



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Petry Venclové a Aleše Korejtky ve věci **žalobce AVE Nasavrky, a. s.**, IČO: 274 986 97, se sídlem Nasavrky č. p. 296, PSČ 53825, zastoupeného **Janem Vychem, advokátem** se sídlem Lazarská 11/6, 120 00 Praha 2, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, Vršovická 1442/65,100 10 Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2015, č. j. 1708/550/14 82281/ENV/14,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 1. 2015, č. j. 1708/550/14 82281/ENV/14, a rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 9. 10. 2014, č. j. KrÚ 64276/2014/OŽPZ/CH, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku nahradit žalobci k rukám Jana Vycha, advokáta, se sídlem Lazarská 11/6, 120 00 Praha 2, náklady řízení ve výši 18.924,--Kč.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalované rozhodnutí a řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo

Žalobce provozuje zařízení označené jako „*řízená skládka odpadů Nasavrky*“, a to na základě integrovaného povolení vydaného dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o integrované prevenci“), Krajským úřadem Pardubického kraje (dále též „správní orgán prvního stupně“ či „krajský úřad“) dne 12. 10. 2007 pod č. j. KrÚ 6933-20/2007/OŽPZ/CH. Skládka se nachází v 1. fázi provozu. Skládka leží jihovýchodně od obce Nasavrky, ve vzdálenosti 150m východně od silnice 1. třídy Pardubice – Trhová Kamenice, 600 m od souvislé zástavby obce Nasavrky. Areál skládky je od severozápadu až od severovýchodu obklopen zemědělsky obhospodařovanými pozemky. Jihovýchodní až jihozápadní okraj skládky sousedí s lesními pozemky.

Na základě podnětu České inspekce životního prostředí (§ 18 odst. 6 písm. b/ zákona o integrované prevenci) krajský úřad provedl dne 21. 2. 2014 přezkum závazných podmínek integrovaného povolení šetřením v místě provozu zařízení. V reakci na výsledek šetření v místě provozu ohlásil žalobce změnu v provozu v zařízení (§ 16 odst. 1 písm. b/ zákona o integrované prevenci) a současně (na základě výzvy žalovaného ze dne 12. 3. 2014, č. j. KrÚ 18117/2014/OŽPZ/CH) podal dne 30. 5. 2014 žádost o změnu integrovaného povolení.

K žádosti žalobce se vyjádřila Česká inspekce životního prostředí, která upozornila na to, že žalobce vykazuje část odpadů přijímaných na skládku jako odpady k technickému zabezpečení skládky (v množství stanoveném obecně závaznými právním i předpisy), nadto však další část odpadů přijímaných na skládku vykazuje jako odpady využívané na budování tzv. konstrukčních prvků a za tuto část odpadů nevybírání a neodvádí předepsané poplatky za ukládání odpadů na skládku. Tyto odpady žalobce pak eviduje jako odpady k využití, jejich příjem zpoplatňuje jako jinou službu než ukládání na skládku, tyto finanční prostředky již ovšem nikam neodvádí. To dle České inspekce životního prostředí možné není. S tímto právním názorem se ztotožnil krajský úřad i žalovaný. Správní orgány zdůraznily, že zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o odpadech“), stanoví, že v 1. fázi provozu skládky dochází pouze k odstraňování odpadů jejich ukládáním (§ 4 odst. 1 písm. j/ zákona o odpadech), přičemž za ukládání odpadů na skládky je původce odpadu povinen platit poplatek (§ 45 a násl. zákona o odpadech). Jelikož je obecně známo, že při ukládání odpadů na skládku je třeba provádět určitá technická opatření (překryv odpadů, ale i vytváření ploch a hrázek k oddělenému ukládání odpadů, údržba obslužných komunikací, zajištění stability skládky apod.), stanovuje zákon o odpadech výjimku z placení poplatků pro odpady, které budou ukládány na skládku a budou sloužit právě k uvedeným účelům technického zabezpečení skládky (dále též „TZS“). In concreto dle § 45 odst. 3 zákona o odpadech se poplatky neplatí za ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky v souladu se schváleným projektem a s provozním řádem skládky. Technologickým materiálem není odpad, který je ukládán nad rámec projektu určujícího nezbytné množství. Požadavky na ukládání odpadů jako technologického materiálu stanovila prováděcí vyhláška

maximálně do výše 25% objemu všech odpadů uložených na skládku za každý kalendářní rok. Toto množství pak bylo novelou zákona o odpadech č. 229/2014 Sb., účinnou od 1. 1. 2015, upraveno tak, že § 45 odst. 3 byla doplněna věta „*maximální celkové množství odpadů uložených na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky může dosahovat maximální výše 20% celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce*“. Z výše uvedeného je dle správních orgánů zřejmé, že zákon o odpadech žádný jiný způsob nakládání s odpady v 1. fázi provozu skládky nepřipouští. Pokud jsou k technickému zabezpečení použity odpady nad rámec obecně závaznými právními předpisy stanoveného množství, musí být zpoplatněny, nelze je považovat za využitě ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. Využívání odpadů, kdy odpady slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu (§ 4 odst. 1 písm. q/ zákona o odpadech), připouští až 2. fáze provozu skládky, tedy uzavírání a rekultivace skládky. Zde se již neskládkuje, odpady se neodstraňují, k činnostem, které jsou součástí rekultivace (vytváření vyrovnávací vrstvy pod uzavírací těsnicí vrstvou, dotvarování tělesa skládky apod.) a jsou v souladu s projektem rekultivace, mohou být využity určené druhy odpadů. Stejně mohou být použity odpady při vlastní výstavbě skládky, kdy se tradiční stavební materiály nahradí vhodnými odpady. V těchto případech je pak pohlíženo na takové činnosti jako na zařízení k využívání odpadů, takto musí být povolena příslušným krajským úřadem. Výše uvedené platí bez ohledu na to, že jsou některé odpady ukládané na skládku v rámci 1. fáze jejího provozu označovány v provozním řádu jako tzv. konstrukční prvky (viz žalobcem předložený provozní řád 1. fáze /skládkování/, kap. 2. 4. 6 a kap. 2. 4. 8.).

Vzhledem k uvedenému bylo rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 1. 2015, č. j. 708/550/14 82281/ENV/14 (dále též „žalované rozhodnutí“), ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 9. 10. 2014, č. j. KrÚ 64276/2014/OŽPZ/CH (dále též „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), z moci úřední změněno integrované povolení (5. změna integrovaného povolení) mimo jiné tak, že „*v části 1. závazné podmínky provozu písm. c) podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka a životního prostředí při nakládání s odpady se v odstavci 24 zrušuje tabulka č. 6: odpady, které lze využít jako konstrukční prvky*“ a dále bylo žalobci uloženo, aby „*upravil provozní řád skládky (1. fáze – skládkování), konkrétně kapitoly 2. 4. 6, 2. 4. 7 a 2. 4. 8 tak, aby bylo zcela jednoznačné a zřejmé, že odpady ukládané na skládku a používané jako technologický materiál k zabezpečení skládky v souladu s ust. § 45 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech v platném znění, jsou odpady použité jako materiál na překryv odpadů a současně odpady využívané pro výstavbu tzv. konstrukčních prvků.*“ Současně bylo žalobci uloženo, aby „*takto upravený provozní řád skládky předložil krajskému úřadu ve lhůtě 14 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o 5. změně integrovaného povolení v písemné podobě a v elektronické podobě na CD.*“

II.

Žaloba a vyjádření žalovaného

Proti žalovanému rozhodnutí (které tvoří společně s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek), podal žalobce včasnou žalobu, v níž namítal následující:¹

¹ Při jednání dne 29. 4. 2015 žalobce do protokolu uvedl, jaké žalobní body považuje za základní.

- 1) Výrok žalovaného rozhodnutí je neurčitý, neboť nebylo zcela jasně stanoveno, jak má být provozní řád změněn. I kdyby žalobce dovodil, jak má provozní řád upravit, je zjevné, že by se s ohledem na formulaci výroku („*upravil provozní řád skládky...tak, aby bylo zcela jednoznačné a zřejmé...*“) „nemusel trefit“ do představ žalovaného. Žalovaný navíc dle žalobce bagatelizoval vady řízení před krajským úřadem, který si neujasnil, zda rozhoduje o žádosti žalobce o změnu integrovaného povolení (k podání žádosti ostatně vyzval žalobce krajský úřad dopisem ze dne 12. 3. 2014, č.j. KrÚ 18117/2014/OŽPZ/CH), nebo z moci úřední.
- 2) Žalovaný neměl zákonnou oporu k provedení přezkumu části integrovaného povolení, která obsahuje ustanovení o tzv. konstrukčních prvcích skládky. Navíc takovým postupem došlo ke změně ustálené správní praxe krajského úřadu, který „*uvedení konstrukčních prvků v provozním řádu aproboval*“.
- 3) Žalobce trvá na tom, že odpady využívané na budování tzv. konstrukčních prvků skládky nelze zařadit do množiny odpadů určených k technickému zabezpečení skládky. V této souvislosti žalobce upozornil na to, že právní názor žalovaného není konzistentní, neboť např. v odůvodnění rozhodnutí týkajícího se skládky v Čáslavi (rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 7. 2014, č. j. 929/500/1426011/ENV/14) žalovaný konstatoval, že odpady využívané na užívání konstrukčních prvků skládky nejsou součástí technického zabezpečení skládky.

Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud zrušil žalované rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný (ve vyjádření k návrhu žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě a při jednání ve věci samé) odkázal na odůvodnění žalovaného rozhodnutí, které hodnotí jako věcně správné a zákonné. Dále zdůraznil, že žalobce „*velice dobře ví*“, v čem má požadovaná změna provozního řádu spočívat a jak ji má provést. Krom toho je tento požadavek podrobně popsán a vysvětlen v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Proto je obava žalobce, že se „netrefí“ do požadavku žalovaného (krajského úřadu), jak správně upravit provozní řád, zcela lichá. Žalovaný si je vědom toho, že řízení bylo po určitou část vedeno jako řízení z moci úřední, posléze byl žalobce vyzván k podání žádosti o změnu integrovaného povolení, ve věci samé však krajský úřad rozhodl podle § 19a odst. 3 zákona o integrované prevenci. Jelikož by výsledek tohoto řízení však byl v zásadě stejný, nepovažoval žalovaný za nezbytné z důvodu „*poněkud nejasného postupu*“ správního orgánu prvního stupně jeho rozhodnutí rušit.

Dále žalovaný uvedl, že ke změně integrovaného povolení bylo nutno přistoupit proto, že není možné, aby část odpadů přijímaných na skládku byla vykazována jako odpady využívané a nebyla zpoplatněna. Žalovaný zdůraznil, že poplatky jsou jedním ze základních ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Pokud se poměrně významná část odpadů ukládaných na skládku nezpłatňuje, producenti odpadu nejsou nijak motivováni k tomu, aby produkci odpadu snižovali. Žalovaný trval na tom, že odpady, které žalobce užívá k „budování“ tzv. konstrukčních prvků skládky, jsou jednoznačně odpady určené k technickému zabezpečení skládky ve smyslu § 45 odst. 3 zákona o odpadech. Žalobce např. odpady používá k budování hrázek, ke zpevňování cest, jednoznačně se tak jedná o technické zabezpečení skládky. Je pravdou, že tato praxe byla žalobci správním orgánem prvního stupně

(krajským úřadem) tolerována od vydání integrovaného povolení, dle žalovaného se však jednalo o praxi nezákonnou, přičemž dle poznatků žalovaného se tato nezákonná praxe u jiných správních orgánů nevyskytovala.

Vzhledem k výše uvedenému žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

Posouzení věci krajským soudem

Předně krajský soud připomíná, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkoumává (přičemž vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu /§ 75 odst. 1 s. ř. s./) napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (dispoziční zásada), z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení a nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno. Žalobce je povinen v žalobě vylicit, jakých nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit pouze s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 57, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, č.j. 8 Azs 52/2005 - 56, a ze dne 22. 4. 2004, č. j. 6 Azs 22/2004 - 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytyčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Sěžejní procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciací přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření. Pokud je tvrzení jedné procesní strany jen povšechné a nekonkrétní, neví druhá strana, k čemu se má vlastně vyjádřit; tím se přirozeně snižuje i její možnost náležité procesní obrany (viz tamtéž). Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 - 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Tímto postupem by byla ostatně popřena rovnost stran v řízení před soudem a žalovanému správnímu orgánu by byla odňata možnost efektivně hájit své rozhodnutí. Jestliže tedy žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, či uplatní námitku

stručnou, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině a postačí též zpravidla jen stručně pojaté odůvodnění soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2013, č. j. 2 Afs 77/2012 – 21, dostupný na www.nssoud.cz).

Dále krajský soud připomíná, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09). Rozsah reakce na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou –li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že **na námitky lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí orgán veřejné moci prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí** (tento právní názor akceptoval i Nejvyšší správní soud – viz např. bod 15 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 237/2014 – 9). Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. nálezy ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 – 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 – 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17, popř. rozsudky ve věcech 1 Afs 81/2013, 1 Afs 82/2013, 1 As 72/2013, 9 Afs 22/2013, 9 Afs 39/2013, 9 Afs 45/2013, 3 As 80/2013 a řada dalších). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. odstavec 24. nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

Nelze též zapomínat, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto bude soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014 – 49, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Nyní k jednotlivým žalobním bodům:

Jde – li o námitky uvedené sub 1), tak ty jsou dle krajského (na rozdíl od ostatních žalobních námitek) důvodné. Nejprve je vhodné připomenout, že výrok je ústředním bodem celého rozhodnutí, kterým se přiznává účastníkovi řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. závazně deklaruje, že určité právo nebo povinnost je či není. Výrok správního rozhodnutí proto musí být jasný, srozumitelný a určitý, aby o něm nemohly v budoucnu vzniknout pochybnosti (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 772/02). V daném případě bylo žalovaným rozhodnutím žalobci uloženo (mimo jiné), aby „*upravil provozní řád skládky...tak, aby bylo zcela jednoznačné a zřejmé...*“. I kdyby žalobce věděl, jak má být provozní řád skládky upraven, důvodně namítá, že by se nemusel „trefit“ do představ žalovaného, neboť to, co se může jako „*jednoznačné a zřejmé*“ jevit žalobci, nemusí se stejně jevit žalovanému či exekučnímu správnímu orgánu. Žalobce by si tak nemohl být jist, zda uloženou povinnost splnil či nikoliv. Takový stav je dle názoru krajského soudu neakceptovatelný. Lze tedy uzavřít, že takto formulovaný výrok je neurčitý (což způsobuje nepřezkoumatelnost žalovaného rozhodnutí /§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s./) a rozhodnutí není materiálně vykonatelné, neboť materiálně vykonatelné je pouze takové rozhodnutí, v jehož výroku jsou práva a povinnosti definovány zcela jasně a nesporně jak co do svého obsahu, tak i rozsahu, přičemž obsah i rozsah povinností musí být stanoven jednoznačně a s pomocí objektivních kritérií, aby jej exekuční správní orgán nebyl nucen dovozovat výkladem.

Krajský soud souhlasí s žalobcem i v tom, že řízení před krajským úřadem bylo zatíženo vadou, pro kterou měl žalovaný jeho rozhodnutí zrušit a věc mu vrátit k novému projednání. Pokud tak neučinil, sám pochybil. Krajský úřad totiž po provedeném přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení vyzval žalobce k podání žádosti o změnu integrovaného povolení (výzva ze dne 12. 3. 2014, č. j. KrÚ 18117/2014/OŽPZ/CH). To také žalobce dne 30. 5. 2014 učinil (tj. podal žádost o změnu integrovaného povolení), nicméně krajský úřad následně rozhodl ve věci podle § 19a odst. 3 zákona o integrované prevenci (viz výrokovou část rozhodnutí krajského úřadu a stranu 8 prvostupňového rozhodnutí), tedy z moci úřední a s žádostí žalobce se nijak nevypořádal (ačkoliv prokazatelně podána byla), resp. o ní nerozhodl (§ 13 odst. 2 ve spojení s § 19a zákona o integrované prevenci), přitom z odůvodnění jeho rozhodnutí je zřejmé, že některé z požadavků žalobce neakceptoval (srov. např. stranu 16, třetí odstavec shora). Krajský úřad si tedy neujasn timer, zda vede řízení z moci úřední či řízení o žádosti a řízení před ním tak bylo zcela zmatečné (§ 76 odst. 1 písm. c/ s. ř. s.). Žalovaný sice správně tuto vadu řízení identifikoval, nicméně z ní nevyvodil (zřejmě veden snahou rozhodnutí krajského úřadu v zájmu ochrany životního prostředí tzv. „podržet“) odpovídající důsledek a rozhodnutí krajského úřadu nezrušil.

Krajský soud v dané situaci (viz vady řízení popsané výše) nemohl učinit nic jiného, než rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí krajského úřadu zrušit (§ 76 odst. 1 písm. a/, c/ s. ř. s., ve spojení s § 78 odst. 1, 3 s. ř. s.).

Ostatní žalobní námitky však důvodné nejsou.

Předně krajský soud zdůrazňuje, že se zcela ztotožňuje se závěrem žalovaného, že pokud jsou v 1. fázi provozu skládky k technickému zabezpečení skládky použity odpady nad

rámec obecně závaznými právními předpisy stanoveného množství, musí být zpoplatněny, nelze je považovat za využité ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech (bez ohledu na tom, jak jsou žalobcem označovány). Využívání odpadů, kdy odpady slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu (§ 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech), připouští až 2. fáze provozu skládky (nikoli prvá), tedy uzavírání a rekultivace skládky. Výše uvedené platí bez ohledu na to, že jsou některé odpady ukládané na skládku v rámci 1. fáze jejího provozu označovány žalobcem v provozním řádu jako tzv. konstrukční prvky. Lze tedy uzavřít, že zákon neumožňuje (a ani v minulosti neumožňoval) žalobci, aby vykazoval část odpadů přijímaných na skládku jako odpady k technickému zabezpečení skládky (v množství stanoveném zákonem o odpadech), nadto další část odpadů přijímaných na skládku vykazoval jako odpady využívané na budování tzv. konstrukčních prvků a za tuto část odpadů též nevybíral a neodváděl poplatky za ukládání odpadů na skládku. Sám žalobce např. v návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě konstatoval (list číslo 61 soudního spisu), že „v roce 2014 přijal na skládku celkem 13 359, 24 tun odpadů využitých následně jako konstrukční prvky skládky“! Za tento odpad přitom nevybíral poplatek za skládkování, který představuje částku 6 679 620,- Kč a který měl být odveden příslušnému příjemci. V podrobnostech odkazuje soud na narativní část odůvodnění tohoto rozsudku (I) a zejména na vyčerpávající odůvodnění žalovaného rozhodnutí (zejména stranu 7 až 9).

K možnosti změny integrovaného povolení je třeba uvést, že **integrované povolení je vydáváno s výhradou pozdější změny rozhodnutí (žalobce tedy musel počítat s jeho změnou a nemohl být „v dobré víře“, že k jeho změně nedojde), a to proto, aby bylo dosaženo nejvyšší možné úrovně ochrany životního prostředí.** To je zcela v souladu s čl. 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (kodifikované znění; dále též „směrnice IPPC“ /Integrated Prevention and Pollution Control/), **přičemž k přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení musí (obligatorně) dojít nejen z důvodů uvedených § 18 odst. 1 až 4 zákona o integrované prevenci, ale může (fakultativně) k němu dojít též např. na základě podnětu České inspekce životního prostředí (dále též „inspekce“) nebo krajské hygienické stanice (§ 18 odst. 6 písm. b/ zákona o integrované prevenci), a to bez dalšího omezení.** Jedná se totiž o samostatný důvod k přezkumu (jak ostatně plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 69/2013 Sb.). Je tedy zřejmé, že krajský úřad mohl na základě podnětu inspekce provést přezkum závazných podmínek integrovaného povolení a následně např. zahájit z moci úřední řízení o změně integrovaného povolení podle § 19a odst. 3 zákona o integrované prevenci (§ 19 písm. e/ zákona o integrované prevenci). Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že **i kdyby k přezkumu závazných podmínek integrovaného povolení krajským úřadem nedošlo, žalobce by musel i tak od 1. 1. 2015 dodržovat zákonem č. 229/2014 Sb. změněný § 45 odst. 3 zákona o odpadech, dle kterého maximální celkové množství odpadů uložených na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky může dosahovat maximální výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce, neboť podle § 46 odst. 3 zákona o integrované prevenci povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštních právních předpisů a správních aktů, které integrované povolení nezahrnuje, zůstávají integrovaným povolením nedotčeny** (v této souvislosti je třeba zdůraznit, že nepravá retroaktivita je zásadně přípustná, neboť zákaz retroaktivity /vyplývající ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy/ „se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný, jak konstatoval Ústavní soud např. v odůvodnění nálezu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

Postupem krajského úřadu nebyl dotčen ani princip zakotvený v § 2 odst. 4 správního řádu, neboť nezákonných závěrů správního orgánu prvního stupně se žalobce dovolávat nemůže (srov. např. odstavec 37 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2014, č. j. 8 As 40/2012 – 73, viz též judikaturu citovanou níže). Již vůbec pak nelze hovořit o existenci ustálené správní praxe (která by snad mohla zakládat dobrou víru či legitimní očekávání žalobce), neboť za ustálenou správní praxi lze považovat pouze takovou praxi, která je ustálená, jednotná a dlouhodobá a která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, dostupné na www.nssoud.cz). Existenci takové ustálené správní praxe žalovaného však žalobce neprokázal (žádné důkazní návrhy v tomto směru neučinil). Žalobcem předložené rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 7. 2014, č. j. 929/500/14260112/ENV/14, je dokladem opaku. V odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný totiž shodně jako v odůvodnění žalovaného rozhodnutí zdůraznil, že odpady uložené na skládku v rámci první fáze jejího provozu, které převyšují množství stanovení § 45 odst. 3 zákona o odpadech, nelze považovat za využitě ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q/ zákona o odpadech, byť by sloužily ke konstrukčnímu řešení zvoleného způsobu ukládání odpadu na skládce, přičemž na takové odpady se nevztahuje osvobození od placení, vybírání a odvádění poplatku za uložení odpadu na skládku. Ojedinelá rozhodnutí prvostupňového správního orgánu v žalobcově věci „ustálenou správní praxi“ založit nepochybně nemohla. Ostatně stejně jako ustálenou soudní praxi i ustálenou správní praxi vytváří zásadně rozhodnutí sjednocovatelů rozhodovací činnosti (v daném případě odvolacích správních orgánů). Bylo by totiž absurdní, aby např. rozhodnutí obecního či krajského úřadu vytvářela „ustálenou správní praxi“, která by zavazovala ústřední orgány státní správy.

Nadto je třeba zdůraznit, že i správní praxe nemůže býti strnulá a nemůže zůstat bez vývoje (*errare humanum est, in errore perseverare stultum*). Není proto vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována, ale i měněna (samozřejmě že s důkladným odůvodněním takového postupu). Opačný přístup by totiž mohl vyústit v to, že by se žalovaný nemohl odchýlit od dosavadní správní praxe, která např. nereflektovala výklad zákona prováděný soudy, a byl by ji nucen v rozporu s veřejným zájmem uměle udržovat. Takovou interpretaci principu předvídatelnosti rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci ústící v absurdní důsledek je samozřejmě nutno odmítnout (výklad *per reductionem ad absurdum*). Ostatně Nejvyšší správní soud již v odůvodnění rozsudku ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86 (a následně v řadě dalších rozhodnutí, za všechny srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012 – 87, dostupný na www.nssoud.cz), uvedl, že *„účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem - jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem).“*

IV.

Závěr a náklady řízení

Jelikož žaloba byla důvodná, soud žalované rozhodnutí a rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, podle § 78 odst. 1, 3 s. ř. s. pro vady řízení zrušil

(výrok I). Současně úspěšnému žalobci (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) přiznal právo na náhradu nákladů řízení (výrok II) tvořených:

- a) odměnou advokáta za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba s návrhem na přiznání odkladného účinku, účast na jednání před soudem /§11 vyhl. č. 177/1996 Sb./) dle § 7 bodu 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 9.300,-- Kč (3 x 3.100,-- Kč),
- b) paušální náhradou hotových výdajů advokáta za 3 úkony právní služby po 300,-- Kč ve výši 900,-- Kč (převzetí a příprava zastoupení, žaloba s návrhem na přiznání odkladného účinku, účast na jednání před soudem /§ 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb./),
- c) náhradou cestovních výdajů (§ 13 odst. 1, 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) za cestu z Prahy do Pardubic a zpět osobním automobilem s průměrnou spotřebou pohonných hmot 7,9 l BA 95 na 100 km při ceně pohonné hmoty (dle vyhl. č. 328/2014 Sb.) 35,90 Kč/l a sazbě základní náhrady za používání silničních motorových vozidel 3,70 Kč/km, náhradou za promeškaný čas (cesta z Prahy do Pardubic a zpět /2 x 125 Km/) za 5 půlhodin po 100 Kč (§ 14 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb.); celkem činí cestovní náhrady a náhrada za promeškaný čas 2.134,-- Kč (500 + 1.634),
- d) daní z přidané hodnoty ve výši 21 % DPH (2.590,50 Kč), neboť advokát žalobce je plátcem této daně (§§ 57 odst. 2 s. ř. s.)
- e) náhradou zaplaceného soudního poplatku za žalobu a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 4.000,-- Kč (3000 + 1000).

Celkové náklady řízení tedy činí 18.924,-- Kč.

Platební místo („k rukám zástupce žalobce“) bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění povinnosti uložené výrokem II pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s.

P o u ě n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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.

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 nejbližší 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 Pardubicích dne 4. května 2015

Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Michaela Jiroutová