



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Reality Hrádek, a.s. (dříve ŽELEZÁRNY Hrádek a.s.)**, IČ 45359016, se sídlem Rokycanská 204, Nová Huť, Hrádek, zast. Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem, se sídlem Truhlářská 1104/13, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2015, č. j. 3 A 49/2013 - 228,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Plzeň (dále též „ČIŽP“) druhým výrokem rozhodnutí ze dne 11. 11. 2011, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1015693.006/11/ZLM, uložila žalobkyni pokutu podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 30. 9. 2009 (dále jen „zákon o odpadech“), za porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. c) zákona ve výši 1.500.000 Kč, kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že v roce 2009 předala odpady kategorie Ostatní kat. č. 10 02 01 Odpady ze zpracování strusky (dále jen „recyklát“) v celkovém množství 10.407 t, které jí vznikly v souvislosti s provozem recyklační linky, osobám, jež nebyly podle zákona o odpadech oprávněny k převzetí recyklátu. Žalovaný

rozhodnutím ze dne 15. 2. 2012, č. j. 944/520/11 99366/ENV/11, zamítl odvolání v části směřující proti druhému výroku rozhodnutí ČIŽP a tento výrok potvrdil.

Městský soud v Praze zamítl žalobu proti druhému výroku rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 27. 5. 2015, č. j. 3 A 49/2013 - 228. Soud konstatoval, že recyklát považuje za odpad ve smyslu § 3 zákona o odpadech a v této souvislosti uvedl, že rozhodující pro naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech byla skutečnost, že žalobkyně předala recyklát dalším osobám, aniž by tyto osoby měly oprávnění s odpady nakládat. Recyklát nepovažoval ani za vstupní surovinu ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Soud upozornil, že recyklát nesplňoval kriteria nezávadnosti vůči životnímu prostředí ve smyslu § 12 odst. 1 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu, ve znění účinném do 31. 3. 2010 (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“), a tudíž nemohl být využíván na povrchu terénu. Dále soud nepřisvědčil žalobkyni, že žalovaný a ČIŽP nedostatečně zjistili skutkový stav. Podle soudu bylo prokázáno, že žalobkyně předala neoprávněným osobám recyklát, aniž by si ověřila, zda tyto osoby mají odpovídající povolení pro nakládání s odpady. Pro závěr o naplnění znaků skutkové podstaty vytýkaného správního deliktu pak stačilo, že si ČIŽP ověřila, že povolení neměli tři největší odběratelé, kteří odebrali přes 60 % z celkového množství recyklátu. Přestože žalobkyně ukončila činnost provozu a změnila předmět své činnosti, nepřisvědčil soud jejímu argumentu, že sankce má být snížena či udělena v nižší výši. Pokud by se totiž v budoucnu opět žalobkyně dopustila obdobného deliktu, mohla by namítat, že dříve při dobrovolném upuštění od vytýkané činnosti jí byla uložena nízká či žádná sankce, což není žádoucí zejména s ohledem na individuální i generální preventivní funkci sankce. Soud v této souvislosti uvedl, že výše sankce byla řádně odůvodněná a individualizovaná. Dále se ztotožnil s žalovaným, že provozní řád recyklační linky i skládky bylo nutné vykládat v kontextu celé právní úpravy a nepřisvědčil námitce, že žalobkyně byla v dobré víře, že může recyklát převádět na další osoby. Soud zpochybnil námitku žalobkyně, že udělená pokuta je likvidační, neboť z předložených dokladů nevyplýval závěr, že právě udělená pokuta způsobí její zánik. V této souvislosti pak soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2015, č. j. 6 As 250/2014 - 35, který se věnuje otázce likvidační pokuty a z nějž soud vyvodil závěr, že udělená pokuta není likvidační.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelka společně s kasační stížností podala i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, který k výzvě zdejšího soudu doplnila podáním ze dne 24. 6. 2015. Namítla, že újma, která by jí při výkonu rozhodnutí vznikla, by vzhledem k její tíživé ekonomické situaci, byla v případě zrušení rozhodnutí žalovaného Nejvyšším správním soudem jen složitě napravitelná. K prokázání uvedeného pak předložila listiny, které měly potvrdit její špatnou finanční situaci, zejména nedostatek volných finančních

pokračování

prostředků. Rovněž zdůraznila, že případné odložení výkonu rozhodnutí není v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

Stěžovatelka vytkla Městskému soudu v Praze, že nesprávně posoudil recyklát jako odpad ve smyslu § 3 zákona o odpadech. Podle stěžovatelky je recyklát inertním materiálem bez nebezpečných vlastností s minimální vyluhovatelností ve vodě. V rámci ekotoxikologického testu pak recyklát překročil požadované hodnoty pouze v jednom ze čtyř sledovaných kritérií, a to pouze o 17 %. Stěžovatelka zdůraznila, že se vyhláška č. 294/2005 Sb. vztahuje k využívání odpadů na povrchu, avšak recyklát byl použit pod povrchem, a proto nebyla aplikace uvedené vyhlášky na místě. Rovněž ani hodnoty vyluhovatelnosti v kyselém prostředí nelze sledovat, neboť takové kritérium vyhláška č. 294/2005 Sb. nezná. V této souvislosti stěžovatelka namítla, že recyklát nemohl životní prostředí poškodit ani ohrozit, či případně jen zcela minimálně. Soud nesprávně vyložil pojem vstupní surovina ve smyslu § 14 odst. 2, neboť recyklát pod uvedené ustanovení nepodřadil, přestože podmínky pro vstupní suroviny splňuje. Stěžovatelka zdůraznila, že recyklát nepovažuje za nebezpečný odpad ve smyslu zákona o odpadech. Soudu vytkla, že přejal závěr žalovaného o dostatečném zjištění skutkového stavu. Podle jejího názoru nebyl dotaz směřující toliko ke třem odběratelům recyklátu postačující pro zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Rovněž namítla, že pokuta nebyla uložena v přiměřené výši, jelikož nebyly prokázány škodlivé následky na životní prostředí. Stěžovatelka upozornila, že byla s ohledem na znění provozního řádu skládky a recyklační linky v dobré víře, že je oprávněna předávat recyklát dalším osobám k následnému využití, aniž by zjišťovala, zda jsou tyto osoby oprávněné s odpady nakládat. Vyloučení volného nakládání s recyklátem je s ohledem na znění provozních řádů nelogické. Uvedené podle stěžovatelky měl jak žalovaný, tak i soud zhodnotit v rámci úvah o přiměřenosti sankce, což však neučinili. Soudu vytkla, že nedostatečně posoudil, zda je uložena pokuta likvidační. Taktéž zdůraznila, že se žalovaný nevypořádal s námitkou srovnatelnosti uložené pokuty s pokutami uloženými v jiných případech. Stěžovatelka uzavřela, že pokuta neměla být uložena, případně však v menší výši, a navrhla Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2015, č. j. 3 A 49/2013 - 228, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožnil se závěry uvedenými v napadeném rozsudku a považuje kasační stížnost za nedůvodnou. Podle jeho názoru námitky stěžovatelky dostatečně vypořádal již Městský soud v Praze a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, a to z toho důvodu, že přiznáním odkladného účinku se podle § 73 odst. 3 s. ř. s. pozastavují účinky napadeného rozhodnutí pouze do skončení řízení před soudem. Rozhodování o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku by tedy nemělo žádný smysl za situace, kdy se řízení tímto rozsudkem končí a rozsudek je vydán neprodleně po nezbytném poučení a uplynutí lhůty k vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti podle § 109 odst. 1 s. ř. s. Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 27/2012 - 32, „[p]ovinnost zaplatit soudní poplatek za podání návrhu

na přiznání odkladného účinku vzniká dnem právní moci rozhodnutí, jímž bylo o návrhu rozhodnuto a v němž byla návrhovateli uložena povinnost soudní poplatek zaplatit [§ 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, per analogiam].“ Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud o návrhu nerozhodl, stěžovatelce neuložil povinnost zaplatit soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatelka podala z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Kasační stížnost není důvodná.

Podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech „[p]okutu do výše 10 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která předá odpad osobě, která k převzetí předávaného odpadu není podle tohoto zákona oprávněna“

Podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech je „[o]dpad každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu.“

Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o odpadech uvádí, že „[k]e zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc, příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů podle tohoto zákona bez ohledu na to, zda se jedná o bezúplatný nebo úplatný převod. Ke zbavování se odpadu dochází i tehdy, odstraní-li movitou věc příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu osoba sama.“

Nejvyšší správní soud uvádí, že v otázce naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech je klíčové zjistit povahu recyklátu a zda osoby, na které stěžovatelka recyklát převedla, byly oprávněny nakládat s odpady.

Zákon o odpadech definuje odpad jako každou movitou věc, které se osoba zbavuje a která přísluší do jedné ze skupin uvedených v příloze č. 1 k zákonu o odpadech. Z obsahu hlášení stěžovatelky o vyprodukovaném odpadu za rok 2009 ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o odpadech, které je součástí správního spisu, vyplývá, že stěžovatelka vyprodukovala celkem 10 407 t odpadu kategorie Ostatní č. 10 02 01 Odpady ze zpracování strusky

pokračování

(recyklát). Podle názoru zdejšího soud se nejedná o cílový výrobek z hutní výroby stěžovatelky, a proto recyklát spadá do kategorie Q8 Zůstatky z průmyslových procesů uvedené v příloze č. 1 zákona o odpadech. Proto zdejší soud učinil závěr, že recyklát je odpad ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech. Z obsahu hlášení o vyprodukovaném odpadu za rok 2009 pak vyplývá, že stěžovatelka převedla recyklát na dalších 25 subjektů. Podle zdejšího soudu tak byly naplněny obě podmínky § 3 odst. 1 zákona o odpadech, tedy zařaditelnost recyklátu do kategorie Q8 přílohy č. 1 zákona o odpadech i převedení (zbavení se) recyklátu na jinou osobu. V otázce naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu ve smyslu § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech pak neobstojí argument stěžovatelky, že recyklát nebyl nebezpečný, případně, že svými vlastnostmi či využitím nemohl ohrozit životní prostředí. Plně postačí, že recyklát lze považovat za odpad. Nad rámec uvedeného pak zdejší soud doplňuje, že žalovaný ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že recyklát nesplňuje kritéria ve smyslu § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., neboť nevyhověl požadavkům stanoveným v tabulce č. 10. 1 přílohy č. 10 ve znacích Cr celk. a Cd a současně též vodný výluh z recyklátu nevyhověl ekotoxikologickému testu podle tabulky č. 10.2 přílohy č. 10 téže vyhlášky, a proto je recyklát způsobilý ohrozit životní prostředí. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí.

Zdejší soud se dále zabýval oprávněním subjektů, na něž stěžovatelka recyklát převedla, nakládat s odpady.

Podle § 12 odst. 3 a 4 zákona o odpadech je *„[k] převzetí odpadu do svého vlastnictví oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec. Každý je povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněna. V případě, že se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán.“*

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.“*

Podle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech je *„[p]ůvodce odpadů povinen odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s tímto zákonem a prováděcími právními předpisy, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí podle § 12 odst. 3, a to buď přímo, nebo prostřednictvím k tomu zřízené právnické osoby.“*

Z obsahu správních spisů vyplývá, že stěžovatelka převedla v průběhu roku 2009 recyklát na celkem 25 subjektů. Stěžovatelka tvrdila, že neměla povinnost zjišťovat, zda jsou odběratelé oprávněni nakládat s odpady, neboť jim recyklát předávala jakožto vstupní surovinu ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech. S touto argumentací zdejší soud

nesouhlasí, neboť stěžovatelka kromě obecného tvrzení nijak neprokázala, že by recyklát odběratelům sloužil jako surovina pro další výrobní procesy. Naopak ze správního spisu vyplynulo, že recyklát minimálně jeden z odběratelů (společnost SILNICE NEPOMUK s. r. o.) využil jako podkladový materiál pro pozemní komunikaci, což nelze považovat za využití jakožto vstupní suroviny ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Jelikož stěžovatelka tvrdila, že recyklát je vstupní surovina, a že tudíž není potřeba, aby odběratelé měli oprávnění ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o odpadech, pak podle zdejšího soudu pro dostatečné zjištění skutkového stavu stačilo, aby žalovaný provedl dotaz u reprezentativního vzorku odběratelů, zda disponují povolením nakládat s odpady. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 As 60/2007 - 62 (dostupný na: www.nssoud.cz), správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. b) je založen na objektivní odpovědnosti, a bylo tudíž na stěžovatelce, aby v rámci své činnosti postupovala takovým způsobem, aby následně mohla prokázat, že recyklát převáděla na osoby s oprávněním nakládat s odpady. Tuto svou povinnost vyplývající z § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech stěžovatelka nesplnila, neboť nepředložila žádné důkazy, které by svědčily o tom, že odběratelé byli oprávněni recyklát přijmout, byť tuto povinnost stanoví zákon o odpadech výslovně v § 12 odst. 4. Ze zjištěného skutkového stavu pak jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka převedla recyklát na odběratele, kteří nebyli oprávněni k převzetí odpadu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka výše uvedeným jednáním naplnila znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech.

K namítané nepřiměřené výši pokuty Nejvyšší správní soud uvádí následující. Správní delikt, kterého se stěžovatelka dopustila, lze považovat s ohledem na možné ohrožení životního prostředí za velmi závažný. Stěžovatelka převedla na neoprávněné osoby velké množství odpadu (celkem cca 10 407 tun recyklátu), přičemž je zároveň nepravdivě ujistila, že na recyklát bylo vydáno prohlášení o shodě. Jak bylo uvedeno výše, recyklát nevyhovoval požadavkům vyhlášky č. 294/2005 Sb., a byl způsobilý ohrozit životní prostředí. Rovněž neobstojí argument, že stěžovatelka byla s ohledem na znění provozního řádu skládky a recyklační linky v dobré víře, že může převádět recyklát na další osoby, aniž by zjišťovala, zda jsou oprávněny s odpady nakládat. Podle zdejšího soudu je nutné, aby byl provozní řád vykládán v souladu se zákonem o odpadech, což stěžovatelka neučinila. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že je záměrem zákonodárce, aby byly odpady co nejvíce využívány, nicméně s ohledem na jejich specifické chemické a fyzikální vlastnosti zákonodárce stanovil určité postupy pro nakládání s nimi, které však stěžovatelka nesplnila. Pouhý odkaz na obecný právní princip ji proto nemůže zbavit odpovědnosti za vytýkaný správní delikt. Zdejší soud nepovažuje ani ukončení činnosti stěžovatelky za důvod pro snížení sankce. Přestože změna předmětu činnosti dává do budoucna předpoklad, že stěžovatelka již nebude vytýkané jednání opakovat, toliko tato samotná skutečnost nemůže vést k tomu, že má být pokuta za jednání vykonané v minulosti uložena v menší výši. V této souvislosti pak zdejší soud souhlasí s úvahou Městského soudu v Praze, který na str. 13 napadeného rozsudku vysvětlil, proč je udělena pokuta přiměřená, přičemž v této souvislosti zdůraznil její funkci individuální a generální prevence. Rovněž Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelce, že udělená pokuta je likvidační. Přestože finanční situace stěžovatelky není zcela

pokračování

uspokojivá, nelze vzhledem ke zbývajícimu majetku a objemu finančních operací usoudit na nepřiměřenost uložené pokuty. Jak správně upozornil již žalovaný, tak nesplněním své povinnosti nakládat s odpady zákonným způsobem stěžovatelka ušetřila náklady ve výši cca 5,5 milionu Kč za legální odstranění odpadu. Proto by případné snížení pokuty nemělo takový účinek, jež by stěžovatelku odradil od vytýkaného jednání. Stěžovatelka již v žalobě namítala, že se žalovaný nevypořádal s námitkou srovnatelnosti pokut, neboť se omezil na konstatování, že udělená pokuta obecně nevybočuje z úrovně pokut ukládaných v obdobných věcech. Tuto námitku vypořádal již Městský soud v Praze, přičemž na str. 15 napadeného rozsudku dospěl k závěru, že „(...) výše každé pokuty se odvíjí od konkrétních širších souvislostí každého případu a správním orgánem uváděný vzorek rozhodnutí svědčí jen názorně o skutečnosti, jakým způsobem rozhodovaly správní orgány při porušení zákona o odpadech v obdobných případech.“ Podle zdejšího soudu nemá uložená pokuta likvidační účinek, neboť vzhledem k dlouhotrvající špatné finanční situaci stěžovatelky, která se nachází v dlouhodobé ztrátě téměř 1,5 miliardy Kč, nelze dospět závěru, že právě uložená pokuta bude tím rozhodujícím důvodem, který povede k zániku stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl kasační stížnost stěžovatelky jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. července 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu