



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **EKO Logistics s.r.o.**, se sídlem Tyršova 68, Týnec nad Labem, zastoupené Mgr. Jakubem Hajdučíkem, advokátem se sídlem Sluneční nám. 14, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 12. 2015, čj. 2413/500/14 69246/ENV/14, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2018, čj. 5 A 36/2016-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 8. 2014, čj. ČIŽP/41/OOH/SR01/1315723.003/14/PSJ, podle něhož se žalobkyně dopustila správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), protože ve své provozovně v Kolíně nakládala v rozporu s § 12 odst. 2 zákona o odpadech po celou dobu roku 2013 a v části roku 2014 (do 14. 2. 2014) bez povolení s kovovými odpady. Správní orgán I. stupně žalobkyni za spáchání správního deliktu uložil pokutu 200 000 Kč.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“). Namítla, že měla v dané provozovně stavebním úřadem povolen zkušební provoz dle § 124 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), jehož smyslem bylo zajistit podmínky reálného provozu pro účely zjištění skutečných parametrů provozu. Ověřit funkčnost a vlastnosti stavby podle projektové dokumentace nelze v případě provozu pro nakládání s odpady jinak než samotným nakládáním s odpady. Podmínkou pro vydání rozhodnutí o zkušebním provozu není dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech předchozí vydání souhlasu k provozu zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů. Žalobkyni nelze klást za vinu, že se řídila rozhodnutím stavebního úřadu a provedla zkušební provoz. Kdyby tak neučinila, dopustila by se naopak správního deliktu v podobě neprovedení zkušebního provozu. Dále namítla nedostatečné zjištění skutkového stavu. Ze samotné skutečnosti, že se v provozovně nacházel odpad přepravený z jiné provozovny žalobkyně pro účely zkušebního provozu, neznámá, že by docházelo k provozu odpadového zařízení ve smyslu § 14 zákona o odpadech.

[3] Městský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí o zkušebním provozu nenahrazuje udělení souhlasu k nakládání s odpady. Poukázal na samostatnou povahu a předmět řízení o udělení souhlasu s provozováním zařízení dle zákona o odpadech a stavebního řízení. Každé řízení také sleduje ochranu odlišných zájmů. Pokud by bylo možné v době zkušebního provozu provozovat zařízení bez ohledu na zájmy chráněné zákonem o odpadech (životní prostředí, lidské zdraví atd.), nemohla by být zajištěna ochrana veřejného zájmu na úseku regulace s odpady. Vztah zákona o odpadech a stavebního zákona je výslovně vymezen tak, že souhlas k provozu zařízení je předpokladem pro vydání kolaudačního souhlasu, tj. kolaudační souhlas nelze vydat bez souhlasu dle zákona o odpadech. Tím se však vzájemný vztah zákonů nevyčerpává. Opomenout nelze ani ochranu práv dalších osob, které by v řízení dle zákona o odpadech mohly uplatňovat své námitky. Právní předpisy (včetně práva EU) nerozlišují mezi zkušebním a řádným provozem. Žalobkyně si navíc byla vědoma povinnosti získat souhlas k nakládání s odpady, protože o jeho vydání v dané době již sama žádala. Bylo na její odpovědnosti, aby si souhlas závčas obstarala. Pokud jde o namítané nedostatky skutkových zjištění, sama žalobkyně první námitkou uznala, že s odpady nakládala, což obhajovala zkušebním provozem. Správní orgány vycházely ze záznamů ze skladové evidence předložených žalobkyní, které prokazují, že v dané provozovně soustřeďovala odpad od různých subjektů a nikoli pouze ze své druhé provozovny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítla, že podmínkou pro povolení zkušebního provozu není vydání souhlasu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Správního deliktu se nemohla dopustit též proto, že postupovala v souladu s rozhodnutím, kterým jí stavební úřad uložil provést zkušební provoz a toto rozhodnutí bylo dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, nadáno presumpcí správnosti. Podmínka získání souhlasu dle zákona o odpadech není uvedena ani v rozhodnutí o povolení zkušebního provozu, do něhož městský soud svým výkladem fakticky vložil podmínku odkladu vykonatelnosti. Stěžovatelka se řídila uvedeným rozhodnutím, proto nemohla spáchat přestupek

pokračování

spočívající v takto uloženém jednání. Povinnost stěžovatelky obstatat si pro zkušební provoz souhlas dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech neplyne ani z § 14 odst. 5 téhož zákona, jak tvrdí městský soud. Jedná se pouze o zákaz vydat kolaudační souhlas nebo kolaudační rozhodnutí, pokud neexistuje souhlas podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Městský soud svým výkladem odstranil mezeru v právu a taxativní výčet v § 14 odst. 5 zákona o odpadech nesprávně rozšířil i na rozhodnutí o zkušebním provozu. Stěžovatelka neprováděla zkušební provoz v rozporu s povinnostmi pro řádný provoz zařízení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech a nedošlo při něm k ohrožení ani poškození životního prostředí, čímž se situace odlišuje od případů již judikaturou řešených, kde docházelo ke znečištění ovzduší.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Ustanovení § 14 odst. 5 zákona o odpadech se nevztahuje jen na kolaudační souhlas (rozhodnutí), ale i na jejich modalitu obsažené ve stavebním zákoně, tj. předčasné užívání stavby dle § 123 stavebního zákona a zkušební provoz dle § 124 téhož zákona. Ve všech případech jde o typově shodnou činnost spočívající v užívání stavby či zařízení. Pokud dochází k nakládání s odpady, spadají tyto činnosti bez výjimky do režimu zákona o odpadech, protože jde o činnosti potenciálně rizikové pro životní prostředí. Smyslem § 14 odst. 5 zákona o odpadech není taxativně vypočíst všechny případy, pro které je nutný souhlas dle § 14 odst. 1, ale pouze reflektovat časovou souslednost řetězcích se rozhodnutí dle stavebního zákona. Argumentem *a contrario* ve vztahu k § 14 odst. 5 citovaného zákona tak nelze prolomit obecný princip zákona o odpadech, dle kterého lze zařízení k nakládání s odpady provozovat pouze na základě rozhodnutí o udělení souhlasu. K totožnému závěru vede i systematický a teleologický výklad s přihlédnutím k tomu, že zákon o odpadech mezi zkušebním, dočasným či trvalým provozem nerozlišuje. Také § 124 stavebního zákona stanoví, že zkušební provoz lze povolit jen na základě souhlasného rozhodnutí dotčeného orgánu, jakým je zde souhlas podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stěžovatelka uplatnila kasační námitky zpochybňující posouzení právní otázky městským soudem v předchozím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nesouhlasí se závěrem, že se dopustila správního deliktu, tedy že bylo její povinností, aby i v době zkušebního provozu disponovala souhlasem k provozu zařízení dle zákona o odpadech.

[9] Deliktní jednání, které správní orgány kladou stěžovatelce za vinu, vymezuje § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech (ve znění účinném v době rozhodnutí žalovaného) následovně: „*Pokutu do výše 50 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.*“ Podle § 12 odst. 2 téhož zákona „*[p]okud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s*

odpady podle tohoto zákona určena. Při tomto nakládání s odpady nesmí být ohroženo lidské zdraví ani ohrožováno nebo poškozováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy“.

[10] Úvodem je třeba podotknout, že stěžovatelka již v kasační stížnosti (na rozdíl od žaloby) nezpochybňuje první ze dvou stěžejních prvků výše uvedené skutkové podstaty správního deliktu, tedy samotné nakládání s odpady. Tvrdí však, že k tomu nepotřebovala souhlas dle zákona o odpadech, protože jí stavební úřad povolil zkušební provoz zařízení.

[11] Nejvyšší správní soud z předloženého správního spisu ověřil, že se v něm nachází mimo jiné rozhodnutí Městského úřadu Kolín (stavebního úřadu) ze dne 25. 4. 2013, čj. SU 90185/12-sie, na něž stěžovatelka odkazuje, a které především stanoví, že kolaudační souhlas na stavbu základů pro lis a nůžky v areálu stěžovatelky lze vydat jen po provedení zkušebního provozu, který byl daným rozhodnutím povolen po dobu 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

[12] S argumentací stěžovatelky odvíjející se od zmiňovaného rozhodnutí stavebního úřadu se však nelze ztotožnit. Jak v napadeném rozsudku přiléhavě zdůraznil již městský soud, rozhodnutí o povolení zkušebního provozu a souhlas k provozu zařízení dle zákona o odpadech jsou dva samostatné instituty, jsou vydávány ve zcela samostatných řízeních a mají navíc odlišný smysl a účel. Totéž obecně platí také pro předpisy, v nichž jsou tyto instituty upraveny, tedy stavební zákon na straně jedné a zákon o odpadech na straně druhé. Ze systematiky stavebního zákona i z judikatury zdejšího soudu vyplývá (viz rozsudky ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 As 29/2003-78, č. 943/2006 Sb. NSS, a ze dne 24. 7. 2015, čj. 2 As 37/2015-46, č. 3322/2016 Sb. NSS), že zkušební provoz (v terminologii předchozího stavebního zákona „*povolení k prozatímnímu užívání stavby ke zkušebnímu provozu*“) je integrální součástí kolaudace stavby. Účelem zkušebního provozu je dle § 124 odst. 1 věty první stavebního zákona ověření funkčnosti a vlastností provedené stavby podle dokumentace či projektové dokumentace. Smysl úpravy v zákoně o odpadech je odlišný a řízení vedené podle něj je od stavebního řízení odlišné. Jedná se o předpis zejm. stanovující pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi, přičemž sleduje ochranu životního prostředí, lidského zdraví, trvale udržitelný rozvoj, omezování nepříznivých dopadů využívání přírodních zdrojů a zlepšování účinnosti tohoto využívání (§ 1 písm. a) zákona o odpadech]. Výchozím pravidlem zákona o odpadech je, že s odpady lze nakládat pouze v zařízeních, která jsou k tomu určena (§ 12 odst. 2), přičemž zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (§ 14 odst. 1).

[13] V kontextu nyní posuzované věci plyne rozdílnost obou institutů i ze samotného rozhodnutí o zkušebním provozu. Stěžovatelka o jeho vydání totiž požádala „*na podkladě požadavku Krajské hygienické stanice Středočeského kraje územní pracoviště v Kolíně*“, přičemž v jeho rámci měla zajistit autorizované měření hluku a vibrací. Ani z obsahu samotného rozhodnutí o zkušebním provozu tak nelze dovodit, že by mělo jakkoliv nahrazovat souhlas vydávaný podle zákona o odpadech. Zkušební provoz se navíc s ohledem na výše uvedené v dané věci týkal ověření vlastností stavby, které nemusí vždy zcela nutně souviset s nakládáním s odpadem ve smyslu definice plynoucí z § 3 zákona o odpadech. I kdyby

pokračování

však bylo nutné s odpadem nakládat (ověření „*funkčnosti a vlastnosti stavby*“ v rámci zkušebního provozu by v sobě obvykle mělo zahrnovat skutečné nakládání s odpady), nelze souhlas s provozem zařízení dle zákona o odpadech bez dalšího implicitně dovozovat z rozhodnutí stavebního úřadu o zkušebním provozu, na něž se stěžovatelka odvolává. Již městský soud v napadeném rozsudku poukázal na to, že sama stěžovatelka si byla povinnosti získání takového souhlasu vědoma a žádala o něj již 21. 3. 2013 (k tomu lze dodat, že otázka délky řízení o této žádosti, resp. čím byla tato délka ovlivněna, je mimo rámec nynějšího řízení). V návaznosti na výše uvedené ostatně nelze přehlédnout ani to, že již ve vyjádření k žalobě žalovaný zcela přílehavě poukázal i na to, že stěžovatelkou odkazovaný zkušební provoz se měl týkat pouze třiceti dnů, nicméně stěžovatelka se jednání vymezeného ve správních rozhodnutích dopouštěla po dobu mnoha měsíců, přičemž dle rozhodnutí správního orgánu I. stupně za uvedené období v dané provozovně nakládala s odpady v množství minimálně 120 tis. tun. Ani na tyto skutečnosti stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nereagovala.

[14] Nejvyšší správní soud tedy neshledal nezákonným závěr městského soudu, podle něhož povolením zkušebního provozu dle stavebního zákona nedochází k povolení k nakládání odpady ve smyslu zákona o odpadech (souhlasu s provozem daného zařízení). Tedy jinak řečeno, povolení zkušebního provozu nezbavuje bez dalšího provozovatele určitého zařízení povinnosti opatřit si rovněž příslušné povolení, rozhodnutí či souhlasy vyžadované podle jiných právních předpisů (zde zákona o odpadech), hodlá-li v rámci zkušebního provozu v daném zařízení s odpady nakládat. Tím není nijak dotčena presumpce správnosti vydaného povolení zkušebního provozu, o které se stěžovatelka v kasační stížnosti taktéž zmiňuje. Na uvedeném nic nemění ani to, že zákon o odpadech výslovně nestanoví povinnost disponovat příslušným souhlasem již v době zkušebního provozu. Citovaný zákon totiž tuto povinnost stanoví obecně pro jakékoliv zařízení spadající pod definici § 14 odst. 1 („*zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem*“). Jestliže toto obecné pravidlo dále není omezeno výslovnou speciální úpravou, je nutno je vztáhnout i na zařízení ve zkušebním provozu ve smyslu stavebního zákona.

[15] Stěžovatelce lze dát za pravdu v tom, že pokud jde o výslovnou vazbu zákona o odpadech a stavebního zákona v souvislosti s provozem zařízení pro nakládání s odpady, předpokládá § 14 odst. 5 zákona o odpadech pouze to, že „*kolaudační souhlas a kolaudační rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu pro stavby určené k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů nelze vydat bez rozhodnutí, kterým byl udělen souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1*“. V tomto ohledu je však třeba zdůraznit, že závěry městského soudu s tímto ustanovením nejsou v rozporu, ani nepředstavují jeho extenzivní výklad, jak tvrdí stěžovatelka. Městský soud totiž své závěry o toto ustanovení nijak neopíral a v napadeném rozsudku toliko uvedl, že toto ustanovení upravuje vztah zákona o odpadech a stavebního zákona v případě kolaudačního souhlasu, k čemuž dodal, že touto výslovnou úpravou se vzájemný vztah obou zákonů a požadavky plynoucí ze zákona o odpadech nevyčerpávají. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud plně souzní, neboť je zcela běžné, že zákony pro případ různých souvisejících či navazujících řízení kazuisticky nepředepisují jasnou chronologickou návaznost některých procesů. Vždy je proto třeba hledat logické či funkční vazby mezi jednotlivými řízeními a instituty, i když tyto vazby

nejsou v textu přepisu výslovně vyjádřeny. Ostatně i z hlediska samotného textu citovaného ustanovení § 14 odst. 5 zákona o odpadech je zřejmé, že zavádí speciální podmínku týkající se pouze samotného vydání kolaudačního rozhodnutí (souhlasu), zatímco obecné pravidlo plynoucí z odst. 1 téhož ustanovení dopadá na provoz zařízení. V takovém případě není podmínkou vydání rozhodnutí o zkušebním provozu existující souhlas podle zákona o odpadech, ale je podmínkou zahájení provozu daného zařízení, byť ve zkušebním provozu.

[16] Důvodná není ani argumentace, podle které bylo povinností stěžovatelky zahájit zkušební provoz, přestože neměla souhlas k provozu zařízení dle zákona o odpadech, neboť byla povinna se takovým rozhodnutím řídit, resp. by se dokonce v opačném případě dopustila jiného deliktu. K tomu je však třeba předeslat, že se do tohoto pomyslného dilematu „vmanévrovala“ stěžovatelka sama tím, že požádala o povolení zkušebního provozu v době, kdy ještě neměla souhlas k provozu dle zákona o odpadech [vzpomenout lze též obecnou možnost přerušit řízení o žádosti na požádání žadatele (viz § 64 odst. 2 správního řádu)]. Především však toto dilema stěžovatelka ve skutečnosti řešit nemusela, protože jí sankce dle stavebního zákona nehrozila [srov. § 178 odst. 1 písm. u) stavebního zákona, ve znění účinném v době rozhodování žalovaného, nyní písm. k)]. Stavebním zákonem postihované delikt ní jednání totiž spočívá v „*provedení zkušebního provozu v rozporu s rozhodnutím podle § 124*“. Pokud by však zkušební provoz vůbec neprovedla (z různých důvodů, které mohou faktickou i právní povahu), uvedenou skutkovou podstatu by svým (ne)jednáním nenaplnila. Rozhodnutím stavebního úřadu byl zkušební provoz toliko povolen a nikoliv příkázán. Byť by neprovedením zkušebního provozu stěžovatelka nevyhověla podmínkám rozhodnutí o zkušebním provozu, důsledkem toho by bez dalšího nebylo spáchání jiného správního deliktu, ale „jen“ nemožnost dokončení kolaudace dané stavby. Ta by nicméně v obecné rovině byla možná po vydání souhlasu dle zákona o odpadech, resp. v návaznosti na novou žádost o povolení zkušebního provozu a jeho následném řádném uskutečnění.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 18. listopadu 2020

pokračování

Milan Podhrázký
předseda senátu