



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, IČO 49356089
se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10
zastoupený advokátem JUDr. Vilémem Podešvou
se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2018, č. j. MZP/2017/500/1074,

takto:

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

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto jeho

Shodu s prvopisem potvrzuje

odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 19. 9. 2017, č. j. ČIŽP/41/2017/2561, sp. zn. ČIŽP/41/OOH/SR01/1707061, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce shledán vinným ze spáchání správních deliktů:

- a. podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o odpadech“), porušením § 39 odst. 2 zákona o odpadech tím, že ohlásil nepravdivé údaje v hlášení o produkci a nakládání s odpady (dále jen „HPNO“) za roky 2014, 2015 a 2016 ve vztahu k zařízení „Skládka odpadu S-OO3 a kompostárna Hořovice – Hrádek“ (dále jen jako „předmětná skládka“), a to použitím kódu způsobu nakládání N1, přestože odpady v celkovém množství 34 793,3 tun specifickým způsobem uložené do tělesa předmětné skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity (jak uvádělo HPNO), ale byly ve skládce odstraněny, protože měl žalobce správně použít kód D1,
- b. podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech porušením § 21 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech ve spojení s § 46 odst. 2 zákona o odpadech tím, že nevybral poplatek za odpady (celkem 13 304,29 tun) uložené na skládku a evidované za období roku 2015 a části roku 2016 (od 1. 1. do 30. 4. 2016) pod kódem způsobu nakládání N1,
- c. podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech porušením § 50 odst. 3 zákona o odpadech tím, že neodvedl za odpady uvedené v písmenu b. finanční prostředky v odpovídající výši na účet finanční rezervy zřízený podle § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 zákona o odpadech.

Za uvedené správní delikty byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč.

2. Žalobce v žalobě uvedl, že správní orgány zaujaly nesprávný názor, že hovoří-li integrované povolení nebo provozní řád o „využití“ odpadu, není tím míněno využití ve smyslu definovaném zákonem o odpadech, nýbrž jeho „použití“, jak je vnímáno obecně. Dle správních orgánů jde v provozním řádu k předmětné skládce pouze a jen o používání odpadu pro výstavbu konstrukčních prvků. Tyto závěry jsou odůvodněny toliko konstatováním, že v první fázi provozu skládky se odpady odstraňují jejich ukládáním na úrovni nebo pod úrovní terénu, což je opřeno o § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech.
3. Dikce § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech ovšem uvádí, že využitím odpadů je činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení určeném k využití odpadů, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů. Tato definice odpovídá tomu, co dělá žalobce – konstrukční prvky slouží užitečnému účelu v konkrétním místě skládky, aby ke stejnému účelu nemusel být použit neodpadní materiál.
4. Využití odpadů jakožto konstrukčních prvků v první fázi provozu skládky nezakazuje ani § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech. Žalobce se neztotožnil s nazíráním žalovaného, že k využívání odpadů může docházet pouze ve druhé fázi provozu skládky dle § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, neboť „využití“ odpadu je v § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech definováno svým účelem, nikoli časovým zakotvením. To ostatně odpovídá i smyslu zákona o odpadech, který preferuje ekologičtější nakládání – využití odpadů před jejich odstraněním uložením na skládku.
5. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí cituje integrované povolení v části, kde je žalobci uložena povinnost vytvářet konstrukční prvky skládky (pro překryv a tvorbu valů), a to

Shodu s prvopisem potvrzuje

primárně pomocí odpadů přijatých na předmětnou skládku. Žalovaný pak jen dodává, že se rozumí samo sebou, že je v zájmu ochrany životního prostředí, aby byly tyto prvky tvořeny přímo z navezeného odpadu a nikoli z dalšího materiálu. Jako podstatný argument pro závěr, že jde přesto o odpady odstraňované, uvádí žalovaný argument, že je v kapitole 1.2 integrovaného povolení uvedeno, že předmětná skládka je zařízením k odstraňování ukládáním odpadů v úrovni nebo pod úrovní terénu. Dále uvádí, že v kapitole C.2 integrovaného povolení je znovu použita informace vztahující se k odstraňování odpadů i s výčtem příslušných druhů odpadů. Žalovaný ale pomíjí, že již 2. změnou integrovaného povolení (rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 162674/2010/KUSK OŽP/Pav) uvádí integrované povolení v kap. C.2.3 Seznam odpadů, které lze na skládce využít jako konstrukční prvky.

6. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 016966/2011/KUSK OŽPÚ/Pav, kterým byl schválen provozní řád první fáze provozu předmětné skládky, přitom uvádí cit. „Seznam odpadů využívaných pro výstavbu konstrukčních prvků skládky je uveden v příloze č. 3 tohoto provozního řádu“, dále „Obvodové brázky [...] Tyto materiály určené k výstavbě konstrukčních prvků skládky nejsou součástí technologického zabezpečení skládky.“ a „Pro účely evidence jsou kromě skládkování D1 ostatní způsoby nakládání s odpady vedeny především pod kódy XN1 (konstrukční prvky).“. Dle žalobce je z citovaných pasáží zřejmé, že v jeho jednání je nutno spatřovat využití odpadu dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Jestliže totiž integrované povolení, jehož je provozní řád součástí, přímo ukládá žalobci, jakým způsobem má využívat odpady na konstrukční prvky skládky, jakož i to, jak je má evidovat, jen stěží mu může být uložena pokuta za to, že postupoval přesně dle provozního řádu.
7. Žalobce měl za to, že postup správních orgánů, které přisuzují pojmu „využití“ v integrovaném povolení a provozním řádu odlišný význam, než má v zákonu o odpadech, je v rozporu s právní jistotou v tom smyslu, že pokud správní orgán (opakovaně) použije v rámci svého rozhodnutí určitý zákonem definovaný pojem, bude mít tento pojem obsah, který mu zákon přikládá. Dle žalobce donedávna prvostupňový orgán ani jiné orgány (včetně toho, který vydal integrované povolení) neměly pochyby o tom, že využívat odpady na konstrukční prvky znamená skutečně odpady využívat ve smyslu zákona o odpadech. To žalobce dovodil ze skutečnosti, že jeho HPNO bylo v předchozí době ze strany správních orgánů považováno za bezchybné (tj. nevyjadřovaly se k němu). Od roku 2013 pak správní orgány změnilý svůj náhled na možnost využívání odpadů na konstrukční prvky, a to tím způsobem, že začaly rovnou ukládat pokuty.
8. Za absurdní a účelový označil žalobce argument žalovaného, že provozní řád, byť schválený pro první fázi provozu předmětné skládky, má obsahovou návaznost na následující fáze provozu a je nutno jej chápat v celkovém kontextu, tzn. od první fáze až po závěrečnou fázi skládkování (rekultivaci), jelikož skládkou je dle § 4 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech zařízení provozované ve třech na sebe bezprostředně navazujících fázích provozu.
9. Bylo-li integrované povolení koncipováno nejednoznačně či v rozporu se zákonem, mělo dojít k jeho změně. Žalobce poukázal na rozhodnutí žalovaného v jiné věci (ze dne 29. 3. 2016, č. j. 353/530/16/Zm, 13738/ENV/16), dle něž za rozpory v provozním řádu a v rozhodnutí odpovídá správní úřad, který rozhodnutí vydával, a za zjištěné nedostatky, které vyplývají z nesprávného rozhodnutí, nelze provozovatele zařízení sankcionovat.

10. Specifikem a důvodem existence integrovaného povolení dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), je posouzení všech vlivů příslušného zařízení na životní prostředí, a to ve vztahu k životnímu prostředí jako celku. K tomuto účelu obsahuje zákon o integrované prevenci mimo jiné mechanismus, který umožňuje odchýlení se od některých standardů právních předpisů chránících jednotlivé složky životního prostředí v zájmu dosažení koncepčního řešení při ochraně životního prostředí v souvislosti s provozem zařízení. Provozovatelé zařízení, pro které je vydáno integrované povolení, proto mají právo spolehnout se na to, že toto povolení obsahuje platné podmínky provozu zařízení (doplňené dle situace ustanoveními právních předpisů tam, kde integrované povolení a provozní řád mlčí).
11. K tomu žalobce dodal, že zákon o odpadech ani prováděcí předpisy nikde nepředepisují, že zařízení pro nakládání s odpady ve smyslu zákona o odpadech by mělo být určeno vždy a pouze k jediné činnosti spadající pod nakládání s odpady (využívání, odstraňování, sběr nebo výkup). Rozhodné je tak jediné to, zda je provádění konkrétní činnosti v konkrétním zařízení rozhodnutím příslušného správního orgánu povoleno či nikoli, a ne to, jak je zařízení obecně označováno.
12. Dále žalobce odkázal na svou dobrou víru a legitimní očekávání. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal povšechným konstatováním, že podporuje stanovisko prvostupňového orgánu, že pro žalobce je přítěžující okolností jeho dlouhotrvající neochota přehodnotit a změnit svůj „zaběhlý“ postoj a postup ohledně vykazování odpadů. Již v roce 2015 nabylo právní moci rozhodnutí žalovaného (č. j. 1080/500/15 32827/ENV/15), ve kterém byl žalobce upozorněn na nezákonnost sankcionovaného jednání v obdobném zařízení a totožným způsobem, což vyvrací hypotézu, že postupoval v dobré víře a v souladu se zákonem. Též prvostupňový orgán odkazoval na to, že žalobce je údajně dobře obeznámen s několika rozhodnutími, která se týkají použití a evidování tzv. konstrukčních prvků a přesto odmítá změnit svou zaběhlou praxi a opakovaně tvrdí, že nebyl upozorněn ze strany příslušných orgánů.
13. Žalobce opáčil, že dle základních zásad správního řízení nemůže být postačující, pokud snad měl být účastník řízení obeznámen s nějakými rozhodnutími v obdobných věcech u jiných zařízení, nebo dokonce u jiných provozovatelů. Žalobce je totiž stejně dobře obeznámen také s rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17, které je rovněž vydáno v obdobné věci, ale dává mu zapravdu minimálně v tom ohledu, že je třeba chránit dobrou víru odvolatele v zákonnost integrovaného povolení.
14. Správní praxe však může být měněna pouze do budoucna, musí být očekávána s ohledem na okolnosti, dotčené subjekty musí mít možnost se s ní seznámit a musí být řádně odůvodněna. Změna správní praxe, za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty a musí být patřičně odůvodněna, což se dle žalobce nestalo. Žalobce dodal, že v době, kdy došlo ke změně správní praxe (výklad termínu „využití“ odpadu), bylo dohodnuto, že příslušný úřad požádá o sjednocující stanovisko žalovaného, leč to nebylo do dne podání žaloby vydáno a správní orgány se začaly tvářit, že tento změněný výklad zastávají od počátku.
15. Dotčený správní orgán přitom musel v době vydání zmiňovaného integrovaného povolení zastávat takový výklad zákona o odpadech, který využití odpadů tímto způsobem v první

fázi provozu skládky umožňuje. I kdyby se následně ukázalo, že tento výklad zákona je nesprávný (což žalobce rozporuje), nelze přenášet odpovědnost za tuto nesprávnost „původního“ výkladu na žalobce a zpětně jej z tohoto důvodu sankcionovat.

16. K tomuto závěru dospěl žalovaný v obdobném případě v již zmiňovaném rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17, cit. „*v posuzovaném případě založil Krajský úřad dobrou víru společnosti AVE vydáním integrovaného povolení, které je nutno od okamžiku, kdy bylo vydáno, považovat za formálně i obsahově správné, a to až do okamžiku, kdy bude pravomocně v rámci jiného rozhodnutí rozhodnuto, že tomu tak není. Krajský úřad tuto dobrou víru společnosti AVE dlouhodobě udržoval...*“. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání města Jindřichův Hradec proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ze dne 14. 12. 2016, č. j. KUJCK 159806/2016/OZZL, který zamítl návrh tohoto města na uložení povinnosti žalobci zaplatit poplatky za uložení výrobku REKOSOL na skládku provozovanou žalobcem v roce 2013 a 2014 a odvést je tomuto městu. Žalovaný tak rozhodl z důvodu, že s ohledem na zásadu ochrany dobré víry žalobce založené mu integrovaným povolením (které materiál REKOSOL výslovně označovalo za výrobek, za který žalobce není povinen platit ani odvádět poplatek) nelze žalobci dodatečně uložit povinnost zaplacení a odvedení poplatků. Přes odlišnosti obou případů je zde dle žalobce jasná paralela směřující k nutnému respektování dobré víry žalobce i v projednávané věci.
17. Žalobce dále zpochybňoval společenskou nebezpečnost vytýkaného deliktu, neboť se jedná o delikt administrativního charakteru – evidence způsobů nakládání s odpady, nikoli o samotné nakládání s odpady. Napadené rozhodnutí uvádí, že zákonodárce takové porušení předpisů samo o sobě označil za správní delikt, jehož spáchání má mít negativní vliv na fungování odpadového hospodářství, čímž může v důsledku ohrozit životní prostředí. Žalovaný tak společenskou nebezpečnost jednání žalobce spatřuje především v ohrožení řádného fungování systému evidence a hlášení nakládání s odpady a dále v získání konkurenční výhody na straně žalobce (levnější skládkování) v porovnání s konkurencí, pokřivení trhu v daném odvětví, neplnění regulační funkce poplatků a menší odvody prostředků do Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“) a do rozpočtu obcí.
18. Dle žalobce ovšem závěr správních orgánů o užití chybného kódu nemůže ještě sám o sobě založit nepravdivost HPNO jako takového ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o odpadech, a to za situace, kdy žalobce v příslušném HPNO uvedl správné údaje týkající se všech druhů, jakož i množství odpadů, se kterými bylo v dotčeném zařízení nakládáno.
19. Primárním zájmem chráněným zákonem o odpadech je přitom řádné nakládání s odpady tak, aby nedocházelo k ohrožení či poškození životního prostředí. K tomu však nemůže dojít tím, že provozovatel nesprávně podá HPNO za tok odpadu, s nímž po faktické stránce naložil zcela v souladu s právními předpisy a způsobem šetrným k životnímu prostředí.
20. V důsledku jednání žalobce nemohlo dojít ani jen k ohrožení, natož k poškození životního prostředí, protože nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu. Žalobce se neztotožnil s názorem prvostupňového orgánu, že jakékoli porušení povinností na úseku odpadového hospodářství má charakter ohrožení životního prostředí. Z judikatury dotýkající se správního trestání (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2012, č. j. 31 Af 23/2012-40, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135), která se zabývá materiální stránkou správního deliktu, však vyplývá, že je

třeba vždy zkoumat ty konkrétní okolnosti, za nich došlo k naplnění formálních znaků skutkové podstaty správního deliktu.

21. Z argumentace žalovaného je zřejmé, že žalovaný ve vztahu ke společenské nebezpečnosti argumentuje pouze ekonomickými aspekty, bez nalezení reálného dopadu jednání žalobce na životní prostředí. Žalobce nadto popřel, že by si tímto postupem zvyšoval zisk, či snižoval vlastní poplatkovou povinnost. Žalobce ve vztahu k poplatkům působí pouze jako prostředník a vybrané poplatky odvádí. Nadto žalobce svým postupem zvolil pro životní prostředí vhodnější a šetrnější řešení, a i proto nemůže být jeho postup významně společensky nebezpečný.
22. Ohledně výše pokuty žalobce úvodem poznamenal, že správní orgány při jejím stanovení opět argumentovaly ekonomickým efektem. Žalobce nesouhlasil se závěrem žalovaného, že přitěžující okolností je žalobcova dlouhotrvající neochota přehodnotit a změnit svůj postoj a postup ohledně vykazování odpadů, viz výše ke správní praxi a legitimnímu očekávání žalobce. V situaci, kdy dosud nebylo postaveno najisto (změnou integrovaného povolení, či rozhodnutím soudu), zda žalobce jednal v rozporu se zákonem, nelze žalobci vyčítat, že svůj, dlouhou dobu nezpochybňovaný, postup nezměnil.
23. Je evidentní, že primárním kritériem, na jehož základě byla žalobci vyměřena pokuta, byla výše obratu žalobce. A to i s ohledem na fakt, že prvostupňový orgán nemohl stanovit výši pokuty s přihlédnutím k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození (když žádné nemohl shledat), jak mu to ukládá § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Uvedeným postupem prvostupňový orgán vybočil z mezí svého správního uvážení.
24. Žalobce již v odvolání uváděl jako příklad jeden z případů, kdy prvostupňový orgán uložil pokutu za neoprávněné nakládání s odpady (použití kontaminované zeminy na zpevnění příjezdové cesty společností ALBA WASTE a.s.) ve výši 120 000 Kč. Žalovaný se s tím vypořádal stručným konstatováním, že se jedná o neporovnatelné případy, neboť se typově jedná o odlišná protiprávní jednání. To je sice pravdou, leč jistě je možné porovnat dopad na životní prostředí. Žalobce dále v žalobě poukázal na případ, kdy prvostupňový orgán sankcionoval společnost Provozní Nový Malín s.r.o. pokutou ve výši 150 000 Kč za nelegálně použití 120 tun směsných stavebních a demoličních odpadů k výstavbě nové polní cesty. K nakládání s odpady na těchto pozemcích neměla od příslušného stavebního úřadu povolení. Při další stavební akci obce – tentokrát stavebním úřadem povolené revitalizaci pískovny Nový Malín – předala firma Provozní Nový Malín s.r.o. obci k realizování terénních úprav celkem 1 710 tun odpadní zeminy, aniž by však provedla povinné analýzy chemického složení. Následně odebrané vzorky prokázaly přítomnost nebezpečného azbestu a nadlimitní hodnoty pro polyaromatické uhlovodíky a olovo. Posledním porušením zákona pak bylo nevedení evidencí o odpadech a způsobech nakládání s nimi, a to po dobu překračující šest měsíců. Za tato porušení byla uložena (a žalovaným potvrzena) pokuta ve výši 150 000 Kč.
25. Žalobce taktéž namítl uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení. Předmětem kontroly bylo plnění povinností žalobce za roky 2014, 2015 a 2016. Žalobce namítl již v rámci odvolání, že údaje o kontrolovaném období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 měl kontrolní orgán k dispozici z HPNO za rok 2014 již od února 2015. Údaje o kontrolovaném období od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2015 měl dále kontrolní orgán k dispozici z příslušného HPNO od února 2016. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech lze zahájit řízení o uložení pokuty nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný

správní úřad dozvěděl, přičemž tato lhůta je prekluzivní. V daném případě tato lhůta ohledně tvrzených porušení vztahujících se k rokům 2014 a 2015 ke dni zahájení správního řízení (22. 5. 2017) již uplynula.

26. Žalobce zdůraznil, že v řízení o správním deliktu nelze začátek běhu této lhůty vázat až na subjektivní okamžik faktického provedení kontroly údajů v dokumentech, které měl správní úřad k dispozici více než rok před tím, než se jimi začal zabývat. Zákon o odpadech vázal tuto lhůtu na okamžik, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl. K této problematice odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, čj. 1 As 64/2011-83, dle něhož počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 2 As 12/2011-82, dle něhož v sobě musí vědomost o spáchání deliktu obsahovat jak poznání o skutkových okolnostech, jimiž mohl být delikt naplněn, tak i o osobě, která se jednání měla dopustit.
27. Žalobce měl za to, že rozhodné skutečnosti (informace o skutkových okolnostech), které zakládaly vědomí orgánu prvního stupně o údajném správním deliktu, byly do systému ISPOP (Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností) vloženy, a tím orgánu prvního stupně oznámeny, v okamžiku, kdy žalobce vložil do systému poslední z potřebných dokumentů obsahujících rozhodné informace (HPNO a zpráva o plnění podmínek integrovaného povolení). Od tohoto objektivně uchopitelného okamžiku začala běžet prekluzivní lhůta. Žalobci nemůže být kladeno k tíži, že kontrolní orgán byl nečinný a dokumenty, které měl k dispozici, se více než jeden rok nezabýval. Žalobce poznamenal, že žalovaný ve své protiargumentaci, ač slovně odlišuje pojem subjektivní a objektivní okamžik, obsahově tyto výrazy nerozlišuje.
28. Závěrem žalobce navrhl eventuální moderaci sankce soudem.

Vyjádření žalovaného

29. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Uvedl, že žaloba je svým obsahem v podstatě pouze pokračující polemikou s náhledem správních orgánů. Principiálně totožné případy jsou projednávány u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 A 20/2016, 3 A 164/2017, 5 A 213/2017, 11 A 210/2017 a 8 A 45/2018.
30. Žalovaný poukázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 5. 2015, č. j. 52 A 17/2015-101, řešící obdobnou věc, cit.: *„Pokud jsou v 1. fázi provozu skládky k technickému zabezpečení skládky použity odpady nad rámec obecně závaznými právními předpisy stanoveného množství (§ 45 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech), musí být zpoplatněny, nelze je považovat za využití ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) téhož zákona. Využívání odpadů, kdy odpady slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu [§ 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech], připouští až 2. fáze provozu skládky (uzavírání a rekultivace skládky). Výše uvedené platí bez ohledu na to, že jsou některé odpady ukládané na skládku v rámci 1. fáze jejího provozu označovány provozovatelem skládky v provozním řádu jako tzv. konstrukční prvky.“*
31. Žalovaný setrval na svém názoru, že v první fázi provozu skládky dochází v zařízení (skládce) zásadně k odstraňování odpadů jejich ukládáním na úrovni nebo pod úroveň terénu. Díkce § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech nepřipouští v této fázi odpady využívat, to je dle § 4 odst. 1 písm. k) zákona o odpadech možné až v druhé fázi

skládkovacího procesu. V souvislosti s používáním odpadů lze upozornit též na § 45 odst. 3 zákona o odpadech, který pod poplatkovou povinnost nezahrnuje odpady ukládané jako technologický materiál na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky (dále jen „TZS“). Nicméně ani odpady používané na TZS nelze označit za využití odpadů, neboť zákon o odpadech hovoří o uložených odpadech tj. o jejich odstraňování, což plně odpovídá výše nastíněnému pojetí první fáze provozu skládky.

32. Budováním konstrukčních prvků pomocí odpadů tedy nedochází k jejich využívání, ale k odstraňování jejich uložení na skládce, a proto je třeba takové odpady v HPNO hlásit pod kódem D1 (odstraňování odpadů jejich ukládáním v úrovni nebo pod úrovní terénu), nikoliv pod kódem N1 (využití odpadů s výjimkou využívání kalů podle vyhlášky č. 382/2001 Sb., o podmínkách použití upravených kalů na zemědělské půdě).
33. Pokud byl souhlas s provozem (ve formě integrovaného povolení) vydán pro zařízení k odstraňování odpadů, nelze jej brát jako souhlas pro např. využívání, sběr či výkup odpadů. Používání odpadů na tvorbu konstrukčních prvků je možné (a s ohledem na úsporu jiných materiálů žádoucí), nicméně jej v první fázi provozu skládky nelze považovat za využívání odpadu ve smyslu zákonné definice a nelze za ně neodvádět žádné poplatky a neshromažďovat prostředky na finanční rezervu.
34. Námitkami o dobré víře a legitimním očekávání žalobce se žalovaný zabýval v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pokud žalobce označuje náhled správních orgánů za překvapivý či nepředvídatelný, není tomu tak, naopak postup správních orgánů vůči žalobci je konsistentní a argumentace dlouhodobě ustálená, navíc aprobovaná judikaturou. Z pravomocně uložených pokut za obdobné jednání žalobce v minulosti žalobce v době nyní vytýkaného protiprávního jednání jednoznačně musel vědět, jaký je náhled správních orgánů na danou problematiku.
35. Společenskou nebezpečností vytýkaného protiprávního jednání, resp. ohrožením životního prostředí se oba správní orgány obsáhle zabývaly ve svých rozhodnutích. Námitka, že vytýkané jednání nenaplnuje materiální stránku s odkazem na to, že jde o administrativní pochybení, je nelogická. Správní delikt spočívající v nesprávném či nepravdivém hlášení je totiž pojmově administrativním deliktem.
36. Jakkoli žalovaný odmítl, že šlo vůči žalobci o nekonsistentní postup, poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012-8, cit.: *„účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem – jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem“*, a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35.
37. Pokud žalobce uvedl, že pro obdobný účel (výstavba konstrukčních prvků na tělese skládky) mohl užít i jiný materiál, za který by poplatky neodváděl, takový postup by byl hypoteticky možný až v případě, že by bylo použítí materiálu, který není odpadem, zcela nezbytné a bylo zdůvodněno objektivní potřebou materiál nad rámec ukládaného odpadu využít, naopak preference použití ukládaného odpadu pro tyto účely plyne ze samotné podstaty první fáze provozu skládky jakožto zařízení k odstraňování odpadů, jehož účelem je umožnit uložení co největšího objemu skládkovaného materiálu.

38. Tvzení žalobce, že k ohrožení životního prostředí dojít nemohlo a že správní orgány nesprávně vyhodnotily kritéria pro uložení pokuty, obsažená v § 67 odst. 2 zákona o odpadech, bylo vyvráceno v odůvodnění rozhodnutí. Ohrožení životního prostředí, potažmo společenskou nebezpečnost uvedeného jednání lze spatřovat především v ohrožení řádného fungování a administrativního pořádku evidence a hlášení nakládání s odpady, která je pro představu o toku odpadů a pro celkové odpadové hospodářství a jeho koncepční fungování zásadní, tím spíše pak za situace, kdy žalobce je významným subjektem v oblasti nakládání s odpady.
39. Značně společensky nebezpečným jevem je především systematické a účelové evidování odpadů jako „využívání“ na konstrukční prvky namísto ukládání, jehož důsledkem je významná úspora prostředků, resp. získání konkurenční výhody (levnějšího skládkování) oproti konkurenci, deformace trhu v daném odvětví, neplnění regulační funkce poplatku a v konečném důsledku krácení odvodů prostředků do SFŽP a do rozpočtů obcí, které jsou účelově vázány na využití v ochraně životního prostředí.
40. Odkazy žalobce na různá rozhodnutí, zveřejněná na webu prvostupňového orgánu, jsou nepřipadné, sankcionované případy zahrnují odlišnou právní kvalifikaci a pro projednávanou věc nemají žádnou právní relevanci.
41. Výše uložené pokuty je v daném případě dle žalovaného adekvátní. Žalobce je významným podnikatelem v oblasti odpadového hospodářství a provozovatelem řady zařízení k nakládání s odpady po celé ČR. Vytýkaného protiprávního jednání se žalobce dopouští dlouhodobě, opakovaně a záměrně, ačkoli mu byly za obdobné jednání uloženy pokuty již v minulosti, ukládání pokut v nižší výši by se zcela míjelo účinkem. Dále lze konstatovat, že rozsah protiprávního jednání je enormní, sankcionovaný případ se týká nesprávného vykazování desítek tisíc tun odpadu, nadto účelový nezákonný výklad žalobce pro něho představuje značnou úsporu finančních prostředků. Protiprávní jednání se nesmí ekonomicky vyplácet, uložená pokuta musí být v souladu se zásadou individualizace správního trestu citelným zásahem do majetkové sféry delikventa, aby plnila funkci individuální prevence.
42. Co se týče prekluze, žalovaný tuto námitku řádně vypořádal (str. 10 a 11 napadeného rozhodnutí). Pro běh prekluzivní lhůty nemůže být rozhodující okamžik vložení údajů žalobcem do systému ISPOP, což by konstruovalo fikci, že vložением těchto dat jsou s jejich obsahem orgány státní správy srozuměny a počíná tedy *ipso facto* prekluzivní lhůta pro případný sankční postih ve vztahu ke všem vkladatelům těchto údajů. Okamžik seznámení se s rozhodnými skutečnostmi je sice vskutku nutno chápat v objektivním smyslu, což ovšem nemůže znamenat žalobcem nastíněnou fikci. Plnění zákonné evidenční povinnosti je ve vztahu k prvostupňovému orgánu neadresné, jelikož údaje nejsou zasílány přímo prvostupňovému orgánu a ten ani není žádným místně příslušným orgánem, jemuž by se dané skutečnosti ohlašovaly, či který by měl přijatá data jakkoli vyhodnocovat či analyzovat. Prvostupňový orgán má za účelem plnění svěřených úkolů umožněn do systému ISPOP pouze přístup. Výstupy ze systému ISPOP jsou pouze jedním ze zdrojů, ze kterých lze čerpat při objasňování skutkové stavu, přičemž po prvostupňovém orgánu zjevně nelze požadovat plošnou kontrolu dat s cílem odhalit veškeré možné nesprávnosti. Okolnost, že prvostupňový orgán mohl ohlášené údaje hypoteticky získat jejich vložением do systému ISPOP, zásadně nemůže vést k závěru, že byl s obsahem oznámení žalobce skutečně (objektivně) seznámen. V dané věci tak platí závěr, že se prvostupňový orgán s

předmětnými skutečnostmi seznámil dne 3. 8. 2015, pročež prekluzivní lhůta v době zahájení předmětného sankčního řízení neuplynula.

Další vyjádření účastníků

43. V doplnění žaloby žalobce nad rámec zopakování svých tvrzení obsažených v žalobě uvedl, že došlo k posunu v judikatuře správních soudů. Zdůraznil, že právní závěry přijaté správními orgány vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu ohledně způsobu nakládání s odpady na skládce. Poznamenal, že jeho nová argumentace v případě rozporu s předchozí touto argumentací nahrazuje. Jelikož soud dospěl k závěru, že se v daném případě jedná o nový žalobní bod uplatněný v době, kdy to již s ohledem na princip koncentrace nebylo přípustné (viz níže), uvádí argumentaci žalobce pouze stručně.
44. Dle žalobce správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, neboť mělo být zjištěno: (i) jaké odpady byly na skládce využívány, (ii) jakým způsobem s nimi bylo fakticky nakládáno, (iii) na jaké činnosti byly určité odpady využity, (iv) jaký byl jejich účel využití na skládce.
45. Žalobce upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, čj. 7 As 54/2019-88. Dle žalobce tento rozsudek judikoval, že pro přijetí závěru, zda odpady byly na skládce využívány, či nikoli, je nejprve nezbytné přezkoumat, zdali hlavním cílem využití odpadu přijatého na skládku je to, že primárně plní užitečný účel tím, že nahrazuje jiné materiály, které by pro takový účel musely být jinak využity, což umožňuje chránit přírodní zdroje.
46. Žalobce zmínil, že citovaný rozsudek sice uvádí, že ukládání odpadu na skládku nelze považovat za využití odpadu, jestliže hlavním účelem uložení daného odpadu na skládku je jeho odstranění, leč tuto tezi je nutné vnímat v celkovém kontextu, kdy citovaný rozsudek připouští využívání odpadů na skládkách, je-li to jeho hlavním účelem přijetí na skládku, a nevylučuje možnost využívání odpadu v první fázi provozu skládky.
47. Žalobce podotkl, že předmětná skládka je koncipována jako nadzemní, tj. pro samotnou možnost uložení odpadu je třeba vždy nejprve vybudovat bezpečný úložný prostor. Obdobně pro překryvné vrstvy ukládají příslušné předpisy použití zeminy, nikoli primárně odpadů. Odpady určené k využití na skládce byly specificky vybírány z povoleného katalogu odpadů určených na konstrukční prvky tak, aby nahradily jiné materiály a suroviny. Pokud by tedy nebyla dána možnost jejich využití, nebyly by na předmětnou skládku přijaty. Využití odpadů tak nebylo sekundárním, ale primárním účelem a důvodem přijetí uvedených odpadů. Pojem „konstrukční prvky“ je přitom používán jako terminologická zkratka a zahrnuje různé činnosti směřující k využívání odpadů na skládkách, přičemž správní orgány jeho konkrétní význam nezkovaly. Nelze proto bez dalšího přijmout dílčí závěr posledně citovaného rozsudku ohledně způsobu nakládání s tzv. konstrukčními prvky na jiné skládce a v jiném časovém období.

Jednání před soudem

48. Při jednání dne 14. 6. 2021 žalobce setrval na své žalobě a plně na ni odkázal, včetně jejího doplnění ze dne 7. 6. 2021, a stručně zopakoval obsah. Rovněž žalovaný odkázal na své vyjádření a setrval na něm.
49. Žalobce k doplnění žaloby podotkl, že se nejedná o opožděný žalobní bod, jelikož rozvíjí žalobní body uplatněné v žalobě, kde poukazoval na to, že bylo-li integrované povolení koncipováno nejednoznačně či v rozporu se zákonem, mělo dojít k jeho změně, a kde

vyvracel argumentaci žalovaného, že v první fázi provozu skládky není možné odpad na skládce využívat a lze jej jen odstraňovat, což vychází pouze z nesprávného výkladu zákona. Mělo se tedy jednat o námitku nedostatečného zjištění skutkového stavu, neboť byl přezkoumáván pouze evidenční aspekt deliktu. V souvislosti s tím pak žalobce zopakoval, že je toliko inkasním místem, původcům odpadu poplatky pouze předepisuje, ale nevybírání je. Na to navázal tvrzením, že v žalobě poukazyval na to, že zpochybňoval také svou povinnost odvést vybrané poplatky na rekultivační rezervu, v čemž opět spatřuje skutkovou otázku (povahu odpadů) a tudíž i nedostatek skutkových zjištění.

50. Žalobce a žalovaný při jednání výslovně uvedli, že nemají žádné důkazní návrhy.

Posouzení žaloby soudem

51. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
52. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech *řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.*
53. Podle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech *pro účely tohoto zákona se rozumí využitím odpadů - činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení určeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů* [pozn. soudu, do 30. 9. 2015 byla tato úprava ve shodné textaci obsažena v písmenu q) téhož odstavce].
54. Podle přílohy 3 k zákonu o odpadech (pozn. soudu, textace ve znění do 30. 9. 2015 se formulačně liší, ovšem smysl jednotlivých definic nikoli), jsou způsoby využívání odpadů následující
- R 1 Využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie
 - R 2 Zpětné získávání nebo regenerace rozpouštědel
 - R 3 Recyklace nebo zpětné získávání organických látek, které se nepoužívají jako rozpouštědla (včetně kompostování a dalších biologických transformačních procesů)
 - R 4 Recyklace nebo zpětné získávání kovů a sloučenin kovů
 - R 5 Recyklace nebo zpětné získávání ostatních anorganických materiálů
 - R 6 Regenerace kyselin nebo zásad
 - R 7 Zpětné získávání látek používaných ke snižování znečištění
 - R 8 Zpětné získávání složek katalyzátorů
 - R 9 Rafinace olejů nebo jiný způsob opětovného použití olejů
 - R 10 Aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii
 - R 11 Využití odpadů získaných některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 10
 - R 12 Úprava odpadů před využitím některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 11

Shodu s prvopisem potvrzuje

- R 13 Skladování odpadů před využitím některým ze způsobů uvedených pod označením R 1 až R 12 (s výjimkou dočasného skladování v místě vzniku před sběrem)

55. Podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech *při stanovení výše pokuty se přiblíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.*
56. Soud se nejprve zabýval námitkou prekluze lhůty dle § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Otázkou, kdy se správní orgán „dozví“ o porušení právní povinnosti, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115. V něm dospěl k závěru, že správní orgán se „dozví“ o porušení právní povinnosti dnem, kdy soustředí onen okruh poznatků, informací a důkazních prostředků, z nichž lze na spáchání deliktu usoudit. Není rozhodující, zda v tento den již byl zpracován kontrolní protokol, ani zda tyto poznatky byly analyzovány a posouzeny se závěrem, že delikt byl spáchán a kým. I když výše uvedené závěry vyslovil Nejvyšší správní soud konkrétně ve věci porušení cenových předpisů, zdejší soud neshledal žádný důvod se od tohoto závěru jakkoliv odchýlit, neboť uvedené usnesení obecně sjednocovalo judikaturu soudů týkající se okamžiku, kdy se správní orgán „dozví“ o porušení právní povinnosti.
57. Vzhledem k tomu, že usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, bylo vydáno rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, zdejší soud při posouzení věci vycházel z tohoto usnesení a nikoliv z rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011-83, na který poukazoval žalobce, a který usnesení rozšířeného senátu předcházel. Nadto se soud nedomnívá, že by závěry obou zmiňovaných rozhodnutí byly v rozporu, neboť „soustředění okruhu poznatků“ je „objektivní skutečností“. Soud dodává, že o objektivní skutečnosti hovoří již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/1994-17, který příkladem uvádí datum, kdy správnímu orgánu došlo oznámení (o přestupku, či jiném správním deliktu) nebo kdy provedl kontrolu apod.
58. Soud přisvědčuje žalobci, že okamžik seznámení se s rozhodnými skutečnostmi je nutno chápat v objektivním smyslu. S ohledem na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 7 Afs 14/2011-115, však neobstojí tvrzení žalobce, že prekluzivní lhůta začala běžet od okamžiku, kdy do ISPOP byly vloženy rozhodné informace (HPNO a zpráva o plnění podmínek integrovaného povolení). HPNO je určeno obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, nikoliv prvostupňovému orgánu. Především však HPNO, stejně jako zpráva o plnění podmínek integrovaného povolení obsahuje toliko obecné a souhrnné údaje o odpadech, bez bližšího rozlišení, jak konkrétně bylo s jednotlivými odpady naloženo, respektive jak byly tyto odpady využity. Ze samotného HPNO, případně zprávy o plnění podmínek integrovaného plnění tak není možné usoudit na spáchání správních deliktů, neboť označení odpadů kódem N1 nemusí nutně vést k jejich využití v tělese skládky jako tzv. konstrukční prvky. S ohledem na uvedené považuje soud polemiku žalobce o významu přístupu prvostupňového orgánu do ISPOP za irelevantní. Teprve od okamžiku sdělení žalobce týkajícího se využívání odpadů jako konstrukčních prvků předmětné skládky a předložení faktur dne 24. 6. 2016 v reakci na výzvu obsaženou v dílčím protokolu o průběhu kontroly ze dne 26. 5. 2016, č. j. ČIŽP/41/IPP/1606907.003/16/PVX, strana 35, lze mít za to, že se prvostupňový orgán podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech dozvěděl o porušení povinnosti. Až v tomto okamžiku totiž mohlo být prvostupňovým orgánem s ohledem na zcela konkrétní poznatky o využití odpadů jako konstrukčních prvků usouzeno na spáchání správního deliktu. Soud tudíž námitku uplynutí prekluzivní lhůty neshledal oprávněnou.

59. Ke sporné otázce, zda je použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky využitím odpadu, či nikoliv soud předně poukazuje na výrok prvostupňového rozhodnutí, jak jej shrnuje bod 1. odůvodnění rozsudku. Z výše uvedeného vyplývá, že žalobce nebyl shledán vinným ze správních deliktů, spočívajících v umisťování odpadu na tělese skládky v její první fázi, nýbrž za správní delikt spočívající v chybném vykázaní odpadu v HPNO, respektive v průběžné evidenci o odpadech a že u tohoto odpadu nevybral poplatky za uložení a nevytvořil finanční rezervy. Argumentace žalobce, že využití odpadů na konstrukční prvky slouží užitečnému účelu tím, že nahrazují stavební materiály určené k výstavbě tělesa skládky, o němž by se její objem jinak zbytečně zvětšoval, stejně jako tvrzení, že legislativní rámec nezakazuje využití odpadů jako konstrukčních prvků v první fázi skládky a že odpady je možno využívat i v zařízení neurčeném primárně k využití odpadů, což je i předmětná skládka, stejně jako odkaz na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 5. 2015, č. j. 52 A 17/2015-101, nejsou pro projednávaný případ relevantní, neboť se zcela míjejí s důvody vydání napadeného rozhodnutí. Tato argumentace tedy nemůže sama o sobě vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Z uvedeného důvodu se soud těmito tvrzeními nezabýval.
60. K jádru sporné otázky soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud velmi podrobně zabýval zcela totožnou otázkou, a to ve vztahu k jiné skládce žalobce. Zdejší soud pak v projednávaném případě nemá žádný důvod se od tohoto rozsudku odchýlovat. Nejvyšší správní soud v předmětném rozsudku konstatoval, že pro posouzení věci je nutné zhodnotit, zda použití odpadů na tvorbu konstrukčních prvků skládky naplňuje definici využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech ve znění do 30. 5. 2015. K tomu Nejvyšší správní soud poukázal na § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech a dále na přílohu č. 3 k tomuto zákonu obsahující demonstrativní výčet konkrétních případů, u nichž se jedná o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že pro to, aby se v konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nestačí jen to, že daný odpad nahradil jiné materiály, které by jinak k tomuto účelu byly použity. Je rovněž třeba, aby výsledek použití daného odpadu typově odpovídal výsledkům zachyceným v příloze č. 3 zákona o odpadech. „*Ten totiž sice nezahrnuje všechny možnosti využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nicméně demonstrativnost jednotlivých způsobů využití jednoznačně určuje charakter a účel jednotlivých činností, které bude možné za využití odpadů považovat. Při bližším pohledu na charakter jednotlivých způsobů využití odpadů uvedených v citovaném výčtu je přitom zřejmé, že využívání odpadů zahrnuje pouze takové činnosti, jejichž podstatou je kvalitativní změna ve způsobu určení daného materiálu. Právě to je základní charakteristika, která spojuje jednotlivé způsoby využití odpadu. Tento přestává být de facto odpadem [v případě položky R 1 přestává zcela existovat, respektive jeho spalováním dochází ke změně na jiný druh odpadu („popel“) přičemž dochází k výrobě energie] a jeho novým hlavním určením je sloužit užitečnému účelu namísto jiného materiálu. Rovněž SDEU při výkladu pojmu „využití odpadu“ zdůrazňuje, že podstatná charakteristika využití odpadu spočívá v tom, že jeho hlavním cílem je, že odpad může plnit užitečný účel tím, že nahrazuje použití jiných materiálů, které by pro tento účel musely být použity, což umožňuje chránit přírodní zdroje (viz např. rozsudek ze dne 27. 2. 2002, ve věci C 6/00, ASA, bod 69). Pokud je však úspora surovin pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je odstraňování odpadu, tato skutečnost nemůže zpochybnit kvalifikaci této činnosti jako odstraňování odpadu (viz např. rozsudek ze dne 13. 2. 2003, ve věci C 458/00, bod 43)“.*

61. Dále Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval, že „aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho využití, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umístován. K takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoliv využití. Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo stěžovateli jeho použití na konstrukční prvky skládky. Jen proto, že tento materiál disponuje vhodnými vlastnostmi pro zajištění požadavků vyplývajících z § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou roli, nezískává tím rovněž status využitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením“.
62. Dle náhledu soudu z citovaného rozsudku jednoznačně vyplývá, že ukládání odpadu na skládku nelze považovat za využití odpadu dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. I když Nejvyšší správní soud vyslovil své závěry ve znění zákona o odpadech do 30. 9. 2015, jsou tyto závěry plně aplikovatelné na projednávaný případ, po obsahové stránce neměla novela zákona o odpadech na vymezení pojmu využití odpadu žádný vliv. Aplikací závěru Nejvyššího správního soudu na projednávaný případ soud dospěl k závěru, že odpady, které byly využity pro tvorbu konstrukčních prvků skládky, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny jejich uložením na skládce. Žalobce tedy v HPNO, respektive v průběžné evidenci o odpadech použil nesprávný kód způsobu nakládání N1 a správně měl použít kód D1. S ohledem na shora uvedené soud přisvědčil závěru správních orgánů.
63. Pro úplnost soud doplňuje, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, vyplývá, že pro posouzení věci není rozhodné to, zda je přípustné využití odpadů v první fázi, či nikoliv. S ohledem na uvedené se soud nezabýval polemikou správních orgánů a žalobce o využitelnosti odpadu v první fázi, neboť tato je pro posouzení věci bezpředmětná. Dále soud uvádí, že si je vědom toho, že správní orgány k závěru o nesprávném použití kódu v HPNO, respektive v průběžné evidenci o odpadech dospěly z jiných důvodů, avšak tato skutečnost neměla na zákonnost napadeného rozhodnutí vliv.
64. Jelikož žalobce v doplnění žaloby argumentoval právě posledně zmíněným judikátem Nejvyššího správního soudu, považuje soud za vhodné se k opožděnosti nového žalobního bodu vyjádřit v návaznosti na posledně uvedené. Je zřejmé, že žalobní bod není rozvinutím včas uplatněného žalobního bodu (zárodku žalobního bodu), žalobce dokonce v doplnění žaloby uvedl, že tato nová argumentace nahrazuje argumentaci předchozí (aniž by toto, nepřípustné, nahrazení blíže vymezil). Žalobce v žalobě v zásadě nijak nezpochybňoval skutková zjištění správních orgánů. To, zda měl být použit kód N1 (využití odpadu), či kód D1 (odstranění odpadu) je v daném případě otázkou právní, neboť žalobce nerozporoval výčet, množství a druh odpadů, jichž se má vytýkaný delikt týkat [výrok 1) prvostupňového rozhodnutí], ani nezpochybňoval, že se jednalo o použití odpadu na konstrukční prvky.
65. Žalobce se současně nově snaží dát jiný, pokud možno co nejširší obsah pojmu konstrukční prvky. To je opět novým žalobním tvrzením, do doby předložení doplnění žaloby se

žalobce detailů konstrukčních prvků ani letmo nedotkl. Nadto rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, zcela jasně konstatuje, že použití odpadu na konstrukční prvky nemůže být využitím odpadu ve smyslu zákona o odpadech, a ani žalobcem sugerovaný (a neupřesněný) kontext tohoto závěru není s to zpochybnit jednoznačnost tohoto závěru. Soud dodává, že vymezení konstrukčních prvků, jak jej učinil Nejvyšší správní soud (jejich účelem je zajištění skládky před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi), je vyčerpávající a překrývá se s tvrzením žalobce obsaženým v doplnění žaloby, že účelem konstrukčních prvků bylo vybudovat bezpečný úložný prostor.

66. Tezi žalobce, že by odpady na skládku jinak ani nepřijal, soud pokládá za spekulativní a účelovou, a opět zcela novou. Lze dodat, že vymezení odpadů, které je možné využít k budování konstrukčních prvků, nelze považovat za příkaz jejich vykazování jakožto využití odpadů, jde pouze o technickou metodiku směřující k zamezení použití nevhodných, či nebezpečných druhů odpadu.
67. Ani argumenty předestřené žalobcem při jednání soud nepřesvědčily, že by žaloba obsahovala zárodek rozporování (úplnosti) skutkových zjištění správních orgánů. Obsah a výklad integrovaného povolení je v daném případě otázkou právní, totéž platí pro otázku, ve které fázi provozu skládky je možné odpad využívat (viz také výše k nerozporování identifikace odpadů v prvostupňovém rozhodnutí a k obsahu pojmu konstrukční prvky). Ani ohledně výběru poplatku a jeho odvádění na rekultivační rezervu žalobce v žalobě nezpochybňoval skutková zjištění správních orgánů. Žaloba se přitom zaměřovala zejména na vyvrácení závěru o spáchání deliktu spočívajícího v chybné evidenci nakládání s odpadem, protože by tím bez dalšího byly vyvráceny také delikty týkající se vybrání poplatku a jeho odvodu.
68. Pokud jde o dobrou víru a legitimní očekávání, které mělo v žalobci vzbudit integrované povolení, resp. provozní řád tím, že hovoří o využívání odpadů a uvádí jako způsob nakládání mj. kód XN1 (konstrukční prvky), stran samotného slova „využití“ na některých místech provozního řádu soud odkazuje na výše uvedené vyvrácení tvrzení žalobce, že použití konstrukčních prvků bylo využitím odpadu ve smyslu zákona o odpadech. Ani kontext nikterak neimplikuje, že by smyslem použité formulace v provozním řádu bylo využití ve smyslu zákona o odpadech, není zde citace příslušného ustanovení zákona o odpadech a slova využít/použít jsou v daném kontextu dokonalými synonymy, neboť jejich záměna nemění smysl věty – žalobce měl budovat konstrukční prvky z přijatých odpadů.
69. Ohledně poznámky ke kódu XN1 soud předně podotýká, že argumentace obsažená v napadeném rozhodnutí na straně 14 je irelevantní, neboť se zabývá vztahem jednotlivých fází skládkování, což je ovšem nerozhodné (viz výše). Podstatné je toliko to, že použití odpadu na konstrukční prvky je odstraňováním odpadu. Žalobce nemohl být v dobré víře za situace, kdy provozní řád uváděl označení určitého nakládání s odpadem v rozporu s právními předpisy (srov. analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012-8, dle něž se účastník nemůže dovolávat ustálené správní praxe, byla-li tato nezákonná). Poukaz žalobce na to, že se v integrovaném povolení lze odchýlit od jinak obecně závazných norem, soud nepovažuje za přílehlavý, poněvadž takovéto odchýlení by muselo být avizováno zřetelněji, než jen poznámkou v závorce, a žalobce ani neuvedl, zda to bylo v daném případě vůbec právně možné.

70. Odkaz žalobce na rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17, na jehož provedení coby důkazu žalobce při jednání netrval, proto není pro projednávání případ relevantní, neboť v projednávaném případě integrované povolení nemohlo dobrou víru žalobce nebo legitimní očekávání založit.
71. Co se týče dobré víry a legitimního očekávání v souvislosti s ustálenou (a změněnou) správní praxí, soud rovněž nepřisvědčil názoru žalobce, že prvostupňový orgán v minulosti stejný postup reflektoval a neshledal žádný rozpor se zákonem či integrovaným povolením. K uvedené námitce soud ponejprv poukazuje na skutečnost, že žalobce neuvedl a ani nedoložil, v jakém konkrétním případě žalovaný, případně prvostupňový orgán postup žalobce přijal. Takovému tvrzení neskýtá podklad ani rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17, na které poukazoval žalobce v souladu s námitkou legitimního očekávání. Soudu je pak z jeho činnosti známo, že se žalobce již v roce 2016 domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného v obdobných případech, které se týkaly jiných skládek žalobce (věci jsou vedeny u zdejšího soudu např. pod sp. zn. 11 A 1/2016, sp. zn. 11 A 2/2016 nebo 11 A 153/2016). Z rozhodnutí soudu, respektive správních orgánů v těchto věcech je zcela zřejmé, že žalovaný minimálně od roku 2016 (prvostupňové rozhodnutí zmiňuje rozhodnutí žalovaného, které nabylo právní moci v prosinci 2015) trval na výkladu, jaký učinil v projednávané věci. Napadené rozhodnutí bylo vydáno s odstupem cca 2 let. Za uvedeného stavu věci nelze dospět k závěru, že by žalovaný změnil postup ze dne na den, respektive nepředvídatelně nebo náhle. Naopak přístup žalovaného k dané problematice musel být žalobci již po delší dobu znám. Pro úplnost lze odkázat na již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012-8, dle něž se účastník nemůže dovolávat ustálené správní praxe, byla-li tato nezákonná, když ovšem dřívější (ať zákonná, či nikoli) praxe správních orgánů nebyla prokázána.
72. Přisvědčit nelze ani žalobnímu bodu, ve kterém žalobce rozporuje naplnění materiální stránky deliktu. Soud poukazuje na prvostupňové rozhodnutí, strany 10 až 12, kde se prvostupňový orgán řádně zabývá aspektem společenské nebezpečnosti deliktů žalobce. Konstatuje veřejný zájem na úplnosti a pravdivosti HPNO spočívající v nutnosti sledování pohybu odpadů a nakládání s nimi a hodnocení vývoje produkce a nakládání, pročez lze v uvedení nepravdivých údajů v HPNO spatřovat ohrožení životního prostředí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, č. j. 6 As 2/2007-95). Nadto jsou tyto ukazatele využívány i v systému Evropské unie. Chybné vykazování odpadů se nadto návazně projeví v dalších deliktech, tj. nevybrání poplatku a neodvedení prostředků do finanční rezervy. Nebezpečnost těchto dvou deliktů pak spočívá v tom, že žalobce byl významně zvýhodněn oproti jiným subjektům tím, že vykazováním nakládání s odpady kódem N1 nebyl nucen vybírat poplatky a vytvářet rekultivační rezervu. Zákonnému příjemci tak bylo odvedeno méně finančních prostředků použitelných na ochranu nebo zlepšení životního prostředí, občané příslušných obcí budou kráceni na finančních prostředcích ke kompenzaci negativních vlivů skládkování.
73. Soud se s tímto hodnocením ztotožňuje a doplňuje, že v projednávaném případě mají správní delikty, jejichž spácháním byl žalobce shledán vinným, povahu ohrožovacích správních deliktů, k jejichž spáchání postačí naplnění formálních znaků jednání a nevyžaduje se zjišťování skutečného poškození životního prostředí. Lze dodat, že není rozhodné, že žalobce byl pouze „prostředníkem“ pro vybrání poplatku, podstatné je, že

svým jednáním zapříčinil nevybrání poplatku, nadto žalovaný argumentoval i konkurenční výhodou jednání žalobce.

74. Soud rovněž považuje výši uložené pokuty za řádně odůvodněnou a souladnou se zákonem. Soud odkazuje na strany 10 až 15 prvostupňového rozhodnutí, kde je konstatován velký rozsah protiprávního jednání, značná délka jeho trvání, to, že je žalobce profesionálem, který se odpadovému hospodářství věnuje dlouhodobě, a také již zmíněná společenská nebezpečnost. Významným momentem je rovněž to, že žalobce byl na své jednání (v obdobném zařízení totožným způsobem) opakovaně upozorňován a sankcionován (viz strana 11 prvostupňového rozhodnutí uvádějící tři rozhodnutí žalovaného), přičemž své jednání nezměnil. Závěrem prvostupňový orgán uvážil, že žalobce od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015 vykázal zisk z běžného období ve výši 269 019 000 Kč.
75. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že nelze přisvědčit tvrzení žalobce, podle kterého mu byla pokuta uložena v maximální míře výhradně vzhledem k obratu z předchozího účetního období. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgány přihlédly v souladu s § 67 odst. 2 zákona o odpadech k závažnosti ohrožení životního prostředí, přičemž uvedly, z čeho dovozují, že k ohrožení životního prostředí v projednávaném případě došlo a proč toto ohrožení hodnotily jako vysoké. Zároveň konkretizovaly přitěžující okolnosti (dlouhodobost protiprávního jednání, velké množství odpadu, povaha žalobce jako oprávněné osoby, předchozí upozornění žalobce). Všechny tyto skutečnosti a nejen „zisk z běžného období“ se v projednávaném případě podílely na výši uložené sankce.
76. Soud neshledal žádný důvod, pro který by nemohlo být přihlédnuto k rozhodnutí žalovaného týkajícímu se obdobného zařízení žalobce, jakožto dokladu, že byl žalobce na své jednání upozorňován. Jestliže žalobce jako oprávněná osoba provozuje vícero skládek, přičemž povinnost zaslat HPNO, případně vést průběžnou evidenci, stejně jako povinnost vybírat poplatek za uložení odpadu a tvořit finanční rezervu vyplývají přímo ze zákona o odpadech, tedy nejsou odvislé od konkrétních poměrů na dané skládce, postačí dle názoru soudu i jediné upozornění žalovaného na protiprávní jednání, a to bez ohledu na to, k jaké konkrétní skládce byl žalobce na toto své jednání upozorněn. Nerespektuje-li žalobce toto upozornění, vystavuje se nebezpečí postihu a toho, že jeho opakované jednání bude považováno za přitěžující okolnost – recidivu.
77. Odkaz žalobce na výši pokut uložených v jiných, žalobcem zmiňovaných rozhodnutích žalovaného nepovažuje soud za relevantní, neboť se jednalo o typově (až na jednu výjimku) jiné správní delikty odlišných subjektů, v čemž soud přitakává žalovanému. Soud nezpochybňuje, že v označených rozhodnutích byly řešeny delikty přímo poškozující životní prostředí, u kterých je dopad na životní prostředí bezprostřední. To však rozhodně neznamená, že u konkrétního spáchaného ohrožovacího deliktu nelze uložit větší sankci, než daný správní orgán ukládal u odlišných, poškozovacích deliktů. Správní orgány se v projednávané věci pohybovaly v mezích možné výše sankce (kdy horní hranice sankce reprezentuje, nikoli malou, závažnost deliktu), přičemž řádně a individualizovaně odůvodnily, proč byla žalobci uložena maximální možná sankce, tj. z důvodů rozsahu, dlouhodobosti a soustavnosti protiprávního jednání.
78. Závěrem, ohledně navrhané moderace trestu (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) soud uvádí, že jejím smyslem a účelem není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale

její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23). Takovéto zjevné vykročení z adekvátnosti a spravedlnosti sankce však soud neshledal, k čemuž plně odkazuje na shora uvedené posouzení přiměřenosti sankce.

Závěr

79. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
80. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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 14. června 2021

Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje

