



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **ROBSTAV k. s.**, IČO: 274 30 774
se sídlem Mezi vodami 205/29, Praha 4 – Modřany
zastoupená Mgr. Filipem Toulem, advokátem
se sídlem Otakarova 1427/41, České Budějovice

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
se sídlem Masarykova 427/31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 9. 2024, č. j. MZP/2024/220/1678,

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. V nyní posuzované věci se jedná o přezkum správního rozhodnutí o přestupcích podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále „zákon o odpadech“) a podle § 66

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odst. 3 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „starý zákon o odpadech“).

I. 1 Předchozí správní a soudní řízení

2. Rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“ či „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 9. 2021, č. j. ČIŽP/43/2021/4141 (dále „první rozhodnutí správního orgánu I. stupně“), byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupků:
 - 1) podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona, o odpadech, za porušení povinnosti stanovené v § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, kterého se žalobkyně dopustila tím, že v období od 20. 9. 2018, kdy bylo ČIŽP zjištěno navážení odpadů a jejich ponechání na pozemku parc. č. XA a přilehlých pozemcích v k. ú. XA, nejméně do 27. 2. 2019, kdy byl ČIŽP naposledy zaznamenán při kontrolním úkonu nelegální návoz odpadů na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH v k. ú. XB, nakládala, ve smyslu definic dle zákona o odpadech odstraňovala či skladovala, s odpady mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu;
 - 2) podle § 66 odst. 3 písm. a) starého zákona o odpadech za porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. a) starého zákona o odpadech, kterého se žalobkyně dopustila tím, že v době realizace staveb: rekonstrukce komunikace „II/191 Vrčeň - Dožice“ a rekonstrukce ulic Zahradní a Dřevěná v obci Zruč – Senec nezařadila jako původce odpadů odpady vzniklé na těchto stavbách podle druhu a kategorie.
3. Za výše uvedené přestupky byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 800 000 Kč.
4. Proti prvnímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala žalobkyně odvolání k žalovanému. Ten však rozhodnutím ze dne 30. 11. 2021, č.j. MZP/2021/520/1310 (dále „první rozhodnutí žalovaného“) první rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Proto proti tomuto prvnímu rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojila žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“).
5. Městský soud shledal žalobu důvodnou a rozsudkem ze dne 28. 3. 2024, č. j. 5 A 12/2022-44, první rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud shledal pochybení ve vymezení skutků, za které byla žalobkyně shledána vinnou. Dle městského soudu bylo třeba přesně rozlišovat, zda žalobkyně nakládala s odpady formou jejich odstranění (tj. trvalého uložení v místě), anebo skladování (dočasného uložení v místě před jejich definitivním odstraněním či využitím). Výše uvedené rozlišení bylo důležité pro určení počátku běhu prekluzivní lhůty (promlčecí doby). Soud též zdůraznil, že je třeba jednoznačně specifikovat, zda se jednalo o jeden nebo více skutků, a to z hlediska časového i z hlediska místa uskutečnění protiprávní činnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že správní orgány vytýkaná jednání individuálně nevyspecifikovaly tak, aby je bylo možno od sebe dostatečně odlišit a jednotlivě je posoudit, dospěl soud k závěru, že správní orgány zcela nedostatečně vymezily protiprávní jednání žalobkyně ohledně způsobu provedení, času a místa, a proto městský soud první rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
6. V návaznosti na výše zmíněný rozsudek městského soudu žalovaný dne 15. 4. 2024 vydal rozhodnutí č. j. MZP/2024/220/717 (dále „druhé rozhodnutí žalovaného“), kterým zrušil první rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Zároveň věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

I. 2 Navazující rozhodnutí žalovaného

7. Novým rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 26. 6. 2024 č. j. ČIŽP/43/2024/3203 (dále „navazující rozhodnutí správního orgánu I. stupně“) byla žalobkyně shledána vinnou za nově specifikované skutky, za což jí uložil pokutu ve výši ve výši 800 000 Kč.

8. Žalobkyně byla shledána vinnou za to:

1.

a) že v období od 20. 9. 2018, kdy bylo ČIŽP zjištěno navážení odpadů a jejich ponechání na pozemku parc. č. XA, XB, XC, XD v k. ú. XA (dále jen pozemky v k. ú. XA) nejpozději do 28. 11. 2018, kdy byly provedeny odběry vzorků, o čemž byl učiněn záznam čj.: ČIŽP/43/2018/7597;

b) dále že v období od 19. 10. 2018, kdy bylo zaznamenáno zavezení pozemků parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG a XH vše v k. ú. XB (dále jen pozemky v k. ú. XB) odpady nejpozději do 27. 2. 2019 kdy byl proveden kontrolní úkon se záznamem pod čj.: ČIŽP/43/2019/1627;

c) dále, že minimálně v den 12. 4. 2019, kdy byl odebírán vzorek z odpadů na pozemku parc. č. XA v k. ú. XC;

d) a dále, že minimálně v den 19. 9. 2018, kdy byl řidičům zamezen vjezd na horní etáž pozemků v k. ú. XA, odváželi tito řidiči na pokyn dispečera obviněného odpady na stavbu haly na pozemku parc. č. XA v k. ú. XD investora REMVIKO k.s.,

nakládala s odpady ve smyslu definic dle zákona o odpadech tak, že je v případě bodů a), b) a c) skladovala a v případě bodu d) odstraňovala mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu. Jednalo se o odpady skupiny 17 dle katalogu odpadů, převážně o zeminu a kamení s příměsemi tvořenými asfaltovými krami, kusy geotextilií, betonů a o asfaltovou „škrabanku“, vše pocházející ze staveb realizovaných obviněným. Celkem se jednalo o 1 853 tun „stavebního odpadu“ (termín dle soupisu prací) z rekonstrukce ulic Dřevěná a Zahradní v obci Zruč-Senec, dále o 2 351 tun „výkopku“ (termín dle soupisu prací), 73,889 tun odpadního betonu a 767,156 tun odpadu zeminy a kamení z čištění příkopů původem z rekonstrukce silnice „II/191 Vrčeň – Dožice“, dále o cca 52 m³, což je při přepočtu za použití koeficientu 2 cca 104 tun asfaltové škrabanky (jiný termín též frézovaná) nezjištěného místa původu, přičemž prokazatelně původně tvořila kryt komunikace/chodníku/parkoviště/manipulační plochy, atd. Výše uvedeným jednáním porušila povinnost stanovenou v ustanovení § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech a tím tedy spáchala přestupek podle ustanovení § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech.

2.

že v době realizace staveb: rekonstrukce komunikace „II/191 Vrčeň – Dožice“ zahájené dne 21. 8. 2018 a ukončené dne 20. 11. 2018 a rekonstrukce ulic Zahradní realizované v termínu od 1. 7. 2018 do 31. 7. 2018 a Dřevěná realizované v termínu od února 2019 do 30. 4. 2019 v obci Zruč – Senec nezařadila jako původce odpadů odpady vzniklé na těchto stavbách podle druhu a kategorie. Výše uvedeným jednáním porušila povinnost stanovenou v ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) starého zákona o odpadech, a tím spáchal přestupek podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) starého zákona o odpadech.

9. Proti tomuto navazujícímu rozhodnutí správního orgánu I. stupně se žalobkyně též odvolala. Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 9. 2024, č.j. MZP/2024/220/1678 (dále „napadené rozhodnutí“) změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně v tom rozsahu, že snížil uloženou pokutu z 800 000 Kč na 600 000 Kč, a ve zbytku rozhodnutí potvrdil.
10. Žalovaný shrnul námitky žalobkyně do několika základních okruhů. První z okruhů byla námitka žalobkyně, že odpady uložené na pozemcích v k. ú. XA a v k. ú. XB nebyly uskladněny, ale staly se trvale součástí daných pozemků a byly tam tak (stejně jako zemina odvezená k terénním úpravám v k. ú. XD) odstraněny. K tomu žalovaný uvedl, že v době provedení kontroly ČIŽP byla zemina na všech uvedených pozemcích vyjma uvedené lokality v k. ú. XD ve stavu hromad vyklopených z nákladních vozidel. O definitivním odstranění či využití daného odpadu tak lze hovořit až při zapracování daného materiálu na dané lokalitě, k čemuž mohlo později skutečně dojít. Ve vztahu k projednávaným přestupkům je však klíčový stav, který na daném místě panoval v okamžiku (období), kterým byl daný přestupek časově vymezen.
11. Druhý okruh námitek se týkal charakteristiky předmětného materiálu jakožto odpadu, respektive vedlejšího produktu. Žalovaný souhlasil s žalobkyní, že z důvodu nejistoty v měření nebylo prokázáno, že by analyzovaný (předmětný) materiál nesplňoval limit obsahu arsenu, avšak nesouhlasil s žalobkyní, že by všechnen materiál šlo považovat za vedlejší produkt. Dle žalovaného se jednalo o odpad ve smyslu § 3 odst. 5 starého zákona o odpadech. Konkrétně nebyla splněna podmínka v § 3 odst. 5 písm. b) uvedeného zákona, podle kterého musí být další využití movité věci (předmětného materiálu) předem zajištěno. V daném období však neexistovalo žádné platné územní rozhodnutí podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále „stavební zákon“), které by využití daného materiálu umožňovalo.
12. Žalovaný dále uvedl, že zjišťovací fáze předcházející samotnému zahájení správního řízení je kontrolou podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Skutečnosti zjištěné v průběhu této kontrolní činnosti a zaznamenané v protokolu o kontrole podle § 12 zmíněného zákona potom představují plnohodnotný podklad pro následné správní řízení, jehož předmětem bývá uložení případné sankce, popř. nápravných opatření. Skutečnosti a okolnosti v jeho průběhu zjištěné jsou potom ze strany těchto správních orgánů, jakož i správních soudů, zcela běžně přijímány a uznávány bez toho, aby je bylo třeba ověřovat opakovaným prováděním důkazů v rámci následně zahájeného správního řízení (např. žalobkyní požadovaným důkazem svědeckou výpovědí zaměstnanců). Žalovaný dále uvedl, že žalobkyně byla s výsledkem kontroly seznámena a byla jí dána možnost kontrolní zjištění zpochybnit. Dle žalovaného bylo možné výsledky kontroly použít.
13. Snížení uložené pokuty z 800 000 Kč na 600 000 Kč žalovaný odůvodnil neprokázáním nesplnění limitu obsahu arsenu a tím, že od vydání prvního rozhodnutí správního orgánu I. stupně uplynuly téměř tři roky. Žalovaný dodal, že předmětné přestupky nebyly promlčeny.

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

14. Žalobkyně v podané žalobě namítá, že úřední záznamy v rámci provedené kontroly nejsou použitelné bez dalšího jako důkaz ve správním řízení. Inspektoři vyslechli některé osoby (pracovník spol. Stavmonta s.r.o. ze dne 13.9.2018, řidiči nákladních vozidel, pan P. – v jiném řízení), ale jejich výpovědi, byť by byly učiněny na úřední záznam, nejsou ve

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

správním spisu obsažené. Tímto postupem, žalovaný, resp. správní orgán I. st. odepřel žalobkyni možnost klást svědkům dotazy. Tím byla podle žalobkyně porušena zásada ústnosti.

15. Žalobkyně dále namítá že předmětnou zeminu nelze považovat za odpad, ale za vedlejší produkt, jelikož byla v dobré víře o tom, že stavební práce na předmětném pozemku byly povolené. Z dopisu Městského úřadu Rokycany, odboru stavebního ze dne 11. 10. 2018 vyplývá, že v roce 2009 a 2010 byla tímto úřadem na žádost společnosti Stavmonta s.r.o. vydána územní rozhodnutí o změně využití území ve smyslu povolení terénních úprav pozemků parc. č. XA, XD, XB a XC vše v k. ú. XA. Šetřením stavebního úřadu provedeném dne 13. 9. 2018 bylo zjištěno, že stav na místě neodpovídá dokumentaci ověřené v územních řízeních. Stavební úřad dále uvedl, že územní rozhodnutí o využití území ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2910/OST/09, a ze dne 28. 7. 2010, č. j. 4328/OST/10, byla z povahy věci konzumována a veškeré další práce a činnosti na pozemcích jsou prováděny bez opatření vydávaných podle stavebního zákona. Dle žalobkyně není správní orgán oprávněn činit nic, co mu zákon neumožňuje. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, nezná žádnou formu dopisu, kterou by bylo možné osvědčit nějaký stav. Navíc je zřejmé, že nějaký návoz (pokud by toto potvrdili svědci, kteří dosud nebyli vyslechnuti) se uskutečnil dne 20. 9. 2018, tedy přede dnem vydání tohoto dopisu (11. 10. 2018). Ze strany stavebního úřadu ani k žádnému zaměření provedených terénních úprav nedošlo, a tudíž nelze přijmout bez těchto zjištění závěr, že jsou územní rozhodnutí konzumována. Zároveň žalobkyně zdůraznila, že stavební povolení přechází se zcizením pozemku na jeho nabyvatele, a tudíž společnost Stavmonta, která se měla ve věci vyjadřovat, nebyla již stavebníkem.
16. Žalobkyně doplnila, že nesouhlasí s názorem žalovaného, že předmětná zemina je odpadem, a nikoliv vedlejším produktem. Žalovaný uvedl, že předmětná zemina se neskládala pouze z čisté výkopové zeminy, ale obsahovala též mj. příměsi asfaltu. Správní orgán I. stupně potom tyto asfaltové příměsi do odběru a analýzy předmětné zeminy nezahrnul, jelikož jsou jejich vlastnosti obecně známy a limity pro použití odpadu na povrchu terénu ve znaku polyamorických uhlovodíků (dále „PAU“) ze své podstaty a z hlediska svého vlastního složení nesplňují. Jinými slovy, asfalt se nacházel ve formě několika kusů ker, ze kterých nebyly činěny odběry, jelikož je jednoznačné, že kry obsahují asfalt. Žalobkyně s tímto závěrem nesouhlasí, jelikož asfalt se nutně nemusí vyskytovat jen ve formě kusů ker. Vyskytuje se též ve formě asfaltové „škrabanky“, která se pak může smísit s předmětnou zeminou. V tom případě, by se musely PAU nacházet i ve vzorcích z předmětné zeminy. Ovšem ve vzorcích žádné PAU nalezeny nebyly.
17. Dle žalobkyně je předmětná zemina vedlejším produktem rovněž z toho důvodu, že existují rozbory materiálů uložené jednak na pozemcích v k. ú. XA a jednak na pozemku v k. ú. XD. Zасыpávání zeminou a kamením v max. množství 10000 tun odpadu (pokud by to byl odpad, ale jednalo se o vedlejší produkt) je rovněž v souladu s ustanovením přílohy č. 4 bodu 6 vyhlášky č. 273/2021 Sb.
18. Žalobkyně nesouhlasí s názorem žalovaného, že spáchané přestupky jsou přestupky trvajících. Žalovaný byl názoru, že se jednalo o nepovolené skladování, jelikož výkopek z nákladních aut byl vyklopen a nebyl rozhrnut, aby se stal součástí pozemku. Podle žalobkyně je však důležitý úmysl toho, kdo se výkopku zbavuje. Ve všech případech se jednalo o přestupek jednorázový, neboť úmyslem nebylo výkopek skladovat k dalšímu použití. Z výpovědi pana P. vyplynulo, že došlo k odstranění odpadu na pozemcích v k. ú.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

XB a nikoliv ke skladování. Shodné vyplývá z navazující rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

19. Žalobkyně v závěru obecně namítala, že minimálně částečně je jednání prekludované.
20. **Žalovaný** uvedl, že žalobkyni byla dána možnost se s kontrolními zjištěními seznámit, vyjádřit se k nim a případně je i zpochybnit.
21. K námitce zpochybnění vyjádření Stavebního úřadu v Rokycanech žalovaný uvedl, že tento důkazní prostředek vyhodnotil jako relevantní, neboť se jedná o dokument jednoznačně potvrzující, že veškeré stavební činnosti (návozy materiálu a jeho rozhrnutí) proběhly na dotčené lokalitě po roce 2010 a provedené jiným subjektem, než oprávněnou společností Stavmonta jsou nepovolené a odporují stavebnímu zákonu. Zmíněné sdělení stavebního úřadu není konstitutivním úkonem, který by až okamžikem svého vydání, resp. oznámení, zakládal jím deklarovaný stav, popř. zakládal jakákoli s tímto stavem související práva a povinnosti jednotlivých zúčastněných subjektů.
22. Ve vztahu k projednávaným přestupkům žalovaný uvedl, že je klíčový stav, který na daném místě panoval v okamžiku (období), kterým byl daný přestupek časově vymezen. V době provedení kontroly ČIŽP byla zemina na všech uvedených pozemcích vyjma uvedené lokality v k. ú. XD ve stavu hromad vyklopených z nákladních vozidel. O definitivním odstranění či využití daného odpadu tak lze hovořit až při zpracování daného materiálu na dané lokalitě, k čemuž mohlo později skutečně dojít.

III. Posouzení žaloby

23. 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. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně sice navrhla provedení důkazů, avšak to samo o sobě neznamená nesouhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Žalobkyně navrhla k provedení důkazem toliko správní spisy správních orgánů. Správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
24. Pro větší přehlednost městský soud rozdělil námitky žalobkyně do jednotlivých podkapitol.

III. 1 Námitka nepřezkoumatelnosti

25. Městský soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Tu žalobkyně spatřovala v absenci vypořádání jejích námitek, které uvedla v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tyto námitky však žalobkyně nijak nespecifikuje. V podané žalobě pouze obecně konstatovala, že se žalovaný nezabýval jejími námitkami uvedenými v odvolání. V tomto ohledu soud považuje za nezbytné poukázat na to, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta jedné ze stran sporu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2132/2011 Sb. NSS, či rozsudek kasačního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, nebo ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015-31). Městský soud proto pouze v obecné míře odpovídající obecnosti vznesené námitky přezkoumal rozhodnutí napadené žalobou a neshledal jej nepřezkoumatelné. Rozhodnutí žalovaného je dostatečně zdůvodněné a úvahy v něm jsou logické. Bez bližšího zdůvodnění, v čem žalobkyně spatřuje vadu nepřezkoumatelnosti, nemůže soud z pohledu této vady více napadené rozhodnutí přezkoumat. K dalším dílčím námitkám nepřezkoumatelnosti se městský soud vyjádří v dalších podkapitolách tohoto rozsudku.

III. 2 K námitce procesní nepoužitelnosti úředních záznamů

26. Žalobkyně namítá procesní pochybení ve správním řízení, když byly jako důkazy použity úřední záznamy, které byly vypracovány v rámci kontroly. Též žalobkyně namítá, že některé osoby, které měly být vyslechnuty ve správním řízení, vyslechnuty nebyly. Městský soud poznamenává, že stejnou žalobní námitku vznesla žalobkyně již v předcházejícím soudním řízení vedeným městským soudem pod sp. zn. 5 A 12/2022. Formulace žalobní námitky je v nynější žalobě téměř totožná, jako v předchozím řízení. Městský soud se s touto námitkou vypořádal v bodě [21] zmíněného rozsudku a to následovně: *„K námitkám žalobce, jimiž vytýkal procesní vady správního řízení, soud předně upozorňuje, že tyto byly uplatněny v ryze obecné rovině. Jednak žalobce nesouhlasil s tím, že některé osoby, které měly být ve správním řízení vyslechnuty, vyslechnuty nebyly. Nicméně pokud žalobce neuvedl konkrétně, jaká konkrétní osoba a k prokázání jaké skutečnosti měla být v řízení vyslechnuta, nelze tuto námitku soudem pro její obecnost vůbec přezkoumat. S touto námitkou souvisí i výtku žalobce, v níž s odkazem na judikaturu paušálně namítal i nepoužitelnost úředních záznamů v daném správním řízení, protože řidiči, s nimiž byly úřední záznamy sepsány, měli být ve správním řízení vyslechnuti, soud však musí opět konstatovat, že tato námitka byla uplatněna v natolik obecné podobě, že ji nelze vypořádat.“*
27. Městský soud připomíná, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2022, č. j. 1 Azs 16/2021-50, č. 4321/2022 Sb. NSS, je právním názorem vysloveným kasačním soudem ve zrušujícím rozsudku vázán krajský soud i Nejvyšší správní soud i při přezkumu nového rozhodnutí správního orgánu (obdobně viz i usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007-56, č. 1723/2008 Sb. NSS, nebo usnesení ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, č. 4015/2020 Sb. NSS). V řízení o žalobě proti novému rozhodnutí správního orgánu se u těch otázek, které byly správními soudy již pravomocně zodpovězeny při zrušení původního rozhodnutí, přezkoumává pouze to, zda správní orgán postupoval v souladu se závazným právním názorem správního soudu; ohledně takto vyřešených otázek totiž již *„není prostor pro polemiku“* (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2020, č. j. 1 As 312/2020-39, nebo ze dne 1. 9. 2010, č. j. 3 As 9/2010-65).
28. Vznáší-li žalobkyně v nyní podané žalobě námitky, které již vznesla v předchozím řízení před správním soudem a soud na dané námitky uvedl svůj názor, nemůže být stejná, opakovaně vznesená námitka, důvodná. Městský soud se nesmí odchýlit od dřívějšího vypořádání této žalobní námitky.

29. K této námitce soud doplňuje, že i kdyby v nyní řešené žalobě žalobkyně námitku doplnila tak, aby nebyla obecná, podle ustálené judikatury správních soudů v žalobě proti „novému“ rozhodnutí správního orgánu nemohou být úspěšné žalobní body, které mohly být uplatněny v zákonné lhůtě již v původní žalobě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, čj. 7 As 2/2007-119, ze dne 27. 10. 2011, čj. 7 Afs 60/2010-148, nebo i rozsudky městského soudu ze dne 29. 11. 2022, č. j. 17 Af 27/2021-73, ze dne 12. 8. 2022, č. j. 17 A 96/2021-38, a rozsudky Krajského soudu v Plzni ze dne 18. 1. 2022, č. j. 57 A 12/2021-88, ze dne 29. 8. 2018, č. j. 57 A 85/2017-38, ze dne 31. 5. 2018, č. j. 30 A 92/2017-76). Vzhledem k tomu, že i v již předchozím rozhodnutí správní orgány vycházely z úředních záznamů, mohla žalobkyně, v již prvním soudním řízení konkrétními námitkami proti danému názoru správních orgánů brojit.

III. 3 K námitce dobré víry o platnosti územního rozhodnutí

30. Žalobkyně opakuje i další námitku, kterou již vznesla v předchozí žalobě. Žalobkyně zopakovala, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, jelikož vycházelo z dopisu Městského úřadu Rokycany ze dne 11. 10. 2018. Žalobkyně k této námitce oproti předchozí žalobě doplnila dvě nová tvrzení. Zaprvé, nově uvádí, že žalobkyně byla v dobré víře v to, že je územní rozhodnutí platné, a proto je třeba předmětný navozený materiál považovat za vedlejší produkt. Zadruhé, nově rozporuje tvrzení žalovaného, že předmětný materiál není vedlejším produktem, jelikož vzorek z materiálu obsahoval PAU.
31. K opakované námitce, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, jelikož vycházelo z dopisu Městského úřadu Rokycany ze dne 11. 10. 2018, městský soud odkazuje na předchozí podkapitolu, kde se zabýval problematikou opakovaných námitek. Městský soud se v předchozím rozsudku sp. zn. 5 A 12/2022 s touto námitkou již vypořádal. Městský soud v bodě [20] uvedl, že „v případě uplatněné dílčí námitky nepřezkoumatelnosti týkající se dopisu ze dne 11. 10. 2018, soud konstatuje, že tato byla uplatněna nedůvodně, jelikož již z textu této námitky je zřejmé, že se žalobce vymezuje proti způsobu posouzení obsahu dopisu správními orgány; správní orgány se tedy s tímto podkladem vypořádaly (viz strana 12 prvostupňového správního rozhodnutí a žalovaný se obdobné odvolací námitce věnoval na stranách 6 až 7 žalobou napadeného rozhodnutí).“ Text této žalobní námitky se v nové žalobě, téměř nezměnil, a proto musí nyní městský soud vycházet ze svého dřívějšího závěru. Tato žalobní námitka byla znovu uplatněna nedůvodně. I v nyní posuzované věci se totiž správní orgán I. stupně danou námitkou zabýval na str. 12 prvostupňového rozhodnutí a žalovaný na stranách 7 a 8 žalobou napadeného rozhodnutí.
32. Co se týče dvou nových dílčích námitek, městský soud odkazuje na předchozí podkapitolu tohoto rozsudku, kde připomenul judikaturu správních soudů, dle které není možné uplatnit žalobní body, jež mohly být uplatněny v předchozím řízení o žalobě, v soudním řízení správním novém, jež následuje po zrušení předchozího správního rozhodnutí. Z uvedeného důvodu nemohla v nyní posuzované věci žalobkyně účinně vznést dané námitky, které nevznesla v předchozím řízení o žalobě, ač tak učinit mohla. K platnosti územnímu řízení se žalobkyně mohla v předchozí žalobě vyjádřit a stejně tak mohla v předchozí žalobě rozporovat názor správních orgánů, dle kterého předmětný materiál není vedlejším produktem, jelikož vzorek z materiálu obsahoval PAU. Žalovaný totiž již ve svém předchozím rozhodnutí (ze dne 30. 11. 2021), které městský soud zrušil rozsudkem sp. zn. 5 A 12/2022, na straně 5 a 6 uvedl, že „z uvedených laboratorních analýz byly navíc vyjmuty asfaltové příměsi ve zkoumaném materiálu, poněvadž jejich vlastnosti jsou obecně

známy a limity pro použití odpadu na povrchu terénu ve znaku PAU (polyaromatické uhlovodíky) by jistě rovněž nesplnily.“ Městský soud proto nemůže k ani jedné ze dvou nově vznesených námitek přihlížet.

III. 4 K námitce rozporující povahu přestupků, jakožto přestupků trvajících

33. Ve třetí hlavní námitce, žalobkyně rozporuje názory správních orgánů, podle kterých jsou předmětné přestupky trvajících přestupky. Podle žalobkyně se nejedná o trvajících přestupky, ale o přestupky jednorázové, jelikož jejím úmyslem nebylo předmětnou zeminu skladovat k dalšímu užívání.
34. Městský soud již v předchozím rozsudku sp. zn. 5 A 12/2022 v bodě [15] uvedl, *„v posuzované věci je třeba přesně rozlišovat, zda žalobce nakládal s odpady formou jejich odstranění (tj. trvalého uložení v místě), anebo skladování (dočasného uložení v místě před jejich definitivním odstraněním či využitím).*“ Tento názor je logický. Zbaví-li se osoba odpadu a již s ním dále nehodlá nakládat, jedná se o odstranění odpadu. Uloží-li osoba odpad, se kterým později dále nakládá, jedná se o skladování. Tuto úvahu lze aplikovat i na analogii s odhozenou pet lahví, kterou užila žalobkyně. Odhodí-li osoba pet lahev a již se k ní nevrátí, jedná se o odstranění. Odloží-li však osoba pet lahev a následně si ji vyzvedne a přesune na jiné místo, jedná se o skladování této pet lahve. Tímto způsobem přitom správní orgány své rozhodnutí i odůvodnily. Prvostupňový správní orgán na stranách 23 a 24 svého rozhodnutí uvedl, že z leteckého/satelitního snímkování pořízeného z např. mapy.cz či z map na google.com, případně z fotodokumentace pořízené ČIŽP dne 24. 3. 2020, plyne, že s odpady na pozemcích pod body a), b) a c) bylo manipulováno – buď byla zemina v průběhu času rozhrnuta či naložena a odvezena jinam. V případě skutku označeném pod bodem d) (pozemek v k. ú. XD) správní orgán I. stupně uzavřel, že se jednalo o odstranění odpadů, jelikož předmětný materiál byl zpracován do stavby haly a dále s ním již nebylo manipulováno.
35. V napadeném rozhodnutí (strana 7 první odstavec shora) žalovaný uvedl, že v době provedení kontroly ČIŽP byla zemina na pozemcích uvedených pod body a) a b) ve stavu vyklopených hromad. Tento odstavec je nutné vykládat společně se skutkovým stavem zjištěným správním orgánem I. stupně, tedy, že na těchto pozemcích bylo s hromadami zeminy manipulováno. Jak následně uvedl žalovaný, o definitivní odstranění by se jednalo až po zpracování daného materiálu (ve smyslu ukončení manipulace). Přestože je argumentace žalovaného vyjádřena jiným způsobem, je dle soudu zjevné, že žalovaný souhlasil se závěrem prvostupňového správního orgánu. Soud tak neshledává tuto námitkou důvodnou.
36. Žalobkyně dále namítá, že v případech skutků a), b) a d) se jedná o jednorázový přestupek spočívající v odstranění odpadu, a nikoliv o trvajících přestupek spočívající ve skladování odpadu.
37. Dle žalobkyně z výpovědi pana P. vyplynulo, že na pozemcích v k. ú. XB došlo k jednorázovému odstranění odpadu nikoliv k jeho skladování. Ze správního spisu, konkrétně z protokolu o kontrole ze dne 3. 2. 2021, č. j. ČIŽP/43/2021/436, na straně 8 ovšem toto nevyplývá. Pan P. zde pouze identifikuje, které hromady předmětné zeminy pocházejí z činnosti žalobkyně a že navážení začalo „někdy po roce 2015“. Nicméně k tomu, zda se jednalo o odstranění nebo o skladování se pan P. nijak nevyjádřil.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

38. Dále žalobkyně namítá, že v případě předmětné zeminy na pozemku v k. ú. XD, byla tato zemina uložena trvale. Zde městský soud poznamenává, že toto jednání spadá pod skutek d), který správní orgán I. stupně již kvalifikoval jako jednorázový přestupek, spočívající v odstraňování odpadů. V kvalifikaci tohoto skutku tak fakticky není mezi žalobkyní a žalovaným sporu.
39. Posledně žalobkyně namítá, že na pozemcích v k. ú. XA se jednalo o odstranění, jelikož ve výroku prvostupňového rozhodnutí je uvedeno, že bylo „zjištěno navážení odpadů a jejich ponechání na pozemku“. Žalobkyně z tohoto vyvozuje, že pokud správní orgán I. stupně používá slovo „ponechání“, jedná se o trvalé uložení předmětné zeminy, a tedy o odstranění odpadu. Nicméně, samotný fakt, že předmětná zemina byla na pozemcích ponechána, ještě samo o sobě neznamená, že s ní nebylo následně dále manipulováno. Z již poukazovaných stran 23 a 24 prvostupňového správního rozhodnutí jednoznačně plyne, že správní orgány byly názoru, že žalobkyně s hromadami zeminy na těchto pozemcích následně dále manipulovala, proto nemohlo jít o trvalé odstranění.
40. Žalobkyně též namítá, že zasypávání zeminou a kamením v max. množství 10000 tun odpadu (pokud by to byl odpad, ale jednalo se o vedlejší produkt) je rovněž v souladu s ustanovením přílohy č. 4 bodu 6 vyhlášky č. 273/2021 Sb., proto by se tak nejednalo o odpad, ale o vedlejší produkt. K této dílčí námitce městský soud poznamenává, že mu není jasné, co tímto žalobkyně myslela. Žalobkyní citované ustanovení přílohy č. 4 bodu 6 vyhlášky č. 273/2021 Sb. neexistuje. Tato vyhláška obsahuje přílohu č. 4, ta je však rozdělena na písmena A až E. Bod 6 obsahuje pouze část písmena A, jež stanoví, že léčiva, návykové látky a přípravky, makovinu a prekursorů drog není možné ukládat na skládky. Jak již bylo uvedeno výše (bod [25] tohoto rozsudku), soud není povinen (a ani oprávněn) za žalobce žalobní argumentaci dotvářet. Není-li tak jasné, co žalobkyně danou námitkou zamýšlela, soud se touto námitkou nemůže zabývat.

III. 5 K námitce zániku odpovědnosti za přestupek

41. Žalobkyně v závěru žaloby poznamenává, že je sankcionována za skutky, které jsou minimálně z části již prekludované. Žalobkyně toto tvrzení však nijak dále neodůvodňuje. Městský soud podotýká, že ačkoli zákon o odpovědnosti za přestupky používá termín „promlčecí doba“, tak tato doba je prekluzivní a správní orgán k ní musí přihlížet z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda žalobkyně námitku prekluze uplatnila, či nikoli.
42. Městský soud výše v podkapitole III. 4 souhlasil s názorem žalovaného a správního orgánu I. stupně, že skutky a), b) a c) jsou trvajícíchmi přestupky a skutek d) je přestupek jednorázový. Z toho důvodu městský soud rovněž souhlasí se závěry žalovaného ohledně otázky prekluze, kterou se žalovaný podrobně zabýval v napadeném rozhodnutí na stránkách 13 a 14. Soud připomíná, že v souladu se zásadou hospodárnosti a ekonomie řízení není smyslem soudního přezkumu stále opakovat již jednou vyřčené, ale přezkoumat dříve učiněné závěry správních orgánů. Panuje-li mezi názorem soudu a odůvodněním napadeného rozhodnutí shoda, není důvod, proč by na něj rozsudek nemohl v podrobnostech odkázat (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Městský soud proto pro stručnost toliko odkazuje na vypořádání otázky prekluze žalovaným v žalobou napadeném rozhodnutí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
44. 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.

Praha dne 22. 10. 2025

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.