



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **COLAS CZ, a.s.**, se sídlem Ke Klíčovu 9, Praha 9, IČ: 261 77 005, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 12. 2014, č. j. 1963/560/14, 68853/ENV/14, sp. zn. OH/22/2014,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh řízení před správními orgány

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí, kterými byl shledán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“).

Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále jen „ČIŽP“), obdržela dne 16. 4. 2014 podnět od Správy chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy na navážku velkého množství asfaltových zbytků, které se nacházely uložené uprostřed navážky tvořené zejména zeminou, na pozemku p. č. 1003/2 v k. ú. Polnička.

ČIŽP provedla dne 15. 5. 2014 kontrolu na základě § 80 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) a § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, jejímž předmětem bylo prověřit rozsah ukládání materiálu na výše uvedeném pozemku. ČIŽP při kontrole zjistila, že v obci Polnička k danému datu probíhala na základě stavebního povolení stavba vodovodního díla, přičemž žalobce se na této stavbě podílel zajištěním opravy komunikací a na předmětném pozemku soustřeďoval odpady (asfaltové kry, konstrukční prvky vozovky), které při stavební činnosti vznikly. Protokol z této kontroly obsahuje kontrolní zjištění, že odpady, které byly na předmětném pozemku soustředěny nad rámec podmínek stanovených stavebním povolením po dobu necelého měsíce a posléze byly odvezeny, nelze považovat za zneškodnění odpadů ve smyslu § 26 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny.

Oznámením ze dne 20. 5. 2014 zahájila ČIŽP kontrolu žalobce zaměřenou na plnění povinností při nakládání s odpady, které vznikly žalobci jako původci při provádění oprav komunikací v obci Polnička.

Dne 7. 7. 2014 provedla ČIŽP další kontrolu na předmětném místě. Do protokolu z této kontroly uvedla, že v rámci oprav komunikací po rekonstrukci kanalizační sítě byly odtěženy jejich konstrukční vrstvy, přičemž o tyto materiály projevila zájem obec Polnička pro opravy komunikací v obci. Z tohoto důvodu nebylo na tyto materiály nahlíženo jako na odpad, nýbrž jako na vedlejší produkt stavby. Vybourané materiály byly v množství cca 1 120 t využity do podkladních vrstev opravovaných (blíže specifikovaných) komunikací, takže nemusely být podrobeny analýzám dle přílohy č. 10 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“). Naopak materiál navezený na cestu k vodojemu v délce cca 250 m, šířce cca 2,5 m a průměrné výšce cca 0,15 m byl rozhrnutý na povrchu cesty a nebyl ničím překryt. Na základě uvedených skutečností ČIŽP konstatovala, že materiály použité žalobcem při opravě cesty směrem k vodojemu nemohou být vedlejším produktem dle § 3 odst. 5 zákona o odpadech, neboť v tomto případě se jednalo o využití odpadů na povrchu terénu ve smyslu § 2 písm. j) vyhlášky 294/2005 Sb. pro vyrovnání terénních nerovností a jiné úpravy terénu. Dle závěru kontrolních zjištění tak byly zjištěny skutečnosti, dle nichž nelze než dospět k závěru, že byl porušen § 12 odst. 2 zákona o odpadech.

Příkazem ze dne 1. 8. 2014, č. j. ČIŽP/46/OOH/SRO1/1408555.001/14/HJO, ČIŽP rozhodla, že se žalobce dopustil správního deliktu dle § 66 odst. 4, písm. b) zákona o odpadech porušením povinnosti stanovené v ustanovení § 12 odst. 2 stejného zákona tím, že na jaře roku 2014 nakládal s částí produkovaných odpadů (charakteru šterku, šterkodrti s příměsí zemin a v menší míře i zbytku těchto odpadů stmelovaných asfaltem), které mu vznikly při opravě komunikací v obce Polnička (po výstavbě kanalizace), v zařízení, které k tomu nebylo určeno, konkrétně byly tyto odpady využity k opravě cesty k vodojemu, která se nachází mimo zastavěné území obce Polnička. Odpady byly využity v úseku dlouhém cca 250 m, širokém cca 2,5 m o průměrné výšce navážky cca 0,15 m, jejich množství tedy bylo o něco větší než 100 t. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč.

Proti uvedenému příkazu podal žalobce odpor, přičemž ČIŽP rozhodla rozhodnutím ze dne 4. 9. 2014, č. j. ČIŽP/46/OOH/SRO1/1408555.006/14/HJO, totožně jako v příkazu. V odůvodnění uvedla, že materiály použité žalobcem při opravě cesty směrem k vodojemu nemohou být vedlejším produktem dle § 3 odst. 5 zákona o odpadech, neboť žalobce neprokázal splnění podmínky stanovené pod písm. d) uvedeného ustanovení, když neověřil, že splňují kritéria dle přílohy 10 vyhlášky č. 294/2005 Sb. ČIŽP dále zopakovala závěry

uvedené v protokolech o provedených kontrolách. K námitkám žalobce uvedla, že na uvedených závěrech nemůže nic změnit ani to, že byly dodatečně odebrány vzorky těchto materiálů, které byly podrobeny analýze v ukazatelích dle tabulky č. 10.1 a 10.2 vyhlášky č. 294/2005 Sb. a stanoveným limitům vyhověly, neboť tyto analýzy musí být provedeny před jejím využitím. Pouze tehdy bude učiněno za dost podmínce stanovené v § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech. ČIŽP neshledala důvodné ani námitky vztahující se k výši uložené pokuty. K tomu uvedla, že jako polehčující okolnosti přihlédla ke skutečnosti, že se jednalo o jednorázové využití uvedených odpadů v menším množství a bylo vyloučeno, aby obsahovaly dehet. Žalobce také s ČIŽP celou dobu spolupracoval a alespoň ex post si nechal zpracovat analýzu, zda uložené materiály vyhověly limitům dle tabulky č. 10.1 a 10.2 vyhlášky č. 294/2005 Sb. Míru ohrožení životního prostředí pak ČIŽP hodnotila jako menší.

K odvolání žalobce rozhodl žalovaný shora označeným rozhodnutím tak, že změnil výši uložené pokuty na 10 000 Kč, ve zbytku rozhodnutí ČIŽP potvrdil. Žalovaný se ztotožnil se závěry, že část odpadů získaných při rekonstrukci kanalizační sítě v obci Polníčka nelze považovat za vedlejší produkt, nýbrž se jedná o odpad, protože nejsou splněny podmínky stanovené v § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech. Ačkoli se přitom uvedené ustanovení zákona o odpadech neshoduje se zněním směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen „směrnice o odpadech“), smysl a účel obou právních norem je totožný. V případě výkopové zeminy a podobných materiálů vznikajících při stavební činnosti je tak nezbytné respektovat omezení obsažené v § 3 odst. 7 zákona o odpadech. Žalobce tedy měl před využitím daného materiálu provést analýzu dle tabulky č. 10.1 a 10.2 vyhlášky č. 294/2005 Sb., aby bylo prokázáno, že tento materiál vyhovuje limitům, neohrožuje životní prostředí ani lidské zdraví a může být tedy považován za vedlejší produkt. Jestliže ale předmětný materiál nebyl vedlejším produktem, nýbrž odpadem, došlo k prosušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech. Ke snížení uložené pokuty žalovaný uvedl, že nebylo prokázáno ohrožení či dokonce poškození životního prostředí, a proto považoval výši pokuty uloženou ČIŽP za nepřiměřeně vysokou.

Opravným rozhodnutím vydaným dle § 70 správního řádu dne 14. 4. 2015, č. j. 692/560/15, žalovaný opravil výrok napadeného rozhodnutí v části II. tak, že celková výše pokuty a nákladů řízení činí 11 000 Kč (a nikoli 21 000 Kč).

II. Obsah žaloby

Žalobce v žalobě předně připomíná, že zákonná úprava vedlejšího produktu je transpozicí směrnice o odpadech. Český zákonodárce se však při tvorbě zákona o odpadech od směrnice o odpadech odchyloval, neboť požaduje, aby využití daného materiálu bylo v souladu se zvláštními právními předpisy. Navíc odkazem na zvláštní právní předpis příslušnou normu učinil nejednoznačnou, neboť z ní jasně nevyplývá, s jakými konkrétními právními předpisy je nutné sladit využití vedlejšího produktu (byť v poznámce pod čarou některé zákony vyjmenoval). Nadto dle žalobce termínem zvláštní právní předpis měl zákonodárce na mysli předpis kvality zákona (nikoliv podzákonný předpis, tj. vyhlášku č. 294/2005 Sb.). A nelze ani dospět k závěru, že by termínem zvláštní právní předpis měl zákonodárce na mysli právě zákon o odpadech.

Ve vztahu k naplnění kritéria uvedeného v § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech žalobce konstatuje, že při odtěžování vrstev stmelených asfaltem prováděl stavbyvedoucí organoleptickou kontrolu možné přítomnosti dehtu v pojivu ve smyslu kap. 3 technických podmínek Ministerstva dopravy č. 150 a tato kontrola byla doplněna zkouškou pomocí bílé barvy podle téhož předpisu. Žádná z těchto kontrol neukázala na možnou přítomnost dehtu v

asfaltovém pojivu. Žalobci přitom nejsou známy žádné další zvláštní právní předpisy, resp. jejich konkrétní ustanovení, se kterými by bylo nakládání s vedlejším produktem (materiálem) v konkrétním případě potřeba uvést v soulad. Pokud se jedná o žalovaným namítané neověření kritérií dle přílohy č. 10, tabulky č. 10.1 a 10.2 vyhlášky č. 294/2005 Sb., tak žalobci není znám zvláštní právní předpis, který by mu povinnost ověřovat tato kritéria při nakládání s dotčeným vedlejším produktem (materiálem) ukládal obecně, natož před jeho využitím. S ohledem na dikci zákona „nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí a lidské zdraví“ žalobce zdůrazňuje, že doložená analýza provedená laboratoří Zdravotního ústavu se sídlem v Ostravě dne 10. – 21. 7. 2014 potvrdila nezávadnost využitého vedlejšího produktu (materiálu).

Dle ustanovení § 3 odst. 9 zákona o odpadech sice může Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu stanovit vyhláškou kritéria upřesňující, kdy movitá věc může být považována za vedlejší produkt a nikoli odpad a kdy odpad přestává být odpadem. Vyhláška č. 294/2005 Sb. však dle svého uvození není vyhláškou rozvíjející toto ustanovení zákona o odpadech. Nadto zákaz využití odpadů na povrchu terénu, které obsahují vyšší koncentrace škodlivin, než je uvedeno v tabulce č. 10.1 přílohy č. 10 k vyhlášce č. 294/2005 Sb., a jejichž vodní výluh nesplňuje požadavky stanovené v tabulce č. 10.2 přílohy č. 10 stejné vyhlášky, je stanoven podzákonným předpisem mimo meze údajně vyhláškou rozváděných ustanovení zákona o odpadech, a tudíž na něj lze nahlížet jako na neústavní. Navíc žalobce připomíná, že § 3 odst. 7 zákona o odpadech se věnuje způsobům použití vedlejších produktů, popř. výrobků z odpadů, z takového ustanovení však nelze odvozovat definiční kritérium pojmu „vedlejší produkt“, jak je činěno v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Dle žalobce tedy žalovaný nesprávně materiál použitý při opravě cesty k vodojemu považoval za odpad. Přesto žalovaný uvedl, že nebylo prokázáno, že by jeho využití vedlo k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví (resp. nedošlo k ohrožení ani poškození) - jeho rozhodnutí je tak stíženo vadou, neboť je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů nebo pro nesrozumitelnost.

Žalobce dále brojí proti výši udělené pokuty, kterou považuje za nepřiměřenou. Žalovaný sice snížil výši pokuty s přihlédnutím k tomu, že nebylo prokázáno ohrožení či dokonce poškození životního prostředí, avšak jinak nerefletoval námitky žalobce vůči prvostupňovému rozhodnutí, že při stanovení výše pokuty nebylo přihlédnuto jako polehčující okolnosti např. a) k dobré víře žalobce, že postupuje v souladu se všemi právními předpisy, podpořené nadto skutečností, že sankcionované využití materiálu bylo požadováno/objednáno ze strany obce, b) ke skutečnosti, že obec - příjemce pokuty - sama zavdala důvod k jejímu uložení, když si práce a využití materiálu objednala, a c) k nejednoznačnosti právní úpravy vedlejšího produktu, s ohledem na právní zásadu in dubio mitius (v pochybnostech má být i rozhodováno mírněji). Stejně tak nerefletoval ani námitky žalobce vůči prvostupňovému rozhodnutí, že naopak bylo přihlédnuto jako přitěžující okolnosti a) ke skutečnosti, že údajným protiprávním jednáním získal žalobce prospěch, protože neprovedl analýzy v ceně okolo 15 000 Kč, ačkoli tyto analýzy dodatečně provést nechal, b) k výši horní hranice možné pokuty, ačkoli je zřejmé, že pokud by zákonodárce měl v úmyslu vyjádřit závažnost správního deliktu a jeho nebezpečnost pro životní prostředí, určil by také výši spodní hranice pokuty.

Žalobce konečně namítá, že součástí výroku II. prvostupňového rozhodnutí potvrzeného druhostupňovým rozhodnutím je věta: *„Pokuta a náklady řízení v celkové výši 21 000 Kč jsou splatné do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto příkazu na účet České*

inspekce životního prostředí, Na Břehu 267, 190 00 Praha 9, vedený u ČNB Praha.“ Protože výše pokuty udělená výrokem I. prvostupňového rozhodnutí byla výrokem I. rozhodnutí žalovaného změněna, a to tak, že byla snížena, mělo dojít také ke změně výroku II. prvostupňového rozhodnutí v uvedené části, konkrétně mělo dojít ke snížení uvedené částky na 11 000 Kč.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že v rámci svého rozhodnutí se dostatečně s námitkami žalobce vypořádal. Polemiku nad způsobem transpozice směrnice o odpadech považuje za zcela irelevantní, neboť zákon jednoznačně stanoví, kdy se jedná o odpad, kdy může být odpad vedlejším produktem a kdy odpad přestává být odpadem. A aby věc přestala být odpadem, musí být splněny všechny podmínky § 3 odst. 5 písm. a) – d) zákona o odpadech současně. V případě žalobce nebyla splněna podmínka pod písm. d), neboť předmětný materiál byl využit na povrchu terénu, takže se na jeho použití vztahovaly podmínky stanovené vyhláškou č. 294/2005 Sb., kterou, byť má nižší právní sílu než zákona, má žalobce povinnost respektovat. Požadavek, že ještě před využitím odpadů na povrchu terénu musí být prokázáno, že jsou dodrženy limity stanovené v příloze č. 10, tabulka č. 10.1 a 10.2 uvedené vyhlášky, je naprosto logický, neboť kdyby se prokázalo, že jde o odpady kontaminované, musely by být znovu odtěženy a mohlo by se případně jednat i o odpady nebezpečné. Skutečnost, že následně bylo zjištěno, že nemohlo dojít k poškození životního prostředí, tak byla zohledněna až při stanovení výše sankce, která byla uložena na samé spodní hranici zákonného rozpětí.

K námitkám ohledně výše uložené pokuty žalovaný doplňuje, že všechny žalobcem uvedené polehčující okolnosti byly při určení výše sankce zohledněny. Dle žalovaného je sankce naprosto přiměřená a odpovídá kritériím stanoveným v § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Nebezpečnost jednání žalobce přitom byla hodnocena ve vztahu k ohrožení (a nikoli poškození) životního prostředí. Výše sankce také odpovídá výši pokut uložených ve skutkově obdobných případech.

Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

V replice na vyjádření žalovaného žalobce zopakoval, že podstatou vedlejšího produktu je, (1) že vznikl při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, a dále (2) že movitá věc naplňuje příslušnou definici (§ 3 odst. 5 zákona o odpadech) se odpadem nestává (tj. nikdy jím nebyla a není) a je tedy nepatřičné aplikovat na ni vyhlášku týkající se odpadů, pokud k tomu zákon přímo nezmocňuje. Žalobce dále dodal, že nepovažuje za účelné a rozumné provádět nějaké implikace stran příslušnosti vyhlášky 294/2005 Sb. z faktu, že provedl tzv. organoleptickou kontrolu.

V. Vlastní posouzení věci

Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s. ř. s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání (žalovaný nevyjádřil do dvou týdnů od

doručení výzvy soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci a žalobce s projednáním věci bez jednání výslovně souhlasil).

Podle § 3 odst. 5 zákona o odpadech movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, se nestává odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud a) vzniká jako nedílná součást výroby, b) její další využití je zajištěno, c) její další využití je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, a d) její další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.

Podle § 3 odst. 7 zákona o odpadech pro konkrétní způsoby použití vedlejších produktů podle odstavce 5 a výrobků z odpadů podle odstavce 6 musí být splněna kritéria pro využití odpadů, pokud jsou stanovena.

Podle § 3 odst. 9 zákona o odpadech Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu může stanovit vyhláškou kritéria upřesňující, kdy movitá věc může být považována za vedlejší produkt a nikoli odpad a kdy odpad přestává být odpadem.

Podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech platí, že pokud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena. Při tomto nakládání s odpady nesmí být ohroženo lidské zdraví ani ohrožováno nebo poškožováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy.

Podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech uloží inspekce pokutu do výše 50 000 000 Kč fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.

Podle čl. 5 odst. 1 směrnice o odpadech platí, že látku nebo předmět vzniklé při výrobním procesu, jehož prvotním cílem není výroba tohoto předmětu, lze považovat za vedlejší produkt a nikoliv za odpad podle čl. 3 bodu 1 pouze tehdy, jsou-li splněny tyto podmínky: a) další využití látky nebo předmětu je jisté; b) látku nebo předmět lze využít přímo bez dalšího zpracování jiným než běžným průmyslovým způsobem; c) výroba látky nebo předmětu je nedílnou součástí výrobního procesu a d) další využití je zákonné, tj. látka nebo předmět splňují všechny příslušné požadavky, pokud jde o výrobek, životní prostředí a ochranu zdraví u konkrétního použití a nepovedou k celkovým nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví.

Čl. 5 odst. 2 citované směrnice stanoví, že na základě podmínek stanovených v odstavci 1 je možné přijmout opatření, kterými se stanoví kritéria, jež musí být splněna k tomu, aby konkrétní látka nebo předmět mohly být považovány za vedlejší produkt a nikoli odpad, jak je uvedeno v čl. 3 bodu 1. Tato opatření, jejichž účelem je změna jiných než podstatných prvků této směrnice, a to jejím doplněním, se přijímají regulativním postupem s kontrolou podle čl. 39 odst. 2.

V nyní posuzované věci soud musel posoudit především otázku, zda materiál použitým žalobcem k opravě cesty k vodojemu byl odpadem či vedlejším produktem ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o odpadech.

K definici pojmu vedlejší produkt použitý v zákoně o odpadech soud předně

připomíná, že ten nejenom vychází z definice vedlejšího produktu obsaženého ve směrnici o odpadech, ale také z předchozí judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“). SDEU takto připustil, že za určitých okolností může látka nebo předmět vznikající těžebním či výrobním postupem, který není určen hlavně k jeho výrobě, představovat nikoli zbytek, ale vedlejší produkt, kterého se vlastník nechce zbavit, ale který chce za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat nebo uvádět na trh, za podmínky že toto opětovné použití je jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití (viz rozsudky Soudního dvora ve věcech Komise v. Itálie, bod 39; C-9/00 Palin Granit, Sb.rozh. s. I-3533, body 34-36; C-114/01 AvestaPolarit Chrome, Sb.rozh. s. I-8725, body 33-38; C-416/02 Komise v. Španělsko, Sb.rozh. s. I-7487, body 87 a 90; C-121/03 Komise v. Španělsko, Sb.rozh. s. I-7569, body 58 a 61; C-457/02, Niselli, Sb.rozh. s. I-10853, bod 47). Směrnice uvedené závěry početné judikatury SDEU inkorporovala do svého obsahu, kdy k definici vedlejšího produktu stanovila též podmínku, že další využití předmětné látky bude zákonné, přičemž v dovětku předmětného ustanovení vyzdvihla nezbytnost ochrany životního prostředí a lidského zdraví. Uvedené odpovídá skutečnosti, že také SDEU kladl v citované judikatuře nemalý důraz právě též na nezbytnost ochrany životního prostředí.

Do českého právního řádu se směrnice o odpadech promítla tzv. euronovelou zákona o odpadech provedenou zákonem č. 154/2010 Sb., účinnou od 1. 7. 2010, v němž byla obsažena shora uvedená definice vedlejšího produktu. Soud přitom nemůže souhlasit se žalobcem, že by podmínky stanovené čl. 5 odst. 1 písm. d) směrnice o odpadech a v § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech byly odlišné, takže by bylo možno hovořit o chybné transpozici směrnice do českého právního řádu. Jestliže zákon o odpadech hovoří o podmínce, že další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy, zatímco směrnice o odpadech stanoví, že další využití je zákonné, nelze v těchto odlišných slovních obrazech nacházet zásadnější rozdíl. Navíc nelze odhlédnout od skutečnosti, že cíl obou právních norem je zjevně totožný: ochrana životního prostředí v zákonném rámci, o čemž svědčí již dovětky obou uvedených ustanovení. Obě právní normy tak mají za cíl, aby speciální kategorie odpadu označená za vedlejší produkt splňovala při svém využití další zákonné požadavky chránící životní prostředí a lidské zdraví, přičemž určité jazykové nuance obsah dané právní normy nikterak nemění.

Pokud jde o obsah pojmu „zvláštní právní předpisy“ užitý v zákoně o odpadech, jedná se dle soudu o obrat interpretačně jednoznačný. Soud předně připomíná, že obecný odkaz na další právní předpisy a povinnosti v nich obsažené není v českém právním řádu ničím neobvyklým a obecně nemá za důsledek nejednoznačnost daných právních norem. Navíc nelze odhlédnout od skutečnosti, že v daném případě zákonodárce do poznámky pod čarou k uvedenému obratu připojil konkrétní zákony, na něž daným ustanovením odkazuje (*„například zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů“*). Zákonodárce tak uvedl orientační výčet právních předpisů, které musí být v souladu s § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech splněny při využití vedlejších produktů, resp. pro jejich zařazení pod kategorii vedlejších odpadů. Předmětný výčet přitom jednoznačně dokládá, že zákonodárce danou právní normou sledoval řádnou ochranu životního prostředí, která je právě v citovaných zákonech obsažena. Jedná se přitom o seznam

pouze orientační (viz především uvození daného přehledu slovem „například“), takže není vyloučeno, aby kromě povinností stanovených v těchto zákonech, nebyly stanoveny též další povinnosti v jiných právních předpisech.

Jestliže žalobce namítá, že tímto „zvláštním právním předpisem“ nemůže být samotný zákon o odpadech, tak tuto úvahu musí soud odmítnout. Platí totiž, že při definici a pojetí vedlejšího produktu se nelze striktně držet pouze § 3 odst. 5 zákona o odpadech, nýbrž je nezbytné přihlédnout též k dalším ustanovením tohoto zákona, a to včetně podmínek pro následné využití vedlejšího produktu. Takto soud předně upozorňuje na znění § 3 odst. 7 zákona o odpadech, dle něhož pro konkrétní způsoby použití vedlejších produktů podle odstavce 5 a výrobků z odpadů podle odstavce 6 musí být splněna kritéria pro využití odpadů, pokud jsou stanovená. Jak k tomuto ustanovení dodala důvodová zpráva, cílem této normy je zajistit, aby pro využívání vedlejších produktů nebo výrobků z odpadů v životním prostředí platila shodná kritéria jako pro využívání odpadů. Tento závěr nelze nikterak zpochybnit, neboť odpovídá obecným principům, na nichž je zákon o odpadech, jakož i směrnice o odpadech, vystaven. Výklad podmínky stanovené v § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech je tedy nezbytné pojímat právě ve spojitosti s § 3 odst. 7 citovaného zákona, jež ostatně přímo vedlejší produkt zmiňuje a jejich použití staví na roveň využití odpadů. Proto také nelze souhlasit se žalobcem, že tam, kde zákonodárce hovoří o využití odpadů, není možné dané povinnosti vztahovat též na vedlejší produkty. Soud v této souvislosti také vyzdvihuje závěry předchozí judikatury, dle níž požadavku vysoké míry ochrany přírody jakožto cíle zákona i směrnice o odpadech odpovídá povinnost posuzovat restriktivně jakékoliv vynětí věci vznikající postupem, který primárně není určen k její výrobě, z právní regulace nakládání s odpady (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 – 63, nebo shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013-41). A uvedené se dozajista vztahuje též na výklad pojmu vedlejší produkt, včetně jeho chápání v aplikační praxi.

Soud dále musí odmítnout, že by z důvodu odkazu na zvláštní právní předpisy v zákoně o odpadech nebylo možno aplikovat vyhlášku č. 294/2005 Sb. Zde soud připomíná již dřívější závěry judikatury, dle nichž je zvláštním předpisem zmíněným v § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech právě také vyhláška č. 294/2005 Sb. (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 3 A 49/2013 – 228, přičemž kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, č. j. 4 As 138/2015 – 68). Navíc o použitelnosti vyhlášky č. 294/2005 Sb. hovoří krom jiného též shora uvedený § 3 odst. 7 a především § 3 odst. 9 zákona o odpadech, který počítá s tím, že Ministerstvo životního prostředí společně s Ministerstvem průmyslu a obchodu zpřesní prováděcím právním předpisem kritéria, která musí být splněna k tomu, aby konkrétní látka nebo předmět mohly být považovány za vedlejší produkt a nikoli odpad. A nelze souhlasit se žalobcem, že by tímto prováděcím právním předpisem nemohla být vyhláška č. 294/2005 Sb. pouze z toho důvodu, že ta ve svém názvu i obsahu hovoří pouze o odpadech a nikoli vedlejších produktech. Jak již bylo řečeno, tak tomu chce především § 3 odst. 7 zákona o odpadech, jakož i obecný cíl daných právních předpisů sledující ochranu životního prostředí.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že podmínka pro určení vedlejšího produktu stanovená v § 3 odst. 5 písm. d) počítá s tím, že vlastník této věci dodrží zákonné povinnosti stanovené jak zákonem o odpadech, vyhláškou č. 294/2005 Sb., tak i dalšími právními předpisy určenými k ochraně životního prostředí a lidského zdraví. A jak zdůraznila judikatura SDEU, posouzení otázky, zda jde o odpad či vedlejší produkt, závisí na posouzení všech okolností daného případu (viz za všechny rozsudek Soudního dvora C-235/02 ze dne 15. 1. 2004 Saetti a Frediani). Jestliže tedy vlastník věci tyto podmínky nesplní, nemůže

danou věc využívat jako vedlejší produkt (naopak s ní musí zacházet jako s odpadem). Zde se ostatně projevuje skutečnost, že aby mohl být daný materiál pokládán za vedlejší produkt, musí být splněna všechna kritéria současně. A pro úplnost soud uvádí, že SDEU konstatoval, že unijní právo nebrání tomu, aby důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že jsou splněna kritéria umožňující mít za to, že dotčená látka představuje vedlejší produkt, nesl producent této látky (viz rozsudek SDEU ze dne 3. 10. 2013, ve věci Donal Brady proti Environmental Protection Agency, C-113/12).

Ohledně konkrétních zákonných povinností pro to, aby materiál užitý žalobcem na povrchu terénu dotčené komunikace bylo možno pokládat za vedlejší produkt, pak soud musí souhlasit se žalovaným, že žalobce musel s ohledem na § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech ověřit splnění podmínek stanovených v § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb. Tato norma stanoví, že odpady využívané na povrchu terénu (což byl právě případ komunikace k vodojemu a nikoli dalších komunikací, na nichž byl předmětný materiál použit jako podklad), s výjimkou odpadů využívaných k rekultivaci skládek podle § 13 odst. 1, nesmí obsahovat vyšší koncentrace škodlivin, než je uvedeno v tabulce č. 10.1 přílohy č. 10 k této vyhlášce a jejich vodný výluh musí splňovat požadavky stanovené v tabulce č. 10.2 přílohy č. 10 k této vyhlášce. Platí přitom, že ověření splnění těchto podmínek musí vlastník materiálu zajistit ještě před využitím daného materiálu jakožto vedlejšího produktu, neboť bez jejich ověření nemůže zjistit, zda v dané věci jsou splněny podmínky § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech, a zda se tedy skutečně jedná o vedlejší produkt. Soud opět opakuje, že tak tomu chce obecný účel zákona o odpadech a na něj navazujících právních předpisů, jímž je ochrana životního prostředí a lidského zdraví, neboť se podává, že pouze ověření bezpečnosti daného vedlejšího produktu již před jeho využitím může jediné zajistit, že jeho využitím nedojde k poškození životního prostředí. Jestliže tedy žalobce následně uvedené testy na koncentraci škodlivin sice nechal provést a zjistil, že k poškození životního prostředí nemohlo dojít, tak uvedené nic nemění na skutečnosti, že nedodržel povinnosti stanovené zákonem o odpadech (resp. právních předpisů z něj vycházejících) pro to, aby mohl daný materiál považovat za vedlejší produkt. Nepostačilo přitom, že žalobce nechal před použitím materiálu provést pouze analýzu přítomnosti dehtu v pojivu, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, pro materiál využitý na povrchu musel splnit též další podmínky tak, aby nedošlo k ohrožení či poškození životního prostředí. Při použití daného materiálu na povrchu vozovky se tedy stále jednalo o odpad, přičemž za dané situace s ním nebylo řádně nakládáno. Zde ostatně také soud připomíná, že povinnost postupovat při využití daného materiálu v souladu se zvláštními právními předpisy a povinnost, aby jejich využití nevedlo k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví, musí být splněny současně (viz užitá spojka „a“).

Pro úplnost soud vyzdvihuje, že správní delikt dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech je deliktem ohrožovacím, jehož následkem (obligatorním znakem objektivní stránky deliktu) je pouze ohrožení (tzn. reálné bezprostřední nebezpečí vzniku poruchy) zájmu chráněného zákonem, takže není nutné, aby následek fakticky nastal (tedy došlo k poškození životního prostředí). Proto také skutečnost, že žalobce ex post vypracoval testy předvídané § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., které neshledaly závadnost daného materiálu, jej nemůže ze správního deliktu vyvinít, nýbrž se může projevit v rozhodování o výši uložené pokuty (viz dále).

Soud tedy uzavírá, že žalovaný, jakož i ČIŽP, postupoval správně, pokud shledal, že předmětný materiál užitý žalobcem při opravě komunikace k vodojemu nesplňuje kritéria daná pro vedlejší produkt. Na základě této skutečnosti pak správně správní orgány vyhodnotily, že žalobce spáchal správní delikt, protože nepostupoval v souladu s § 12 odst. 2 zákona o odpadech. Soud pak neshledal, že by rozhodnutí ČIŽP či žalovaného mohlo být

považováno za nepřezkoumatelné, neboť v nich jsou obsaženy základní skutkové i právní úvahy, jež vedly k vyřčeným závěrům. Takto se především správní orgány věnovaly nezbytnosti postupu dle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb. (s ohledem na § 3 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech), jakož i tomu, že opatření přijatá žalobcem nebyla dostatečná pro to, aby jím použitý materiál mohl být považován za vedlejší produkt.

Soud se dále věnoval námitkám žalobce ohledně výše uložené pokuty.

V této souvislosti soud především poznamenává, že pokuta ve výši 10 000 Kč představuje 0,02 % zákonného maxima dle příslušných ustanovení zákona o ochraně spotřebitele. Soud v této souvislosti poukazuje na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 – 62, publ. pod č. 225/2004 Sb. NSS, dle nichž se o zjevně nepřiměřenou výši sankce nejedná v případě, kdy byla pokuta uložena těsně nad spodní hranicí zákonného rozmezí (v citovaném rozsudku se jednalo o sankci ve výši 4 % horní hranice). Uvedené se nezbytně musí projevit též v nyní posuzované věci, kdy byla žalobci uložena pokuta v minimální výši. Navíc z napadených rozhodnutí vyplývá, že žalovaný i ČIŽP se náležitě vypořádaly s jednotlivými hledisky, která jsou významná pro stanovení výše pokuty a jejich úvahy jsou v napadeném rozhodnutí popsány dostatečně srozumitelným, určitým a logickým způsobem. Správní orgány přihlédly především k polehčujícím okolnostem (jednorázové využití uvedených odpadů, fakt, že si žalobce nechal ex post zpracovat vyžadovanou analýzu, či že nebylo prokázáno poškození životního prostředí), což se odrazilo též na minimální výši pokuty, kterou žalovaný svým rozhodnutím dále snížil. Jestliže pak žalobce namítá, že se žalovaný nevěnoval též dalším jím tvrzeným skutečnostem odůvodňujícím snížení pokuty, tak uvedené dle soudu nezpůsobilo nezákonnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Dle § 67 odst. 2 zákona o odpadech správní orgány při stanovení výše pokuty přihlédnou zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Z rozhodnutí žalovaného přitom vyplývá, že právě těmito důsledky správního deliktu byl žalovaný veden při určení (resp. snížení) výše pokuty. Její minimální výše pak předurčovala, že k jejímu dalšímu snížení již nebyl důvod, neboť stále platilo, že se žalobce správního deliktu dopustil (nadále totiž platí, že žalobce při nakládání s odpady porušil zákonné předpisy a tudíž ohrozil životní prostředí). Proto lze dle soudu akceptovat, pokud se žalovaný dále nevěnoval dalším žalobcem namítaným okolnostem, které měly vést ke snížení výše uložené pokuty, neboť ta již tak dosahovala minimální výše.

Jestliže žalobce konečně namítá, že rozhodnutím žalovaného byl chybně nezměněn výrok II. prvostupňového rozhodnutí v části, v němž ČIŽP uvedl, že pokuta a náklady řízení dosahují celkové výše 21 000 Kč, tak tuto námitku soud již považuje za bezpředmětnou. Jak totiž vyplývá s vyžádaného spisového materiálu, žalovaný opravným rozhodnutím ze dne 14. 4. 2015, č. j. 692/560/15, opravil výrok napadeného rozhodnutí v části II. tak, že celková výše pokuty a nákladů řízení činí 11 000 Kč, tedy tak, jak požadoval žalobce. Jelikož přitom žalovaný postupoval plně v souladu s § 70 správního řádu a vyhověl fakticky předmětné žalobní námitce v rámci vlastní autoremedury, není důvod, aby se jí soud dále zabýval.

Soud případ posoudil rovněž z hlediska požadavku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, dle kterého „*rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl*

trestný čin spáchan, je-li to pro pachatele příznivější“. Žalobci byla uložena pokuta za správní delikt dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, který v době jeho spáchání umožňoval uložit pokutu do výše až 50 000 000 Kč. V souvislosti se zákonem č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, zákon o odpadech již nehovoří o správním deliktu, nýbrž příslušné protiprávní jednání nazývá přestupkem (jinak však dispozice dané právní normy nedoznala změn). Zároveň byl do zákona o odpadech nově přidán § 66 odst. 8, který samostatně upravuje maximální výši uložených pokut. Takto stanoví, že za přestupek, jde-li o přestupek podle odstavce 4, lze uložit pokutu do 50 000 000 Kč. Horní hranice pokuty, kterou lze za přestupek § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech uložit, tak zůstala nezměněna. Soud proto ke změně právní úpravy nepřihlédl.

VI. Závěr

Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 26. 4. 2018

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu