



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: **ENVIROX s.r.o., IČO 24824968**
sídlem Roháčova 145/14, Praha 3 - Žižkov
zastoupen JUDr. Ing. E. R.,
bytem H. K., U. n. 738

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 144/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2014, č. j. 54653/ENV/14 833/540/14

takto:

I. Žaloba se z a m í t á.

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobce se žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 21. 6. 2014, č. j. ČIŽP/51/OOH/SR01/ 1319124.007/14/LP (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I.

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. L.

stupně“) o uložení pokuty 80 000 Kč za neplnění povinnosti stanovené v § 12 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). Správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech se dopustil tím, že převzal odpad do svého vlastnictví, přestože k jeho převzetí nebyl podle zákona oprávněn, to je v období od června do prosince 2012 převzal od společnosti Marius Pedersen a.s. dle předložených dokladů celkem 2 792,37 tun odpadu katalogového číslo 190805 kaly z čištění komunálních odpadních vod, aniž by k tomu byl dle zákona oprávněn.

Žalobce poukázal na to, že čistírenský kal byl zpracováván na schválených zemědělských pozemcích podle příslušného programu (prováděcí vyhláška č. 382/2001 Sb.) jako hnojivo. Zákon o odpadech připouští od roku 2002 v § 14 odst. 2 vstup speciálního odpadu (čistírenského kalu) v kvalitě vstupní suroviny (hnojiva). Tyto nadále definiční odpady musí plnit určité parametry. Od roku 2010 je v zákoně o odpadech zakomponována definice vedlejšího produktu, kterým se stává původně klasifikovaný odpad při splnění taxativních podmínek (§ 3 odst. 5 písm. a) – d) zákona o odpadech). Tímto vedlejším produktem byl i čistírenský kal. Skutečnost, že čištění odpadních vod je průmyslovou výrobou, dokazuje novela zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“). Vedlejším produktem takové výroby je čistírenský kal. Skutečnost, že byl veden v evidenci odpadu namísto v evidenci vedlejšího produktu, představuje formální nedostatek, který nemohl zakládat skutkovou podstatu správního deliktu. Původce – držitel není nadán pravomocí rozhodovat o tom, zda je kal odpad či vedlejší produkt.

Žalobce namítl, že žalovaný neprokázal dodržení jednoroční lhůty pro možnost zahájit řízení o uložení pokuty v roce 2014 za období červen 2012 až prosinec 2012. V průběhu předcházejícího správního řízení o uložení pokuty za období 2011 až květen 2012 správní orgán nesporně věděl, jak čistírenské kaly byly distribuovány ke koncovému využití. Žalobce trval na konkrétním důkazu, že se správní orgán (ČIŽP Liberec) dozvěděl o ukončení činnosti žalobce k 1. 1. 2013 až po 24. 1. 2013.

V dalším žalobním bodu žalobce uvedl, že následná kontrola inspekce se odehrávala v listopadu 2013, tedy v čase, kdy inspekce již věděla, že první sankce ve výši 80 000 Kč byla zrušena ministrem životního prostředí a její osud v rámci návratu správního řízení do 1. stupně je hodně nejistý. Postup, kdy je žalobce sankcionován za každou cenu, odporuje principu veřejné správy jako služby.

Žalobce se dále dovolával zásady ochrany práv nabytých v dobré víře, kdy danou činnost, to je přebírání čistírenských kalů, ukončil při přijetí prvního rozhodnutí o odvolání, potvrzujícího sankci 80 000 Kč. Tím, že žalovaný neadekvátně zpochybnil existenci zásady ochrany dobré víry, výrazně porušil správní řád. Z pohledu ochrany životního prostředí nedošlo k žádnému faktickému ohrožení.

Žalobce rovněž vznesl námitky proti výši pokuty. S ohledem na dobu trvání činnosti a na objem přejímaných čistírenských kalů v kontextu s první zrušenou sankcí je uložená výše pokuty nepřiměřená a ve svém důsledku nepřezkoumatelná, tudíž je nezákonná. Žalobce navrhl snížení uložené pokuty na minimální výši.

Ve vyjádření k žalobě žalovaný uvedl, že ustanovení § 3 odst. 5 zákona o odpadech stanoví několik kritérií, jejichž splnění je nutné k tomu, aby mohla být určitá movitá věc

klasifikována jako vedlejší produkt. Jestliže původce označí určitou věc jako odpad (v tomto případě čistírna odpadních vod ve vztahu k čistírenskému kalu), je vyloučeno, aby několikrátý subjekt v řetězci subjektů nakládajících s odpady svévolně prohlásil, že se nejedná o odpad, ale o vedlejší produkt. Ustanovení § 25 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech označuje kaly z čistíren odpadních vod jako odpad, přičemž dále v části čtvrté zákona jsou stanoveny přesné podmínky pro nakládání s tímto druhem odpadu. Závěr o protiprávnosti jednání žalobce a související povinnost ČIŽP zahájit s ním správní řízení o uložení pokuty byly poprvé zaneseny v protokolu o kontrole ze dne 16. 12. 2013. Teprve od tohoto data bylo možné prokázat, že se ČIŽP dozvěděla o řešeném skutku, a toto datum lze považovat za počátek běhu subjektivní lhůty. Spekulaci žalobce o tom, že ČIŽP chtěla žalobce sankcionovat za každou cenu, žalovaný odmítl jako nepodloženou. Neznalost zákona či jeho chybná interpretace na straně žalobce nebyla důvodem dobré víry. Stanovení výše sankce záleželo na správním uvážení příslušného správního orgánu, který měl v tomto případě možnost uložit žalobci pokutu až do výše 10 mil. Kč.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že názor žalovaného, že čistírenský kal o potřebné kvalitě přes jeho využitelnost v zemědělství se musí vždy charakterizovat jako odpad s ohledem na nadpis čtvrté části zákona o odpadech, neobstojí, neboť příslušný díl této části hovoří o čistírenských kalech a jejich využitelnosti v zemědělství (nikoliv o odpadních čistírenských kalech), tedy o produktu „výroby“ odpadní vody přípustné kvality pro její vypouštění. Vyvrácení námítky o nedodržení jednoroční, propadné lhůty pro možnost zahájit řízení o uložení sankce za činnost v období 1. 6. 2012 – 31. 12. 2012 žalovaný provedl nepřesvědčivě a spekulativně. S ohledem na práci inspekce jako celku tato instituce věděla, kam je předáván čistírenský kal společností Marius Pedersen před 1. 1. 2013. Zjištění této skutečnosti až oddělením odpadů ČIŽP na přelomu listopadu a prosince 2013 žalobce kategoricky odmítl. Sankcionování žalobce jako hlavní cíl postupu ČIŽP je evidentní i z toho, že výše pokuty udělená subjektu Marius Pedersen za období do konce roku 2012 je nesrovnatelná s výší pokuty uplatněné vůči žalobci, ačkoli šlo o stejný „delikt“. K dobré víře žalobce uvedl, že výklad některých pojmů ze zákona o odpadech (oprávněná osoba, vedlejší produkt apod.) nebyl jednoznačný, proto do doby doručení pravomocného rozhodnutí o odvolání nadále přejímal čistírenské kaly od subjektu Marius Pedersen. Do té doby byl v dobré víře, že jeho postup je v souladu se zákonem o odpadech. Při stanovování výše pokuty nelze stereotypně poukazovat na zákonné rozmezí a možnou maximální výši postihu.

Při jednání zástupce žalobce zdůraznil, že čistírenské kaly byly v souladu se zákonem použity pro zemědělské účely, žalobce pro nakládání s nimi povolení podle zákona o odpadech nepotřeboval. K otázce výše uložené pokuty poukázal na to, že žalobce přestal předmětnou činnost vykonávat bezprostředně poté, kdy bylo žalovaným jako odvolacím orgánem vydáno rozhodnutí týkající se stejné činnosti v předcházejícím období. Stanovená výše pokuty nepůsobí přesvědčivě, když v předešlém případě byla uložena pokuta ve stejné výši za výrazně delší období. S odkazem na důvody uvedené v žalobě navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Pro případ, že by soud neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, navrhl, aby soud využil moderační oprávnění a uloženou pokutu pro zjevně nepřiměřenou výši snížil.

Ze správního spisu soud zjistil následující, pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti.

Dne 15. 11. 2013 byla u žalobce zahájena kontrola týkající se nakládání s odpady (kaly z čištění komunálních odpadních vod) předávaných v roce 2012 žalobci společností Marius Pedersen a.s. a využívaných následně na zemědělské půdě. Dne 25. 11. 2013 proběhlo ústní jednání, při kterém byly předány požadované doklady.

Na základě zjištění při kontrole a na základě dodatečně doložených dokladů sepsala ČIŽP dne 16. 12. 2013 protokol o kontrolním zjištění evidovaný pod č. j. ČIŽP/51/OOH/1319124.003/13/LJP se závěrem, že žalobce převzal od 1. 6. 2012 do 31. 12. 2012 od společnosti Marius Pedersen a.s. celkem 2 792,37 tun odpadu (kaly z čištění komunálních odpadních vod) pocházejícího z čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“) Jilemnice, ČOV Semily, ČOV Železný Brod a ČOV Paseky n. Jiz., k jehož převzetí nebyl oprávněn.

Dne 27. 1. 2014 zahájila ČIŽP se žalobcem správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech, kterého se měl žalobce dopustit tím, že převzal odpad, přestože k jeho převzetí nebyl podle zákona o odpadech oprávněn, tj. od června do prosince 2012 převzal od společnosti Marius Pedersen a.s. dle předložených dokladů celkem 2792,37 tun odpadu katalogové číslo 190805.

Dne 18. 2. 2014 vydala ČIŽP pod č. j.: ČIŽP/51/OOH/SR01/1319124.003/14/LJP rozhodnutí, v jehož výroku č. I. rozhodla, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech neplněním povinnosti stanovené v § 12 odst. 3 téhož zákona, a to tím, že převzal odpad do svého vlastnictví, přestože k jeho převzetí nebyl podle zákona oprávněn, tj. v období od června do prosince 2012 převzal od společnosti Marius Pedersen a.s. dle předložených dokladů celkem 2 792,37 tun odpadu katalogové číslo 190805 kaly z čištění komunálních odpadních vod, aniž by k tomu byl dle zákona oprávněn. Za uvedený delikt byla uložena žalobci podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech pokuta ve výši 80 000 Kč. V odůvodnění tohoto rozhodnutí správní orgán I. stupně uvedl, že na základě provedené kontroly bylo zjištěno, že za období červen až prosinec 2012 převzal žalobce od společnosti Marius Pedersen a.s., dle předložených dokladů, celkem 2792,37 tun odpadu. Na území Libereckého kraje však nebyl žalobce oprávněn tento odpad převzít. Žalobce přebíral kaly z ČOV od společnosti Marius Pedersen a.s. na základě sepsané smlouvy, kde v článku II bod 2) konstatoval, že přebírá odpady do svého vlastnictví a zavazuje se, že je předá dalšímu subjektu k využití na zemědělské půdě. Jestliže se původce kalů rozhodl, že bude kaly předávat v režimu zákona a zařadí je jako odpad, je to jeho právo a nebylo na žalobci, který tento odpad následně přebíral, aby toto jeho rozhodnutí změnil. Správní orgán uvedl, že nakládání s kaly z čistíren odpadních vod je uvedeno mezi vybranými odpady a výrobky v části čtvrté zákona o odpadech (§ 25 odst. 1 písm. d), §§ 32 a 33). Z tohoto důvodu nemohly být kaly z čistírny odpadních vod vedlejším produktem ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o odpadech.

Rozhodnutí ze dne 18. 2. 2014, č. j.: ČIŽP/51/OOH/SR01/1319124.003/14/LJP, bylo k odvolání žalobce zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 4. 2014, č. j. 25258/ENV/14 376/540/14, sp. zn.: 5.1/542/Od/14. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobci bylo prokázáno spáchání správního deliktu, za který byl sankcionován, ale výše pokuty nebyla zdůvodněna v logických souvislostech vzhledem k nebezpečnosti jednání žalobce, neboť § 67 odst. 2 zákona o odpadech umožňoval při stanovení pokuty přihlížet i k jiným hlediskům a aspektům než pouze k ohrožení, případně poškození životního prostředí. V novém projednání se měla ČIŽP zaměřit na řádné odůvodnění výše pokuty zejména se zřetelem na popsání nebezpečnosti jednání žalobce.

Dne 21. 6. 2014 vydala ČIŽP pod č. j.: ČIŽP/51/OOH/SR01/1319124.007/14/LJP nové rozhodnutí, jehož výrok č. I. se shoduje s předchozím rozhodnutím správního orgánu I. stupně včetně vymezení skutku – správního deliktu. V odůvodnění tohoto rozhodnutí se oproti svému předchozímu rozhodnutí ČIŽP věnovala více nebezpečnosti jednání žalobce, která spočívala v tom, že žalobce údajně ve své evidenci způsobil, že nebylo možné provést zpětně kontrolu, zda bylo s kaly nakládáno v souladu s příslušnou legislativou. Porušením zákona se zcela ztratila identita kalu, tj. možnost určit a zkontrolovat, zda konkrétní kal z konkrétní čistírny plnil požadavky, které zákon a příslušná vyhláška pro využití kalů stanovila. Distributor, od kterého žalobce kaly odebíral, odebíral kal z více čistíren a neměl dle zákona povinnost soustřeďovat odpad dle místa vzniku, ale pouze podle druhu a kategorie. Žalobce se v evidenčních listech vydával za původce kalu, tj. provozovatele jednotlivých čistíren, což bylo v rozporu se skutečností. V příloze evidenčních listů byly konstatovány vlastnosti kalů, aniž bylo možno posoudit pravdivost těchto údajů. Celkovou míru ohrožení životního prostředí hodnotila ČIŽP jako menší až střední, přihlížela k době trvání deliktu (červenec až prosinec 2012), k množství předaných odpadů (tisíce tun), ke skutečnosti, že žalobce pokračoval v deliktním jednání i po upozornění ze strany ČIŽP (převzetí protokolu o kontrolním zjištění). Proto uložila pokutu ve výši 80 000 Kč z rozmezí daného zákonem až do výše 10 000 000 Kč.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, kdy část námitek odvolacích se shoduje s námitkami žalobními.

Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně v daném případě prokázal, že žalobce v rozhodném období od června do prosince 2012 do svého vlastnictví převzal od společnosti Marius Pedersen celkem 2 792,37 tun odpadu, a to čistírenského kalu (katalogové číslo 190805). Zároveň bylo prokázáno, že žalobce neměl souhlas krajského úřadu podle § 14 odst. 1 zákona, resp. tento souhlas měl pouze pro území kraje Vysočina. Žalobce tak naplnil skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech, neboť převzal odpad, přestože k jeho převzetí nebyl podle zákona oprávněn. Objektivně vzato se v dané věci ČIŽP dozvěděla o porušení povinnosti teprve v okamžiku, kdy obdržela od žalobce relevantní doklady (dne 25. 11. 2013). Odpovědnost za správní delikty uvedené v § 66 zákona o odpadech je odpovědnost objektivní, tudíž nebylo rozhodné, že sám žalobce nepovažoval své jednání za protiprávní a jednal v dobré víře. Označení čistírenského kalu jako vedlejšího produktu ve smyslu § 3 odst. 5 písm. a) zákona o odpadech bylo vyloučeno, neboť vedlejší produkt může vzniknout pouze jako nedílná součást výroby a čištění odpadních vod není výrobou. Výši pokuty pokládal žalovaný za adekvátní.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech: „*Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.*“

Podle § 3 odst. 2 zákona o odpadech: „*Ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů podle tohoto zákona bez ohledu na to, zda se jedná o*

bezúplatný nebo úplatný převod. Ke zbařování se odpadu dochází i tehdy, odstraní-li movitou věc osoba sama.“

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 § 12 odst. 3 zákona o odpadech: „*K převzetí odpadu do svého vlastnictví je oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec. To neplatí pro předávání nezbytného množství vzorků odpadů k roborům, zkouškám, analýzám pro účely stanovení skutečných vlastností a splnění požadavků pro převzetí odpadů do zařízení, pro účely vědy a výzkumu nebo jiné účely, které nejsou nakládáním s odpady podle § 4 odst. 1 písm. e).“*

Podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech: „*Zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen "souhlas k provozování zařízení"). Jednotlivé fáze provozu skládky mohou být provozovány pouze na základě souhlasu s provozním řádem příslušné fáze provozu skládky. V řízení předcházejícím vydání tohoto rozhodnutí musí krajský úřad posoudit všechna zařízení, která s těmito činnostmi souvisejí. Souhlas k provozování skládek nebezpečných odpadů se uděluje na dobu určitou, nejvýše na 4 roky. Doby platnosti souhlasu krajský úřad prodlouží na základě žádosti provozovatele skládky nebezpečných odpadů vždy nejvýše na další 4 roky, pokud jsou splněny podmínky a plněny povinnosti při provozování skládky stanovené tímto zákonem a prováděcím právním předpisem.“*

Podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech: „*V zařicích, která nejsou podle tohoto zákona určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí. K provozování takovýchto zařízení není požadován souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.“*

Podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech: „*Pokutu do výše 10 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která ...převzme odpad, přestože k jeho převzetí není podle tohoto zákona oprávněna...*“

Podle § 66 odst. 1 zákona o odpadech: „*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.*“

Podle § 66 odst. 2 zákona o odpadech: „*Při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti obrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.*“

K prvnímu žalobnímu bodu, v němž žalobce argumentuje tím, že čištění odpadních vod je zvláštní průmyslová výroba, jejímž produktem je čistírenský kal, který tak naplňuje definici § 3 odst. 5 zákona o odpadech, tedy že se v případě čistírenského kalu nejedná o odpad, uvádí soud následující.

Pojem odpad je v českém právním řádu vymezen v § 3 zákona o odpadech a je jím každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.

Definice odpadu byla v této podobě převzata z článku 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS, jež byla později nahrazena směrnicí novou [směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic, (dále jen „směrnice o odpadech“)], která se však tohoto vymezení podstatně nedotkla. Tak podle čl. 3 bod 1 směrnice o odpadech se odpadem rozumí „*jakákoli látka nebo předmět, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil.*“

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6As 149/2013 – 41) je nutno pojem odpad vykládat i v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Soudní dvůr EU uvedl ve své judikatuře, že věcný rozsah pojmu „odpad“ závisí na významu výrazu „zbavit se“ (rozsudek ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, bod 26, ze dne 1. března 2007, KVZ retet (C-176/05, bod 51), a Komise v. Itálie (uvedený v poznámce pod čarou 25), a že je třeba tento výraz vyložit s přihlédnutím k cíli této směrnice (rozsudek ze dne 15. června 2000, ARCO Chemie Nederland a další, C-418/97 a C-419/97, bod 37).

Pojem „odpad“ ve smyslu směrnice o odpadech nelze přitom vykládat úzce. Tak např. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 18. 12. 1997, C-129/96, ve sporu mezi Inter-Environnement Wallonie ASBL a Walonským regionem dospěl k závěru, že pouhá skutečnost, že látka je přímo nebo nepřímo začleněna do průmyslového výrobního procesu, tuto látku nevylučuje z pojmu „odpad“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech s tím, že pojem „odpad“ ve smyslu článku 1 tehdy platné směrnice o odpadech, nemá být chápán tak, že vylučuje látky a předměty, které mohou být hospodářsky znovu využity (např. rozsudek ze dne 28. 3. 1990, Zanetti a další, C-395/88). Není tak vyloučeno, aby byl za odpad pokládán čistírenský kal, i když ho lze, splňuje-li určité chemické parametry dané podzákonnými právními předpisy (k datu napadeného rozhodnutí šlo o vyhlášku č. 382/2011 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě), dále využít.

Žalobce dle názoru soudu nesprávně argumentuje tím, že se v případě čištění odpadních vod jedná o průmyslovou výrobu, což má vyplývat i z novely zákona o integrované prevenci, kde je čištění odpadních vod, tj. samostatně prováděné čištění odpadních vod,

kteřé nejsou městskými odpadními vodami a které jsou vypouštěny zařízením, na které se vztahuje tento zákon, zařazeno do přílohy č. 1 bod 6.11 a je označeno jako průmyslová činnost. V dikci zákona o integrované prevenci je však průmyslovou činností i nakládání s odpady (bod 5 přílohy č. 1 tohoto zákona), neboť účelem tohoto zákona je dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku uplatněním integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího činnostmi uvedenými v příloze č. 1 (viz § 1 odst. 1 zákona o integrované prevenci). Článek 1 věta první směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010, o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (dále jen „směrnice o integrované prevenci“), která ostatně byla do českého právního řádu transponována právě v podobě zákona o integrované prevenci a v jejímž světle je třeba vykládat i zákon o integrované prevenci, stanoví, že tato směrnice stanoví pravidla týkající se integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího v důsledku průmyslových činností. Jak vyplývá ze zákona o integrované prevenci a směrnice o integrované prevenci a jejich příloh, je pojem průmyslové činnosti širší než pojem průmyslová výroba a zahrnuje širokou škálu činností včetně nakládání s odpady. Nelze si nepovšimnout, že příloha č. 1 (kategorie činností) k zákonu o integrované prevenci v zásadě kopíruje přílohu č. 1 směrnice o integrované prevenci. Důležité s ohledem na námitku žalobce je, že obě právní úpravy (zákon o odpadech a zákon o integrované prevenci) mají zcela jiný předmět a z úpravy jednoho zákona bez přihlídnutí ke smyslu úpravy a k evropské směrnici, kterou transponuje, nelze vykládat pojmy obsažené v jiné právní úpravě. Navíc, jak je zřejmé ze zákona o integrované prevenci (bod 6.11, příloha č. 1), jsou určitá zařízení určená k čištění odpadních vod, která nepotřebují povolení podle této směrnice, resp. podle českého transponovaného zákona o integrované prevenci, a tam spadají zařízení zahrnutá v úpravě směrnice Rady 91/271/EHS, o čištění městských odpadních vod, která se podle jejího článku 1, věta první, týká „*odvádění, čištění a vypouštění odpadních vod a čištění a vypouštění odpadních vod z určitých průmyslových odvětví*“ a která byla mimo jiné transponována právě do českého zákona o odpadech, zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích) aj.

S ohledem na výše uvedené nelze dovodit, že čištění komunálních odpadních vod je výrobou ve smyslu § 3 odst. 5 zákona o odpadech a že v případě čistírenského kalu jde o vedlejší produkt, nikoli o odpad.

Kal z čistíren městských odpadních vod je třeba i přes komplikovanost odlišování odpadu od tzv. vedlejších produktů (viz Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o Interpretační sdělení o odpadech a vedlejších produktech) pokládat za odpad s ohledem na účel zákona o odpadech a směrnice o odpadech, jímž je předcházení nepříznivým vlivům vzniku odpadů na životní prostředí a lidské zdraví. Evidentně jen část čistírenských kalů (viz vyhláška č. 382/2011 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě), splňujících určité chemické vlastnosti, může být využita v zemědělství. Ostatní, neupravené čistírenské kaly mají potenciál životní prostředí a lidské zdraví nepříznivě ovlivnit, pokud by s nimi nebylo jako s odpady zacházeno, což podporuje stanovisko, že se v případě čistírenských kalů jedná o odpady.

Pokud jde o projednávaný konkrétní případ žalobce, je nutno si ujasnit, kdo vlastně byl původcem odpadních vod. Podle § 4 odst. 1 písm. w) zákona o odpadech je původcem odpadu „*právnícká osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejichž činnosti*

vznikají odpady, nebo právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, které provádějí úpravu odpadů nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení odpadů, a dále obec od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stane vlastníkem tohoto odpadu.“ V dokladech ve spise je jako původce označena společnost Marius Pedersen a.s., ZZO Lomnice nad Popelkou (tj. Liberecký kraj). Žalobce v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2012 podle přílohy č. 20 vyhlášky č. 383/2001 Sb. uvedl kaly z čištění komunálních odpadních vod (kód B00 – pro odpad převzatý), partner Marius Pedersen a.s., Průběžná 1940, Hradec Králové, 5205, 569810. Z živnostenského rejstříku vyplývá, že společnost Marius Pedersen a.s., která má v obchodním rejstříku zapsané sídlo Průběžná 1940, Hradec Králové má provozovnu s identifikačním číslem 1000894711 pod názvem závod na zpracování odpadů se zahájením provozu od 1. 10. 2005 v Lomnici nad Popelkou.

Kal z odpadních vod však může být různého původu a zákon o odpadech uvádí v § 32 písm. a) zákona o odpadech, že pod pojmem kal je třeba rozumět „1. kal z čistíren odpadních vod zpracovávajících městské odpadní vody nebo odpadní vody z domácností a z jiných čistíren odpadních vod, které zpracovávají odpadní vody stejného složení jako městské odpadní vody a odpadní vody z domácností, 2. kal ze septiků a jiných podobných zařízení, 3. kal z čistíren odpadních vod výše neuvedených.“. V evidenci, kterou žalobce předal při kontrole ČIŽP, je však pod názvem odpadu uvedeno: „Kal z čištění komunálních odpadních vod ČOV...“ a na následující listině vždy v části průvodky odpadu „Původce odpadu“ razítko s podpisem společnosti Marius Pedersen, a.s. V evidenčních listech využití kalů v zemědělství je za původce pro změnu označen žalobce sám. Je tak zcela nejasné, jaký byl vlastně původ odpadu. Soud se tak zcela ztotožnil s hodnocením správního orgánu I. stupně, že evidence, kterou žalobce předložil, je zcela neprůkazná a nemohla umožnit kontrolním orgánům (např. ČIŽP) provést zpětně kontrolu, zda bylo s kaly nakládáno v souladu s příslušnou legislativou.

Soud má s ohledem na výše uvedené za prokázané, že čistírenský kal jednak spadá pod definici odpadu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech a směrnice o odpadech a navazující judikatury Soudního dvora EU, a dále, že žalobce neměl souhlas k provozování zařízení udělený krajským úřadem Libereckého kraje podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, čímž spáchal správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. c) téhož zákona.

Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl, že žalovaný, resp. správní orgán I. stupně nezahájil správní řízení ve lhůtě podle § 66 odst. 1 zákona o odpadech, tj. do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti dozvěděl, neboť následná kontrola inspekce se odehrávala v listopadu 2013 v čase, kdy inspekce již věděla, že první sankce 80 000 Kč byla zrušena ministrem životního prostředí a její osud v rámci návratu správního řízení do prvního stupně je hodně nejistý.

K této námitce prekluze považuje soud za vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011 - 811, ve kterém Nejvyšší správní soud s odkazem na řadu předcházejících rozhodnutí vyslovil názor, že *určení počátku běhu jednoroční 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.“ Nejvyšší správní soud rovněž ve shora citovaném rozhodnutí zdůraznil, že „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. S takovými právně irelevantními 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. K těmto výkladovým pozicím Nejvyššího správního soudu se vyjádřil v nález ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09 i Ústavní soud. Uvedl, že z pozice ústavního práva nelze shora uvedenému právnímu názoru ničeho vytknout. 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 nikoli pouhou vědomost správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona, nýbrž kvalifikované zachycení „zjištění porušení povinností“ ve správním spisu.

Jak vyplývá z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně (str. 4) a napadeného rozhodnutí, v roce 2012 bylo s žalobcem vedeno správní řízení, jehož předmětem byla činnost žalobce do 31. 5. 2015, zatímco předmětem žaloby je činnost žalobce v období od 1. 6. 2012 do 31. 12. 2012. Správní orgán mohl mít podezření v době prvního řízení, že v porušování zákona o odpadech žalobce pokračoval i v období, které následovalo, avšak nešlo o kvalifikované zjištění porušení povinností, s nímž je možné spojit začátek běhu prekluzivní lhůty podle § 66 odst. 1 zákona o odpadech. Ze spisového materiálu vyplývá, že datum, od něhož lze počítat počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty je den 25. 11. 2013, kdy proběhlo ústní jednání s kontrolovanou osobou (žalobcem) v kanceláři oblastního inspektorátu ČIŽP Liberec, při kterém byly předány požadované doklady, které jsou uvedeny v protokolu o kontrolním zjištění č. ČIŽP/51/OOH/1319124.003/13/LJP, sepsaném dne 16. 12. 2013. Ze spisového materiálu vyplývá, že správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech bylo s žalobcem zahájeno dne 27. 1. 2014, tj. v jednorroční subjektivní lhůtě podle věty první § 66 odst. 1 zákona o odpadech. Napadené rozhodnutí žalovaného nabylo právní moci 7. 8. 2014, čímž došlo i k dodržení objektivní prekluzivní lhůty, tj. k uložení pokuty do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Námitky týkající se nedodržení lhůty pro uložení pokuty tak soud neshledal důvodnými.

Dále žalobce argumentoval zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře, kterou žalovaný údajně v případě žalobce neadekvátně zpochybnil. K tomu soud uvádí, že jako u většiny správních deliktů se v případě § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech jedná o objektivní

odpovědnost (odpovědnost za protiprávní jednání bez podmínky zavinění). Skutečnost, že subjekt, který se dopustil protiprávního jednání, jednal v dobré víře, nemůže být důvodem pro zproštění z této sankční odpovědnosti a je pro danou věc irrelevantní.

K žalobnímu bodu, v němž žalobce napadl výši pokuty, soud uvádí, že podle § 66 odst. 2 zákona o odpadech má správní orgán při ukládání pokuty přihlédnout zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 21. 6. 2014 uvedl, že již samotné nedodržení pravidel a postupu pro nakládání s kalem vyjadřuje nebezpečnost jednání žalobce a nebylo tedy třeba dokazovat poškození či ohrožení životního prostředí či zdraví lidí. Soud v návaznosti na to uvádí, že pokud zákon o odpadech a podzákonné předpisy stanovily žalobci určité povinnosti, pak lze v nedodržování těchto povinností spatřovat ohrožení životního prostředí či zdraví lidí. Správní orgán dále hodnotil celkovou míru ohrožení v tomto případě jako menší až střední, přihlédl rovněž k době trvání deliktu (červenec 2012 až prosinec 2012), k množství předaných odpadů (tisíc tun) a dále ke skutečnosti, že žalobce pokračoval v deliktním jednání i po upozornění ze strany ČIŽP (převzetí protokolu o kontrolním zjištění).

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil. Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Používání výrazu „přiměřenost uložené pokuty“ v této souvislosti je však do jisté míry nepřesné, neboť soudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená. Soud dospěl k závěru, že pokuta byla uložena ve výši, která je zákonem přípustná (§ 66 odst. 4 zákona o odpadech), byla uložena na základě uvážení, které je přezkoumatelné, založené na zjištěných skutečnostech a vnitřně nerozporné. Žalobce neuvedl žádné relevantní skutečnosti, které by měly vést k závěru o nepřiměřenosti pokuty a nezbytnosti jejího snížení. Z tohoto důvodu soud k moderaci uložené pokuty nepřistoupil.

Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

V Praze dne 29. března 2018

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu