



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla ve věci

žalobkyně: **FCC HP, s. r. o.**, IČO 496 23 877
sídlem Ďáblická 89, 182 00 Praha 8
zastoupena advokátem Mgr. Martinem Řandou, LL.M.
sídlem Truhlářská 13, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2020, č. j. MZP/2020/550/548,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo životního prostředí (dále jen „žalovaný“) zamítlo její odvolání a potvrdilo rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 3. 2020, č. j. ČIŽP/45/2020/1975 (dále jen „rozhodnutí o pokutě“), jímž správní orgán I. stupně uložil žalobkyni pokutu ve výši 3 500 000 Kč za přestupek dle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb.,

o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“). Uvedeného přestupku se žalobkyně dopustila tím, že minimálně od 1. 1. 2016 do 4. 4. 2019 použila v rámci první fáze skládky v zařízení „Skládka Lodín a solidifikační linka“ celkem 95 880 tun pěti certifikovaných výrobků za účelem technického zabezpečení skládky (dále také jen „TZS“), ačkoliv v provozním řádu tohoto zařízení ani v příslušném integrovaném povolení není ustanovení, které by žalobkyni k tomuto opravňovalo. Tím žalobkyně porušila podmínky bodu č. 3.1 a 3.2 v návaznosti na bod č. 6 odst. 3 písm. a) úplného znění integrovaného povolení Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 12. 8. 2014, č. j. 11537/ZP/2014-5 (dále jen „integrované povolení“), resp. povinnost stanovenou v § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci.

2. Ze správního spisu k dané věci vyplynulo, že žalobkyně provozuje skládku nebezpečných odpadů S-NO se sektorem S-OO3 s názvem „Skládka Lodín a solidifikační linka“, a to na základě výše specifikovaného integrovaného povolení. Správní orgán I. stupně provedl dne 15. 11. 2018 a 4. 4. 2019 kontrolu tohoto zařízení, při níž mj. zjistil, že v rámci první fáze provozu skládky žalobkyně používala jako materiál k technickému zabezpečení skládky pět druhů certifikovaných výrobků s názvem 1) „Si korekce EURAC“ určený dle předloženého certifikátu ke „křemičité korekci pro použití jako rekultivační inertní materiál na povrchu terénu“, 2) „Nezpevněný překryvný recyklát (frakce 0/4)“ určený jako materiál k překrývání a neutralizaci materiálů na skládkách komunálních odpadů, jako materiál pro konečnou rekultivaci skládek a k utěsňování vrtů nebo budování vodotěsných podloží skládek odpadů, 3) „Zakládkové směsi pro likvidaci dolu Jan Šverma v Žacléři, typ/varianta DJŠB podle podnikové normy 002/2002“ určený k zakládání volných důlních prostor, popř. ke stavbě uzavíracích hrází, 4) „Zakládkové směsi pro likvidaci dolu Jan Šverma v Žacléři, typ/varianta DJŠC podle podnikové normy 002/2002“ určený k zakládání volných důlních prostor, popř. ke stavbě uzavíracích hrází, 5) „Nezpevněný překryvný materiál Solidifikát-S1“, který je výsledným produktem provozu zařízení „Solidifikační linka“, které je umístěno v areálu skládky Lodín a provozováno žalobkyní. Dle certifikátu je „výrobek používán na technické zabezpečení skládky v samotném procesu skládkování, např. na překryv lehkých (polétavých) složek odpadu na skládce, k oddělení sektorů S-OO3 a S-NO, k tvorbě pojízdné zpevněné komunikace přímo v tělese skládky“.
3. Z údajů poskytnutých žalobkyní vyplynulo, že za posuzované období bylo použito celkem 95 880 tun výrobků určených k technickému zabezpečení skládky v rámci první fáze provozu skládky. Zástupce žalobkyně rovněž sdělil, že příslušné certifikované výrobky nebyly započítávány do množství 20 % hmotnostních z celkově skládkovaných odpadů za rok, nebyla z tohoto množství tvořena finanční rezerva na rekultivaci a asanaci skládky a nebyly vybírány poplatky za ukládání odpadů. Na technické zabezpečení skládky bylo použito vždy maximálně 20 % hmotnostních z celkového množství skládkovaných odpadů.
4. Žalobkyně na vyžádání správního orgánu I. stupně předložila projektovou dokumentaci skládky a provozní řády skládky a solidifikační linky platné ve sledovaném období.
5. O výsledku provedené kontroly byl sepsán dne 8. 8. 2019 protokol o kontrole a v návaznosti na kontrolní zjištění správní orgán I. stupně zahájil dne 27. 9. 2019 řízení o přestupku ve věci uložení pokuty za porušení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci.

6. Dne 4. 3. 2020 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí o pokutě, jímž shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, neboť žalobkyně provozovala zařízení v rozporu s integrovaným povolením. V odůvodnění zdůraznil, že v souladu s § 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), může docházet v první fázi provozu skládky pouze k odstraňování odpadů, nikoliv k jejich využívání. Z toho důvodu nebyly splněny kumulativní podmínky stanovené v § 3 odst. 6 téhož zákona, neboť materiály vyrobené z odpadu mohou být využity až ve druhé fázi provozu skládky. Certifikované výrobky užití žalobkyní proto byly odpadem. V první fázi provozu skládky je možné odpady odstraňovat jejich uložením do skládky nebo je použít k technickému zabezpečení skládky v souladu s § 45 odst. 3 zákona o odpadech. K technickému zabezpečení skládky je možné užít pouze odpady, které jsou uvedeny v provozním řádu skládky, případně přesně vymezeny v projektové dokumentaci. V řešeném případě však uvedené dokumenty neopravňovaly žalobkyni, aby dané výrobky tímto způsobem využila. Nadto certifikované výrobky nebyly započítávány do objemu materiálů určených k technickému zabezpečení skládky, a pokud by tomu tak bylo, došlo by k překročení stanovené maximální hranice 20 %. Správní orgán I. stupně shledal postup žalobkyně účelový, neboť užití certifikovaných výrobků jako materiálu k technickému zabezpečení skládky vedlo k nevybírání poplatků za uložení odpadu, čímž nebyla vytvářena finanční rezerva k rekultivaci a asanaci skládky.
7. Při stanovení výše pokuty vzal správní orgán I. stupně v úvahu, že povinnost provozovat zařízení v souladu s podmínkami schválenými integrovaným povolením a provozním řádem je důležitým nástrojem pro minimalizaci negativního vlivu zařízení na životní prostředí a zdraví lidí (jakožto zájmů chráněných zákonem). Za uložení certifikovaných výrobků nebyly vybírány poplatky, které by v případě běžného odpadu dosahovaly částky minimálně 3 355 800 Kč, v případě nebezpečného odpadu částky mnohonásobně vyšší. Poplatky jsou přitom jedním ze základních ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Protiprávní jednání žalobkyně bylo relativně dlouhodobé a ve velkém rozsahu (užitím výrobků se rovněž snižovala kapacita zařízení, které je určeno mj. k odstraňování odpadu kategorie „nebezpečný“ a je jediným zařízením tohoto typu v Královéhradeckém kraji), nebylo však zjištěno výrazné ohrožení či poškození životního prostředí. Výrobky nadto nebyly používány ve smyslu udělené certifikace, tj. za účelem, za kterým byly vyrobeny. Polehčující okolnost správní orgán I. stupně shledal v aktivní spolupráci ze strany žalobkyně při objasňování přestupku.
8. Proti rozhodnutí o pokutě podala žalobkyně odvolání, které zamítl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím. V odůvodnění se zcela ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně a dodal, že v souladu s § 4 a § 13 zákona o integrované prevenci musí integrované povolení obsahovat mj. popis surovin a materiálů, které se v zařízení používají. Náležitosti provozního řádu pak stanoví technická norma TNO 83 8039 Skládání odpadů – provozní řád skládek. V dokumentech předložených žalobkyní není povoleno užití žádných jiných materiálů ani použití „výrobků z odpadů“. Výrobky 1) až 4) navíc nebyly určeny k využití jako materiál k technickému zabezpečení skládky, výrobek 5) je výsledným produktem solidifikační linky umístěné v areálu skládky, přičemž žalovaný považuje jeho certifikaci pro technické zabezpečení skládky za účelové, neboť zcela totožný výrobek byl dříve ukládán na skládce jako odpad. Certifikované výrobky jsou odpadem již proto, že byly uloženy na skládku v první fázi jejího provozu. Tento závěr

podporuje rovněž judikatura správních soudů (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2018, č. j. 11 A 1/2016-81).

II. Obsah žaloby

9. Žalobkyně v žalobě předně namítá, že správní orgány nesprávně posoudily právní povahu výrobků. V provozním řádu skládky je výslovně umožněno používat jako technologický materiál pro zabezpečení skládky nejen odpady ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech, ale také jiné materiály, tj. rovněž certifikované výrobky. Provozní řád odkazuje na projektovou dokumentaci skládky výhradně ve vztahu k výstavbě tělesa skládky. Nadto projektová dokumentace i integrované povolení výslovně rozlišuje mezi technologickým odpadem a technologickými materiály a připouští užit produkt vzniklý z činnosti solidifikační linky. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že provozní řád musí přesně specifikovat materiály (konkrétní výrobky), které mohou být na skládce užity, neboť tato povinnost nevyplývá ze žádného zákona (ani z § 4 zákona o integrované prevenci).
10. Dle žalobkyně je vyloučeno aplikovat § 45 zákona o odpadech na výrobky jakožto materiály pro technické zabezpečení skládky. Tyto certifikované výrobky užité v souladu se svým účelem totiž nejsou odpadem a jejich použití nelze zpoplatňovat. Naopak platí, že hranice 20 % se vztahuje výhradně na odpady použité k technickému zabezpečení skládky, nikoliv na další materiály sloužící témuž účelu. Pokud je užit pro technické zabezpečení skládky jiný výrobek, nezvyšuje se tím celkové množství uložených odpadů, a tím ani přípustné množství odpadů osvobozených od poplatkové povinnosti. K tomuto zvýšení dochází pouze tehdy, pokud je pro technické zabezpečení skládky užit odpad.
11. Rovněž není pravdou, že maximální množství veškerého materiálu a odpadů k technickému zabezpečení skládky je v souladu s § 45 zákona o odpadech 20 % hmotnosti všech odpadů uložených na skládce. Uvedené ustanovení se týká toliko osvobození od poplatkové povinnosti, ale nikterak nelimituje množství odpadů, které je možné užit jako technické zabezpečení skládky. Takové užití je dle žalobkyně přípustné, pouze po překročení 20 % hranice objemu vzniká poplatková povinnost.
12. Žalobkyně tvrdí, že sporné výrobky nejsou odpad, a proto se na ně nevztahují ani způsoby nakládání s odpady (odstranění a využití). Tyto výrobky byly užity za účelem, pro který byly certifikovány. V případě některých výrobků (např. solidifikátu) je použití na skládce uvedeno přímo v certifikátu, u ostatních výrobků jejich použití odpovídá dílčím činnostem, k nimž při výstavbě skládky dochází. Žalobkyně považuje za nesprávný závěr, že jakýkoliv výrobek či materiál použitý jako technické zabezpečení skládky je odpadem, neboť je odstraňován. Naopak platí, že odpadem není výrobek (a to ani výrobek z odpadu), který je používán v souladu se svým certifikovaným účelem. Tím je totiž naplněna podmínka § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech a je nerozhodné, v jaké fázi provozu skládky je výrobek používán.
13. Dle žalobkyně byly splněny i další kumulativní podmínky stanovené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech, neboť pro výrobky existuje trh nebo poptávka (pokud by žalobkyně nepoužívala výrobky, musela by používat jiný materiál, např. šterk nebo písek, zakoupený od třetích osob), výrobky byly certifikovány a použity v souladu s právními předpisy. Zároveň byly použity v souladu s provozním řádem skládky.
14. Žalobkyně odkazuje na pozměňovací návrh k vládnímu návrhu nového zákona o odpadech, který byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 8. 7. 2020 (sněmovní tisk č.

676). Pozměňovací návrh obsahuje ustanovení, dle něhož za odpady určené k využití na skládce v první fázi provozu skládky a k výrobě výrobků dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech neplatí jejich původce poplatků za ukládání a rekultivační rezervu.

15. Správní orgány nesprávně označily za následek protiprávního jednání to, že žalobkyně postavila výrobky mimo režim zákona o odpadech. V řešeném případě byl projednáván přestupek dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, nikoliv porušení povinnosti správně zaevidovat daný materiál podle zákona o odpadech. Z napadeného rozhodnutí je nadto patrné, že protiprávní jednání nespočívalo v použití daných materiálů k technickému zabezpečení skládky, nýbrž v údajné účelové certifikaci a následném chybném evidování materiálů jako výrobků nikoliv odpadů. Tento postup však není v rozporu s integrovaným povolením, ani s provozním řádem skládky. Žalobkyně odkazuje na rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2017, č. j. 183/500/17 3385/ENV/17, v němž bylo zcela totožné jednání společnosti AVE CZ odpadové hospodářství, s. r. o. (dále jen „společnost AVE CZ“) kvalifikováno jako přestupek dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech (nesprávná evidence odpadů), za nějž je možné uložit mnohonásobně nižší pokutu.
16. Dále žalobkyně namítá, že bylo vydáním napadeného rozhodnutí porušeno její legitimní očekávání, neboť v období mezi lety 2016 a 2019 správní orgán I. stupně provedl nejméně dvě kontroly jejího zařízení a neshledal při nich žádné porušení podmínek integrovaného povolení. Správní orgán I. stupně měl a mohl zjistit již v roce 2016, že žalobkyně používá sporné výrobky. Žalobkyně se proto důvodně domnívala, že postupuje v souladu s právními předpisy. Dané výrobky nadto bylo možné snadno rozlišit od ostatního materiálu, neboť byl zaznamenán kontrolními pracovníky při kontrole dne 15. 11. 2018. Kontrolní orgány buďto zanedbaly své povinnosti při dřívějších kontrolách nebo nerespektují svou dosavadní správní praxi. Žalobkyně odkazuje rovněž na protokol Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 19. 8. 2016, č. j. KUJCK 112708/2016/OZZL.
17. Konečně žalobkyně namítá nepřiměřenou výši uložené pokuty, kterou správní orgány nedostatečně odůvodnily a rovněž se odchýlily od své rozhodovací praxe při ukládání výše pokut v obdobných případech. Za přestupek dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci je možné uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, ovšem takto vysoká pokuta může být uložena za přestupky, kterých se pachatel dopustí provozováním zařízení bez integrovaného povolení. Za provozování zařízení v rozporu s integrovaným povolením bývá ukládána pokuta v řádech nižších statisíců korun. V řešeném případě se nadto nejednalo o činnost, která by byla jakkoliv nebezpečná pro životní prostředí, což správní orgány samy uznávají. Žalobkyně považuje výši jí uložené pokuty za excesivní, neboť správní orgán I. stupně uložil v souhrnu v roce 2018 pokuty v celkové výši 9 000 000 Kč. Žalobkyně odkazuje na případ, kdy správní orgány uložily pokutu ve výši 1 100 000 Kč za nakládání s odpady v zařízení bez integrovaného povolení a množství upravených odpadů (tj. i neoprávněný prospěch) bylo větší než v jejím případě. Žalobkyně je přesvědčena, že excesivní výše pokuty je rovněž dána nesprávným právním hodnocením skutku, neboť následkem porušení integrovaného povolení není vznik nedoplatků na poplatcích za skládkování a rekultivační rezervy. Správní orgány tedy zohlednily při stanovení výše pokuty skutečnosti, které s projednávaným přestupkem nebyly přímo spojeny.
18. Žalobkyně žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůrazňuje, že výrobky z odpadů není možné používat v první fázi provozu skládky, jak opakovaně konstatoval ve své judikatuře Městský soud v Praze. Pozměňovací návrh, na nějž žalobkyně odkazuje, řeší vybírání poplatků za využití odpadů a výrobků z odpadů v rámci první fáze provozu skládky, se kterými je nakládáno v souladu s podmínkami integrovaného povolení. V řešené věci však integrovaným povolením nebylo užití uvedených výrobků povoleno. Nadto je návrh nového zákona o odpadech v legislativním procesu a nelze předjímat jeho konečnou podobu.
20. Žalobkyni není dávana za vinu špatná evidence (ostatně žádnou evidenci odpadů nevedla), ale to, že používala k technickému zabezpečení skládky výrobky z odpadů, které však byly ve skutečnosti pouze přepracovaným odpadem. Použití těchto výrobků v první fázi skládky nebylo povoleno, přičemž skutkovou podstatou je provoz zařízení v rozporu s integrovaným povolením.
21. Žalovaný podotýká, že žalobkyně při kontrolách nikdy nezmínila použití výrobků z odpadů za účelem technického zabezpečení skládky. Pokud se tedy domnívala, že je použití výrobků zcela legální, mohla tyto skutečnosti kontrolnímu orgánu sdělit nebo je konzultovat. Použití výrobků vyšlo najevo až při kontrole v roce 2018, kdy kontrolní pracovníci na skládce zaznamenali „neobvyklý“ odpad, přičemž dříve použití výrobků nebylo patrné. Žalovaný odkazuje na rozhodnutí ze dne 30. 11. 2015, č. j. 1080/500/15, a ze dne 2. 11. 2015, č. j. 1159/510/15, která prokazují správní praxi a která byla přílohou podnětu správního orgánu I. stupně ke kontrole (zakončené vydáním protokolu Krajského úřadu Jihočeského kraje č. j. KUJCK 112708/2016/OZZL). Žalobkyně se s nimi tedy mohla seznámit.
22. Ohledně tvrzené nesprávné právní kvalifikace skutku žalovaný uvádí, že je mu z úřední činnosti známo, že společnost AVE CZ budovala na svých skládkách (Čáslav, Benátky nad Jizerou, Nasavrky) tzv. konstrukční prvky s použitím odpadů. Tuto činnost měla povolenou integrovaným povolením a popsánu ve schváleném provozním řádu. Byla pokutována za nesprávné evidování odpadů pod kódem N1 (využívání odpadů) namísto kódu D1 (odstraňování odpadů), tedy za přestupek dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. V případě zařízení „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“ byla společnost AVE CZ uložena pokuta za přestupek dle § 66 odst. 5 zákona o odpadech, neboť neodváděla finanční prostředky do finanční rezervy za výrobek Rekosol, jehož užití měla povoleno integrovaným povolením.
23. Výše uložené pokuty odpovídá společenské nebezpečnosti, neboť v důsledku jednání žalobkyně docházelo ke krácení finančních prostředků, které měly být použity na kompenzaci negativních dopadů provozu skládky. Žalovaný zdůrazňuje, že množství odpadů, s nimiž bylo neoprávněně nakládáno, je pouze jedním z aspektů hodnocení závažnosti přestupku. Dále podotýká, že podle faktur založených ve spisu žalobkyně za příjem výrobků 1) až 4) fakturovala dodavatelům v průměru 300 Kč za tunu, za příjem nebezpečného odpadu dle ceníku pro rok 2020 se cena pohybuje okolo 3 200 Kč za tunu. Příjem výrobků tedy pro žalobkyni znamenal nezanedbatelný zisk.
24. Žalovaný závěrem odkazuje na několik rozhodnutí vydaných v obdobných věcech a uvádí, že v řešeném případě vyšší společenská škodlivost byla dána tím, že žalobkyně použití výrobků neměla povoleno.

25. Žalovaný žádá, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobkyně

26. Žalobkyně v replice ze dne 25. 1. 2021 odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, a ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 164/2019-84, v nichž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že v první fázi provozu skládky není vyloučeno využívat výrobky z odpadů. Správní orgány se proto mají povinnost zabývat vždy tím, zda u konkrétního odpadu (či materiálu) dochází k využití odpadu či k jeho odstranění. Žalobkyně rovněž připomíná, že návrh nového zákona o odpadech byl přijat včetně příslušného pozměňovacího návrhu. Konečně žalovaný při zdůvodnění výše pokuty odkazuje na rozhodnutí, která jsou zcela nepřiléhavá, neboť se týkají jiných přestupků.

V. Argumentace účastníků řízení při jednání

27. Žalobkyně při jednání setrvala na dříve předestřené argumentaci. Uvedla, že předmětné výrobky byly použity k technickému zabezpečení skládky. Dle žalobkyně správní orgány chybně vyložily jednotlivá ustanovení integrovaného povolení; skládku neprovozovala v rozporu s tímto povolením. Konstatovala, že výše uložené pokuty je excesivní a neodpovídá správní praxi žalovaného. Správní orgány dle žalobkyně chybně nezkoumaly, zda ukládané produkty představují odpad či výrobky z odpadu.
28. Žalovaný při jednání odkázal na svá předchozí podání. Zdůraznil, že žalobci byla uložena pokuta za provozování skládky v rozporu s integrovaným povolením.

VI. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

29. Soud dle § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
30. Úvodem soud považuje za nutné zdůraznit, že žalobkyni byla uložena pokuta za porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, tedy za provozování zařízení (skládky) v rozporu s integrovaným povolením. Toto porušení spočívalo v používání certifikovaných výrobků 1) až 5), ačkoliv jejich užití nebylo povoleno integrovaným povolením, ani spolu s ním schváleným provozním řádem skládky a projektovou dokumentací. Z uvedeného je patrné, že jádro sporu nespočívá v posouzení právní povahy výrobků (zda se jednalo či nejednalo o odpad), ale naopak v tom, zda bylo povinností žalobkyně tyto přesně specifikované výrobky zanést do svého provozního řádu, a tím jejich užití povolit.
31. Dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci „provozovatel zařízení je povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením vydaným podle tohoto zákona, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení“.
32. Podle kap. 3.2, podmínky 12 integrovaného povolení „provozovatel pro překryv uloženého a zhutnělého odpadu zajistí dostatečné množství vhodného materiálu/odpadu k TZS (...)“.
33. Podle kap. 3.2, podmínky 13 integrovaného povolení „množství odpadů k TZS pro potřeby pro překryv uloženého a zhutnělého odpadu činí max. 25 % objemu množství přijatých odpadů v daném roce“.

34. Dle podmínky 4 písm. b) integrovaného povolení „pro účel technického zabezpečení skládky zajistit úsporu přírodních zdrojů zejména jejich nahrazováním odpady povolenými k přijetí do zařízení pro TZS“.
35. Dle čl. 2.3.2 provozního řádu skládky platí, že „na skládku je možno přijímat jako technologický materiál odpady a materiály, které slouží k průběžnému překryvu odpadů a k bezpečné výstavbě tělesa skládky v souladu s projektovou dokumentací a zajišťují stabilitu tělesa skládky a umožňují stavbu provizorních nájezdových cest v tělese skládky. Produkty vzniklé z činnosti solidifikační linky provozované v areálu skládky a vzniklé biodegradací na schválených zařízeních lze použít jako technologický překryvný materiál ve smyslu § 45 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (...).“
36. Celkové množství technologického materiálu na zajištění skládky za účelem jejího technického zabezpečení podle § 45 odst. 3 zákona může dosahovat nejvýše 25 % objemu celkového množství uloženého na skládce za každý kalendářní rok. Za dodržení tohoto množství odpovídá vedoucí skládky. Odpady používané jako technologický materiál musí být schváleny přílohou 1 (...).“
37. V řešeném případě je nesporné, že žalobkyně používala výrobky 1) až 5) pro technické zabezpečení skládky v první fázi jejího provozu a tyto přesně specifikované výrobky neměla uvedeny ve schváleném provozním řádu skládky ani v projektové dokumentaci. Žalobkyně se však domnívá, že k takovému postupu nebyla povinována, neboť užití certifikovaných výrobků měla v obecné rovině povoleno na základě výše citovaných ustanovení integrovaného povolení a provozního řádu skládky. Tento názor není správný.
38. Jak uvedeno výše, provoz skládky nebezpečného odpadu Lodín podléhá režimu zákona o integrované prevenci, jehož účelem je dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku, a to zajištěním integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu. Uvedeného cíle je dosahováno prostřednictvím vydání integrovaného povolení, resp. prostřednictvím v něm stanovených podmínek. Pro správné zhodnocení vlivu zařízení na životní prostředí je nezbytné, aby integrované povolení obsahovalo popis provozu zařízení včetně dalších vedlejších činností, popis zdrojů emisí a hluku, vibrací a dalších vlivů zařízení, jejich účinků a vlastností. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o integrované prevenci přitom výslovně stanoví, že povinným údajem žádosti o vydání integrovaného povolení je „popis surovin a pomocných materiálů, dalších látek a energií, které se v zařízení používají nebo jsou jím produkovány“. O takto podané žádosti je následně rozhodováno postupem dle § 13 téhož zákona, přičemž žádosti nemůže být vyhověno, pokud záměr provozovatele zařízení uvedený v jeho žádosti nesplňuje požadavky tohoto zákona a zvláštních právních předpisů.
39. Z uvedeného vyplývá, že již v zákoně o integrované prevenci je kladen důraz na přesný popis surovin a materiálů užívaných v zařízení, neboť pouze tímto způsobem je umožněna kontrola jejich vlivu na životní prostředí. Uvedený požadavek však vyplývá i z dalších právních předpisů, na něž § 13 odst. 2 zákona o integrované prevenci odkazuje. Jedná se zejména o zákon o odpadech, podle jehož § 21 odst. 3 lze odpady ukládat pouze na skládky, které svým technickým provedením splňují požadavky pro ukládání těchto odpadů. Dle § 21 odst. 5 písm. b) zákona o odpadech jsou technické požadavky na skládky a podmínky jejich provozu stanoveny vyhláškou, a to mj. vyhláškou č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 383/2001 Sb.“). Ta ve svém § 1 odst. 1 písm. q) stanoví, že „žádost o souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů obsahuje návrh provozního

řádu v listinné a elektronické podobě a návrh na zavedení provozního deníku, jejichž obsah pro různé typy zařízení je uveden v příloze č. 1 a zvláštních právních předpisech“. Příloha 1 pak obsahuje odkaz na technickou normu TNO 83 8039 Skládání odpadů. Provozní řád skládek, která upravuje náležitosti provozního řádu skládek a která má z důvodu svého zařazení do právního předpisu obecně závazný charakter. Uvedená technická norma doplňuje vyhlášku, je její nedílnou součástí, a je tedy nutné se jí řídit (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08).

40. Technická norma TNO 83 8039 ve své kap. 6.2.3 Účel skládky požaduje uvést „*vymezení druhů odpadů používaných jako technologický materiál na zajištění skládky, požadavky na množství a kvalitu materiálů využívaného pro TZS a uzavírání skládky*“. Z uvedené citace je patrné, že povinnou náležitostí provozního řádu skládky je jednak přesné vymezení používaných druhů odpadů (pokud by tedy výrobky byly ve skutečnosti odpady, povinnost popsat je v provozním řádu skládky je zcela evidentní), jednak popis množství (odpovídající schválenému projektu skládky) a kvality dalších materiálů používaných pro technické zabezpečení skládky. To má své logické opodstatnění, neboť pouze tímto způsobem je zajištěna vhodnost a bezpečnost užitých materiálů z hlediska ochrany životního prostředí a zároveň je garantováno, že množství těchto dodatečných materiálů nebude překračovat nezbytnou mez stanovenou projektem (nedojde ke zbytečnému zahlcování skládky).
41. Dle soudu mohou být uvedené požadavky splněny pouze tehdy, pokud provozovatel skládky ve svém provozním řádu, resp. přímo v žádosti o integrované povolení uvede, jaké konkrétní materiály bude využívat pro technické zabezpečení skládky a popíše účel jejich použití. Vydáním integrovaného povolení a schválením provozního řádu pak povolující orgán osvědčí, že užití materiálů splňuje požadavky na maximální ochranu životního prostředí a zdraví lidí. Tyto podrobné náležitosti provozního řádu rovněž poskytují komplexní přehled o provozu zařízení v případě následné kontroly. Žalobkyně se opakovaně dovolává rozsudků Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2018, č. j. 11 A 1/2016-81, a ze dne 25. 3. 2019, č. j. 11 A 20/2017-63, ovšem i z jejich obsahu vyplývá, že společnost AVE CZ měla povoleno užití výrobku z odpadů REKOSOL přímo integrovaným povolením, které umožnilo této společnosti užívat daný výrobek „*v rámci vlastního provozu zařízení skládky pro její technické zabezpečení, na konstrukční a překryvné vrstvy a při rekultivaci do nejsvrchnější ochranné biologicky oživitelné vrstvy nebo expedovat mimo zařízení jako výrobek určený pro rekultivaci skládek odpadů, odkališť, důlních prostor apod.*“.
42. S ohledem na vše výše řečené je dle soudu nepochybné, že povinností žalobkyně bylo v integrovaném povolení (provozním řádu skládky) uvést výrobky 1) až 5) a popsat účel jejich užití na skládce; v opačném případě žalobkyně nebyla oprávněna tyto výrobky pro technické zabezpečení skládky užit. Ohledně výrobku 5) s názvem „*Nezpevněný překryvný materiál Solidifikát-S1*“ soud dodává, že provozní řád skládky sice skutečně stanoví, že „*produkty vzniklé z činnosti solidifikační linky provozované v areálu skládky a vzniklé biodegradací na schválených zařízeních lze použít jako technologický překryvný materiál ve smyslu § 45 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (...)*“. Jednak je však třeba podotknout, že tento článek provozního řádu povoluje užit produkt vzniklý ze solidifikační linky pouze jakožto odpad, jak vyplývá z výslovného odkazu na § 45 odst. 3 zákona o odpadech. Především však soud zdůrazňuje, že provozní řád skládky ani provozní řád solidifikační linky neobsahuje jasnou specifikaci produktu solidifikační linky, který může být na

technické zabezpečení skládky použit. V kapitole 2.2 provozního řádu solidifikační linky se podává, že účelem zařízení „Solidifikační linka“ je úprava a následné odstraňování nebo využívání odpadů. Výsledný solidifikát je buďto odpad kategorie O nebo N v závislosti na posouzení nebezpečných vlastností nebo výrobek, který by byl využit např. jako materiál pro stavbu skládkového tělesa. Příloha 1 provozního řádu solidifikační linky pak obsahuje výčet (čítající 10 stran) jednotlivých druhů odpadů, které podléhají úpravě na solidifikační lince. Z uvedeného je patrné, že s ohledem na znění integrovaného povolení a souvisejících schválených dokumentů nebylo vůbec zřejmé, jaký konkrétní produkt solidifikační linky má být použit na technické zabezpečení skládky. Platí tedy, že ani výrobek 5) nebyl v integrovaném povolení dostatečně specifikován.

43. Soud na tomto místě považuje za nutné zopakovat, že rozhodující pro naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci nebylo posouzení právní povahy výrobků a s tím související plnění ekonomických povinností. Přesto však správní orgány tyto otázky správně zohlednily při posouzení důsledků spáchaného přestupku. Správní orgán na str. 12 až 14 rozhodnutí o pokutě uvedl, že v řešeném případě je chráněným zájmem ochrana životního prostředí a lidského zdraví při nakládání s odpady, stejně jako omezování vzniku odpadů. Jedním z důležitých nástrojů vedoucím k tomuto cíli je poplatková povinnost za ukládání odpadů a tvorba finanční rezervy na rekultivaci a asanaci skládky. V případě nevybírání poplatků je potlačována jejich regulační funkce (původci odpadů nejsou motivováni ke snižování produkce odpadů) a nejsou shromažďovány finanční prostředky na následnou péči o skládku. Žalobkyně v žalobě namítá a obsáhle zdůvodňuje, že užití výrobky nejsou odpadem, a proto se na ně nevztahuje ani výše popsané ekonomické povinnosti. Soud však zdůrazňuje, že pokud by žalobkyně respektovala svou povinnost užívat pouze výrobky povolené integrovaným povolením, povaha těchto materiálů mohla být vyjasněna ještě před jejich užitím na skládce.
44. Ustanovení § 16 odst. 1 písm. b) zákona o integrované prevenci totiž ukládá provozovatelům zařízení povinnost „ohlásit úřadu každou plánovanou změnu v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která by mohla mít důsledky pro životní prostředí“. Plánovanou změnu integrovaného povolení následně povolující orgán posuzuje podle § 19a zákona o integrované prevenci a rozhodne, zda ji schválí či nikoliv. Pokud by tedy žalobkyně řádně ohlásila svůj záměr užívat certifikované výrobky za účelem technického zabezpečení skládky, povolující orgán by mohl posoudit povahu těchto látek ještě před jejich užitím, čímž by mj. rozhodl, zda se na uložení těchto látek na skládku vztahují poplatky ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o odpadech a rovněž povinnost vytvářet finanční rezervu na rekultivaci a asanaci skládky.
45. Žalobkyně však takto nepostupovala a sporné výrobky užila zcela mimo rámec integrovaného povolení, jejich užití neevidovala ani neohlásila. Tím rovněž ztížila provedení efektivní kontroly, neboť kontrolující orgán si užití výrobků na skládce povšiml pouze náhodou (srov. str. 18 napadeného rozhodnutí) a následně mohl provést toliko odhad výše finančních prostředků, které měly být potenciálně odvedeny za uložení tohoto materiálu na skládku. Nezákonný postup žalobkyně byl tedy způsobilý významně negativně ovlivnit zákonem chráněný zájem, kterým je ochrana životního prostředí a zdraví lidí, a to rovněž v důsledku neplněním jejich ekonomických povinností.
46. Nad rámec výše uvedeného k povaze sporných výrobků, byť toto nebylo pro shledání viny žalobce rozhodující, soud uvádí následující. Oba správní orgány dospěly k závěru, že všech

pět výrobků je třeba považovat za odpad již z toho důvodu, že byly umístěny na skládku v první fázi jejího provozu. Podle jejich názoru v této fázi dochází výhradně k odstraňování odpadů [dle § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech se první fázi provozu skládky rozumí „provozování zařízení podle písmene i) k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úrovní terénu“], zatímco k využití odpadů může být přistoupeno až ve druhé fázi provozu skládky [kterou se v souladu s § 4 odst. 1 písm. k) téhož zákona rozumí „provozování zařízení podle písmene i) k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky“].

47. S takto striktním výkladem soud nemůže souhlasit. Předně je třeba připomenout, že v souladu s kapitolou 10.5 normy ČSN 83 8030 Skládání odpadů – Základní podmínky pro navrhování a výstavbu skládek (na kterou odkazuje § 3 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb.) platí, že „*technické zabezpečení skládky tvoří prvky, které jsou budovány z důvodu, aby skládka v rámci první fáze provozu negativně neovlivňovala prostředí v nejbližším okolí a aby vzhledem k ukládaným odpadům bylo možné skládku provozovat. Provozovatel skládky v rámci technického zabezpečení první fáze provozu skládky buduje překryvnou vrstvu v denní ukládce odpadů, vnitřní (dělicí) brázky pro oddělení jednotlivých sektorů skládky), vnitroskládkové komunikace včetně podkladních vrstev, vjezdy a výjezdy do tělesa, zpevněné plochy a zpravidla (podle skupiny skládky a charakteru skládky) obvodové brázky (v případě nadzemního tělesa skládky) nebo jiné stejně účinné konstrukce*“. Přitom je nesporné, že za účelem výše popsaného zabezpečení skládky mají být primárně využívány vhodné odpady, které se na skládce ukládají, pokud se však provozovateli skládky takových odpadů nedostává nebo jich není dostatečné množství, dle soudu nic nebrání tomu, aby za tímž účelem byly využity i výrobky z odpadů či jiné materiály (kámen, šterk, písek apod.). Opačný výklad by postrádal logiku, neboť v případě nedostatku vhodných odpadů by provozovatel skládky nebyl oprávněn technicky zabezpečovat skládku v první fázi jejího provozu, ačkoliv je k tomu zároveň s ohledem na výše citovanou normu povinen.
48. Žalobkyně i správní orgány v této souvislosti shodně odkazují na rozsudky Městského soudu v Praze č. j. 11 A 1/2016-81 a č. j. 11 A 20/2017-63 a dovolávají se zde uvedených závěrů na podporu svých (byť zcela protichůdných) argumentací. Soud však zdůrazňuje, že tato rozhodnutí zrušil Nejvyšší správní soud svými rozsudky ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, a ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9 As 158/2019-82, v nichž se přiklonil k názoru, že „*striktně vzato uvedené definice (pozn. zdejšího soudu: jednotlivých fází provozu skládky) skutečně explicitně nebrání tomu, aby k využívání odpadů docházelo i na skládce, která je provozována v I. fázi. Ostatně § 4 odst. 1 písm. q) zákona upravuje využití odpadů jako jakoukoliv „činnost“, která není vázána na typově určené zařízení. Proto nelze na základě výše citovaných definic vyloučit, aby - při dodržení zákona a podmínek provozu stanovených v integrovaném povolení - docházelo k využívání odpadů ve smyslu zákona i na skládce v kterékoli fázi jejího provozu. Lze rovněž poukázat na to, že dle hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené v § 9a zákona o odpadech je preferováno využití odpadů před jejich odstraňováním*“.
49. S ohledem na vše výše řečené lze shrnout, že z obecného hlediska není vyloučeno, aby výrobky z odpadů (v případě řádného povolení) byly užívány k technickému zabezpečení skládky i v první fázi jejího provozu; i přesto však soud souhlasí se správními orgány, že klasifikace materiálů 1) až 5) jakožto výrobků z odpadů je chybná. Žalobkyně vystavěla svou argumentaci na tvrzení, že výrobky 1) až 5) ztratily svůj charakter odpadu v souladu s § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Dle tohoto ustanovení „*některé druhy odpadu přestávají být*

odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje tyto podmínky:

- a) věc se běžně využívá ke konkrétním účelům,*
- b) pro věc existuje trh nebo poptávka,*
- c) věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky,*
- d) využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a*
- e) věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie“.*

50. Žalobkyně je přesvědčena, že všechny sporné výrobky splňují kumulativní podmínky stanovené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech, a proto na ně nelze pohlížet jako na odpad. S tímto tvrzením však nelze bez dalšího souhlasit. Předně je nutno zdůraznit, že odpad přestává být odpadem pouze tehdy, pokud je užit v souladu se svým účelovým určením [podmínka stanovená v § 3 odst. 6 písm. a) a c) zákona o odpadech]. Nejvyšší správní soud k tomu ve výše citovaných rozsudcích č. j. 7 As 54/2019-88 a č. j. 9 As 158/2019-82 uvedl, že „produkt vzniklý využitím odpadů nemusí nutně splňovat technické požadavky pro jakýkoliv v úvahu přicházející účel použití. Stav, kdy odpad přestává být odpadem, je spojen s ukončením ochrany, kterou právo o odpadech zaručuje ve vztahu k životnímu prostředí a lidskému zdraví. Má-li proto vést využití odpadu současně k dosažení tohoto stavu, je třeba postavit najisto, že jsou u daného způsobu zpracování odpadu a jeho předpokládaného konkrétního použití dodrženy podmínky stanovené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech a zejména zohlednit jakýkoliv možný nepříznivý účinek dotyčné látky nebo předmětu na životní prostředí a lidské zdraví. Nelze přitom bez dalšího předpokládat, že splňuje-li Rekopol technické požadavky pro certifikovaný účel, automaticky je splňuje pro jakýkoliv jiný účel využití“.
51. V řešeném případě vyvstává otázka zejména ohledně užití výrobků 1) až 4), neboť výrobek 2) s názvem „Nezpevněný překryvný recyklát (frakce 0/4)“ je certifikován jako materiál k překrývání a neutralizaci materiálů na skládkách komunálních odpadů, ovšem v projednávané věci se jedná o skládku nebezpečných odpadů. U výrobků 1), 3) a 4) není zřejmé, zda jsou vhodné k použití na jakékoliv skládce odpadů, neboť k takovému účelu nejsou certifikovány. Jak soud uvedl výše, pokud by žalobkyně měla užití výrobků povoleno integrovaným povolením, sporná povaha výrobků mohla být vyjasněna ještě před jejich užitím, a to např. postupem dle § 3 odst. 8 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. i) zákona o odpadech, které upravují tzv. řízení v pochybnostech umožňující posoudit, zda se movitá věc považuje za odpad.
52. I kdyby však byly splněny všechny podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, neznamená to automaticky, že dané látky již není možné kvalifikovat jako odpad. Nejvyšší správní soud se touto otázkou, tj. vztahem mezi pojmem *odpad* a *výrobek z odpadu*, podrobně zabýval v rozsudcích č. j. 7 As 54/2019-88 a č. j. 9 As 158/2019-82, v nichž dospěl k závěru, že byť by byly splněny podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, vždy je zároveň nutné zkoumat, zda daná látka či předmět nenaplnuje definici odpadu uvedenou v § 3 odst. 1 zákona o odpadech, podle níž „odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit“. Je tomu tak proto, že „odpad, který byl předmětem úplného využití, v důsledku kterého daná látka získala stejné vlastnosti a znaky jako surovina, a je tak použitelná za stejných podmínek ochrany životního prostředí, již není odpadem pouze za

předpokladu, že se této látky její držitel sám nezabývá a ani nemá v úmyslu se jí zbavit nebo se od něho nepožaduje, aby se jí zbavil“ (srov. body 54 až 56 rozsudku č. j. 9 As 158/2019-82).

53. I pokud by tedy výrobky 1) až 5) splňovaly podmínky vyjmenované v § 3 odst. 6 zákona o odpadech, bylo by nutné postavit na jisto, že žalobkyně se výrobků nezabývala jejich užitím v první fázi provozu skládky (jako odpadu), ale naopak byly v daném konkrétním množství účelně použity namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy (šterk, písek, apod.). Břemeno důkazní přitom spočívá na žalobkyni, která je povinna vyvrátit zákonnou domněnku úmyslu zbavit se odpadu stanovenou v § 3 odst. 3 zákona o odpadech, tj. prokázat, že neměla v úmyslu zabývat se výrobků v daném množství jejich umístěním na skládku. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku č. j. 9 As 158/2019-82 uvedl, že *„pojem „zbavování se movité věci“ uvedený v § 3 odst. 1 zákona o odpadech je třeba vykládat extenzivně. Vlastník tak musí prokázat skutečnou jistotu přínosnosti dalšího využití produktu, přičemž pouhá možnost není způsobila vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem“.*
54. Ve světle výše řečeného vznikají důvodné pochybnosti především ohledně výrobku 5), neboť dle provozního řádu skládky mohla žalobkyně užívat solidifikát pouze jakožto odpad v režimu § 45 odst. 3 zákona o odpadech, což také dle svého sdělení dříve činila. Tuto činnost měla regulovanou mj. § 45 odst. 3 zákona o odpadech, podle něhož *„maximální celkové množství odpadů uložených na skládku jako materiál pro technické zabezpečení skládky, za které se neplatí poplatek, může dosahovat maximální výše 20 % celkové hmotnosti odpadů uložených na skládku v daném kalendářním roce“.* Pokud žalobkyně chtěla užívat solidifikát k technickému zabezpečení skládky nad stanovenou hranici, musela za něj platit poplatek. Žalobkyně však následně ten samý materiál nechala certifikovat jakožto výrobek 5), který na technické zabezpečení skládky používala v neregulovaném množství. Tím daný materiál vyňala z režimu odpadů a související poplatkové povinnosti, přičemž nebylo prokázáno, že výrobek užívala pouze v rozsahu nezbytném pro technické zabezpečení skládky.
55. S ohledem na vše shora uvedené neobstojí žalobní tvrzení o tom, že výrobky 1) až 5) nelze za žádných okolností považovat za odpad, a proto se na ně nevztahuje poplatková povinnost stanovená v § 45 odst. 1 zákona o odpadech a povinnost vytvářet rekultivační rezervu. Na tomto závěru nic nemění ani argumentace pozměňovacím návrhem k vládnímu návrhu zákona o odpadech (sněmovní tisk č. 676), na nějž žalobkyně odkazuje. Je sice pravdou, že tento návrh byl schválen a následně zařazen do nového zákona o odpadech č. 541/2020 Sb., jehož § 155 odst. 4 tak stanoví, že *„za odpady určené k využití na skládce v první fázi provozu skládky a k výrobě výrobků podle § 3 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, určených k využití na skládce v první fázi provozu skládky, se kterými je nakládáno v souladu s podmínkami právních předpisů na základě integrovaného povolení vydaného podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (...) a se kterými bylo na skládce nakládáno po nabytí účinnosti zákona č. 229/2014 Sb. (...) původce odpadu neplatí poplatek za ukládání odpadu podle § 45 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“.* Je však třeba zdůraznit, že toto ustanovení směřuje pouze na užívání odpadů, které jsou v první fázi provozu skládky užívány v souladu *„s podmínkami právních předpisů na základě integrovaného povolení“.* V řešeném případě užití konkrétních materiálů (výrobků) nebylo povoleno.

56. Soud shrnuje, že správní orgány daný případ posoudily správně, neboť žalobkyně se dopustila přestupku dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci tím, že za účelem technického zabezpečení skládky užívala výrobky 1) až 5), ačkoliv jejich užití neměla povoleno integrovaným povolením. Následky tohoto jednání správní orgán I. stupně popsal na str. 12 a 13 rozhodnutí o pokutě, kde zdůraznil, že povinnost provozovat zařízení v souladu se závaznými podmínkami provozu je důležitým nástrojem pro minimalizaci negativního vlivu zařízení na životní prostředí a zdraví lidí. Zároveň s udělením souhlasu k provozu zařízení schvaluje příslušný správní orgán i provozní řád zařízení, v němž je deklarováno, s jakými odpady lze v zařízení nakládat a za jakých podmínek. Nerespektování či nenastavení podmínek integrovaného povolení a provozního řádu zvyšuje riziko ohrožení životního prostředí. Z právě uvedeného je patrné, že žalobkyně naplnila svým jednáním všechny znaky skutkové podstaty přestupku dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, a to včetně jeho objektivní stránky.
57. Na této skutečnosti nic nemění ani odkaz na rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2017, č. j. 183/500/17 3385/ENV/17, v němž bylo dle tvrzení žalobkyně zcela totožné jednání společnosti AVE CZ kvalifikováno jako přestupek dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech (nesprávná evidence odpadů). Soud však zdůrazňuje, že těžiště sporu v odkazované věci spočívalo v otázce evidování odpadů, které společnost AVE CZ užívala na stavbu tzv. konstrukčních prvků, přičemž tuto činnost měla povolenou integrovaným povolením a popsanou v provozním řádu. Je pravdou, že dané rozhodnutí se zabývalo rovněž užitím výrobku s názvem „Recyklovaná škvára AVE CZ pro stavební účely dle PN-003“, ovšem z odůvodnění zároveň vyplynulo, že integrovaným povolením bylo povoleno užití materiálu recyklovaná škvára, tento materiál byl dále řešen v části C.7.5. integrovaného povolení, které se týkalo zařízení pro výrobu výrobku s názvem „Recyklovaná škvára AVE CZ pro stavební účely dle PN-003“, přičemž certifikát tohoto výrobku tvořil přílohu č. 3 provozního řádu. Již z těchto údajů lze dovodit, že případ č. j. 183/500/17 3385/ENV/17 není srovnatelný s nyní projednávanou věcí, což odůvodňuje i jeho odlišnou právní kvalifikaci.
58. Dle soudu pak nepůsobí nezákonnost napadeného rozhodnutí, pokud správní orgány poukázaly rovněž na druhotné důsledky stíhaného protiprávního jednání. Jak je uvedeno výše, žalobkyně používala výrobky 1) až 5) neregulovaně, tj. mimo rámec integrovaného povolení a podmínek provozního řádu, jejich užití neevidovala ani neohlašovala. Svým nezákonným postupem zároveň ztížila posouzení povahy sporných materiálů i kontrolu jejich užití, což ve svém důsledku mělo vliv na řádné plnění a kontrolu její poplatkové povinnosti. V této souvislosti soud podotýká, že zcela jistě není na místě dovolávat se ochrany legitimního očekávání, které měla žalobkyně nabýt na základě dřívějších kontrol (v letech 2016 a 2017) a při nichž nebylo zjištěno žádné pochybení. Žalobkyni totiž nemohlo vzniknout legitimní očekávání na základě toho, že její nezákonná činnost nebyla dříve odhalena. Uvedené platí tím spíše, že podstata této činnosti spočívala v nezanesení užitých výrobků do integrovaného povolení a provozního řádu a žalobkyně svůj postup správními orgány nikterak neavizovala. Soud rovněž souhlasí s žalovaným, že ačkoliv kontrolní pracovníci dne 15. 11. 2018 zaznamenali přítomnost výrobků na skládce pouhým okem, neznamená to automaticky, že si týchž výrobků mohli a měli povšimnout již během předchozích kontrol. Dané výrobky totiž v době předchozích kontrol nemusely být na skládce vidět, mohly být překryty odpady nebo kontrolní pracovníky nemusely vizuálně zaujmout.

59. Žalobkyně se rovněž dovolává závěrů jiných správních orgánů vykonávajících pravomoc na úseku nakládání s odpady a odkazuje na protokol o kontrole Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 19. 8. 2016, č. j. KUJCK 112708/2016/OZZL. Soud však zdůrazňuje, že správní praxe nemůže být zavedena pouze na základě kontrolních závěrů, ale naopak se musí opírat o konstantní rozhodovací činnost nadřízených správních orgánů. V obdobné věci přitom žalovaný vydal dvě rozhodnutí (ze dne 30. 11. 2015, č. j. 1080/500/15, a ze dne 2. 11. 2015, č. j. 1159/510/15), která byla přílohou podnětu k provedení kontroly Krajským úřadem Jihočeského kraje a v nichž žalovaný věc posoudil odlišným způsobem. Není proto namístě dovolávat se výhradně závěrů učiněných Krajským úřadem Jihočeského kraje, které byly nadto v rozporu s rozhodovací praxí nadřízeného správního orgánu. Především je však třeba zdůraznit, že kontrola provedená Krajským úřadem Jihočeského kraje se netýkala otázky povolení výrobku integrovaným povolením (jako tomu bylo v nynější věci) a z obsahu citovaného kontrolního protokolu lze rovněž dovodit, že užití výrobku REKOSOL bylo integrovaným povolením povoleno (což potvrzuje i obsah rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 158/2019-82 týkající se užití výrobku REKOSOL v témže zařízení).
60. Soud konečně neshledal pochybení ani při stanovení výše uložené pokuty. Správní orgány výši pokuty řádným způsobem zdůvodnily, neboť přihlédly jednak k obecnému riziku vyplývajícímu ze skutečnosti, že žalobkyně provozovala zařízení bez jasně nastavených podmínek pro použití sporných výrobků (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 10 As 215/2015-40), jednak k dalším důsledkům, které toto jednání mělo pro ochranu životního prostředí a zdraví lidí. Zejména zdůraznily, že zcela neregulované užívání výrobků ovlivnilo vybírání poplatků za ukládání odpadů a odvádění finančních prostředků na rekultivační rezervu, čímž byla žalobkyně zvýhodněna oproti jiným subjektům ze stejného odvětví o levnější nabídku služeb v odpadovém hospodářství. Zároveň došlo k popření regulačního charakteru poplatků (původci odpadů nebyli motivováni ke snižování produkce odpadů) a tyto finanční prostředky nebyly použity na ochranu nebo zlepšení stavu životního prostředí, jehož kvalita byla zhoršena vlivem provozu skládky odpadů. Rovněž nebyla tvořena finanční rezerva pro rekultivaci a asanaci skládky po ukončení jejího provozu.
61. Dle soudu správní orgány nepochybily, když přihlédly k výše popsaným důsledkům spočívajícím v neplnění ekonomických povinností, neboť tím, že žalobkyně užívala výrobky mimo rámec integrovaného povolení, tj. neregulovaně, vyhnula se zároveň předběžné i následné kontrole poplatkové povinnosti a povinnosti vytvářet rekultivační rezervu. Tato okolnost výrazně zvyšuje společenskou škodlivost spáchaného přestupku, proto se soud ztotožňuje s postupem správních orgánů, které stanovily výši pokuty zejména s ohledem na přibližný rozsah krácení povinnosti vytvářet rekultivační rezervu. Nadto správní orgány vyšly z nejmenší možné částky, neboť výrobky pro potřeby tohoto výpočtu považovaly za odpad kategorie ostatní (u něhož je jako finanční rezerva odváděn poplatek ve výši 35 Kč/t), a nevzaly v potaz jeho případnou klasifikaci jako nebezpečný odpad (zpoplatněný částkou 100 Kč/t).
62. Soud nepochybně, že z obecného hlediska je jistě závažnějším přestupkem provozování skládky zcela bez integrovaného povolení, ovšem je třeba zdůraznit, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 3 500 000 Kč z 10 000 000 Kč možných, tedy v dolní polovině sazby. Její výše pak byla stanovena zejména s ohledem na ohrožení životního prostředí způsobené neodvedením prostředků pro tvorbu rekultivační rezervy.

63. Soud se zároveň nedomnívá, že by se výše pokuty zcela vymykala rozhodovací praxi správního orgánu I. stupně. Žalobkyně namítá, že dle údajů obsažených na stránkách České inspekce životního prostředí byly v roce 2018 uloženy pokuty oblastním inspektorátem v Hradci Králové v celkové výši 9 097 430 Kč. Je však třeba si uvědomit, že dle téhož článku Česká inspekce životního prostředí uložila v roce 2018 pokuty v celkové výši 100 274 621 Kč a nejvíce pokut bylo uloženo právě na úseku odpadového hospodářství. Žalobkyně dle údajů obsažených ve správním spise přitom provozuje skládku mj. nebezpečných odpadů, která je jediným zařízením tohoto druhu v Královéhradeckém kraji. V roce 2019 (tj. v roce, kdy byla v této věci provedena kontrola) celková výše pokut vzrostla o více než 12 milionů korun a za porušení zákona o odpadech byla uložena vůbec nejvyšší pokuta (8 000 000 Kč za odstranění celkem 82 000 tun odpadů, které ani po zpracování na recyklační lince neztratily charakter odpadu), druhá nejvyšší pokuta (ve výši 5 000 000 Kč) byla za neoprávněné převzetí a uložení odpadu uložena fyzické osobě podnikající.
64. Rovněž lze odkázat na rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2015, č. j. 1080/522/15 32827/ENV/15, a výše rozebírané rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 9. 2017, č. j. 183/500/17 3385/ENV/17, kterými byly společnosti AVE CZ uloženy pokuty ve výši 1 000 000 Kč za přestupek dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, tedy za porušení ohlašovací povinnosti. Podle tohoto ustanovení bylo možné uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč, pokuty tedy byly uloženy v maximální možné výši. Žalovaný konečně poukázal i na rozhodnutí ze dne 10. 7. 2019, č. j. MZP/2019/500/830, kterým byla společnosti AVE CZ uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč za spáchání stejného přestupku, přičemž byl použit § 67 zákona o odpadech, který umožňuje uložit pokutu až do výše dvojnásobku horní hranice sazby při opakovaném spáchání téhož přestupku.
65. Z výše uvedeného je patrné, že žalovaný ve své rozhodovací činnosti ukládá velmi přísné sankce za přestupky, jejichž následek spočívá v neodvedení poplatků za uložení odpadu a nevytvoření rekultivační rezervy. V řešeném případě byla uložena pokuta podle sankčního ustanovení § 37 odst. 6 zákona o integrované prevenci s horní hranicí sazby 10 000 000 Kč, přestupek je tedy přísněji trestný než ve výše uváděných případech. Přísnější trestní sazba odpovídá vyšší společenské škodlivosti přestupku, neboť jako závažnější je třeba hodnotit jednání, v jehož důsledku jsou bez příslušné regulace i kontroly užívány výrobky, oproti situaci, kdy je užití výrobků povoleno a popsáno v integrovaném povolení.
66. Závěrem soud dodává, že není případný ani odkaz na rozhodnutí ve věci Skládky Šlapanice, v němž žalobkyně poukázala na skutečnost, že provozovatel skládky získal svou protiprávní činností výrazný zisk. V řešeném případě totiž správní orgány rovněž poukázaly na skutečnost, že žalobkyně za příjem výrobků 1) až 4) fakturovala dodavatelům v průměru 300 Kč za tunu, což se s ohledem na tvrzený „nákup“ výrobků jeví jako zcela nestandardní. Nadto dle ceníku zveřejněného pro rok 2020 se ceny za nebezpečné odpady rovnají částce 3 200 Kč, lze proto předpokládat, že tímto způsobem byl zpoplatněný i odpad přijímaný k úpravě solidifikátu. Příjem výrobků tedy pro žalobkyni představoval nezanedbatelný zisk.

VII. Závěr

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

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

Poučení:

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

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

Praha 10. února 2021

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu