správní orgány to stěžovateli správně přičetly ku prospěchu jako polehčující okolnost, což ostatně stejně zhodnotil i městský soud.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[23] Stěžovatelovy námitky nebyly důvodné: městský soud posoudil otázku naplnění materiální stránky přestupku správně. NSS proto kasační stížnost zamítl.

[24] Stěžovatel neměl v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti; ministerstvu nevznikly v tomto řízení náklady vymykající se z jeho běžné činnosti.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. prosince 2025

Michaela Bejčková  
předsedkyně senátu