



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**,
sídlem v Praze 10, Pražská 1321/38a
zastoupená JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M.
advokátem ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o.

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, č. j. 1158/510/15,
60760/ENV/15

takto:

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

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 30. 12. 2015 (soudu doručené dne 4. 1. 2016) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, č. j. 1158/510/15, 60760/ENV/15 (dále i jako „Druhostupňové rozhodnutí“), kterým bylo potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále i jako „ČIŽP“) sp. zn. ČIŽP/42/IPP/SR03/1408302.003/15/CJP ze dne 27. 7. 2015 (dále i jako „Prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobkyni uložena povinnost převést na zvláštní účet finanční rezervy částku ve výši 617 263,15 Kč za uložený odpad v celkové hmotnosti 17 636,09 tun, ukládaný mezi 1. 1. 2013 a 31. 12. 2013.
2. Dne 23. 6. 2015 zahájila ČIŽP z moci úřední řízení dle § 50 zákona č. 158/2001 Sb., o odpadech (dále i jako „z. o.“) a zároveň stanovila žalobkyni lhůtu 15 dní pro navrhování důkazů, podávání návrhů a uplatnění práv vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Zahájení řízení z moci úřední došlo na základě kontrol provedených ve dnech 3. 6. 2014 a 27. 6. 2014 v provozovně skládky Fedrpuš. S ohledem na to, že nebyly předloženy veškeré podklady vztahující se k odvodu peněžních prostředků vytvářené finanční rezervy, proběhla následně dne 5. 8. 2014 za účasti zástupců žalobkyně v kanceláři ČIŽP OI České Budějovice kontrola dalších předložených dokladů. Poté byla provedena kontrola a byl vyhotoven protokol o kontrolním zjištění, do kterého podala žalobkyně námitky. Následně bylo zahájeno správní řízení. Řízení o správním deliktu bylo vyloučeno k samostatnému řízení. ČIŽP shrnula, že byl použit materiál o váze 3 062,15 tun kategorie „O“ – ostatních katalogových čísel 040209, 170101, 170102, 170103, 170107, 170302, 170504, 170904 a 191302 a o váze 2 722,54 tun katalogové číslo 190503 (kompost nevyhovující jakosti). Žalobkyně nepředložila takovou schválenou projektovou dokumentaci, která by konkrétně povolovala využití konkrétních odpadů, ačkoliv k tomu byla ze strany ČIŽP opakovaně vyzvána. Žádná projektová dokumentace tak neuváděla, že by mohly být uložené odpady konkrétního katalogového čísla využity jako konstrukční prvky skládky. Nadto zákon o odpadech neumožňuje osvobození od povinnosti odvádět peníze na finanční rezervu na rekultivaci ani u odpadů, které provozovatel označuje jako použité k výstavbě konstrukčních prvků skládky (viz § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 z. o.). Žalobkyně však za tento odpad finanční rezervu neodvedla. Dále bylo do skládky navezeno 11 851,4 tun materiálu „Rekosol“ (směs kalů z ČOV – čističek odpadních vod, shrabků z česlí, popeloviny a zeminy). Tento je vyráběn dle normy společnosti REKKA a je certifikován Technickým a zkušebním ústavem stavebním Praha – pobočka Plzeň (TAZUS). Daný materiál (Rekosol – typ A) je certifikován jako biologicky aktivní rekultivační materiál, který je určen pro konstrukci poslední svrchní biologicky oživitelné vrstvy, která je ozeleněna zatravněním, výsadbou stromů a keřů nebo zalesněním. Žalobkyně však tento materiál ukládala do aktivní skládky, tzn. do její první fáze, kde ho používala například k překrývání vrstev. Nejednalo se tak o použití materiálu dle jeho certifikace a ČIŽP daný materiál kvalifikovala jako odpad. První fáze skládky je totiž ve smyslu § 4 odst. 1 písm. j) z. o. určena k odstraňování odpadů, výjimkou je pouze využití odpadů k technickému zabezpečení

skládky (ale i zde je potřeba odvádět prostředky do finanční rezervy na rekultivaci). Jelikož žalobkyně ukládala na skládku Rekosol v rozporu s jeho certifikací, pak se jednalo o odpad [viz kapitola 2 písm. c) a d) přílohy č. 6 vyhl. č. 341/2008 Sb.]. Proto bylo zahájeno správní řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) z. o. S ohledem na § 36 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále i jako „s. ř.“) a § 39 s. ř. byla žalobkyni stanovena lhůta pro navrhnutí důkazů, podání návrhů či uplatnění práva seznámit se s důkazy.

3. Žalobkyně se v rámci řízení vyjádřila (dále i jako „Vyjádření“) tak, že uvedla, že daný materiál využívá k vytváření konstrukčních prvků skládky. Těmi jsou zejména obvodové valy, obslužné komunikace a další prvky zajišťující stabilitu navrhovaného tělesa a umožňující pohyb mechanismů po něm. Tyto konstrukční prvky lze konstruovat z tradičních stavebních materiálů jako je zemina, suť, kamení apod. Takový postup však dle žalobkyně není příznivý pro životní prostředí, neboť by docházelo ke zbytečnému čerpání přírodních zdrojů, aniž by docházelo k plnění účelu skládky – naložení s odpady. Žalobkyně odkázala na § 4 písm. q) odst. 1 z. o., uvedla, že odpad slouží užitečnému účelu spočívající v tom, že namísto stavebního materiálu je používán na konstrukční prvky odpad, což je zcela v souladu s bodem D3 integrovaného povolení – šetření přírodních zdrojů. Nedochází tak k odstranění odpadu uložením a nevztahuje se tak na ně povinnost odvodu poplatku za uložení odpadu na skládku dle § 45 z. o. ani povinnost vytvářet finanční rezervu dle § 51 odst. 4 z. o. Využívání odpadů na konstrukční prvky odpovídá již zmíněnému účelu bodu D3 integrovaného povolení – povinnosti šetřit přírodní zdroje, aniž by tato skutečnost musela být uvedena v projektové dokumentaci, na jejíž absenci poukazuje nadepsaný správní orgán. Projektová dokumentace totiž nemusí výslovně uvádět odpad jako materiál užitý k výstavbě konstrukčního prvku skládky, jde o vlastnosti takového materiálu, které jsou rozhodující. Předmětné odpady využitě provozovatelem na konstrukční prvky skládky jsou typově odpady, jejichž podstata a vlastnosti jsou shodné se stavebním materiálem (z hlediska výstavby není rozdíl mezi např. zeminou vytěženou za účelem stavby a zeminou, která má s ohledem na důvod jejího odtěžení, například při stavbě jiné budovy, charakter odpadu). Projektová dokumentace tak nemusí výslovně uvádět možnost využití odpadu jako stavebního materiálu, neboť se to podává z logiky věci. Není důležitý původ materiálu ale jeho vlastnosti ze stavebního (konstrukčního) hlediska. Danou věc předpokládá i integrované povolení (dále i jako „IP“) v bodě L.4.8., které uvádí, že upravený odpad bude použit na konstrukční prvky v zařízení (slovo použít je synonymem slovy využít). S ohledem na zmiňovaný bod D3 integrovaného povolení má tak žalobkyně za to, že integrované povolení výslovně povoluje použití odpadu na konstrukční prvky skládky. Toto využití je blíže uvedeno i v bodu B.5.3 integrovaného provozního řádu (dále i jako „IPŘ“), který od vydání IP a schválení IPŘ nedoznal změn. Udělení souhlasu k určité činnosti není formalizováno, zákon totiž nepředepisuje konkrétní formulaci, rozhodný je obsah výroku správního orgánu a tím je stanovení podmínek v IP a

schválení IPŘ. Podmínka L.4.8 i IPŘ využívání odpadů na konstrukční prvky výslovně povolují. Není možné, aby některá ustanovení IP či IPŘ měly větší sílu než jiná a žalobkyně jako právní laik toto musela dovozovat. To je v rozporu s principy dobré správy. Jakýkoliv rozpor podmínek (ustanovení) správního aktu je potřeba klást za vinu tomu, kdo jej vydal a zároveň je třeba brát ohled na zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře (viz § 2 odst. 3 s. ř.). Správnost výkladu IP potvrdily i dosavadní opakované kontroly v předmětném zařízení, které nikdy jeho postup při využívání odpadů na výstavbu konstrukčních prvků nezpochybnilly. Zařazení daného odpadu do kategorie N1 bylo provedeno z toho důvodu, že daná kategorie odpadu přišla žalobkyni jako nejvhodnější s ohledem na charakteristiku odpadu. To však nemění způsob využití daného odpadu, který byl použit na konstrukční prvky skládky, a tak nepodléhá režimu odpadů ukládaných na skládku, a tedy ani povinnosti vytvářet rezervu na rekultivaci dle § 49 a násl. z. o. Podle § 51 odst. 4 z. o. je příspěvek na rekultivační rezervu odváděn z každé tuny odpadu uložené na skládku. Uložení na skládku je přitom jeden ze způsobů odstranění odpadů vyjmenovaných v příloze č. 4 z. o. (kód nakládání D1). V tomto ohledu tedy nelze přijmout názor ČIŽP o tom, že zákon o odpadech neuvádí možnost osvobození odpadů využívaných při výstavbě konstrukčních prvků skládky od poplatku za uložení odpadu na skládku a povinnosti odvádět příspěvek na rekultivační rezervu. Zákon o odpadech tyto povinnosti vztahuje pouze ke konkrétnímu způsobu odstraňování odpadů, a to k jejich ukládání na skládku (kód D1). Je-li s odpady nakládáno jinak, jsou-li jako například zde využívány, povinnost dle § 51 odst. 4 z. o. se k nim neváže. Co se pak týče materiálu Rekosol, uvedla žalobkyně, že správní řízení bylo zahájeno opožděně, jelikož podle § 67 z. o. lze zahájit řízení o uložení pokuty nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti správní úřad dozvěděl. O ukládání Rekosolu se příslušný správní orgán dozvěděl v okamžiku podání hlášení o produkci nakládání s odpady za rok 2013 a hlášení stavu finanční rezervy na rekultivaci, resp. v okamžiku podání zprávy o plnění podmínek IP za rok 2013, přičemž obě dvě podání byla učiněna v řádném termínu. Hlášení jsou podávána prostřednictvím systému ISPOP, do kterého má přístup i nadepsaný orgán. Lhůta 1 roku pro zahájení řízení ohledně tohoto skutku (neodvádění příspěvku na rekultivační rezervu s nakládání s materiálem Rekosol v roce 2013) tak již uplynula. Postup ČIŽP je navíc v rozporu se zásadou legitimního očekávání, neboť o užívání materiálu Rekosol v rámci skládky Fedrpuš již rozhodoval Krajský úřad Jihočeského kraje, který v rámci řízení se sp. zn. KUJCK 46678/2105/OZZL uvedl, že materiál Rekosol není odpadem a proto jim nemůže být ani z pohledu povinnosti odvádět příspěvek na rekultivační rezervu. Dochází k dezinterpretaci pojmu „technologický materiál na zajištění skládky“ (dále i jako „TZS“), který je vykládán tak, že vše co pod něj spadá je automaticky odpadem, což je v rozporu s § 45 odst. 3 z. o. TZS totiž může být i nezávadný materiál. Správná interpretace daného pojmu je však klíčová. Přímě IP uvádí v bodu C.11 „*vrstvě odpadu/materiálu k TZS (...) nebo Rekosolu o mocnosti 15 cm*“, stejně tak tomu je v bodu

B.16 či C.9. IP. Poslední zmíněný bod IP přímo mluví v souvislosti s překrýváním o biologicky aktivním materiálu jako je: průmyslový kompost, zemina, Rekosol a dále dřevní odpady. Jsou směřovány dvě životní fáze výrobku Rekosol. Ten vzniká z odpadu, kdy však jeho zpracováním se z něj stává certifikovaný výrobek. Pokud je výrobek možné použít na vrchní povrch skládky, pak je jisté, že není škodlivý pro životní prostředí a je i materiálem, ze kterého se může dělat TZS, což je i v souladu s bodem B.4.2.2. IPŘ. Užití Rekosolu tak nemá charakter uložení odpadu na skládku a jeho využití je v souladu s jeho účelovým určením, IP, IPŘ a Krajským úřadem Jihočeského kraje.

4. Následně bylo vydáno rozhodnutí (Prvostupňové rozhodnutí), kterým uložila ČIŽP žalobkyni povinnost odvést za 17 636,09 tun odpadu částku ve výši 617 263,15 Kč na účet pro ukládání peněžních prostředků k vytváření finanční rezervy (na rekultivaci, viz § 51 odst. 4 z. o.) a rovněž uložil žalobkyni zaplatit částku ve výši 1 000 Kč na nákladech řízení dle § 79 odst. 5 s. ř. a § 6 odst. 1 vyhl. č. 520/2005 Sb. V odůvodnění rozhodnutí ČIŽP shrnula dosavadní průběh řízení [kontroly dne 3. 6. 2014 a 27. 6. 2014 na provozovně skládky Fedrpuš; kontrola dne 5. 8. 2014 za přítomnosti zástupců žalobkyně; sepsání a podepsání protokolu o kontrolním zjištění dne 26. 8. 2014; námitky ze strany žalobkyně ze dne 10. 9. 2014 (doručené ČIŽP ten samý den); zahájení správního řízení ve věcech správních deliktů dopisem ze dne 9. 10. 2014; stanovení lhůty k vyjádření se žalobkyně k zahájenému správnímu řízení dopisem ze dne 10. 9. 2014; námitky žalobkyně uvedené v dopise ze dne 23. 10. 2014 (doručen ČIŽP 24. 10. 2014); vydání usnesení o vyloučení řízení ve věci správního deliktu podle § 66 odst. 5 z. o.]. Přípisem vydaným dne 23. 6. 2015 pod č.j. ČIŽP/42/IP/PP/SR03/1408302.001/15/CJP (vyzvednutým z datové schránky týž den) oznámila ČIŽP žalobkyni zahájení správního řízení ve věci uložení opatření k nápravě spočívajícího v doplacení neodvedených peněžních prostředků finanční rezervy z následujících důvodů. Z kontroly předloženého Hlášení o produkci a nakládání s odpady, podané prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašování povinností (dále jen „ISPOP“) roku 2013 zjištěno, že žalobkyně na skládce Fedrpuš využila jako konstrukční prvek skládky – kód N1 celkem 3 062,15 tun odpadů kategorie O – ostatní (což ČIŽP podrobněji dle kódů odpadu a tonáže rozepsala) a celkem 2 722,54 tun odpadu kategorie č. 190503 (kompost nevyhovující jakosti). Žalobkyně ČIŽP tvrdila, že tyto odpady byly do skládky zahrnuty jako konstrukční prvky. Skládka se však nachází v první fázi provozu [ve smyslu § 4 odst. 1 písm. j) z. o.] ve které je odpad do skládky ukládán za účelem jeho odstranění. Po vyčerpání projektované kapacity skládky bude dle další schválené projektové dokumentace započato s její rekultivací, která probíhá jako druhá fáze provozu skládky. Konkrétní technické provedení skládky jako stavby, zejména k výstavbě použité stavební materiály, jsou vždy přesně specifikovány v příslušné projektové dokumentaci. Ačkoliv k tomu byla žalobkyně vyzvána, pak nikdy nepředložila žádnou projektovou dokumentaci, která by konkrétně povolovala použití odpadů jako náhrady stavebních

materiálů pro výstavbu konstrukčních prvků skládky. Dle názoru ČIŽP tak nelze jako konstrukční prvek skládky odpad využít a v případě výše uvedených odpadů se tak jedná o odpad uložený do skládky. Zákon nikde neuvádí skutečnost, že by bylo možné se zbavit povinnosti odvádět peněžní prostředky na účet finanční rezervy na rekultivaci (dále i jako „FRR“), pro případ, že jsou odpady používány k výstavbě konstrukčních prvků skládky. I přesto nebyla ze strany žalobkyně odvedena patřičná částka na FRR za 5 784,69 tun odpadu ve výši 202 464,15 Kč. Dále bylo dle dokumentu Technická zpráva – Monitoring poklesů a postup zavážení 3. Etapy – stav k 3. 1. 2014 (dále i jako „TZMP“), která je přílohou Zprávy o plnění podmínek zaslané na Krajský úřad – Jihočeský kraj (dále i jako „ZPP“), bylo do skládky Fedrpuš v období od 16. 1. 2013 do 3. 1. 2014 navezeno celkem 49 300 tun. Z výše uvedených dokumentů bylo zjištěno, že v roce 2013 bylo do skládky Fedrpuš přijato a následně uloženo cca 27 855 tun odpadů a pro TZS použito celkem 3 355 tun odpadů. ČIŽP V průběhu kontroly zjistila, že rozdíl proti vykázané hmotnosti celkového příjmu do skládky (49 300 tun, pozn. soudu) je způsoben navezením tzv. „rekultivačního materiálu“, který je vyráběn dle podnikové normy společnosti REKKA v zařízení na využívání biologicky rozložitelných odpadů, které se nachází na části skládky Fedrpuš. V rámci daného zařízení dochází ve smíšení odpadů (kaly z ČOV, shrabky z česlí, popeloviny a zemina) ve vhodném poměru, čímž vznikne smíšením vytvořený výrobek certifikovaný TAZUS pobočkou v Plzni označovaný jako Rekosol (typ A). Jedná se o biologicky aktivní rekultivační materiál, který je určen pro konstrukci poslední vrstvy, která je ozeleněna zatravněním, výsadbou stromů a keřů nebo zalesněním. Žalobkyně ho však používá již nyní v první fázi provozu skládky jako materiál k překrývání vrstev či TZS, to je v rozporu s certifikací daného produktu, a proto je potřeba se na daný počin žalobkyně dívat jako na uložení Rekosolu do skládky (tj. k použití k TZS nebo odstraňování uložením do skládky). První fáze provozu skládky je určena výhradně k ukládání odpadu do skládky (výjimkou je jeho použití pro TZS, které ale nezprošťuje žalobkyni povinnost odvádět finanční prostředky do FRR). Dle přílohy č. 6 k vyhl. č. 341/2008 Sb., o podrobnostech nakládání s rozložitelnými odpady, se výstupy těchto zařízení zařazují podle způsobu jejich využití. Dle kapitoly 2 písm. c) přílohy je jako skupina č. 3 zařazen stabilizovaný bioodpad určený k uložení na skládku. Dle kapitoly 2 písm. d) této přílohy je jako skupina č. 4 zařazen materiálový výstup, který nesplňuje podmínky pro skupiny č. 1, 2 a 3 a jako odpad biologicky nerozložitelný je většinou určen k jeho odstranění. Taktéž fakt, že je předmětný materiálový výstup ze zařízení k využívání bioodpadů (ve smyslu vyhl. č. 341/2008 Sb.) žalobkyní používán v rozporu s certifikací, tedy je ukládán na skládku Fedrpuš, poukazuje na to, že se jedná o odpad. Z dokladu „Výrobní list – dodané odpady (materiály)“ bylo zjištěno, že žalobkyně v roce 2013 navezla na skládku Fedrpuš celkem 11 851,4 tuny Rekosolu a za něj neodvedla peněžní prostředky do FRR ve výši celkem 414 799 Kč (11 851,4 t x 35 Kč). Došlo tak k neodvedení peněžních prostředků na FRR, tedy porušení § 50 odst. 1 a 3 z. o. ČIŽP může opatření a lhůty ke zjednání

nápravy v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. c) z. o. stanovit pouze v případě, že je současně ukládána pokuta za porušení povinností v zákoně o odpadech. Dne 9. 10. 2014 bylo s žalobkyní zahájeno řízení o uložení pokuty, předmět řízení byl následně upřesněn dne 23. 6. 2015 spolu s oznámením o zahájení správního řízení o uložení opatření k nápravě. Současně s tímto rozhodnutím potom ČIŽP vydala rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt dle § 66 odst. 5 z. o. v této věci. Tím byla dodržena podmínka stanovená v § 76 odst. 1 písm. c) z. o. Lhůtu pro splnění opatření k nápravě stanovila ČIŽP na 60 dní. Používání odpadů na konstrukční prvky stavby musí být schváleno ve stavebním řízení a tím pádem musí být uvedeno ve schválené projektové dokumentaci stavby. Ačkoliv IP i IPŘ předpokládají a povolují využívání odpadů na konstrukční prvky, nemůže toto provozovatele skládky zbavit plnění povinností dle § 51 odst. 4 písm. b) z. o. Co se týče Rekosolu, pak způsob jeho zpracování byl odhalen až v rámci zkoumání nesrovnalostí mezi celkovým objemem odpadů uložených na skládku Fedrpuš (viz Hlášení za skládku za rok 2013) a zjištěných z dokumentu Monitoring poklesů a postup zavážení 3. Etapy stav k 3. 1. 2014. Bylo zjištěno, že do zařízení na výrobu Rekosolu je přijímán odpad pod kódem B00 a ihned je týž den vykazován jako zpracovaný pod kódem BD8. K odhalení nakládání s ním došlo až dne 26. 8. 2014 na základě záznamu v Protokolu o kontrolním zjištění. Lhůta (do 1 roku od zjištění) je tedy zachována. V rámci první fáze provozu skládky je použití Rekosolu v rozporu s jeho certifikací a jedná se o ukládání odpadu na skládce a nikoliv jeho použití za účelem třetí fáze – zanesení vrchní části skládky. Tomu, že se jedná o ukládání odpadu, pak nasvědčuje i množství v jakém je Rekosol do skládky ukládán.

5. Žalobkyně v odvolání namítla, že se daném případě nejedná o „uložený“ odpad a jeho odstraňování a neuplatní se tak § 51 odst. 4 z. o. Odkázala na svá předchozí podání. Žalobkyně poukazuje na to, že ČIŽP uvedla, že s ohledem na projektovou dokumentaci, není žalobkyně oprávněna používat na konstrukční prvky skládky odpad, ale na straně 6/8 nahoře ve svém rozhodnutí uvádí, že použití odpadu na konstrukční prvky skládky IP i IPŘ předpokládají. Toto tvrzení je však vnitřně rozporné, neboť na jednu stranu je tvrzeno, že odpad na konstrukční prvky skládky používat lze a na druhou stranu, že nikoliv. Toto tvrzení tak nemůže obstát. ČIŽP nerozlišuje mezi stavebním aspektem skládky, kdy je stavebním úřadem hodnocena toliko „vana“ skládky a ta je povolována. Ukládání odpadu pak souvisí zejména s předpisy životního prostředí, tedy IP a IPŘ. Jedná se tedy o nakládání s odpady v rámci provozu skládky a nikoliv se skládkou ve smyslu „stavby“. Projektová dokumentace nemusí uvádět přesně materiál, ale toliko jeho (konstrukční, pozn. soudu) vlastnosti. Zcela absurdní je závěr, že by se měla povinnost odvádět peněžní prostředky do FRR vztahovat na odpad používaný na konstrukční prvky skládky. Žalobkyně rovněž odmítla „účelovost“ označování odpadu, neboť jeho využití na konstrukční prvky je v souladu s IP. V rámci Rekosolu žalobkyně poukázala na to, že roční lhůta se uplatní pouze v rámci řízení o správním deliktu a nikoliv v rámci řízení

o nápravných opatřeních. Nicméně ani v rámci řízení o správním deliktu není možné vázat počátek běhu lhůty na provedení křížové kontroly. V tomto ohledu odkázala žalobkyně na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále i jako „NSS“) sp. zn. 1 As 64/2011, 2 As 12/2011. Lhůta tak začala běžet od okamžiku, kdy žalobkyně vložila do systému ISPOP poslední z potřebných dokumentů obsahující rozhodné informace (Hlášení a Zpráva o plnění podmínek IP). Oba doklady byly o systému ISPOP vloženy v zákonném termínu a do okamžiku rozšíření předmětu správního řízení oznámením ze dne 23. 6. 2015 uplynulo více než rok. Správní orgány jsou, dle názoru žalobkyně, povinny postupovat ve vzájemné součinnosti a proto je ČIŽP vázána rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje, neboť rozhodnutí jednoho správního orgánu vzbuzuje legitimní očekávání, že ho jiný správní orgán nezpochybní. Prvostupňové rozhodnutí je i věcně nesprávné, když charakterizuje RekosoL jako odpad. V režimu § 3 odst. 6 z. o. je stanoveno, že zdrojové odpady v procesu výroby přestávají být odpady a stávají se výrobkem. Použití RekosoLu k jinému účelu je logickým důsledkem jeho všestranné použitelnosti a existence poptávky po něm (viz § 3 odst. 6 z. o.). Půžitelnost RekosoLu na svrchní vrstvě skládky implikuje jeho použitelnost i pro jiné účely. Výrobek se jen tím, že je použit na skládce odpadů, nestává odpadem. RekosoLu se žalobkyně nezbavuje, ale používá ho pro účel, pro který je RekosoL vhodný. IP předpokládá použití RekosoLu na dané účely, což ČIŽP zcela opominula a nevypořádala se tak s těmito námitkami. Smyslem IP je posouzení všech vlivů daného zařízení na životní prostředí. Zákon o integrované prevenci umožňuje, aby podmínka provozu v IP byla přísnější, ale i mírnější než podmínka uvedená v zákoně. IP je individuálním normativním právním aktem, který je výsledkem posouzení konkrétního zařízení a dopadů jeho provozu na životní prostředí příslušným správním orgánem. Na tom, že IP výslovně povoluje nasazení výrobku RekosoL jako materiálu na TZS by nic nezměnilo ani to, že by obsah IP případně odporoval zákonným ustanovením. Provozovatelé zařízení mají právo se spolehnout na to, že IP obsahuje platné podmínky provozu zařízení. Toto právo je právem nabytým v dobré víře (viz § 2 odst. 3 s. ř.), které musí správní orgány při své činnosti chránit. Dle IP žalobkyně několik let již postupuje a nikdy nebyl její postup správními orgány zpochybňován. Až nyní je její postup dle IP zpochybňován ČIŽP.

6. Žalovaný následně Druhostupňovým rozhodnutím odvolání žalobkyně podané proti Prvostupňovému rozhodnutí zamítl a Prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný zhodnotil průběh řízení před ČIŽP, shodně s ní pak konstatoval, že postup žalobkyně měl charakter uložení odpadu, ze kterého je žalobkyně povinna odvést prostředky do FRR. Argumentaci ČIŽP uvedenou v Prvostupňovém rozhodnutí shledal žalovaný souladnou se zákonem.
7. Žalobkyně následně podala k soudu žalobu dle § 65 s. ř. s., v níž se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného. Žalobkyně věcnou nesprávnost a v důsledku toho i nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Rovněž namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro neurčitost, protože jeho odůvodnění je vnitřně rozporné. Žalobkyně

v rámci dané žaloby uvádí tvrzení, která uváděla již dříve ve svých podáních v řízení před správními orgány (i na ně výslovně v textu žaloby odkazuje). Jedná se tedy především o tato tvrzení:

- a. Za odpad použitý na výstavbu konstrukčních prvků zákon neukládá povinnost odvádět prostředky do FRR (viz § 51 odst. 4 z. o.). Pro odvody do FRR se musí jednat o odpad „uložený“ na skládce, který je takto odstraňován ve smyslu evidenčního kódu D1 (viz § 45 z. o.). Žalobkyně však odpad „využívá“ na konstrukční prvky skládky. Daná činnost je legitimní z pohledu IP.
- b. Není přiléhavá argumentace žalovaného skrze § 4 odst. 1 písm. k) z. o., kdy předpokládá využívání odpadů či jiných materiálů teprve ve druhé fázi provozu skládky s tím, že v době kontroly byla žalobkyně provozovatelem skládky v první fázi. Zákon dle žalobkyně nevylučuje, aby provozovatel skládky mohl při provozování skládky využívat odpady již v rámci první fáze provozu skládky. To vyplývá i z preference ekologičtějších způsobů nakládání s odpady.
- c. IP je specifickým rozhodnutím, které posuzuje vliv provozu skládky na životní prostředí komplexně a má přednost před zákonem. Zároveň je spojeno s legitimním očekáváním ze strany jeho držitele. Pokud IP umožňuje využívání odpadů už v první fázi skládky, pak nemůže žalovaný tvrdit, že použití odpadů na konstrukční prvky skládky není možné. V souvislosti s tím nemůže vzniknout povinnost odvádět prostředky do FRR a nemůže být vydáno opatření k nápravě.
- d. Používání Rekosolu v rozporu s jeho certifikací z něj nedělá odpad, ale jedná se stále o výrobek dle § 3 odst. 6 z. o. Jeho použití je výslovně povoleno IP. Žalobkyně byla oprávněna ho použít již v rámci první fáze skládky a povinnost k odvodu do FRR nevznikla.
- e. Prostředky na účtu FRR jsou již nyní v dostatečné výši pro provedení rekultivace skládky po jejím uzavření a následné péči. S ohledem na situaci žalobkyně na trhu nelze tvrdit, že by nebyla s to dostat svým závazkům v rámci rekultivace skládky. Žalobkyně provádí vnitřní audity a parametry na rezervu na rekultivaci má vnitřně nastaveny přísněji než zákon o odpadech.
- f. Byla narušena legitimní očekávání, kdy v rozhodnutí jednoho správního orgánu byl zastáván opačný názor než v rozhodnutí jiného správního orgánu.
- g. Příslušné správní řízení předcházející vydání rozhodnutí je vázáno na související rozhodnutí žalovaného o správním deliktu, které žalobkyně považuje rovněž za věcně nesprávné a nezákonné, přičemž příslušné

správní řízení předcházející vydání jakéhokoliv rozhodnutí o správním deliktu bylo zatíženo procesními vadami. Již z toho důvodu nemůže obstát ani žalobou napadené rozhodnutí.

Žalobkyně tak navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a přiznal jí náklady řízení.

8. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, odkázal přitom na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
9. Při jednání dne 25. 3. 2019 žalobkyně zopakovala dosavadní argumentaci [žalobkyně (jakožto provozovatel skládky) jednala v dobré víře v souladu s IP, IPŘ a zákonem o odpadech, nemůže tak být penalizována za postup v souladu se zákonem a rozhodnutím krajského úřadu (IP); § 4 z. o. nevylučuje, aby odpady byly využívány i v rámci první fáze provozu skládky; § 51 odst. 4 o. z. nelze vykládat extenzivně v tom ohledu, že by bylo potřeba odvádět prostředky do FRR i za výrobky využitě na skládce; zákon o odpadech neuvádí, že by měly být prostředky do FRR odváděny i za odpady využitě na konstrukční prvky skládky; dle § 3 odst. 6 z. o. by mělo být použití Rekosolu jako výrobku povoleno bez ohledu na to, v jaké fázi se zrovna skládka nachází, a to i s ohledem na to, že je jeho použití schváleno skrze IP]. Žalobkyně uvedla, že Rekosol je sloučeninou kalu z čističek odpadních vod, zeminy a popelovin, kdy poměr těchto složek může být různý (od 5% do 70%). Rekosol je používán s ohledem na to, že je vhodný na použití v rámci překryvů jakožto vrstva, na kterou jsou kladeny překrývací folie. Je potřeba, aby daná vrstva, na kterou se pokládá folie, měla určitou zrnitost, kdy v případě vyšší zrnitosti vrstvy (výskytu kamínků nebo kamenů) by mohlo dojít k protržení folie. Dále žalobkyně uvedla v souvislosti s § 4 odst. 1 z. o., že používání odpadů na konstrukční prvky skládky není odstraňováním odpadu dle zákona o odpadech. V rámci § 49 a § 51 odst. 4 z. o., kde se hovoří o odpadu o uložení, odpad použitý na konstrukční prvky skládky do definice těchto ustanovení zákona nespadá a nevyplývá tak z těchto ustanovení povinnost odvádět prostředky do FRR. Žalovaný uvedl, že IP neřeší vůbec FRR, v IP je pouze uvedeno, co přesně může provozovatel na skládku dávat, a to s ohledem na škodlivost daného odpadu (jeho složení) a jeho působení na životní prostředí. FRR řeší pouze zákon o odpadech. První fáze provozu skládky slouží k ukládání odpadu. Rekosol byl sice vyroben v souladu s jeho certifikací, ale následně nebyl použit v rámci své certifikace (účelu použití), ale byl uložen do skládky v její první fázi jako odpad. FRR se ukládá na vázaný účet pro budoucí rekultivaci. Rekosol nesplňuje definici výrobku z odpadů dle § 3 odst. 6 z. o., jelikož není používán pro konkrétní účel. Na to žalobkyně odpověděla, že Rekosol byl nabízen společností REKKA se sídlem v Českých Budějovicích. Žalobce prokázal splnění podmínek dle § 3 odst. 6 z. o., Rekosol nesplňuje definiční znaky dle § 3 odst. 2 z. o. Žalovaný uvádí, že Rekosol je schválen k využití pro fázi rekultivace, to je však až druhá fáze provozu skládky, která má i své vlastní IP. To, že může (dle IP) žalobkyně používat odpady i na TZS nebo konstrukční

prvky skládky je přínosné jak pro životní prostředí, tak i pro žalobkyni. Ta by totiž za nákup písku a šterku pro budování konstrukčních prvků skládky musela zaplatit. Pokud však žalobkyně použije na TZS či konstrukční prvky skládky odpad, pak za něj nemusí platit, dokonce za něj ona sama dostane zapláceno (i když musí odvést prostředky do FRR), takže na tom v dané situaci vydělá. Rekosol je výrobek z odpadu, nejedná se tak o běžný výrobek, ale výrobek, který se stává výrobkem až při splnění § 3 odst. 6 z. o. Pokud nejsou všechny podmínky dle § 3 odst. 6 z. o. splněny, pak se jedná o odpad. Ten byl uložen do skládky a podléhá tak odvodům prostředků do FRR, což je „poplatek“ na vyrovnaní zátěže odpadu vůči životnímu prostředí. Žalobkyně na to odpověděla, že výrobek Rekosol je vyráběn z kalů z čističek odpadních vod - odpadu, ale také ze zeminy a popelovin, což nejsou odpady. To vše se smíchá a vytvoří finální produkt. Žalovaný dodává, že Rekosol je v rámci skládky Fedrpuš vyráběn dle certifikace uvnitř areálu skládky. Postup jeho výroby je v pořádku, i jeho použití v souladu s IP (to ale nemá vliv na povinnost odvodu prostředků do FRR). Žalobkyně dále poukázala na to, že v řízeních, která souvisí s tímto, byla již podána kasační stížnost.

10. Soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal (přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu – viz § 75 odst. 1 s. ř. s., napadené rozhodnutí v mantinelech žalobních bodů, nezjistil přitom žádnou vadu, ke které by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
11. Soud rovněž konstatuje provázanost daného řízení s řízením týkající se daného (tvrzeného) porušení zákona [viz § 76 odst. 1 písm. c) z. o.]. V řízení o správním deliktu byla žalobkyni uložena pokuta za porušení zákona (viz řízení vedené u podepsaného soudu pod sp. zn. 11 A 1/2016), správní orgány přitom v řízení o správním deliktu i v řízení nyní soudem posuzovaném vycházely co do podstaty věci ze shodného skutkového stavu. Na obsah rozsudku ve věci sp. zn. 11 A 1/2016 lze v rámci argumentace soudu odkázat, přitom soud ze skutkového stavu popsaného v uvedeném rozsudku také vycházel.
12. Dle § 4 odst. 1 písm. i) z. o. se skládkou rozumí *„zařízení zřízené v souladu se zvláštním právním předpisem a provozované ve třech na sebe bezprostředně navazujících fázích provozu, včetně zařízení provozovaného původcem odpadů za účelem odstraňování vlastních odpadů a zařízení určeného pro skladování odpadů s výjimkou skladování odpadů podle písmene h)“*.
13. Dle § 4 odst. 1 písm. j) z. o. se první fází provozu skládky rozumí *„provozování zařízení podle písmene i) k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu“*.
14. Dle § 4 odst. 1 písm. k) z. o. se druhou fází provozu skládky rozumí *„provozování zařízení podle písmene i) k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky“*.

15. Dle § 45 odst. 1 z. o. za ukládání odpadů na skládky je původce povinen platit poplatek.
16. Dle § 46 odst. 3 z. o. poplatek je v rozsahu stanoveném tímto zákonem příjmem obce, na jejímž katastrálním území je skládka umístěna, a Státního fondu životního prostředí České republiky.
17. Dle § 49 odst. 1 z. o. je provozovatel skládky povinen zřídit ode dne účinnosti tohoto zákona zvláštní vázaný účet pro účely ukládání peněžních prostředků k vytváření finanční rezervy. Pro každou skládku, na kterou je vydáno samostatné rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, musí být zřízen samostatný zvláštní vázaný účet.
18. Dle § 49 odst. 2 z. o. se tvorba finanční rezervy zahrnuje do nákladů provozovatele skládky a tvorba této rezervy je výdajem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Úroky z peněžních prostředků finanční rezervy jsou její součástí.
19. Dle § 49 odst. 3 z. o. se peněžní prostředky této rezervy ukládají na zvláštní účet v bance. Prostředky finanční rezervy nemohou být předmětem nařízení a provedení výkonu rozhodnutí, ani zahrnuty do majetkové podstaty provozovatele skládky, majitele skládky nebo jejich právních nástupců.
20. Dle § 50 odst. 1 z. o. provozovatel skládky je povinen zřídit ode dne účinnosti tohoto zákona zvláštní vázaný účet pro účely ukládání peněžních prostředků k vytváření finanční rezervy. Pro každou skládku, na kterou je vydáno samostatné rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, musí být zřízen samostatný zvláštní vázaný účet.
21. Dle § 50 odst. 3 z. o. peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy převádí provozovatel skládky na zvláštní vázaný účet zřízený podle odstavce 1 vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce.
22. Dle § 51 odst. 4 písm. a) a b) z. o. činí výše finanční rezervy 100 Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného odpadu nebo odpadu uvedeného ve skupině 20 Katalogu odpadů, s výjimkou odpadu azbestu.
Výše finanční rezervy činí 35 Kč za 1 tunu uloženého ostatního odpadu a odpadu azbestu, odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky a odpadu azbestu.
23. K žalobním bodům pod písmeny a. a b. (viz k dále uváděným žalobním bodům odst. 7 tohoto rozhodnutí) ohledně tvrzeného vynětí odpadu použitého na konstrukční prvky z povinnosti odvádění prostředků do FRR: V rámci odpovědi na tuto otázku je potřeba zaměřit se na charakter fáze provozu skládky. Dle dikce zákona o odpadech se první fází provozu skládky rozumí provozování skládky k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu. Ve druhé fázi provozu skládky je pak možné odpady případně také využívat při uzavírání a rekultivaci skládky. Finanční rezerva na rekultivaci (FRR) se pak v návaznosti na ustanovení § 51 odst. 4 z. o. platí v návaznosti na množství uloženého odpadu. Soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že

povinnost k odvodu finanční rezervy se týká všech odpadů aplikovaných na skládce v první fázi jejího provozu, tedy i těch, které tvoří technologické zabezpečení skládky či konstrukční prvky skládky. V zákonu o odpadech není nikde stanovena možnost osvobození odpadů ukládaných do skládky v první fázi jejího provozu od odvodu prostředků do FRR ve smyslu § 49 odst. 1 z. o.. Zákon tedy nepřipouští osvobození od povinnosti odvodu rekultivační rezervy ani u těch odpadů, které provozovatel označuje jako prostředky použité k výstavbě konstrukčních prvků skládky nebo tvořící TZS. Odpady, s vhodnými vlastnostmi, lze samozřejmě nasadit při provozu skládky již v její první fázi, nicméně i zde vyvstává povinnost odvést za ně finanční prostředky do FRR. Je nutno zdůraznit, že ačkoliv tyto odpady plní v rámci skládky ještě další funkci, byly ve skládce uloženy v rámci její první fáze.

24. Argumentace žalobkyně, že aplikace odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a TZS již v první fázi provozu skládky není zakázána zákonem, a je v souladu s IP, není v tomto kontextu případná. Žalobkyně má samozřejmě pravdu v tom, že tento postup není nikterak protizákonný – napadené rozhodnutí však žalobkyni aplikaci odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v první fázi jejího provozu nezakazuje a ani v nejmenším nehovoří o tom, že by žalobkyně takto postupovat nesměla, nebo že by tímto postupem porušila zákon. Problém je toliko v tom, že i za takto aplikované odpady, k jejichž uložení došlo v první fázi provozu skládky, je žalobkyně povinna odvést rekultivační rezervu podle § 49 odst. 1 z. o. Není pochyb o tom, že inkriminované množství odpadu pod kódem N1 bylo žalobkyní nasazeno v první fázi provozu skládky, a že aplikací těchto odpadů nedošlo k porušení zákona. Žalobkyně však měla za tyto odpady odvést prostředky do FRR. Pokud pak byly odpady uvedeným způsobem aplikované v první fázi provozu skládky, jedná se o jejich odstranění uložením, nikoliv o jejich využití, které připouští až druhá fáze provozu skládky, a to bez ohledu na to, že provozovatel skládky některé odpady ukládané do skládky v první fázi jejího provozu označuje za konstrukční prvky či prvky TZS. Podpůrně lze zmínit i právní názor Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice v rozsudku ze dne 4. 5. 2015, č. j. 52 A 17/2015 – 101 (dostupné na portálu www.nssoud.cz), kde je uvedeno, že *„Pokud jsou v 1. fázi provozu skládky k technickému zabezpečení skládky použity odpady nad rámec obecně závaznými právními předpisy stanoveného množství (§ 45 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech), musí být zpoplatněny, nelze je považovat za využití ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) téhož zákona. Využívání odpadů, kdy odpady slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu [§ 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech], připouští až 2. fáze provozu skládky (uzavírání a rekultivace skládky). Výše uvedené platí bez ohledu na to, že jsou některé odpady ukládané na skládku v rámci 1. fáze jejího provozu označovány provozovatelem skládky v provozním řádu jako tzv. konstrukční prvky.“* Je tedy potřeba důsledně rozlišovat mezi fázemi skládky, kdy v rámci první fáze je nutno klást důraz na její význam, a to ukládání odpadů. Až v pozdějších fázích skládky je možné „využívat“ odpad na stavebně konstrukční prvky v tom smyslu, že za ně nemusí

žalobkyně odvádět prostředky do FRR.

25. Dále lze poukázat i na smysl a účel FRR. Z Důvodové zprávy k zákonu o odpadech vyplývá, že „*Cílem finanční rezervy pro rekultivaci a asanaci skládek je získání a soustředění finančních prostředků v průběhu provozu skládky na zabezpečení její rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky.*“ Je tak patrné, že finanční rezerva na rekultivaci pokrývá zejména náklady, které budou vynaloženy na skládku v tom smyslu, že je zapotřebí skrze ni vyrovnat negativní vlivy odpadu na životní prostředí způsobené jeho uložením (odstraněním) do krajiny. Životní prostředí jsou způsobilé negativně ovlivnit i odpady, které jsou použity jako TZS (nebo jako konstrukční prvky skládky). I odpady použité na TZS či konstrukční prvky skládky budou v krajině uloženy delší dobu a mohou tak v dlouhodobém horizontu ovlivňovat životní prostředí. S ohledem na tento fakt jsou výše uvedené závěry odůvodněné i z logického hlediska. Během první fáze dochází k masivní kumulaci odpadu v krajině, kdy tento odpad může mít (a zpravidla má) negativní vliv na životní prostředí a proto je vyloučení osvobození od odvodu prostředků do FRR i pro odpad použitý jako TZS či na konstrukční prvky skládky v rámci první fáze provozu skládky logicky odůvodněno.
26. Daný závěr lze učinit i s ohledem na Rekosol. Ten se dá používat jako výrobek, ale pouze v rámci svého účelu (k žalobnímu bodu d. v odstavci 7 tohoto rozhodnutí). Jinak se z jeho povahy (složení) jedná v podstatě o látku podobnou kompostu [viz bod B.4.2 IPŘ a viz kapitola 2 písm. c) a d) přílohy č. 6 vyhl. č. 341/2008 Sb.], což je biologický odpad [srov. § 3 odst. 1 a 2 z. o. a kapitola 2 písm. c) a d) přílohy č. 6 vyhl. č. 341/2008 Sb.]. Lze obecně říci, že vše co je ukládáno na skládku bez toho, že by daná věc byla používána v souladu se svým účelem, je odpadem (jedná se o movité věci, které byly předány provozovateli skládky za účelem jejich odstranění uložením do skládky, viz § 3 odst. 1 a 2 z. o.). V rámci kamení, stěrku a písku – tedy stavebních materiálů nelze říci, že by při jejich použití na skládce nebyl naplněn jejich účel použití. Je tomu právě naopak, jelikož v daném případě plní stavební materiál svůj účel, neboť je využíván na stavbu konstrukce skládky (stavební materiály tak slouží v daném případě ke stavebním účelům). Navíc dané materiály nevstupují na skládku tak, že by byly předány provozovateli skládky k odstranění, ale jsou nakoupeny provozovatelem skládky za účelem jejich použití na konstrukční prvky skládky či TZS, tedy nesplňují definici uvedenou v § 3 odst. 1 a 2 z. o. a nejedná se tak o odpad. Nakoupené stavební materiály jsou tak de facto používány na konstrukci skládky, jakožto určitého typu stavby. O Rekosolu se to však říci nedá, jelikož ten je svou povahou hnojivem. Pokud však hnojivo není použito jako hnojivo, tedy není použito v rámci svého účelu a je uloženo do tělesa skládky v její první fázi, pak se jedná o odpad.
27. Lze poukázat také na to, že Rekosol nelze v daném případě definovat jako výrobek. Rekosol byl vyroben z odpadu, který naplnil definici dle § 3 odst. 1 až 3 z. o. Daný

odpad byl odvezen žalobkyní za účelem jeho odstranění a žalobkyně za tuto službu (velmi pravděpodobně) dostala zaplacen. Následně odpad prošel procesem zpracování spolu s dalšími příměsemi, které odpadem být nemusí, tak aby se z něj stal výrobek, který je určen pro použití jakožto svrchní rekultivační vrstva při uzavírání skládek (tzn. v jejich druhé fázi provozu). RekosoL však nikdy nebyl k danému účelu použit, ale rovnou po své výrobě byl uložen do tělesa skládky v její první fázi jako konstrukční prvek skládky. Nebyla tak splněna podmínka, aby se z něj stal výrobek z odpadu dle § 3 odst. 6 z. o. [konkrétně se jedná o podmínku dle písmene a) daného ustanovení – použití výrobku z odpadů ke konkrétnímu účelu]. RekosoL se tak nikdy výrobkem z odpadu nestal a stále se jednalo o odpad. Smyslem a účelem ustanovení § 3 odst. 6 z. o. je umožnit vytvoření výrobků z odpadů za účelem jejich opětovného uvedení na trh [srov. § 3 odst. 6 písm. b) z. o.] a využití ke stanovenému účelu [srov. § 3 odst. 6 písm. a) z. o.], tedy v podstatě recyklace. To však není případ RekosoLu vytvořeného v rámci skládky Fedrpuš. V daném případě se tak jedná o odpad, který si pouze pro své potřeby (určitá zrnitost a vhodnost jeho použití k překryvům) zpracovala v rámci své skládky sama žalobkyně, a to tak aby daný výrobek měl vlastnosti, které jsou pro ni vhodné (určitá zrnitost atd.). To však nic nemění na tom, že se stále jedná (byť o zpracovaný) odpad. Ten naplňuje i definici bioodpadu definovanou ve výše zmíněné vyhlášce. Je nutno podotknout, že v rámci skládky si mohou provozovatelé odpady různě upravovat, tak aby vlastnosti odpadu odpovídali více jejich potřebám. Pokud však nejsou naplněna kritéria dle § 3 odst. 6 z. o. půjde vždy jen o odpad a nikoliv o výrobek.

28. Na výše uvedeném nic nemění fakt, že je RekosoL používán v rámci skládky v souladu s IP, to totiž povoluje používání určitých odpadů s ohledem na jejich vliv na životní prostředí. Každý opad uložený na skládce, ať už jako TZS či konstrukční prvek skládky, je odpadem, a je za něj potřeba, z důvodu negativního vlivu uloženého odpadu na životní prostředí, odvést prostředky do FRR. Žalobkyně zřejmě směřuje různé instituty vyplývající z právních norem v oblasti odpadů, a proto spatřuje v postupu v souladu s IP výjimku z odvodu prostředků do FRR. Je nutno poukázat na to, že IP je upraveno v zákoně o integrované prevenci a FRR je upravena v zákoně o odpadu. Směšování těchto institutů ze strany žalobkyně má vliv na její chápání daných norem a je založeno na nesprávném úsudku žalobkyně. V případě názoru, že odpad po zpracování se stává výrobkem ve smyslu § 3 odst. 6 z. o., i když je ihned po výrobě uložen do konstrukce skládky v první fázi, by v tomto ohledu mohlo docházet k absurdním situacím, kdy by mohl provozovatel skládky z plastového odpadu udělat např. plastové skleničky (resp. poháry na vodu), a ty hned po výstupu z výroby uložit do konstrukce skládky bez odvedení prostředků do FRR, a to bez jejich jakéhokoliv nabídnutí k prodeji nebo jejich využití k jejich účelu. I takovéto skleničky budou muset projít fází rozkladu a ovlivní tak negativně okolní životní prostředí. Navíc takovéto použití je v rozporu se smyslem a účelem § 3 odst. 6 z. o., který jasně směřuje k podpoře recyklace odpadů, tzn. jejich přetvoření na použitelné výrobky. Lze tak

dovodit, že výrobkem se stává daná věc, pokud je v souladu se svým účelem použití skutečně používána (ať už tak došlo jejím prodejem na trhu či využitím k danému konkrétnímu účelu použití provozovatelem skládky). V případě, kdy je zpracovaný odpad uložen do skládky v rozporu se svým účelem (či obecně v její první fázi, kdy se odpad ukládá a nikoliv využívá, viz výše), pak se jedná stále o odpad. Stejný závěr lze učinit, i kdyby byl produkt nabízen na trhu, ale nebyl prodán a následně by byl uložen do tělesa skládky. Výrobkem se stává zpracovaný odpad, až když je použit ke svému účelu.

29. S ohledem na možný zásah skládky, resp. odpadu v ní uloženého do krajiny (proto rekultivace) či životního prostředí (proto sanace) je nepřiléhavé zdůvodnění, že žalobkyně má v současné době stabilní pozici na trhu a nemá problém s financemi. K zásahu do krajiny nebo životního prostředí může dojít i dlouho poté, co žalobkyně již nebude existovat (k tomu blíže viz § 51 odst. 2 z. o.). Pokud má žalobkyně dostatek prostředků v současné době, pak by jí nemělo činit problém je převést na zvláštní účet FRR (k žalobnímu bodu pod písm. e v odstavci 7 tohoto rozhodnutí). Argumentace žalobkyně je v tomto ohledu nepřiléhavá, neboť účelem zřízení zvláštního účtu pro FRR je právě zajištění prostředků pro rekultivaci a sanaci životního prostředí i pro případy, kdy žalobkyně v budoucnu zanikne.
30. K žalobním námitkám pod bodem f soud v kontextu tohoto žalobního bodu uvádí, že závěr Krajského úřadu pro Jihočeský kraj v oznámení o ukončení a výsledku kontroly č.j. KUJCK 46678/2015/OZZL, na který žalobkyně v žalobě odkazuje, se týká jiné materie, než odvodů částky rekultivační rezervy na vázaný účet podle § 49 odst. 1 z. o. Jak uvedl správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí, jakož i žalovaný v rozhodnutí napadeném, správní úřad v daném případě řešil otázku povinnosti provozovatele skládky k odvodu poplatků za uložení Rekosolu. V daném případě se jednalo ze strany Krajského úřadu o postup dle § 45 odst. 1 z. o. V důvodové zprávě k § 45 až 48 zákona o odpadech se uvádí, že *„Poplatky za uložení odpadů na skládku jsou základním ekonomickým nástrojem ovlivňujícím nežádoucí produkci odpadů. Výše poplatků je závislá na množství ukládaných odpadů a sazbě, která je závislá na kategorii odpadů. Konstrukce výpočtu poplatku se neliší od stávající úpravy, pouze jsou zvýšeny sazby. Ani právní konstrukce vybírání poplatků se neliší od stávající úpravy. Poplatníkem poplatku je původce a vybírá jej provozovatel skládky. Ten též příslušnou část poplatku zasílá na účet příslušné obce nebo Státního fondu životního prostředí.“* Jak vyplývá z důvodové zprávy, tak příjemcem těchto poplatků je zejména daná obec. Poplatky uvedené v § 45 odst. 1 jsou tak odlišné od prostředků odváděných do FRR, neboť FRR je „fondem“ zřízenému kvůli případným zásahům do životního prostředí, zatímco poplatky dle § 45 z. o. jsou obecními poplatky (viz § 46 odst. 3 z. o.) a jejich účel je tak zcela jiný. Nelze tak v daném případě říci, že by docházelo ke střetům mezi pravomocí dvou správních orgánů (v rámci poplatků dle z. o.), které by si vzájemně zasahovaly do pravomocí nebo vydávaly protichůdná rozhodnutí, neboť má každý z nich jiné pole působnosti, jeden poplatky za uložení (zohledňuje zejména zájmy obce a kraje – i

s ohledem na životní prostředí a stavební stránku skládky) a druhý FRR (výlučně zájmy životního prostředí). V oblasti životního prostředí se může zdát, že se pravomoci ČIŽP a krajský úřadů překrývají, ale není tomu tak, neboť oba správní orgány mají přesně vymezené pole působnosti (srov. například § 33 a § 34 zákona o integrované prevenci, § 76 a § 78 z. o., atd.).

31. Povinnosti vytvářet finanční rezervu se žalobkyní namítaný názor Krajského úřadu pro Jihočeský kraj netýká, a není tedy na místě jím argumentovat v této věci a vyvozovat na jeho základě nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Povinnost vytvářet finanční rezervu žalobkyni plyne z ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) z. o., její neplnění je možné sankčně postihnout, a její režim je založen na odlišných principech, než režim placení poplatků ve smyslu § 45 odst. 1 z. o. [srov. § 21 odst. 1 písm. d) z. o.]. Poplatková povinnost v souvislosti s odpady uloženými jako technologický materiál na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky je omezena ustanovením § 45 odst. 3 z. o., avšak povinnost vytvářet finanční rezervu se v návaznosti na ustanovení § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 z. o. se týká všech odpadů ukládaných na skládku v první fázi provozu skládky, tedy i těch, jež tvoří TZS nebo její konstrukční prvky. Na této skutečnosti ničeho nemění ani žalobkyní opakovaně akcentovaný fakt, že nasazování odpadů jako konstrukčních prvků či jejich aplikace na technické zabezpečení skládky je prováděna v souladu s IPŘ a IP (k žalobním námitkám pod bodem c.) i v souladu se zákonem o odpadech. Napadené rozhodnutí však žalobkyni v tomto ohledu nijak neomezuje, ale vytýká jí, že neodvedla prostředky do FRR podle § 49 odst. 1 z.o. Lze shrnout, že ačkoliv žalobkyně není limitována v aplikování odpadů jako konstrukčních prvků či na TZS již v první fázi provozu skládky, je za uložení těchto odpadů povinna vytvářet FRR podle § 49 odst. 1 z.o. Ani tento žalobní bod tudíž soud neshledal důvodným s tím, že argumentace žalobkyně není v tomto kontextu případná.
32. Pro úplnost a přehlednost uvádí soud následující argumentaci, co se týče odpadu použitého na konstrukční prvky skládky či TZS:
 - a. Odpad splnil definici uvedenou v § 3 odst. 1 až 3 z. o., neboť byl předán k odstranění od svého majitele žalobkyni.
 - b. Žalobkyně ho použila na konstrukční prvky či TZS skládky souladu s IP a IPŘ (potažmo i projektovou dokumentací). Tyto předpisy však neřeší odvozy prostředků do FRR, ale toliko stavbu skládky samotnou a použitelnost určitých materiálů na její konstrukci, a to i s ohledem na životní prostředí.
 - c. FRR řeší zákon o odpadech v § 49 a násl. V daném ustanovení není stanovena žádná výjimka, že by se za určitý odpad nemusely do FRR odvádět prostředky (a contrario § 45 a násl. z. o. v případě poplatků obci). S ohledem na účel FRR lze dovodit, že ta je tvořena za účelem

vyrovnání škodlivého vlivu uloženého odpadu na životní prostředí (v rámci jeho rozkladu v budoucnu atd.). I pokud tak byl odpad použit na konstrukční prvky skládky či TZS, tak se stále jedná o odpad uložený, a to s ohledem na § 3 odst. 1 až 3 z. o. a § 4 odst. 1 písm. j) z. o. [v první fázi skládky, kdy je odpad ukládán a není povoleno jeho využívání, viz výslovná dikce zákona a k tomu a srov. výslovná dikce zákona obsažená v § 4 odst. 1 písm. k) z. o.].

- d. Účel ochrany životního prostředí je však stejně naplněn, i když jsou odváděny prostředky do FRR, jelikož pro žalobkyni je výhodnější používat na TZS či konstrukční prvky skládky odpad, neboť za odvoz odpadu a jeho uložení dostane zaplacen o narozdíl od případu, kdy za písek a štěrky musí zaplatit.

33. V případě Rekosolu je argumentace následující:

- a. Rekosol je vyráběn z odpadu, který splnil definici uvedenou v § 3 odst. 1 až 2 z. o., neboť byl předán k odstranění od svého majitele žalobkyni.
- b. Odpad k výrobě Rekosolu byl smíchán s ostatním odpadem, potažmo výrobky. Stal se z něj materiál odpovídající certifikaci (co se týče složení) k užití jako svrchní (rekultivační) vrstvy v případě skládek.
- c. Rekosol byl však namísto prodeje nebo využití v rámci druhé fáze skládky Fedršup uložen do tělesa první skládky. Nebyl tak naplněn účel jeho použití dle certifikace [viz § 3 odst. 1 písm. a) z. o.], tím pádem se z něj nikdy nestal výrobek, ale byl pouze (zpracovaný) odpadem, který byl uložen do tělesa skládky během její první fáze provozu. Pokud byl předtím nabízen k prodeji a následně uložen, pak se opět jedná o odpad, neboť nebyl použit v rámci svého účelu.
- d. Rekosol je tedy odpadem, který splňuje definici bioodpadu uvedenou v kapitole 2 písm. c) či d) přílohy č. 6 vyhl. č. 341/2008 Sb. Dále se uplatní o jeho použití na konstrukční prvky skládky či TZS argumentace uvedená v odstavci výše.

34. K žalobním tvrzením pod bodem g soud uvádí, že rozhodnutí o správním deliktu žalobkyně bylo projednáno a rozhodnuto zdejším soudem pod sp. zn. 11 A 1/2016-81. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného (Ministerstva životního prostředí) byla zamítnuta rozsudkem č. j. 11 A 1/2016-81 ze dne 27. 9. 2018, a argumentaci soudu v tomto rozsudku soud odkazuje. V rámci daného řízení byla řešena i otázka včasnosti zahájení řízení o správním deliktu. Ačkoliv žalovaný uvádí, že v rámci tohoto řízení není rozhodné, zdali bylo řízení o správním deliktu zahájeno či nikoliv, pak soud upozorňuje na ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) z. o., dle kterého ČIŽP ukládá právníkům osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle § 66 odst. 2 až 5 z. o.; současně může stanovit opatření a

lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím. Jelikož bylo řízení o pokutě zahájeno včas, pak je možné samostatným rozhodnutím uložit i opatření pro zjednání nápravy. S ohledem na tento fakt uvádí k tomuto podepsaný soud níže uvedenou argumentaci, z jejíhož pohledu byla lhůta pro zahájení řízení o správním deliktu žalobkyně (viz § 67 odst. 1 z. o.) dodržena.

35. Počátek běhu propadné lhůty nelze vztahovat již ke dni 15. 2. 2014, kdy měla žalobkyně povinnost předložit roční hlášení o produkci a nakládání s odpady za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013, nýbrž až ke dni, kdy byly fakticky provedeny kontroly činnosti žalobkyně ze strany prvoinstančního správního orgánu. Až v tuto dobu mohl prvoinstanční orgán objektivně seznat, že došlo ke „zjištění porušení práva“, až v tuto dobu bylo ve správním spise možné porušení povinností ze strany žalobkyně kvalifikovaně zachytit. Porušení povinností žalobkyně ve smyslu neodvedení částky finanční rezervy bylo možné objektivně vygenerovat až v návaznosti na realizaci kontroly, nikoliv pouze z ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady, které předložila sama žalobkyně. Zjištění, zda byly či nebyly odvedeny částky finanční rezervy, bylo možno objektivně nabýt až po předložení výpisů z předmětných vázaných bankovních účtů ze strany kontrolovaného subjektu, k čemuž mohlo dojít toliko během kontrolního procesu na vyzvání kontrolujícího orgánu. Až v průběhu kontrolní činnosti byl prvoinstanční orgán s to v tomto smyslu odhalit, že došlo k porušení práva a k neodvedení částek finanční rezervy, tedy k tomu, že ze strany žalobkyně byly odváděny finanční prostředky na tvorbu rekultivační rezervy toliko za odpady s kódovým označením D1 a N12, a nikoliv za odpady s kódem N1 a za výrobek Rekosol, které byly v první fázi provozu skládky žalobkyní taktéž uloženy do tělesa skládky. Nelze hovořit o tom, že žalobkyně v rámci evidence odpadů oznámila prvoinstančnímu orgánu takové skutečnosti, z nichž by bylo možno objektivně zjistit možné porušení práva a zanést tuto skutečnost do správního spisu již ke dni 15. 2. 2014. Okamžik „zjištění porušení práva“ lze vázat až na den, kdy došlo k provedení kontrol, což je podle správního spisu nejdříve od dne, kdy ČIŽP zachytila ve správním spise výsledek kontroly a vyjádřila své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona.
36. Ucelený přehled o skutkovém stavu pak vyplynul až pro provedení všech kontrol, zaznamenan je pak v protokolu o kontrolním zjištění ze dne 26. 8. 2014. Pokud byl pak předmět správního řízení upřesněn dne 23. 6. 2015 ve vztahu k ukládání Rekosolu do skládky, stalo se tak v zákonné subjektivní lhůtě plynoucí od 26. 8. 2014, kdy došlo k zachycení uceleného skutkového stavu umožňujícího zahájit správní řízení. Ze samotného ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 mohli pracovníci prvoinstančního orgánu pojmout pouze nepodložené podezření, že by mohla být porušena povinnost plynoucí z § 49 odst. 1 z. o., nemohli však ani v nejmenším objektivně seznat, že došlo k porušení práva a už vůbec nemohli porušení práva kvalifikovaně zanést do správního spisu. V tomto ohledu nelze nezmínit i zásadu presumpce neviny – pokud by prvoinstanční orgán porušení

povinností ze strany žalobkyně neprokázal z relevantních podkladů, ale řídil by se toliko nepodloženými spekulacemi, naprosto bezprecedentně by tuto zásadu prolomil. Ani tento žalobní bod soud tedy neshledal důvodným.

37. Výše uveden závěr je odůvodněn s ohledem na rozhodnutí NSS ze dne 29. 6. 2011, č.j. 1 As 64/2011, kde je k subjektivním lhůtám uvedeno následující *„Zjištění o porušení zákona je vázáno na určitou skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známa, je den, kdy správní orgán zjistil porušení zákona, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.“* Podle § 39 zákona o odpadech byla žalobkyně sice povinna do 15.2. 2014 zaslat hlášení o nakládání s odpadem a jeho množství za rok 2013, ze správního spisu se však bez jakýchkoliv pochyb podává, že správní orgán učinil zjištění o možném porušení zákona při kontrolách dne 3.6. 2014, 27.6. 2014 a 5.8. 2014, řízení o správním deliktu pak bylo zahájeno dne 9.10. 2014, protokol o kontrolním zjištění byl vyhotoven dne 26.8.2014.
38. Dle § 67 odst. 1 z. o. řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.
39. Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, konstatoval, že k otázce výkladu pojmu „dozvědět se o porušení povinnosti“, uvažil následující: *„citované slovní spojení neznamena, že již v tom okamžiku musí být nájisto postaveno, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Průkaz, že povinnost byla porušena, a kdo je za to odpovědný, je vlastním předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne. Den, kdy je tato skutečnost orgánu ochrany přírody oznámena, nebo zjištěna při plnění jeho pracovních úkolů či v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, jež zákon při splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. Jde o vědomost o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní posouzení. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvlášť kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby na druhé straně nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodně. Začátek běhu subjektivní lhůty nemůže být dán samotným vědomím pracovníků státního orgánu o porušení právních předpisů, nemůže být odvislý od zcela právně neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ani od personálního obsazení určitého úřadu ap. Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno „vědomí“ státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy došlo oznámení určitého a věrohodného obsahu, datu kontroly apod., nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním“.*
40. V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011 – 811, pak NSS konstatoval, že *„výkladem pojmu „zjištění porušení zákona“ se zdejší soud zabýval např. v souvislosti s*

vymezením počátku běhu subjektivní lhůty podle § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, který tento počátek spojuje se dnem, kdy orgán dozoru zjistil porušení zákona. V této souvislosti lze zmínit např. rozsudek ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 As 85/2008 – 99 a rozsudek ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 – 98, v nichž zdejší soud dospěl v návaznosti na ustálenou judikaturu správních soudů (například rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 – 56, publikovaný pod č. 329/2004 Sb. NSS), k závěru, že určení počátku běhu jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty se odvíjí od výkladu pojmu „zjistit porušení zákona“, který však neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž stačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem příslušného řízení. Proto zjištění o porušení zákona je vázáno na určitou skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známa, je den, kdy správní orgán zjistil porušení zákona, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 - 98). ... ačkoliv jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona. Pokud by se totiž počátek běhu subjektivní lhůty odvíjel od subjektivních postojů pracovníků příslušného orgánu k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkovému postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých, byl by počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení příslušného správního úřadu apod. (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94). S takovými právně irrelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon veřejné správy nespojuje, neboť by tím popřel nejenom ústavněprávní požadavek právní jistoty, ale i další zásady činnosti správních orgánů (viz zejména ust. § 2 a násl. správního řádu). Shora zmiňované „zjištění porušení zákona“ proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona“.

41. K citovaným judikátům NSS se v nálezu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09, vyjádřil též Ústavní soud, který konstatoval, že z pozice ústavního práva nelze shora uvedenému právnímu názoru ničeho vytknout. Ústavní soud dále zdůraznil, že je vždy třeba zkoumat, kdy poprvé bylo ve správním spisu dostatečným způsobem zachyceno, že došlo ke „zjištění porušení práva“ správním orgánem. Pod pojmem „zjistit porušení povinností“ je tedy nutno rozumět nejenom prostou vědomost správního orgánu, resp.

jeho pracovníků o porušení zákona, ale kvalifikované zachycení „zjištění porušení povinností“ ve správním spisu.

42. Lze rovněž poukázat na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, který ještě za dřívější úpravy zákona o odpadech vyslovil následující právní názory (viz sp. zn. 7 A 147/94) „*Termín "dozvědět se o porušení povinnosti" podle § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo. Zda se delikt stal a kdo se jej dopustil, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet seznání skutečnosti, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení povinnosti došlo. Den, kdy je taková skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl.*“ a (viz sp. zn. 6 a 14/96) „*Dozvědět se o porušení povinnosti" ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, je časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvlášť kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných.*“
43. Jak bylo uvedeno výše, je nepravděpodobné, že by pouze z povinně předkládaných hlášení ze strany žalobkyně mohla ČIŽP učinit dostatečně určité závěry o porušení zákona. V tomto ohledu je, dle názoru soudu, potřeba se ztotožnit se závěrem, že je nezbytné učinit prohlídku na místě, aby bylo postaveno na jisto, jak je s odpady nakládáno a jaké odpady se v daném místě nacházejí a případně danou věc došetřit (co se týče odvodů do FRR – skrze výpisy z účtů atd.). Počítání prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty, uložení opatření k nápravě (atd.) nelze vztahovat k okamžiku podávání pouze zákonných informací, jak uvádí žalobkyně (viz Hlášení o produkci a nakládání s odpady). Pro dostatečné zjištění porušení zákona je potřeba provést prohlídku na místě a danou věc případně dále došetřit (například výpisy z účtu FRR). Z počtu kontrol provedených ČIŽP pak nevyplývá, že by své pravomoci nějak zneužívala, resp. že by jednala za jiným účelem než celou věc řádně prošetřit a vyvodit ze zjištěného skutkového stavu důsledky.
44. Taktéž v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, č. j. 3 A 91/2013-106, je začátek běhu prekluzivní lhůty podle § 67 odst. 1 z. o. vázán na den, kdy ČIŽP provedla kontroly činnosti předmětného subjektu (nutno podotknout, že ve věci, kterou Městský soud v Praze v tomto rozsudku hodnotil, taktéž k promeškání propadné lhůty podle § 67 odst. 1 z. o. nedošlo, jelikož kontroly ČIŽP proběhly ve dnech 5. 12. 2006 a 11. 4. 2007 a správní řízení bylo započato dne 10. 7. 2007 – viz str. 22 odst. 3 citovaného rozsudku). Výše citovanou judikaturu pak lze, dle názoru soudu, aplikovat i na tento konkrétní případ.
45. Výše uvedené porušení zákona ve smyslu neodvedení prostředků do FRR a následného

uložení opatření k nápravě spočívá zejména v nesprávném vyložení zákona o odpadech, zákona o integrované prevenci atd., tedy nesprávným výkladem, resp. pochopením dané oblasti práva žalobkyní. Nemohlo tak dojít k žádnému narušení legitimních očekávání žalobkyně, neboť tato očekávání byla vytvořena na základě chybné interpretace zákona.

46. Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., správní řád soudní, zamítl.
47. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. a contrario. Žalovaný byl ve věci zcela úspěšný, žádné náklady řízení mu však nevznikly, soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: 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 25. března 2019

Mgr. Aleš Sabol
předseda senátu