



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a Mgr. Gabriely Bašné v právní věci žalobce: **GEMEC – UNION a.s.**, se sídlem Jívka 187, IČ: 25916581, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1.11.2010, č.j. 1526/580/10, 93300/ENV, sp. zn. 000376/A-10

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:

Česká inspekce životního prostředí uložila žalobci rozhodnutím ze dne 21.6.2010 č.j. ČIŽP/49/IPP/SR01/0915334.004/10/VPL (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“) dle § 37 odst. 4 písm. b) 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 „ZIP“) pokutu ve výši 1.000.000,- Kč za spáchání správního deliktu podle § 37 odst. 2 ZIP, neboť provozoval zařízení “Výrobní zařízení Bohumín” v k.ú. Nový Bohumín, parc. č. 2500/4, v areálu skládky ŽDB GROUP a.s., Bohumín, Bezručova 300 (dále jen “zařízení Bohumín”) v období od 30.10.2007 do 18.11.2009 bez platného integrovaného povolení, čímž porušil § 16 odst. 2 ZIP. Současně byla žalobci rozhodnutím správního orgánu I. stupně uložena povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,- Kč.

Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání podané žalobcem proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty a toto rozhodnutí potvrdil.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě nejprve popsal, jaké odvolací námitky uplatnil proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odvolání argumentoval takto:

1. Výrobní zařízení Bohumín, které bylo předmětem kontroly ze strany České inspekce životního prostředí (dále „ČIŽP“ nebo jen „inspekce“), není zařízením spadajícím do kategorie 5.1. přílohy č. 1 ZIP, tj. zařízením na odstraňování nebo využívání nebezpečného odpadu o kapacitě větší než 10 t denně. Jeho provoz nevyžaduje integrované povolení, a tudíž se žalobce nedopustil správního deliktu dle § 37 odst. 2 ZIP. Navíc se jedná o výrobní zařízení semimobilní a nikoli stacionární, jak je uvedeno v § 2 písm. a) ZIP, a lze ho tedy v případě potřeby kdykoliv přemístit.

2) Z textu „Podnětu k prošetření provozů možných zařízení o integrované prevenci“ zaslaného inspekci Krajským úřadem Moravskoslezského kraje, Odborem životního prostředí a zemědělství č.j.: MSK 144337/2009, sp. zn.: ŽPZ/35253/2009/Klv ze dne 24. 8. 2009 jednoznačně vyplývá, že zmíněný krajský úřad jako správní orgán příslušný podle § 28 e) a § 33 c) ZIP k rozhodování o správních deliktech podle § 37 téhož zákona již od poloviny května 2007 věděl, že výrobní zařízení Bohumín je provozováno jako zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, a že z tohoto důvodu žalobce žádost o integrované povolení podávat nebude.

Podle § 38 odst. 4 ZIP odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl. To znamená, že i kdyby předmětné výrobní zařízení podléhalo integrovanému povolení, subjektivní lhůta k uplatnění odpovědnosti za správní delikt již marně uplynula.

3) Rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty dle žalobce vykazuje právní vady i co se týče odůvodnění výše uložené pokuty, které není v souladu s § 38 odst. 2 ZIP.

Následně žalobce konstatoval, jakým způsobem se žalovaný vypořádal s výše uvedenými odvolacími námitkami. Pokud jde o odvolací námitku ad)1, žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil závěr správního orgánu I. stupně, že zařízení „Bohumín“ je zařízením, které vyžaduje splnění povoloovacího procesu dle § 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), resp. díky provozní kapacitě spadá toto zařízení pod dikci ZIP. Na tento druh zařízení nelze aplikovat ustanovení §14 odst. 2 zákona o odpadech, protože není splněna základní podmínka, a sice že dané zařízení nelze označit jako zařízení, které by nebylo určeno k nakládání s odpady - primárním vstupním zdrojem do zařízení jsou odpady kategorie N a O, které jsou dále využívány ve smyslu zákona o odpadech, takové zařízení pak podle dikce zákona podléhá souhlasu podle §14 odst. 1 (zákon o odpadech). V tomto smyslu je zcela irelevantní, zda je výstupem využití odpadu ze zařízení odpad či výrobek. Tvrzení žalobce, že materiálové využívání odpadů není nakládáním s odpady, označil žalovaný jako naprosto rozporné s dikcí zákona o odpadech s tím, že je účelově vyloženo účastníkem řízení ve snaze vyhnout se povinnosti získat integrované povolení. „Materiálové využití“ je dle žalovaného samozřejmě podmnožinou, resp. součástí pojmu a činnosti využívání odpadů (jež je mj. součástí pojmu nakládání s odpady), které je jasně vymezeno jako činnosti vymezené přílohou č. 3 k zákonu o odpadech.

Žalovaný souhlasil s odůvodněním rozhodnutí správního orgánu I. stupně, že na základě zjištěných skutečností žalobce v místě provedení kontroly provozuje zařízení spadající pod přílohu č. 1 ZIP, tj. zařízení kategorie 5.1. - zařízení na odstraňování nebo využívání nebezpečného odpadu o kapacitě větší než 10 t denně, což vyplynulo z hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2007-2009, kdy došlo k nakládání s nebezpečnými odpady (dále „N odpady“) o kapacitě větší než 10 t denně, a dále, že dané zařízení bylo v kontrolovaném období, tj. od 31.10. 2007 do dne provedení kontroly (18.11.2009) v provozu, jak vyplynulo z předložených podkladů (průběžná evidence odpadů, provozní deník, evidenční listy pro přepravu nebezpečných odpadů po území ČR), čímž byla porušena základní povinnost provozovatele zařízení dle § 16 odst. 2 ZIP, kde je uvedeno, že provozovatel zařízení nesmí bez platného integrovaného povolení zařízení provozovat.

Navíc žalovaný uvedl, že jsou-li primárním vstupním zdrojem do zařízení materiály, byť vyjmenované v textu bez použití katalogových čísel, které jsou však v Katalogu odpadů (vyhláška č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů), ve znění pozdějších předpisů) zařazeny nejen mezi odpady kategorie „O“, ale také kategorie „N“, vyplývá z toho, že ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech zde není naplněn předpoklad, že odpady splňují požadavky na vstupní suroviny, které by v rámci provozu zařízení nahrazovaly. Jelikož nejsou v zařízení Bohumín při výrobě výrobků nahrazovány těmito odpady, kdy mezi odpady na vstupu převažují odpady kategorie „N“, žádné primární suroviny, je celý proces využívání odpadů zaměřen na nakládání s odpady za účelem získání ostatních anorganických materiálů (certifikovaných stavebních výrobků). V tomto smyslu se tedy nemůže jednat o provoz zařízení, které není určeno k nakládání s odpady podle §14 odst. 2 zákona o odpadech, nýbrž odpady jsou využívány v zařízení, které naplňuje kritéria provozování podle ust. § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Okolnost, že zařízení využívá také další materiály (např. popílký coby certifikovaný materiál), nemá na danou věc vliv.

Ze skutečností známých správním orgánům z úřední činnosti ani ze spisových podkladů poskytnutých odvolatelem nebylo možno zjistit, které suroviny měly být v zařízení používány jako primární, resp. pro jejichž zpracovávání mělo být zařízení konstruováno, aby mohly být takové (hypotetické) suroviny nahrazovány odpady vyznačujícími se stejnými vlastnostmi. Jsou-li výsledné výrobky na zařízení vyráběny tak, že jako základní materiál pro jejich výrobu jsou používány odpady a k tomu je přidáván jako další materiál popílek (certifikovaný jako výrobek), tedy neexistuje-li žádný jiný (původní) materiál, který by těmito odpady byl nahrazen, nemůže jít o provoz zařízení dle ust. § 14 odst. 2 zákona o odpadech, který předpokládá, že původní vstupní suroviny, které nejsou odpady, jsou odpady nahrazeny, protože splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny. Takové zařízení je provozováno k jiným účelům, odpady zde pouze nahrazují suroviny, které původně a prvotně slouží k výrobě výrobku. Odvolatelem prováděnou činnost v zařízení Bohumín je nutno označit za provozování zařízení k využívání odpadů, které podléhá souhlasu krajského úřadu dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, neboť odpady, které do zařízení vstupují, jsou odpady, které nelze srovnat s žádnými nahrazovanými vstupními surovinami (neboť takové původní suroviny nejsou vymezeny). Tuto činnost lze charakterizovat dle ust. § 4 písm. q) zákona o odpadech (použito znění od 1.7.2010) jako využití odpadů, konkrétně pak materiálové využití dle ust. § 4 písm. s), což je podmnožinou ust. § 4 písm. q) téhož zákona [v době spáchání deliktu to bylo ust. § 4 písm. l) a § 4 písm. m) zákona o odpadech]. Jde o činnost materiálového využívání odpadů, neboť výsledný materiál - výrobek je určen např. k účelům provádění zásypů při

rekultivačních pracích. Odvolatelem provozované zařízení Bohumín se na základě zaznamenaných skutečností účelu zařízení provozovaných podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech ani jen nepřibližuje. Tento závěr žalovaný stejně jako prvoinstanční správní orgán opírá i o stanovisko odboru integrované prevence a IRZ MŽP čj. 35716/ENV/10 z 19.5.2010 a o skutečnost, že žalobce provozuje obdobné zařízení na využívání a úpravu odpadů v areálu Dolu Jana Švermy v Žacléři“, nacházející se v obci Lampertice, které získalo IP vydané Krajským úřadem Královéhradeckého kraje čj. 130/ZP/07-Mt-P ze dne 3.5.2007, jež bylo změněno rozhodnutím MŽP o odvolání čj. 68440/ENV/07 ze dne 20.9.2007. Toto IP mj. povoluje provoz jednoho ze zařízení k využívání odpadů, které je konstrukčně a způsobem provozu obdobné jako zařízení Bohumín, přičemž IP pro provoz tohoto zařízení nahrazuje souhlas podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech a zcela jednoznačně z něj vyplývá, že zařízení provozované odvolatelem v Bohumíně naplňuje předpoklady, aby jeho provoz musel být povolen IP podle ZIP.

Dále žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že pojem materiálového využití odpadů, jak byl definován v § 4 písm. m) zákona o odpadech a stejně tak i po novele zák. č. 154/2010 Sb., účinné od 1.7.2010 /viz § 4 odst. 1 písm. s)/, nelze v žádném případě vydělovat z obecnějšího pojmu využívání odpadů dle § 4 písm. l) zákona o odpadech, nýbrž je tomuto pojmu podřazen. Zcela logicky lze proto konstatovat, že odpady je možno využít buďto energeticky, nebo materiálově, přičemž formy využívání odpadů s označením kódu jsou uvedeny (byť poněkud obecně a rámcově) v příloze č. 3 zákona o odpadech. Tomu odpovídá definice materiálového využití odpadů (tučným písmem zdůrazněna část definice mající ve věci rozhodující význam) :

- zákon o odpadech - náhrada prvotních surovin látkami získanými z odpadů, které lze považovat za druhotné suroviny, **nebo využití látkových vlastností odpadů k původnímu účelu nebo k jiným účelům**, s výjimkou bezprostředního získání energie;

- ve znění zákona o odpadech od 1.7.2010 - **způsob využití odpadů zahrnující recyklaci a další způsoby využití odpadů jako materiálu k původnímu nebo jiným účelům**, s výjimkou bezprostředního získání energie.

Odvolatelem uplatněná vazba materiálového využití odpadů ve smyslu náhrady prvotních surovin látkami získanými z odpadů, které lze označit za druhotné suroviny, nemá v daném případě opodstatnění, neboť nelze vymezit konkrétní látky získané z odpadů (coby druhotné suroviny), jež by měly být v posuzovaném případě v rámci provozu zařízení Bohumín využívány, když odpadů byla odvolatelem využita druhově široká, zcela nesourodá škála. Ve skutečnosti se jedná o využití látkových vlastností odpadů k jiným účelům, v tomto směru k přípravě výrobků prostřednictvím procesů solidifikace/stabilizace, kde vlastnosti odpadů musí být samozřejmě vhodné ke způsobu využití směřujícímu k přípravě odvolatelem produkováných výrobků, které se mají vyznačovat jistými deklarovanými parametry. Okolnost, že odvolatel využívá odpady, které splňují požadavky stanovené výrobními postupy jako vstupní „suroviny“, jak je uvedeno v úvodu námítky, je logická, neboť to je jeden z atributů jakéhokoliv zařízení určeného k využívání odpadů. Jestliže by tomu tak nebylo, nebylo by využití odpadů za daným účelem proveditelné.

Žalovaný nesouhlasí s tím, že by mělo dojít dle interpretace odvolatele ke změně zařazení pojmu materiálového využití odpadů pod pojem využití odpadů (tedy nakládání s odpady) až následkem novelizace zákona o odpadech zákonem č. 154/2010 Sb., zatímco dříve tomu, dle mínění odvolatele, tak nebylo. V případě pojmu materiálové využití odpadů

jde sice o formulační úpravy definice, avšak nikoli jeho smyslu, neboť pojem materiálové využití odpadů byl vždy jednou ze dvou podstatných forem (obecnějšího) pojmu využívání odpadů (pozn.: druhou formou je energetické využívání odpadů). Interpretace uvedených pojmů, jak ji předestřel v námitce odvolatel, je nesprávná a pro posuzovaný případ využívání odpadů ani obecně neakceptovatelná.

V posuzovaném případě nečiní problém zařadit formu využívání odpadů, jak ji praktikuje odvolatel, na základě přílohy č. 3 zákona o odpadech pod kód R5 Recyklace/znovuzískání ostatních anorganických materiálů, přičemž tomuto konečnému využití předchází způsob využití R12 Úprava odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených pod označením R1 až R11, která se konkrétně odehrává v zařízení Bohumín.

S výše uvedenými závěry žalobce nesouhlasí. Ve vztahu k nim v žalobě namítl, že předmětné zařízení Bohumín je zařízením výrobním, které podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech není určeno k nakládání s odpady, ale k výrobě stavebních hmot. Výstupem tohoto výrobního procesu jsou tedy certifikované výrobky, což jsou výrobky spadající pod kontrolní pravomoc České obchodní inspekce. K provozu tohoto zařízení není potřebný souhlas správního orgánu, jako v případě provozu zařízení na využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů (§ 14 odst. 1. zákona o odpadech).

Výrobní zařízení Bohumín, jak vyplývá z kolaudačního rozhodnutí č.j. Výst. 1386/2004/Wa ze dne 1.9.2004 vydaného MěÚ Bohumín, bylo zkolaudováno jako semimobilní zařízení na výrobu stavebních hmot. Je provozováno v souladu s Provozním řádem, ke kterému platí vyjádření krajského úřadu č. ŽPZ/8004/04/Kd ze dne 4.10.2004, ve kterém nejsou (ani být nemohou) uváděna žádná katalogová čísla odpadů (právě proto, že se jedná o zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech), ale uvádí se zde slovní popis surovin vhodných pro výrobu stavebních výrobků uvedených v nařízení vlády č. 163/2002 Sb.

Podle § 14 odst. 4 zákona o odpadech nelze vydat kolaudační rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu (zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon) pro stavby určené k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, bez rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas k provozování zařízení podle odst. 1 tohoto paragrafu. Z této citace jasně vyplývá, že předmětné výrobní zařízení by příslušný stavební úřad v roce 2004 nez kolaudoval, pokud by vyžadovalo „rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem. A protože výrobní zařízení Bohumín, jak z výše uvedených skutečností vyplývá, není zařízením na odstraňování nebo využívání nebezpečného odpadu, jak to má na mysli příloha č. 1 k ZIP v odst. 5.1., nespadá toto zařízení do působnosti ZIP. Zároveň je nutné zdůraznit, že zákon o odpadech ani jeho prováděcí předpisy neřeší postup v pochybnostech, zda konkrétní (technologické) zařízení je zařízením podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, či zda je zařízením podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, a tudíž s problematikou nakládání s odpady vůbec nesouvisí. V praxi to znamená, že zákonodárce žádnému správnímu orgánu nesvěřuje kompetenci (aktivní legitimaci) o této právní věci rozhodnout. Je tedy plně na provozovateli konkrétního zařízení rozhodnout, jaké suroviny bude ve svém výrobním zařízení k výrobě finálních výrobků používat, či zda místo nich (samozřejmě v souladu s technologickým postupem výroby) použije odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny. I toto rozhodování provozovatele však bylo podle právní úpravy platné do 30. 6. 2010 limitováno povinnostmi uvedenými v § 11 odst. 1 zákona o odpadech, kde bylo stanoveno, že každý má při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti povinnost v mezích daných tímto zákonem zajistit přednostně využití odpadů před jejich odstraněním. Materiálové využití odpadů má přednost před jiným využitím

odpadů. Tuto povinnost lze obejít pouze v případě uvedeném v § 11 odst. 2 téhož zákona, jestliže v daném čase a místě neexistují technické nebo ekonomické předpoklady pro její splnění a postupuje-li se v souladu s plány odpadového hospodářství. Existují-li podmínky pro materiálové využití odpadů, je každý povinen tyto odpady přednostně využít materiálově. I z této citace zákona je dle žalobce zřejmé, že zákonodárce neztotožňuje využití odpadů a materiálové využití odpadů. V předmětném zařízení Bohumín tedy byly až do 1. 7. 2010 (nabytí účinnosti zákona č. 154/2010 Sb.) používány odpady i nebezpečné, protože splňovaly požadavky stanovené výrobními postupy jako vstupní suroviny. Z tohoto důvodu odpady v předmětném výrobním zařízení nebyly využívány, jak to měl na mysli § 4 písm. l) zákona o odpadech, ale jejich zpracováním spolu s dalšími vstupními surovinami docházelo k materiálovému využití odpadů v souladu s tehdy platným a účinným zněním § 4 písm. m) zákona o odpadech, kde je uvedeno, že materiálovým využitím odpadů je náhrada prvotních surovin látkami získanými z odpadů, které lze považovat za druhotné suroviny, nebo využití látkových vlastností odpadů k původnímu účelu nebo k jiným účelům, s výjimkou bezprostředního získání energie, které je již využíváním odpadů dle § 4 písm. l) zákona o odpadech, neboť je uvedeno pod kódem R1 v příloze č. 3 k zákonu o odpadech. Ve výrobním zařízení Bohumín tak dochází k využití látkových vlastností odpadů k jiným účelům, tj. k výrobě stavebních hmot, tedy k materiálovému využití odpadů, které z logiky zákona o odpadech není nakládáním s odpady, jak je zákonodárce definoval v tehdy platném § 4 písm. d) zákona o odpadech, do kterého materiálové využití odpadů nezahrnul.

Výklad ustanovení § 14 odst. 2, potažmo § 4 písm. m) zákona o odpadech, který použil žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí, považuje žalobce za protiprávní. Odvolací orgán v něm připouští, že materiálovým využitím odpadů je jen náhrada prvotních surovin látkami získanými z odpadů, které lze považovat za druhotné suroviny, a konstatuje, že takové prvotní suroviny v předmětném zařízení nejsou a nebyly ani uvažovány. Vůbec nebere v úvahu jako rovnocenné druhé vymezení pojmu materiálového využití odpadů uvedené v tomtéž ustanovení § 4 písm. m) zákona o odpadech, totiž že materiálovým využitím odpadů je též využití látkových vlastností odpadů k původnímu účelu nebo k jiným účelům, s výjimkou bezprostředního získání energie. Toto druhé vymezení uvedeného pojmu je k tomu prvnímu alternativní, nikoli kumulativní. To znamená, že i ve výrobním zařízení lze podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech k výrobě výrobků používat odpady (lhostejno zda kategorie O nebo N), splňují-li požadavky stanovené pro vstupní suroviny. Jinými slovy, lze-li z nich cílový výrobek vyrobit. Nesprávnost aplikace a právního posouzení pojmu „materiálové využití odpadů“ ze strany žalovaného a naopak právní opodstatněnost názoru žalobce, že materiálové využití odpadů podle tehdy platného § 4 zákona o odpadech není nakládáním s odpady, jednoznačně verifikuje zákon č. 154/2010 Sb., který novelizoval zákon o odpadech. Ten totiž s účinností od 1.7.2010 změnil § 4 zákona o odpadech v tom smyslu, že nyní již materiálové využití odpadů definuje v § 4 písm. s) jako způsob využití odpadů, čímž se stává i materiálové využití odpadů druhem nakládání s odpady. Tato novelizovaná právní úprava § 4 zákona o odpadech jasně dokazuje, že podle staré logiky ustanovení § 4 zákona o odpadech materiálové využití odpadů nakládáním s odpady nebylo. Kdyby jím bylo, nemusel by zákonodárce toto ustanovení novelizovat. Tato novela zákona o odpadech však nově upravuje i § 3 - pojem odpad a § 5 - zařazování odpadů. Z nového znění vyplývá, že druhotné suroviny, které byly dříve zahrnuty v pojmu materiálové využití odpadů, se nyní, při splnění zákonných podmínek, již odpadem vůbec nestávají a jsou vedlejšími produkty, což je z hlediska hierarchie způsobů nakládání s odpady podle ustanovení § 9a odst. 1 zákona o odpadech stav přímo ideální, neboť se jedná o předcházení vzniku odpadů.

Použití stanoviska odboru integrované prevence a IRZ MZP, č.j. 35716/ENV/10 ze dne 19.5.2010 prvoinstančním správním orgánem i žalovaným jako důkazu, že v případě, kdy jsou primárním vstupním zdrojem do zařízení odpady kategorie O a N, které jsou dále využívány ve smyslu zákona o opadech, lze toto zařízení provozovat pouze na základě souhlasu krajského úřadu, který je vydán dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, pro výrobní zařízení Bohumín, považuje žalobce rovněž za protiprávní, neboť rovněž vychází z nesprávného výkladu ustanovení § 14 odst. 2, potažmo § 4 písm. m) zákona o odpadech, v tehdy platném znění, který zastává žalovaný. Žalobce k tomu dodal, že jeho odvolací námitkou, že se jedná o zařízení semimobilní a nikoli stacionární, a že tudíž nevyhovuje § 2 písm. a) ZIP, se žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval.

K důvodu odvolání ad/2 žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že *subjektivní lhůta pro projednání správního deliktu se započala odvíjet od data, kdy se správní orgán (tj. inspekce) poprvé spolehlivě a prokazatelně dozvěděl o protiprávním jednání odvolatele, tedy od 18.11.2009; doručení oznámení o zahájení řízení (23. 3.2010) tak spadá do roční lhůty*. Žalobce s tímto argumentem nesouhlasí. Je toho názoru, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje jako správní orgán příslušný podle § 28 e) a § 33 c) ZIP k rozhodování o správních deliktech podle § 37 téhož zákona, z evidence o odpadech, které získává od obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a z osobních jednání zástupců žalobce s pracovníky KÚ Moravskoslezského kraje v dubnu a květnu 2007 věděl, že žalobce provozuje výrobní zařízení Bohumín jako zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech a že žádost o integrované povolení nepodávat nebude, neboť je přesvědčen, že takové zařízení nespadá do působnosti ZIP. Žalobce v roce 2007 uvažoval o podání žádosti o vydání integrovaného povolení, a to v souvislosti s tím, že takovou žádost podávala i ŽDB a.s. Bohumín na své zařízení. Žádost si žalobce nechal zpracovávat společností CENIA - RNDr. P.. Materiál byl ve stavu rozpracovanosti, avšak téměř před dokončením. Přestože předmětné zařízení není určeno k nakládání s odpady, ale je zařízením na materiálové využívání odpadů k výrobě certifikovaných výrobků, tedy je zařízením podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, a není tudíž uvedeno v příloze č. 1 ZIP, uvažoval žalobce, že o povolení požádá ve smyslu poslední věty za středníkem § 2 písm. a) ZIP. Vzhledem k tomu, že se však nejedná o zařízení stacionární, ale o zařízení semimobilní, bylo žalobci RNDr. P. doporučeno, aby věc nejprve konzultoval na příslušném krajském úřadu. Celkem proběhly tři konzultace a dne 16. 5. 2007 na KÚ Moravskoslezského kraje, za účasti ing. K.a ing. K., byl učiněn závěr, že předmětné zařízení Bohumín pracuje v režimu § 14 odst. 2 zákona o odpadech a v takovém případě podání žádosti není ze zákona povinné, ale dobrovolné ve smyslu § 2 písm. a) poslední věta za středníkem ZIP. Proto se žalobce rozhodl, dobrovolně žádost o integrované povolení nepodávat. V žádném případě není pravdou, že žalobce krajskému úřadu předložil nějaký oficiální návrh žádosti. Pokud žalovaný tvrdí, že *krajským úřadem nebylo žalobci sděleno, že by zařízení Bohumín mělo být provozováno podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, nebo že by se na uvedené zařízení nevztahoval ZIP*, není to pravda.

Nicméně jak z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně (na str. 12 nahoře), tak z „Podnětu k prošetření provozů možných zařízení o integrované prevenci“ ze dne 24.8.2009 č.j. MSK 144337/2009 zaslaného inspekci Krajským úřadem Moravskoslezského kraje jednoznačně vyplývá, že zmíněný krajský úřad jako správní orgán příslušný podle § 28 e) a § 33 c) ZIP k rozhodování o správních deliktech podle § 37 téhož zákona již od poloviny května 2007 věděl, že žádost o integrované povolení pro výrobní zařízení Bohumín žalobce podávat nebude, a to ze shora popsaných důvodů. Podle § 38 odst. 4 ZIP odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl. To znamená, že i kdyby předmětné výrobní zařízení

podléhalo integrovanému povolení, subjektivní lhůta k uplatnění odpovědnosti za správní delikt již marně uplynula. Žalobce nemůže souhlasit s praxí, že když jeden věcně i místně příslušný správní orgán v subjektivní lhůtě nezahájí správní řízení, pověří druhý příslušný správní orgán, a běh subjektivní lhůty počne běžet znovu od počátku.

K důvodu odvolání ad/3 pak žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že *v odvoláním napadeném rozhodnutí ČIŽP Ostrava byla stanovení pokuty a její výše věnována nikoliv nepodstatná pozornost v odůvodnění bylo řádně uplatněno ust. § 38 odst. 2 ZIP, vymezující kritéria pro určení výše pokut za správní delikty uvedené v § 37 téhož zákona. S tím žalobce zásadně nesouhlasí. Inspekce v rozhodnutí uvedla, že v souladu s § 38 odst. 2 ZIP při rozhodování o výši pokuty přihlédla k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí a době trvání protiprávního stavu. Celková výše pokuty byla v daném případě stanovena ČIŽP s přihlédnutím ke všem hlediskům, která jsou demonstrativně uvedena v § 38 odst. 2 zákona, přičemž lze říci, že v tomto případě významně převažují přitěžující okolnosti. Při ukládání pokuty ČIŽP měla na mysli, že sankce nemůže být natolik nízká (bagatelní), aby poté nemohla plnit svoji funkci preventivní a výchovnou; tato přitom spočívá i v tom, že odradí účastníka řízení od opakovaného protiprávního jednání (individuální prevence). S ohledem na vše výše uvedené má ČIŽP za to, že uložená sankce ve výši 1.000.000,- Kč odpovídá závažnosti protiprávního jednání sankcionovaného účastníka řízení. Podle ustanovení § 38 odst. 2 ZIP se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka a době trvání protiprávního stavu. Ze zákona tedy vyplývá, že způsob stanovení výše sankce (pokuty), je výsledkem správního uvážení, a to z hlediska zákonem stanovených rozhodných kritérií, přičemž uvážení musí být soudem přezkoumatelné ve smyslu § 75 a § 78 s.ř.s. Má-li soud posoudit, zda rozhodnutí v části, jíž stanovilo výši pokuty, a bylo tedy vydáno na základě volné úvahy, nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, nepostačuje, že stanovená výše je v rozpětí, které zákon připouští, ale musí být přezkoumatelné i potud, jakými úvahami byl správní orgán veden při stanovení této výše. Tam, kde je rozhodnutí vydáno na základě zákonem dovoleného diskrečního práva správního orgánu, je ovšem i povinností tohoto orgánu volné úvahy užít, tj. zabývat se všemi hledisky, která jsou jako premisy takové úvahy nezbytná, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková i právní zjištění a poté správním uvážením dospět k rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být tedy seznatelné, jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v té či oné výši. Pokud zákon z řady možných a v úvahu přicházejících hledisek při stanovení výše pokuty zmiňuje alespoň některá, pak takovouto právní úpravou váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se správní orgány musí zabývat vždy (avšak nikoli pouze jimi), když vedle tohoto správnímu orgánu ponechává na úvaze, zda přihlédne ještě k hlediskům dalším, v zákoně neuvedeným, leč pro projednávaný případ významným. Odůvodnění výše pokuty uvedené v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a potvrzené žalovaným se se zákonnými hledisky uvedenými v § 38 odst. 2 ZIP vypořádalo pouze tím, že je konstatovalo. Předestření důkazních prostředků a provedených důkazů, vyvození skutkových i právních zjištění z těchto důkazů a popis správního uvážení, ke kterým ČIŽP dospěla, v rozhodnutí chybí. Co se týče vzniklých nebo hrozících škodlivých následků v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka, ČIŽP dokonce konstatovala, že „jelikož v rámci správního řízení nebylo prokázáno, že dalším provozem zařízení nebo jeho části nastalo nebo hrozilo závažné poškození životního prostředí nebo značné materiální škody, nebyl ze strany ČIŽP ani uplatněn postup dle § 34 písm. b) ZIP. Dle žalobce skutečně za celý čas provozu předmětného*

zařízení nikdy k poškození ani potencionálnímu ohrožení životního prostředí, k ovlivnění emisí či jiného znečištění nedošlo. Z těchto důvodů se žalobce domnívá, že napadené rozhodnutí o uložení pokuty je zcela neodůvodněné.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě označil jednotlivé žalobní námitky za liché, přičemž argumentoval shodně jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

V podání ze dne 2.5.2011 žalobce poukázal na to, že ČIŽP poskytla deníku „Severní Morava a Slezsko“ údaje o pokutách, které různým subjektům udělila v roce 2010. Z článku, který vyšel dne 8.3.2011, plyne, že nejvýznamnějším případem roku bylo uložení dvou miliónových pokut žalobci. Zjevný nepoměr mezi výší pokut uložených žalobci a výší pokut uložených ostatním subjektům dle mínění žalobce svědčí o tom, že výše pokut nebyla stanovena zákonným způsobem. Žalobce se domnívá, že se stal objektem určeným k likvidaci v rámci konkurenčního boje za vydatné pomoci správního orgánu. Žalovaný v reakci na toto žalobcovo podání uvedl, že provoz zařízení bez integrovaného povolení, který patří mezi nejzávažnější správní delikty, byl v roce 2010 ČIŽP Ostrava zjištěn pouze ve dvou případech, které se týkaly žalobce.

Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.).

Správní orgány obou stupňů vyšly při rozhodování v dané věci ze zjištění, že „Výrobní zařízení Bohumín“ sestává z vlastní technologické linky (rozdružovací stanice, dopravníkový pás, homogenizační stanice, šnekový podavač s násypkami, vynášecí dopravníkový pás, potrubní rozvody s příslušnými armaturami a regulační radou, elektrorozvody s ovládacím panelem) a manipulační plochy včetně jímky povrchových vod. Do zařízení bylo přijímáno po 31.10.2007 více než 10 t nebezpečných odpadů denně, a to odpadů kat. č. 100207* - Pevné odpady z čištění plynů obsahující nebezpečné látky, 100213* - Kaly a filtrační koláče z čištění plynu obsahující nebezpečné látky, 100907* - Licí formy a jádra použité k odlévání obsahující nebezpečné látky, 190205* - Kaly z fyzikálně-chemického zpracování obsahující nebezpečné látky, 190813* - Kaly z jiných způsobů čištění průmyslových odpadních vod obsahující nebezpečné látky, a to za účelem jejich využívání, což vyplynulo z předložených dokladů (Hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2007-2009, průběžná evidence odpadů za roky 2007-2009, evidenční listy pro přepravu nebezpečných odpadů po území ČR). Kapacitní možnosti předmětného zařízení umožňují příjem N odpadů v množství více než 10 t za den, a toto množství bylo žalobcem opakovaně do zařízení přijímáno, což bylo prokázáno z hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2007-2009, z evidenčních listů pro přepravu nebezpečných odpadů po území ČR (č. 43350, č. 43348, č. 39931, č. 43349, č. 43117, č. 43224, č. 43283, č. 43226). Dle doložené technické dokumentace je projektovaná kapacita zařízení 60 t výrobku za hod. Z předložených podkladů vyplynulo, že v roce 2007 bylo při výrobě stavebních hmot v zařízení využito celkem 20173,37 tun N odpadů, tj. průměrně 55 t/den za kalendářní rok z celkových 63308,37 tun všech využitých odpadů, v roce 2008 celkem 11 905,09 tun N odpadů, tj. průměrně 33 t/den za kalendářní rok z celkových 48025,03 tun všech využitých odpadů. V roce 2009 celkem 6841,86 tun N odpadů, tj. průměrně 19 t/den za kalendářní rok z celkových 21602,91 tun všech využitých odpadů.

Výše uvedená skutková zjištění správního orgánu týkající se množství odpadů přijímaných do předmětného zařízení žalobce v podané žalobě nijak nezpochybní.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 2 písm. a) ZIP ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí se pro účely tohoto zákona zařízením rozumí stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s průmyslovými činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou k výzkumu, vývoji a zkoušení nových výrobků a procesů; za zařízení se považuje i stacionární technická jednotka neuvedená v příloze č. 1 k tomuto zákonu, jestliže provozovatel zařízení pro ni požádá o vydání integrovaného povolení.

V příloze č. 1 ZIP, bodu 5 (Nakládání s odpady) je v odstavci 5.1. uvedeno „Zařízení na odstraňování nebo využívání nebezpečného odpadu a zařízení k nakládání s odpadními oleji, vždy o kapacitě větší než 10 t denně.“

Podle § 2 písm. g) ZIP se pro účely tohoto zákona integrovaným povolením rozumí rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě a které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství, pokud to tyto předpisy umožňují.

Podle § 2 písm. i) ZIP se pro účely tohoto zákona provozovatelem zařízení rozumí právnická osoba nebo fyzická osoba, která provozuje nebo bude provozovat zařízení.

Podle § 16 odst. 2 ZIP provozovatel zařízení nesmí bez platného integrovaného povolení zařízení provozovat. Tím nejsou dotčena ustanovení § 42 až 44.

Podle § 37 odst. 2 ZIP právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí správního deliktu tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s podmínkami integrovaného povolení.

Podle § 37 odst. 4 písm. b) ZIP za správní delikt se uloží pokuta do 7 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavců 2 a 3.

Podle § 38 odst. 2 ZIP při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka a době trvání protiprávního stavu.

Podle § 38 odst. 4 ZIP odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezhájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

Podle § 38 odst. 5 ZIP správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednává inspekce. Správní delikty podle § 37 odst. 1 až 3 projednává v prvním stupni též krajský úřad nebo krajská hygienická stanice, přičemž příslušným orgánem k projednání správního deliktu je ten orgán, který zahájí řízení jako první.

Podle § 4 písm. l) zákona o odpadech ve znění účinném do 30.6.2010 se pro účely tohoto zákona využíváním odpadů rozumí činnosti uvedené v příloze č. 3 k tomuto zákonu.

Podle § 4 písm. m) zákona o odpadech se pro účely tohoto zákona materiálovým využitím odpadů rozumí náhrada prvotních surovin látkami získanými z odpadů, které lze považovat za druhotné suroviny, nebo využití látkových vlastností odpadů k původnímu účelu nebo k jiným účelům, s výjimkou bezprostředního získání energie.

Podle § 11 odst. 1 zákona o odpadech každý má při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti povinnost v mezích daných tímto zákonem zajistit přednostně využití odpadů před jejich odstraněním. Materiálové využití odpadů má přednost před jiným využitím odpadů.

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"). 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 zařízeních, 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 § 14 odst. 4 zákona o odpadech kolaudační souhlas, vydaný podle zvláštního právního předpisu pro stavby určené k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů nelze vydat bez rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.

Podle § 82 odst. 2 zákona o odpadech souhlas k provozování zařízení podle § 14 odst. 1, § 16 odst. 2 a 3, § 12 odst. 5, souhlas podle § 51 odst. 1, stanovení doby trvání a podmínky péče podle § 52 a vyjádření podle § 79 odst. 4 písm. a) až d) se nevydají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.

V příloze č. 3 zákona o odpadech (Způsoby využívání odpadů) je pod kódem R5 uvedena „Recyklace/znovuzískání ostatních anorganických materiálů,“ pod kódem R12 je pak

uvedena „Předúprava odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených pod označením R1až R11.“

Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

Soud neshledal opodstatněnými námitky namířené proti klíčovému závěru žalovaného (jakož i správního orgánu I. stupně), že „výrobní zařízení Bohumín“ je zařízením ve smyslu § 2 písm. a) ZIP, které mohl žalobce podle § 16 odst. 2 téhož zákona provozovat pouze na základě platného integrovaného povolení. To, že žalobce v rozhodném období v předmětném zařízení vyráběl stavební hmoty a že výstupem tohoto výrobního procesu byly certifikované výrobky, není pro posouzení charakteru předmětného zařízení určující. Podstatné je to, zda v předmětném zařízení probíhala některá z činností uvedených v příloze č. 1 ZIP. Správní orgány obou stupňů v souzené věci zjistily, že žalobce v předmětném zařízení nakládá ve značném rozsahu s nebezpečnými odpady (viz shora popsaná skutková zjištění ČIŽP), a to tak, že tyto odpady zde materiálově využívá k výrobě stavebních hmot. Na základě těchto zjištění dospěly k závěru, že předmětné zařízení je zařízením na využívání nebezpečného odpadu o kapacitě větší než 10 t denně, a že se tedy jedná o zařízení uvedené v bodě 5 (Nakládání s odpady), odstavci 5.1. přílohy č. 1 ZIP, k jehož provozu zákon vyžaduje platné integrované povolení.

Žalobce nikterak nezpochybňuje zjištění správního orgánu, že k výrobě stavebních hmot v předmětném zařízení používá mj. též nebezpečné odpady. Připouští, že se jedná o materiálové využití odpadů ve smyslu § 4 písm. m) zákona o odpadech, zároveň ale namítá, že toto materiálové využití odpadů nelze považovat za využívání odpadů ve smyslu § 4 písm. l) zákona o odpadech. Tato námitka však nemůže obstát.

V podstatě totožné argumenty, které učinil součástí žalobních bodů, žalobce opakovaně uplatňoval již v rámci správního řízení, a to jak v námitkách ze dne 7.1.2010 k protokolu o kontrole, tak ve vyjádření účastníka řízení (podání doručené ČIŽP dne 8.4.201) a posléze i v odvolání. S uvedenou argumentací žalobce se velmi podrobně vypořádal jak správní orgán I. stupně v rozhodnutí o uložení pokuty, tak žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Protože soud považuje závěry ohledně charakteru předmětného zařízení a nutnosti jeho podřazení pod ZIP, k nimž správní orgány obou stupňů ve svých rozhodnutích dospěly, za příléhavé a takřka vyčerpávající, nezbyvá mu, než aby na ně nyní odkázal a převzal je jako závěry vlastní. Takový postup ostatně aproboval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27.7.2007, čj. 8 Afs 75/2005-130.

Ve shodě se žalovaným má soud za to, že *materiálové využití* odpadů je nutno podřadit pod pojem *využívání* odpadů, neboť se jedná o jeden ze způsobů (slovy žalovaného „podmnožinu“) využívání odpadů. Dalším takovým způsobem využívání odpadů, jenž zákon o odpadech výslovně upravuje, je energetické využití odpadů (§ 4 písm. n/). V příloze č. 3 zákona o odpadech, která vymezuje jednotlivé způsoby využívání odpadů, je energetické využití odpadů uvedeno pod kódem R1. Z toho, že příloha 3 zákona o odpadech výslovně neuvádí jako jeden ze způsobů využívání odpadů pod jedním kódem materiálové využití odpadů (jako celek), tak jako je tomu v případě energetického využívání odpadů, však v žádném případě není možné dovozovat, že materiálové využití odpadů vůbec nespadá pod pojem využívání odpadů. Nelze totiž přehlédnout, že zmíněná příloha 3 pod dalšími kódy uvádí takové konkrétní způsoby využívání odpadů, které nepochybně jsou materiálovým využitím odpadů ve smyslu § 4 písm. m) zákona o odpadech, jako např. R2 - Získání/regenerace rozpouštědel, R3 - Získání/regenerace organických látek, které se

nepoužívají jako rozpouštědla (včetně kompostování a dalších biologických procesů), R4 - Recyklace/znovuzískání kovů a kovových sloučenin či R5 - Recyklace/znovuzískání ostatních anorganických materiálů.

Novela zákona o odpadech provedená zákonem č. 154/2010 Sb., která nabyla účinnosti dne 1.7.2010 a která v novém znění § 4 písm. s) výslovně označila materiálové využití odpadů za jeden ze způsobů *využití odpadů* (zahrnující recyklaci a další způsoby využití odpadů jako materiálu k původnímu nebo jiným účelům, s výjimkou bezprostředního získání energie), tak pouze navázala na dosavadní koncepci zákona a – pravděpodobně s cílem předejít možným pochybnostem - jednoznačně formulovala tentýž závěr, který bylo možné dovodit i z dosavadního znění zákona. Tuto novelizaci tudíž nelze vykládat tak, jak to činí žalobce, tedy jako potvrzení jeho názoru, že podle právní úpravy obsažené v zákoně o odpadech před zmíněnou novelizací materiálové využití odpadů vlastně žádným využíváním odpadů nebylo. Jak správně poznamenal žalovaný, pojem materiálové využití odpadů byl již před zmíněnou novelizací zákona o odpadech jednou ze dvou podstatných forem (obecnějšího) pojmu využívání odpadů a zůstal jí i po této novelizaci. Soud k tomu dodává, že žalobcův poukaz na novou definici odpadu a jiné chápání druhotných surovin podle novelizovaného znění zákona s projednávanou věcí vůbec nesouvisí, nehledě k tomu, že ani podle relevantní právní úpravy obsažené v § 4 písm. m) zákona o odpadech v jeho znění účinném do 30.6.2010 nebyly druhotné suroviny vymezeny jako odpady, ale jako látky získané z odpadů, sloužící k náhradě prvotních surovin. Co se týče ustanovení § 5 zákona o odpadech, v němž je upraveno zařazování odpadu dle Katalogu odpadů, toto při novelizaci provedené zákonem č. 154/2010 Sb., která nabyla účinnosti dne 1.7.2010, nedoznalo naprosto žádných změn.

Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o odpadech, v němž je zakotvena povinnost upřednostňovat využití odpadů před jejich odstraněním s tím, že materiálové využití odpadů má přednost před jiným využitím, je pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí irelevantní, neboť napadeným rozhodnutím není žalobci vytýkáno porušování této povinnosti. Ani z tohoto ustanovení nevyplývá, že by materiálové využití odpadů na straně jedné a využívání odpadů na straně druhé byly dvě zcela odlišné kategorie. Zmíněné ustanovení pojímá materiálové využití odpadů pouze jako jeden z možných způsobů využití odpadů, tedy jako podmnožinu obecného pojmu využití (využívání) odpadů, když výslovně připouští i možnost jiného (míněno jiného než materiálového) využití odpadů, což je ovšem zcela v souladu se závěrem, k němuž v projednávané věci dospěl žalovaný.

Žalovaný právem dovodil, že materiálové využití nebezpečných odpadů, k němuž v rozhodném období docházelo v předmětném zařízení a které spočívalo v tom, že žalobce tyto odpady používal jako vstupní „suroviny“ k výrobě stavebních materiálů, lze podřadit pod způsob *využívání odpadů* uvedený v příloze č. 3 zákona o odpadech pod kódem R5 - Recyklace/znovuzískání ostatních anorganických materiálů, přičemž tomuto konečnému využití odpadů předcházela způsob využití odpadů uvedený pod kódem R12 - Předúprava odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených pod označením R1 až R11.

Není pravdou, že by žalovaný při rozhodování v dané věci popíral, že materiálovým využitím odpadů je též využití látkových vlastností odpadů k původnímu účelu nebo k jiným účelům, s výjimkou bezprostředního získání energie, jak stanoví § 4 písm. m) zákona o odpadech. Jádrem úvah žalovaného je zcela jiný závěr, a sice že materiálové využití odpadů je jedním ze způsobů využívání odpadů, a tudíž spadá pod obecnou kategorii označenou v zákoně slovy *využívání odpadů*.

Soud – opět zcela ve shodě s názorem žalovaného - považuje žalobcovo tvrzení, že materiálové využití odpadů není využíváním odpadů, a tím ani nakládáním s odpady, za ryze účelovou konstrukci nemající oporu v zákoně, jejímž jediným cílem je snaha vyhnout se povinnosti získat integrované povolení pro předmětné zařízení, resp. sankci za provoz tohoto zařízení bez platného integrovaného povolení.

Protože žalobce v předmětném zařízení prokazatelně využíval odpady (viz výše), tedy *nakládal s nimi* (podle § 4 písm. d/ zákona o odpadech se nakládáním s odpady rozumí též jejich využívání), neobstojí jeho obrana, že předmětné zařízení bylo zařízením ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech, tj. zařízením, které není podle zákona o odpadech určeno k nakládání s odpady. Naopak je nutno přisvědčit závěru žalovaného, že předmětné zařízení je zařízením, na které dopadá ustanovení § 14 odst. 1 zákona o odpadech, neboť jde o zařízení k využívání odpadů, které vyžaduje splnění povoloovacího procesu ve smyslu tohoto ustanovení.

Ze skutečnosti, že zákon o odpadech ani jeho prováděcí předpisy neupravují postup v pochybnostech, zda konkrétní (technologické) zařízení je zařízením podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, či zda se jedná o zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, pro provozovatele daného zařízení (zde žalobce) neplyne oprávnění, aby se na základě vlastní úvahy rozhodl, v jakém režimu hodlá dané zařízení provozovat. V souzené věci nejsou jakékoliv pochybnosti na místě – v předmětném zařízení prokazatelně docházelo ve značném rozsahu k nakládání s nebezpečnými odpady spočívajícím v jejich využívání (materiálovém využití), a tudíž jde jednoznačně o zařízení ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

To, že žalobce označuje za protiprávní stanovisko odboru integrované prevence a IRZ MZP, č.j. 35716/ENV/10 ze dne 19.5.2010, podle kterého za situace, kdy jsou primárním vstupním zdrojem v zařízení odpady kategorie O a N, které jsou zde využívány ve smyslu zákona o odpadech, lze předmětné zařízení provozovat pouze na základě souhlasu krajského úřadu vydaného dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, není nikterak překvapivé. Uvedené stanovisko vyjadřuje shodný názor, který v napadeném rozhodnutí zaujal i žalovaný a proti němuž žalobce brojí podanou žalobou.

Tvrzení žalobce, že předmětné zařízení bylo rozhodnutím č.j. Výst. 1386/2004/Wa ze dne 1.9.2004 vydaným Městským úřadem Bohumín zkolaudováno jako semimobilní zařízení na výrobu stavebních hmot, neprokazuje nezákonnost závěrů žalovaného a potažmo napadeného rozhodnutí. I s touto argumentací žalobce se žalovaný řádně vypořádal, když konstatoval, že z uvedeného kolaudačního rozhodnutí nevyplývá, jaké vstupní suroviny mají být v zařízení využívány. Především je ale nutno se žalovaným souhlasit v tom, že je nutno vycházet z reálně prokázané činnosti realizované žalobcem v předmětném zařízení v kontrolovaném období a z toho, že ZIP nepřipouští žádnou výjimku z povinnosti mít integrované povolení pro provoz zařízení, v němž je prováděna činnost, která spadá pod některou z kategorií průmyslových činností podle přílohy č. 1 ZIP. Protože předmětné zařízení je z výše popsaných důvodů takovým zařízením, bylo zákonnou povinností žalobce provozovat jej pouze s platným integrovaným povolením. Ani existence případného kolaudačního rozhodnutí či Provozního řádu zařízení nemůže žalobce této povinnosti zprostit.

Je jistě právem žalobce jakožto provozovatele předmětného zařízení rozhodnout, jaké suroviny bude ve svém výrobním zařízení používat k výrobě finálních výrobků a zda místo nich (při dodržení technologického postupu výroby) použije nebezpečné odpady, pokud tyto

splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny. Skutečnost, že nebezpečné odpady splňují takové požadavky a lze je využít k výrobě určitého výrobku, však neznamená, že nebezpečné odpady tím ztrácí svojí povahu a přestávají být nebezpečným odpadem. Žalobce zároveň musí počítat s tím, že předmětné zařízení se v důsledku takového materiálového užití nebezpečných odpadů stává zařízením na využívání nebezpečného odpadu, a dosahuje-li jeho kapacita hranice uvedené v bodu 5.1. přílohy č. 1 ZIP, pak se jedná (při splnění dalších definičních znaků) o zařízení ve smyslu § 2 písm. a) ZIP, k jehož provozování je nutné předem získat platné integrované povolení.

Žalobce již v průběhu řízení před správním orgánem I. stupně na svou obhajobu uváděl, že předmětné zařízení je semimobilní a nikoli stacionární, a tudíž nespadá pod definici zařízení zakotvenou v § 2 písm. a) ZIP. S touto jeho argumentací se dostatečně podrobně vypořádal správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí, v němž konstatoval, že dle doložené technické dokumentace se jedná o semimobilní technologickou linku pro výrobu stavebních hmot. Předmětné zařízení bylo rozhodnutím KÚ MSK č.j. ŽPZ/4301/04/Kd ze dne 3.6.2004 povoleno jako stavba středního zdroje znečišťování ovzduší pro stacionární technologickou linku a následně rozhodnutím KÚ MSK č.j. ŽPZ/75/05/Kd ze dne 4.1.2005 byla tato *stacionární technologická linka* povolena do trvalého provozu. Správní orgán I. stupně vyšel z toho, že při posuzování různých zařízení je nutné se zabývat jejich skutečnou „mobilitou“ tak, aby nedocházelo k úmyslnému označování některých zařízení za mobilní. Dále uvedl, že cílem integrované prevence má být postihnout dopady na životní prostředí z komplexu provozoven, ze souborů jednotek, které na sebe technicky navazují, což je vymezováno tak, že bez vzájemných vazeb nemohou plnit své funkce (§ 1 a 2 ZIP). Předmětné zařízení zahrnuje kromě vlastní technologické linky (rozdušovač, homogenizér, šnekový podavač s násypkami, vynášecí dopravníkový pás, potrubní rozvody s příslušnými armaturami a regulační řadou, elektrorozvody s ovládacím panelem) i manipulační plochu a jímku povrchových vod. Z tohoto popisu zařízení je zřejmé, že toto zařízení *nemůže být schopno pohybu a samostatné funkce, aby přitom ještě zachovalo svou provozuschopnost*. Správní orgán I. stupně k tomu dodal, že zařízení je umístěno v areálu skládky ŽDB a.s., kde je dle doložené provozní evidence nepřetržitě provozováno od roku 2000. Z těchto závěrů správního orgánu zřetelně vyplývá jeho nesouhlas s tvrzením žalobce, že dané zařízení nelze považovat za stacionární (technickou jednotku).

Protože žalobce v odvolání neuvedl žádné nové argumenty, jimiž by výše zmíněné závěry správního orgánu I. stupně zpochybnil, a pouze zopakoval své předchozí tvrzení, že předmětné zařízení je semimobilní a nikoli stacionární, nebylo zapotřebí, aby žalovaný v napadeném rozhodnutí znovu výslovně opakoval závěry správního orgánu I. stupně o stacionárním „charakteru“ předmětného zařízení. To, že se i s těmito závěry ztotožnil, jednoznačně plyne ze skutečnosti, že napadeným rozhodnutím odvolání jako nedůvodné zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. V závěru odůvodnění napadeného rozhodnutí ostatně žalovaný výslovně konstatoval, že „.... rozhodnutí inspekce rovněž neodporuje veřejnému zájmu, vychází ze stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) a námitky odvolatele nezpochybnil ani jeho věcnou správnost.“ Soud k tomu pro úplnost dodává, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně tvoří dle ustálené judikatury správních soudů jeden celek s rozhodnutím odvolacího orgánu, jímž bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno, což znamená, že závěry správního orgánu I. stupně, s nimiž se odvolací orgán v rozhodnutí o odvolání ztotožnil, se nutně stávají též součástí argumentace odvolacího orgánu.

Klíčový závěr žalovaného, že předmětné zařízení je zařízením ve smyslu § 2 písm. a) ZIP, které mohl žalobce podle § 16 odst. 2 téhož zákona provozovat pouze na základě platného integrovaného povolení, je ze všech shora rozvedených důvodů v souladu se zákonem. Protože žalobce předmětné zařízení provozoval bez platného integrovaného povolení, dopustil se správního deliktu, za který byl inspekcí právem sankcionován.

Soud shledal neopodstatněnou též námitku, jejíž podstatou je tvrzení žalobce, že sankce mu byla v souzené věci uložena až po uplynutí subjektivní lhůty, ve které dle § 38 odst. 4 ZIP zaniká odpovědnost právnické osoby za správní delikt. Je pravdou, že krajský úřad podle § 33 písm. c) ZIP rozhoduje o správních deliktech podle § 37. Stejnou pravomocí je ovšem podle § 34 písm. c) téhož zákona nadána také inspekce a podle § 35 písm. d) i krajské hygienické stanice. Aby se předešlo pochybnostem o tom, který z těchto orgánů je příslušný k rozhodování v konkrétní věci, obsahuje ZIP ustanovení § 38 odst. 5, podle něhož „správní delikty podle tohoto zákona v prvním stupni projednává inspekce. Správní delikty podle § 37 odst. 1 až 3 projednává v prvním stupni též krajský úřad nebo krajská hygienická stanice, přičemž příslušným orgánem k projednání správního deliktu je ten orgán, který zahájí řízení jako první.“ Toto ustanovení žalobce zcela pominul.

V souzené věci bylo správní řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu, jehož se žalobce dopustil provozováním „výrobního zařízení Bohumín“ bez platného integrovaného povolení, zahájeno inspekcí, o čemž svědčí její „Oznámení o zahájení správního řízení ve věci uložení pokuty“ ze dne 23.3.2010 adresované žalobci. Příslušným orgánem k projednání správního deliktu tedy byla v souladu s výše citovaným ustanovením § 38 odst. 5 ZIP právě (a pouze) inspekce, a počátek běhu subjektivní prekluzivní lhůty zakotvené v § 38 odst. 4 ZIP tak lze vztahovat pouze k ní, resp. k tomu, kdy se inspekce dozvěděla o správním deliktu žalobce. Jinak řečeno, to, zda a kdy se o daném správním deliktu dozvěděl Krajský úřad Moravskoslezského kraje, je z hlediska běhu subjektivní prekluzivní lhůty bezpředmětné, neboť tento správní orgán vůbec nebyl orgánem příslušným k projednání správního deliktu.

Vzhledem k tomu, že předmětné zařízení je zařízením ve smyslu § 2 písm. a) ZIP, které mohl žalobce podle § 16 odst. 2 téhož zákona provozovat pouze na základě platného integrovaného povolení (k tomu viz výše), bylo zákonnou *povinností* (nikoliv pouze fakultativní možností) žalobce požádat příslušný orgán o vydání integrovaného povolení, a zahájit tak řízení o vydání integrovaného povolení ve smyslu § 3 a násl. ZIP. Této povinnosti nemohlo žalobce zprostit jeho nesprávné přesvědčení, že dané zařízení nespadá do působnosti ZIP, ani v žalobě zmiňované „konzultace“ dané problematiky na krajském úřadu. Z uvedeného důvodu soud shledal nadbytečným provádění dokazování výsledkem v žalobě označených svědků Ing. T. a ing. J., kteří se měli za žalobce účastnit zmíněných konzultací na krajském úřadu, neboť výpovědi těchto svědků by nemohly nijak ovlivnit závěr soudu o existenci zákonem stanovené povinnosti žalobce požádat příslušný orgán o vydání integrovaného povolení ve vztahu k předmětnému zařízení.

Soud na tomto místě uvádí, že žalobce v žalobě označil jako další důkazy rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, jakož i své odvolání. Správní spis týkající se předmětné věci, obsahující mj. též originály těchto listin, je ze zákona podkladem, z něhož soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu vychází, a proto se jím dokazování neprovádí. Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud nutně z obsahu správního spisu vychází, neboť jeho povinností je mj. posoudit, zda skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je se správním spisem v souladu a zda v něm

má oporu (§ 76 odst. 1 písm. b/ s.ř.s.). V souzené věci bylo možné o žalobě rozhodnout na základě důkazů provedených v průběhu správního řízení a zdokumentovaných ve správním spise; provádění jakýchkoliv dalších důkazů proto soud shledal nadbytečným.

Soud nevešel ani na námitky, jimiž žalobce brojí proti nedostatečnému zdůvodnění výše uložené pokuty. Žalobce sice v žalobě cituje určité pasáže z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jež se týkají úvah, jimiž byla inspekce vedena při stanovení výše pokuty, soud však nemohl přehlédnout, že se jedná pouze o méně podstatnou a do jisté míry obecnou část odůvodnění. Tu podstatnější a obsahově také mnohem rozsáhlejší část odůvodnění, ve které se inspekce podrobně vypořádala s jednotlivými hledisky, ke kterým měla podle § 38 odst. 2 ZIP přihlídnout při určení výměry pokuty, žalobce z neznámého důvodu v žalobě přešel bez povšimnutí, jako by ji ani nezaregistroval. Protože soud nepovažuje za potřebné opakovat jednotlivé argumenty, jež inspekce zohlednila při určení výše pokuty, odkazuje na tomto místě na stranu 11 až 13 rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kde jsou uvedeny naprosto konkrétní úvahy správního orgánu ohledně jednotlivých kritérií rozhodných pro určení výměry pokuty (závažnost správního deliktu, způsob jeho spáchání, vzniklé nebo hrozící škodlivé následky v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka, doba trvání protiprávního stavu). Soud považuje za podstatné, že tyto konkrétní argumenty správního orgánu žalobce ničím nezpochybnil ani nevyvrátil. Jeho žalobní námitky, jimiž správnímu orgánu toliko v obecné rovině vytýká nevypořádání kritérií rozhodných pro stanovení výše pokuty přezkoumatelným způsobem, proto nemohou být úspěšné.

Tvrzení žalobce, že se inspekce v odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty se zákonnými hledisky uvedenými v § 38 odst. 2 ZIP vypořádala pouze tím, že tato hlediska konstatovala, tedy naprosto neodpovídá skutečnosti. Inspekce v souzené věci přihlíдела ke konkrétním okolnostem daného případu, když mj. vzala v potaz značné množství odpadů (a to včetně odpadů nebezpečných), využívaných v předmětném zařízení v kontrolovaném období, či delší dobu (v trvání cca 23 měsíců), po kterou trval zjištěný protiprávní stav spočívající v provozování předmětného zařízení bez platného integrovaného povolení.

Jak žalovaný správně poznamenal, konstatování inspekce, že v rámci správního řízení nebylo prokázáno, že dalším provozem zařízení nebo jeho části nastalo nebo hrozilo závažné poškození životního prostředí nebo značné materiální škody, je toliko zdůvodněním toho, proč nebyl v dané věci ze strany inspekce uplatněn postup dle § 34 písm. b) ZIP, tj. proč inspekce nenařídila žalobci omezení nebo zastavení provozu zařízení nebo jeho části.

Znakem skutkové podstaty správního deliktu, za který byl žalobce v projednávané věci sankcionován, tj. správního deliktu uvedeného v § 37 odst. 2 ZIP, není faktické poškození životního prostředí. Skutečnost, že správní orgán nezjistil, že v důsledku provozování předmětného zařízení došlo ke vzniku škody na životním prostředí, proto žalobce nezbavuje odpovědnosti za spáchání tohoto správního deliktu. Vzniklé *nebo hrozící* škodlivé následky v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka jsou však jedním z kritérií, k nimž byla inspekce povinna přihlížet při stanovení výše pokuty. Jak již soud shora konstatoval, tuto povinnost inspekce řádně splnila. V rámci vypořádání zmíněného kritéria přílehlavě poukázala na to, že již samotný fakt provozování zařízení bez platného integrovaného povolení vyvolává nebezpečí vzniku škodlivého následku, tedy možnost ohrožení životního prostředí. Skutečnost, že v předmětném zařízení docházelo k nakládání s nebezpečnými odpady v množství větším než 10 t denně, samozřejmě znamená potenciální ohrožení kvality podzemních vod, životního prostředí a zdraví lidí. Inspekce vzala v úvahu z podkladů zjištěné

skutečné množství nebezpečných odpadů, které bylo v předmětném zařízení v kontrolovaném období využito při výrobě stavebních hmot, a toto množství právem označila za velmi významné. Tyto závěry inspekce, jimž následně přisvědčil i žalovaný v napadeném rozhodnutí, prokazují nedůvodnost tvrzení žalobce, že za celý čas provozu předmětného zařízení nikdy nedošlo ani k potencionálnímu ohrožení životního prostředí.

K námitce poukazující na zjevný nepoměr mezi výší pokut uložených žalobci a výší pokut uložených inspekcí v roce 2010 subjektům, obsažené v podání žalobce ze dne 2.5.2011, ani k ničím nedoložené domněnce žalobce, že se stal „objektem určeným k likvidaci v rámci konkurenčního boje za vydatné pomoci správního orgánu“, soud při posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí nepřihlížel, neboť tyto námitky nebyly uplatněny v zákonem stanovené lhůtě pro rozšíření žaloby (§ 71 odst. 2 s.ř.s.). Pokud by soud postupoval opačně, tedy pokud by překročil rozsah včas uplatněných žalobních námitek, jednal by v rozporu s ustanoveními § 75 odst. 2 s.ř.s. a § 71 odst. 2 věta třetí s.ř.s., které mu ukládají přezkoumat napadené rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů uplatněných v zákonem stanovené lhůtě.

Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání (žalobce ani žalovaný nevyjádřili do dvou týdnů od doručení výzvy soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).

Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku 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, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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. září 2014

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková