



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

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

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2018, č. j. MZP/2017/500/327,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 29. 6. 2017, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1612097.003/17/PZF. Uvedeným rozhodnutím bylo shledáno, že se žalobce dopustil správních deliktů:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

1) dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), kterého se žalobce dopustil:

(a) porušením § 39 odst. 2 zákona o odpadech tím, že ohlásil nepravdivé údaje v hlášení o produkci a nakládání s odpady (dále jen „HPNO“) za rok 2014 a 2015 za zařízení IČZ CZS00852 (1. fáze skládky Mšeno). V rámci uvedených HPNO byl žalobcem použit kód způsobu nakládání s odpady BN1 HPNO byl žalobcem HPNO byl žalobcem použit kód způsobu nakládání s odpady BN1 (*Využití odpadů s výjimkou využívání kalů podle vyhlášky č. 382/2001 Sb. na terénní úpravy*), přestože odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny (správně pod kódem D1) v celkovém množství 24 739,48 tun. V roce 2014 se jednalo o 4 druhy odpadů kategorie ostatní odpad v celkovém množství 13 471,44 tun a v roce 2015 se jednalo o 6 druhů odpadů kategorie ostatní odpad v celkovém množství 11 268,04 tun.

(b) porušením § 39 odst. 1 zákona o odpadech tím, že chybně použil v průběžné evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi vedené za období od 1. 1. 2016 do 29. 2. 2016 za zařízení IČZ CZS00852 (1. fáze skládky Mšeno) kód způsobu nakládání s odpady BN1, ačkoliv odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny. Jednalo se o 3 druhy odpadů kategorie ostatní odpad v celkovém množství 2 762,95 tun.

2) dle 66 odst. 5 zákona o odpadech, kterého se žalobce dopustil:

(a) porušením § 46 odst. 2 zákona o odpadech tím, že nevybral poplatek za uložení odpadu do zařízení IČZ CZS00852 (1. fáze skládky Mšeno) za období roku 2014, 2015 a uplynulou část roku 2016 do dne 29. 2. 2016 celkem u 27 502 t odpadů, kterou v tomto období chybně evidoval pod kódem způsobu nakládání N1.

(b) porušením § 50 odst. 3 zákona o odpadech tím, že neodvedl za odpady uložené v období roku 2014, 2015 a dále od 1. 1. 2016 do dne 29. 2. 2016 za zařízení IČZ CZS00852 (1. fáze skládky Mšeno) a chybně evidované pod kódem způsobu nakládání N1 finanční prostředky v odpovídající výši na účet finanční rezervy zařízení podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech.

Za uvedené správní delikty byla žalobci uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Obsah žaloby

2. V prvním žalobním bodu žalobce namítal, že ke dni zahájení správního řízení ve vztahu k tvrzeným protiprávním jednáním vztahujícím se k roku 2014 již uplynula prekluzivní lhůta. 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. ČIŽP po provedené kontrole zahájila správní řízení dne 21. 9. 2016. Údaje o kontrolovaném období

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 však měla ČIŽP k dispozici z ročního HPNO již od února 2015. K tomu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 64/2011. Výklad žalovaného, podle kterého nemůže být počátek běhu prekluzivní lhůty vázán na vložení rozhodných skutečností do integrovaného systému, označil žalobce za nesmyslný. V takovém případě by byl dle žalobce přístup ČIŽP do integrovaného systému, stejně jako celý tento systém zbytečný. Dle žalobce je okamžik seznámení se s rozhodnými skutečnostmi nutno chápat v objektivním smyslu, a tedy moment skutečného seznámení se s údaji je irelevantní. Pro stanovení tohoto momentu jsou podstatné kategorie „měl“ a „mohl“ a nikoliv kategorie „učinil“.

3. Ve druhém žalobním bodu žalobce za podstatu sporu označil otázku, zda nakládání s odpady užitými na tzv. konstrukční prvky skládky naplňuje legální definici využití odpadu, jak tvrdí žalobce, nebo odstraňování odpadu, jak tvrdí žalovaný. Uvedl, že z § 4 odst. 1 písm. r) a písm. v) zákona o odpadech nelze dospět k závěru o tom, že by odpady využitě jako konstrukční prvky skládky byly ve skutečnosti ve skládce odstraněny. Naopak je zcela zjevné, že konstrukční prvky skládky jsou přesně takovými odpady, které z podstaty věci naplňují definici využití dle zákona o odpadech, neboť slouží užitečnému účelu tím, že nahrazují stavební materiály určené k výstavbě tělesa skládky, o něž by se její objem jinak zbytečně zvětšoval, a to sice v zařízení určeném primárně k využití odpadů podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, avšak daná definice nelimituje využití odpadů pouze na zařízení sloužící primárně k využití odpadů. Tvrdil, že legislativní rámec nikterak nezakazuje využití odpadů jako konstrukčních prvků v první fázi skládky a že odpady je dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech možno využívat i v zařízení určeném primárně k využívání odpadů, což je právě dotčená skládka žalobce. Poznamenal, že takový výklad odpovídá i zákonem stanovené povinnosti dodržovat hierarchizaci nakládání s odpady, která preferuje ekologičtější způsoby nakládání s odpady před méně ekologickými způsoby nakládání s odpady. Odkaz na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 5. 2015, č. j. 52 A 17/2015-101, považoval žalobce za zavádějící, neboť soud rozhodoval v procesně odlišném případě (změně integrovaného povolení) a předmětný názor byl soudem uveden jako obiter dictum.
4. Dále v rámci tohoto žalobního bodu žalobce tvrdil, že využití odpadů na konstrukční prvky povoluje samotné integrované povolení pro předmětné zařízení (viz bod D a F integrovaného povolení). Z uvedených bodů je zřejmé, že integrované povolení jednoznačně pracuje s pojmem „*využívání odpadů na konstrukční prvky skládky*“ a nepochybně tyto odpady odlišuje funkčně i pojmově od odpadů do skládky ukládaných jako TZS (technické zabezpečení stavby). Integrované povolení tak ukládá žalobci, aby konstrukční prvky skládky budoval z odpadů využívaných k tomuto účelu. Zároveň zcela jasně uvádí, že jde o využívání odpadů, nikoliv o jejich odstraňování. Tato podmínka je pak rozvedena v provozním řádu první fáze provozu skládky, konkrétně v bodě 2.4.10, kde je stanoveno, že odpady využitě jako konstrukční prvky skládky nejsou odpady zařaditelné mezi technické zabezpečení skládky. Žalobce nesouhlasil s tvrzením žalovaného, podle kterého slovo „*využití*“ v podmínkách integrovaného povolení a provozního řádu není totožné s terminologií zákona o odpadech, ale odpovídá významu slova „*použití*“. Tvrdil, že je na všech subjektech postupujících podle zákona o odpadech, aby ctily danou definici, zvláště jde-li o pojem, který byl použit v rámci správního aktu. Dle žalobce není na žalovaném, aby v rámci daného řízení závazně vykládal, jaký obsah pojmu „*využití*“ měl správní orgán vydávající integrované povolení na mysli. Žalovaný definici pojmu „*využití odpadů*“ ve smyslu zákona o odpadech bagatelizuje a vykládá tak,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

jak se mu to hodí, což je v rozporu s principem právní jistoty. Poznamenal, že donedávna žalovaný a rovněž ani správní orgán vydávající integrované povolení neměly pochyb o tom, že „využívat“ odpady na konstrukční prvky znamená odpady „využívat“ ve smyslu zákona o odpadech. Dle žalobce je nutno pojem „využít“ odpadu přikládat ten význam (v souladu s gramatickým a systematickým právním výkladem), který mu v daném oboru práva náleží. Uvedl, že pokud by integrované povolení bylo v této části v rozporu se zákonem, tak tento případný rozpor je nutno klást k tíži vydávajícího správního orgánu a v souladu se zásadou ochrany práv nabytých v dobré víře vykládat ve prospěch žalobce. Žalobce nemůže být jedním orgánem sankcionován za to, co mu schválil jiný orgán na stejném úseku. Ostatně ke stejnému názoru dospěl žalovaný v rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17.

5. S odkazem na rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17, namítal, že žalovaný nerespektuje zásadu předvídatelnosti rozhodování správních orgánů dle § 2 odst. 4 správního řádu a korespondující zásadu ochrany legitimního očekávání subjektů. Z rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17, vyplývá, že podstatné je znění integrovaného povolení a že není možné výklad příslušného úřadu bagatelizovat nebo prohlásit, že správní praxe se může kdykoliv a jakkoliv změnit. Poznamenal, že z judikatury správních soudů vyplývá, že změna ustálené praxe či právního názoru je možná, ale jen ze závažných důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty. V žádném případě se tak nesmí dít svévolně. Toto v projednávaném případě splněno nebylo. Navíc dotčené orgány tuto změnu nečiní do budoucna, ale postihují jednání žalobce zpětně. Tvrdil, že ČIŽP v minulosti stejný postup žalobce reflektovala a přitom neshledala žádný rozpor se zákonem či integrovaným povolením. ČIŽP ze dne na den změnila názor a zcela totožné jednání začala sankcionovat a žalovaný takový postup aprobuje, přitom nedošlo ke změně aplikovaných právních předpisů, ani integrovaného povolení či k přijetí závazného výkladu ze strany oprávněných orgánů. Změna výkladu pak nebyla žalovaným nikterak odůvodněna.
6. Ve třetím žalobním bodu žalobce v návaznosti na výše uvedená tvrzení namítal, že z odpadů, které byly využity, se neodvádí poplatky, ani prostředky na finanční rezervu. Poplatky a finanční rezerva se odvádí pouze a výhradně z odpadů odstraňovaných.
7. Ve čtvrtém žalobním bodu žalobce tvrdil, že vytýkaná pochybení jsou čistě administrativního charakteru nevykazujícími společenskou nebezpečnost. Jedná se pouze o evidenci způsobů nakládání s odpady, nikoliv samotné nakládání. Užití jiného kódu v HPNO nemůže samo o sobě založit nepravdivost tohoto hlášení. Dle žalobce je primárním zájmem chráněným zákonem o odpadech řádné nakládání s odpady tak, aby nedocházelo k ohrožení či poškození životního prostředí. K tomu však nemůže dojít tím, že provozovatel nesprávně podá HPNO. Dále žalobce namítal, že nevybírání a neodvádění poplatků za odpady využité na konstrukční prvky skládky nebylo cílené. Žalobce tímto postupem negeneroval zisk ani nesnižoval poplatkovou povinnost. Žalobce si vybrané poplatky neponechává, ale odvádí, a není to tedy on, kdo je k danému poplatku povinen. Žalobce mohl k výstavbě konstrukčních prvků skládky použít i jiné materiály než odpad a v takovém případě by prostředky na finanční rezervy neodváděl. Dle žalobce nemohlo dojít k ohrožení nebo poškození životního prostředí. K tomu odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Af 23/2012 a Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 17/2017. Tvrdil, že se žalovaný s jeho námitkou řádně nevypořádal a aproboval postup ČIŽP. Žalovaný však argumentuje ryze ekonomickými aspekty bez nalezení vztahu či

reálného dopadu jednání žalobce na životní prostředí. Uzavřel, že závěr správních orgánů o naplnění materiální stránky deliktu podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech je nesprávný.

8. V pátém žalobním bodu měl žalobce za to, že se žalovaný dostatečně nevypořádal s námitkami žalobce týkajícími se výše pokuty. Tvrdil, že ČIŽP porušila § 67 odst. 1 zákona o odpadech a žalovaný toto pochybení nenapravit. K tomu odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 10 A 308/2011-51. Dále žalobce nesouhlasil, že bylo přihlédnuto jako k přitěžující okolnosti k dlouhodobému protiprávnímu jednání. Uvedl, že k období roku 2014 není možno přihlížet vůbec. Navíc v daném řízení jde o zařízení skládky Mšeno, nikoliv o jiné zařízení. Dlouhodobost praxe je tak nutno striktně posuzovat k tomuto zařízení a k jeho integrovanému povolení. Odkazy na rozhodnutí v jiných věcech jsou nepřipadně a irelevantní. Rozhodnutí ze dne 30. 11. 2015, č. j. 1080/500/15 32827/ENV/15 bylo napadeno správní žalobou. Poznamenal, že to byla dlouhodobá praxe kontrolního orgánu, který považoval postup žalobce týkající se využívání odpadů jako konstrukčních prvků skládky za postup legální. K tomu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012-87.
9. Dle žalobce jediným kritériem, na jehož základě inspekce uložila pokutu žalobci v maximální možné výši, je obrat z předchozího účetního období. Takový postup označil žalobce za neopodstatněný a nezákonný. ČIŽP v mnoha případech závažnějšího jednání jiných subjektů působících v odpadovém hospodářství, kterým došlo k závažnému ohrožení či dokonce poškození životního prostředí, uložila nesrovnatelně nižší pokuty např. v případě společnosti ALBA WASTE a.s., IČO: 24791075, která použila zeminu kontaminovanou ropnými látkami ke zpevnění příjezdové cesty ke své provozovně, uložila pokutu ve výši 120 000 Kč, ve stejné výši byla uložena pokuta společnosti P & V EKOTRADING s.r.o., IČO: 25277065, která nakládala s téměř 44 tisíci tunami odpadů na pozemcích, které k tomu nebyly určené, a to bez povolení příslušného úřadu. Stejně tak v případě společnosti ISSO — Inženýrské stavby Sokolov, s.r.o., IČO: 18248675, která v bývalé pískovně Nové Sedlo na Sokolovsku, kde provozuje zařízení na využívání odpadu, uložila celkem 10 077 tun odpadu, u něhož neprovedla zkoušky obsahu škodlivin, ČIŽP uložila pokutu 120 000 Kč. ČIŽP danou pokutu uložila této společnosti zároveň za to, že za rok 2016 nepodala pravdivé a úplné hlášení o druzích a množství odpadů a způsobech nakládání s nimi. Tato společnost tak dostala pokutu nejenom za stejné jednání, které je vytýkáno žalobci, ale i za to, že reálně uložila 10 tisíc tun odpadu bez toho, aby provedla zkoušky na obsah škodlivin v tomto odpadu. Konečně žalobce poukázal na pokutu uloženou společnosti AQUASYS spol. s r.o., IČO: 25344447, ve výši 420 000 Kč za to, že tato společnost navezla 1 200 tun odpadu do Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy. Uzavřel, že při uložení pokuty správní orgány vybočily z mezí svého správního uvážení a rovněž porušily zásadu proporcionality správního trestání. Napadené rozhodnutí, jakož i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí jsou v rozporu se zákonem.

III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě a související vyjádření

10. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.
11. Uvedl, že žaloba je svým obsahem v podstatě pouze pokračující polemikou s názorem správních orgánů. Principiálně totožný případ je současně projednáván u zdejšího soudu pod sp. zn. 6 A 20/2016, 3 A 164/2017, 5 A 213/2017 a 11 A 210/2017. Dále žalovaný

poukázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (pobočka Pardubice) ze dne 4. 5. 2015 vydaný pod č. j. 52 A 17/2015-101.

12. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný sdělil, že 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 ČIŽP neadresné, jelikož údaje nejsou zasílány přímo ČIŽP a ČIŽP ani není žádným místně příslušným orgánem, jemuž by se dané skutečnosti ohlašovaly či který by měl přijatá data jakkoli vyhodnocovat či analyzovat. ČIŽP 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 ČIŽP zjevně nelze požadovat plošnou kontrolu dat s cílem odhalit veškeré možné nesprávnosti. Okolnost, že ČIŽP mohla ohlášené údaje hypoteticky získat jejich vložением do systému ISPOP, zásadně nemůže vést k závěru, že ČIŽP byla s obsahem oznámení žalobce skutečně (objektivně) seznámena. V dané věci nutně platí závěr žalovaného, že ČIŽP se s předmětnými skutečnostmi seznámila dne 3. 8. 2015, což znamená, že prekluzivní lhůta v době zahájení předmětného sankčního řízení neuplynula.
13. K druhému žalobnímu bodu žalovaný sdělil, že § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech stanovuje, že v první fázi provozu skládky dochází v zařízení (skládce) zásadně k odstraňování odpadů jejich ukládáním na úrovni nebo pod úroveň terénu. Díkce tohoto ustanovení nepřipouští v této fázi odpady využívat [na rozdíl od činností realizovaných v druhé fázi skládkovacího procesu dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o odpadech]. Upozornil na § 45 odst. 3 zákona o odpadech, které pod poplatkovou povinnost nezahrnuje odpady ukládané jako technologický materiál na zajištění skládky za účelem 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. Budováním konstrukčních prvků pomocí odpadů tedy nedochází k jejich využívání, ale k odstraňování jejich uložением na skládce, a proto je třeba takové odpady v HPNO hlásit pod kódem D1 (odstraňování odpadů jejich ukládáním v úrovni nebo pod úroveň terénu), nikoliv pod kódem N1 (využití odpadů s výjimkou využívání kalů podle vyhlášky č. 382/2001 Sb.). 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 zásadně nelze považovat za využívání odpadu ve smyslu zákonné definice a neodvádět za ně žádné poplatky.
14. Dále konstatoval, že pokud žalobce označuje náhled správních orgánů jako překvapivý či nepředvídatelný, není tomu tak, naopak postup žalovaného a ČIŽP jsou vůči žalobci konsistentní a argumentace dlouhodobě ustálená, navíc aprobovaná judikaturou.
15. Ke třetímu žalobnímu bodu uvedl, že argumentace žalobce o využívání odpadu v první fázi skládkování byla vyvrácena jako mylná, jelikož se jednalo jednoznačně o uložené odpady, k nimž se váže poplatková povinnost, jakož i povinnost shromažďovat prostředky na finanční rezervu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

16. Ke čtvrtému žalobnímu bodu uvedl, že společenskou nebezpečností vytýkaného protiprávního jednání resp. ohrožením životního prostředí se obsáhle zabývala ČIŽP ve svém rozhodnutí, a následně i žalovaný v napadeném rozhodnutí. Námitka, že vytýkané jednání nenaplnňuje materiální stránku s odkazem na to, že jde o administrativní pochybení, je dle žalovaného zcela nelogická, správní delikt, spočívající v nesprávném či nepravdivém hlášení je totiž pojmově administrativním deliktem. Žalovaný odmítl, že šlo vůči žalobci o nekonsistentní postup a poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012-8, a ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35. K tvrzení žalobce, že pro výstavbu konstrukčních prvků na tělese skládky mohl užít i jiný materiál, za který by poplatky neodváděl, žalovaný uvedl, že takový postup by byl hypoteticky možný až v případě, že by bylo použití 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. Naopak neodůvodněným a účelovým používáním neodpadního materiálu k plnění funkcí, které lze zajistit racionálním použitím přijatého odpadu by fakticky docházelo ke snižování kapacity skládky. Je proto zcela zřejmé, že pro daný účel mají být primárně používány ukládané (skládkované) odpady.
17. Tvrzení žalobce, uvedené v pátém žalobním bodu, 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, měl žalovaný za vyvrácené v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Ohrožení životního prostředí potažmo společenskou nebezpečnost uvedeného jednání lze dle žalovaného 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. Značně společensky nebezpečným jevem je pak především zcela systematické a účelové evidování odpadů jako „využívání“ na konstrukční prvky namísto ukládání, jehož důsledkem je značná 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 Státního fondu životního prostředí České republiky a do rozpočtů obcí, které jsou účelově vázány na využití v ochraně životního prostředí. Uvedené skutečnosti jsou zcela zásadní negativní jevy, které ohrožují životní prostředí na úseku odpadového hospodářství. Odkazy žalobce na různá rozhodnutí ČIŽP, jsou dle žalovaného zcela nepřipadné, sankcionované případy zahrnují odlišnou právní kvalifikaci a pro projednávanou věc nemají žádnou právní relevanci.
18. Výše uložené pokuty je dle žalovaného v daném případě 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 ČIŽP uloženy již v minulosti pokuty, ukládání pokut v nižší výši by se zcela míjelo účinkem. Dále konstatoval, že rozsah protiprávního jednání je enormní, sankcionovaný případ se týká nesprávného vykazování desítek tisíc tun odpadu, nadto účelový nezákonný výklad pro žalobce představuje značnou úsporu finančních prostředků. Žalovaný dále zdůraznil, že nástroje správního trestání jsou v intencích současné právní úpravy jediným možným

prostředkem, jak reagovat na protiprávní činnost žalobce, zákon o integrované prevenci neumožňuje z důvodu porušení integrovaného povolení ex officio toto povolení odejmout.

19. V replice ze dne 7. 6. 2021 žalobce s ohledem na posun v rozhodovací praxi správních soudů rozšířil žalobu o tvrzení, že právní závěry žalovaného vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu ohledně způsobu nakládání s odpady na skládce Mšeno. Dle žalobce je nezbytné zkoumat skutkový stav nakládání s odpady, tj. konkrétně zejména (a) jaké odpady byly na skládce využívány, (b) jakým způsobem s nimi bylo fakticky nakládáno, (c) na jaké činnosti byly určité odpady využity a (d) jaký byl jejich účel využití na skládce. Až po zjištění tohoto skutkového stavu lze dle žalobce rozhodnout, zda bylo s odpady určenými k využití podle zákona o odpadech nakládáno způsobem odpovídajícím využití a zda může být takový způsob využívání vykazován a evidován způsobem, který žalobce zvolil. K tomu žalobce odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10.2020, č. j. 7 As 54/2019-88.
20. Dále namítal, že žalovaný nezkoumal, jak bylo s odpady na skládce Mšeno nakládáno. Tvrdil, že odpady určené k využití na skládce byly specificky vybírány z povoleného katalogu odpadů určených na konstrukční prvky tak, aby nahradily tyto hodnotné materiály a suroviny. Pokud by tedy nebyla dána možnost jejich využití, na skládku Mšeno by takové odpady přijaty nebyly vůbec. Využití odpadů tak nebylo sekundárním, ale primárním účelem a důvodem přijetí uvedených odpadů na předmětnou skládku. 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 nezkoumaly.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

21. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
22. Při ústním jednání konaném dne 14. 6. 2021 zástupce žalobce obsáhle zrekapituloval námítky z repliky ze dne 7. 6. 2021, přičemž kladl důraz na tvrzení, že nebylo provedeno dostatečné skutkové zjištění, když nebylo zkoumáno využití odpadů na konstrukční prvky. Z uvedeného důvodu považoval žalobce závěry žalovaného za předčasné. Dle žalobce žalovaný porušil § 3 a § 50 správního řádu.
23. Žalovaný setrval na stanovisku uvedeném ve vyjádření k podané žalobě.
24. Soud neprovedl během ústního jednání důkazy navržené žalobcem v podané žalobě, neboť zástupce žalobce na jejich provedení během ústního jednání netrval. Navíc tyto důkazy považuje soud za nadbytečné (viz níže).
25. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
 - 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.
 - Podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech ve znění do 30. 9. 2015 se pro účely tohoto zákona rozumí využitím odpadů - činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v

Shodu s prvopisem potvrzuje 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.

- Podle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech v rozhodném znění se 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.
- Podle přílohy 3 k zákonu o odpadech 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
 - 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)
- Podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.

26. Soud o věci uvažil takto:

27. První žalobní bod neshledal soud důvodným. Ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o odpadech lze řízení zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se příslušný správní úřad dozvěděl o porušení právní povinnosti. 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 uvedeném usnesení dospěl Nejvyšší správní soud 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 ve věci porušení cenových předpisů, zdejší soud neshledal žádný důvod se od tohoto závěru jakkoliv odchýlit, neboť je ve své podstatě řešena naprosto totožná problematika, tj. otázka, kdy se ČIŽP o porušení zákona o odpadech dozvěděla. Pro úplnost soud uvádí, že uvedené usnesení sjednocovalo judikaturu soudů týkající se okamžiku, kdy se správní orgán „dozví“ o porušení právní povinnosti. 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 předcházelo.

28. Soud přisvědčil 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 ČIŽP. 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 použity. 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 ČIŽP do ISPOP za irelevantní. Teprve od okamžiku sdělení žalobce týkajícího se využívání odpadů jako konstrukčních prvků předmětné skládky a předložení faktury ze dne 1. 4. 2015, č. 2150567245, tj. od 24. 3. 2016, (viz dílčí protokol o průběhu kontroly, č. j. ČIŽP/41/IPP/1603646.002/16/PVZ, ze dne 24. 3. 2016, strana 16) lze mít za to, že ČIŽP se podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech dozvěděla o porušení povinnosti. Až v tomto okamžiku totiž mohlo být ČIŽP s ohledem na zcela konkrétní poznatky o využití odpadů jako konstrukčních prvků usouzeno na spáchání správního deliktu. S ohledem na shora uvedené neshledal soud námitku uplynutí prekluzivní lhůty oprávněnou.
29. K druhému žalobnímu bodu soud předně poukazuje na výrok rozhodnutí ČIŽP, kterým byl žalobce shledán vinným ze správních deliktů, spočívajících v ohlášení nepravdivých údajů v HPNO, respektive v průběžné evidenci o odpadech a způsobu nakládání s odpady, kdy na místo kódu odpovídajícího odstraňování odpadu byl použit kód pro využití odpadu, a dále v nevybrání poplatku za uložení odpadu a neodvedení finančních prostředků na účet finanční rezervy. Výlučně za výše uvedené delikty byla žalobci uložena pokuta. Z výše uvedeného vyplývá, že žalobce nebyl shledán vinným ze správních deliktů, spočívajících v umístování odpadu na těleso skládky v její I. fázi, nýbrž za správní delikt spočívající v chybném vykazání odpadu v HPNO, respektive v průběžné evidenci o odpadech a že u tohoto odpadu nevybral poplatek 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 něž 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

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

vydání napadeného rozhodnutí. Tato argumentace tedy nemůže sama o sobě vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Z uvedeného důvodu se soud těmito tvrzeními nezabýval.

30. Ke sporné otázce, a to zda je použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky využitím odpadu, či nikoliv soud odkazuje na rozhodnutí 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)“.* 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

od jeho odstranění uložením“. Dle názoru soudu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, tedy vyplývá, že ukládání odpadu na skládku nelze považovat za využití odpadu dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech.

31. 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. Využití odpadů sice není upraveno v § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, na které poukazoval Nejvyšší správní soud, ale v § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Po obsahové stránce neměla novela zákona o odpadech na vymezení pojmu využití odpadu žádný vliv. Aplikací právního názoru 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, ačkoliv měl správně použít kód D1. S ohledem na shora uvedené soud přisvědčil závěru správních orgánů.
32. 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 I. fázi, či nikoliv. S ohledem na uvedené se soud nezabýval polemikou správních orgánů a žalobce o využitelnosti odpadu v I. 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.
33. Odkaz žalobce na integrované povolení [část D písm. b) odst. 2 a F odst. 3], respektive použití pojmu *„odpadů využívaných pro výstavbu konstrukčních prvků“* v integrovaném povolení (viz sdělení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 26. 1. 2016, č. j. 012599/2016/KUSK OŽP/VITK) neshledal soud pro projednávaný případ relevantním. Předně soud uvádí, že je tento pojem v integrovaném povolení použit jednak v rámci vymezení podmínek ochrany zdraví člověka, zvířat a životního prostředí a jednak v rámci vymezení podmínek pro hospodárné využití surovin a energie. Vždy je však uvedený pojem použit v souvislosti s budováním skládky, respektive jejího technického zabezpečení. Integrované povolení pak nikterak neupravuje, jakým způsobem mají být *„odpady využívané pro výstavbu konstrukčních prvků“* v HPNO a v průběžné evidenci odpadů vykazovány. Vzhledem k souvislostem, k jakým byl předmětný pojem využit, a zejména protože v integrovaném povolení není nikde uvedeno, že *„odpady využívané pro výstavbu konstrukčních prvků“*, mají být vykazovány v HPNO, respektive v průběžné evidenci o odpadech jako využívané podle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech, soud dospěl k závěru, že z integrovaného povolení nelze nikterak dovozovat, že by toto povolení závazně určovalo charakter *„odpadů využívaných pro výstavbu konstrukčních prvků“* a že by tak zakládalo dobrou víru žalobce nebo legitimní očekávání. Integrované povolení upravuje toliko závazné podmínky k provozu předmětné skládky, když blíže určilo, jaké odpady je možné na ni umísťovat a jak je možné s těmito odpady nakládat.
34. Odkaz žalobce na rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17, není pro projednávaný případ relevantní, neboť v projednávaném případě integrované povolení nemohlo dobrou víru žalobce nebo legitimní očekávání založit (viz výše).

35. Soud rovněž nepřisvědčil názoru žalobce, že ČIŽP v minulosti stejný postup reflektovala a neshledala žádný rozpor se zákonem či integrovaným povolením. K uvedené námitce soud předně poukazuje na skutečnost, že žalobce neuvedl a ani nedoložil, v jakém konkrétním případě žalovaný, případně ČIŽP postupu žalobce přisvědčil. 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 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.
36. Protože soud neshledal důvodným druhý žalobní bod, nemohl přisvědčit ani třetímu žalobnímu bodu, který spočíval na totožných tvrzeních. Jestliže odpady, které byly využity pro tvorbu konstrukčních prvků skládky, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny svým uložením na skládce, byl žalobce povinen v souladu s § 46 odst. 2 zákona o odpadech, respektive s § 50 odst. 3 zákona o odpadech vybrat poplatek za uložení odpadu na skládku, respektive odvést za tyto odpady finanční prostředky na účet finanční rezervy.
37. Přisvědčit nelze ani čtvrtému žalobnímu bodu, ve kterém žalobce rozporuje naplnění materiální stránky deliktu. K uvedené námitce soud předně poukazuje na prvostupňové rozhodnutí. V uvedeném rozhodnutí ČIŽP nesouhlasila s tvrzením žalobce, že se jedná o administrativní nedostatek postrádající materiální stránku a nevykazující společenskou nebezpečnost. Uvedla, že jestliže zákon ukládá subjektům určitou povinnost, přičemž zároveň nesplnění této povinnosti postihuje sankcemi, činí tak pro účely naplnění smyslu zákona, tj. z důvodu ochrany veřejného zájmu, jenž je zákonem sledován. Je žádoucí, aby zákon garantoval potřebu mít k dispozici přesné informace o nakládání s odpady v místě provozování zařízení k nakládání s odpady, a to jak pro účely regulace, tak i kontroly toku těchto odpadů. Dále ČIŽP poukázala na to, že správní delikty podle § 66 zákona o odpadech jsou ohrožovací a že žalobce byl významně zvýhodněn oproti jiným subjektům tím, že vykazováním nakládání s odpady kódem N1 nebyl nucen vybírat poplatky a vytvářet rekultivační rezervu. Do Státního fondu životního prostředí (dále jen „SFŽP“) tak bylo odvedeno méně finančních prostředků a tudíž méně finančních prostředků mohlo být navráceno zpět na ochranu nebo zlepšení životního prostředí. Uvedenou úvahu ČIŽP doplnil žalovaný, když konstatoval, že společenskou nebezpečnost uvedeného jednání lze spatřovat především v ohrožení řádného fungování systému evidence a hlášení nakládání s odpady, který zajišťuje sběr základních dat o toku odpadů a který představuje klíčový nástroj pro fungování systému odpadového hospodářství v ČR a EU. Za společensky nebezpečnou praxi označil žalovaný účelové evidování odpadů jako „využívání“ na konstrukční prvky namísto ukládání, což způsobuje neplnění řádné poplatkové povinnosti, jehož důsledkem je značná úspora finančních prostředků, respektive získání konkurenční výhody, deformace trhu, narušení či negace regulační funkce poplatků a v konečném důsledku menší odvody do SFŽP a do rozpočtů obce. Zároveň žalovaný

poukázal na skutečnost, že se žalobce coby profesionál v oboru odpadového hospodářství protiprávního jednání dopouštěl po delší dobu.

38. S uvedeným hodnocením společenské nebezpečnosti správními orgány se soud plně ztotožňuje. 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. Společenskou nebezpečnost je pak nutno spatřovat ve vztahu ke správnímu deliktu spočívajícímu v uvedení nesprávného kódu v HPNO, respektive v průběžné evidenci v ohrožení řádného fungování systému evidence a nakládání s odpady, kdy uvedením nesprávných údajů v HPNO dochází ke zkreslení tohoto systému. Ve vztahu ke správnímu deliktu spočívajícímu v nevybrání poplatků za uložení odpadů, respektive nevytvoření finanční rezervy pak je nutno společenskou nebezpečnost spatřovat v ohrožení získání dostatečného množství finančních prostředků ve SFŽP a rozpočtu obce, jež jsou účelově vázány na využití v oblasti životního prostředí, respektive dostatku finančních prostředků určených na rekultivaci předmětné skládky, k zajištění péče o tuto skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. V této souvislosti nelze odhlédnout ani od množství odpadu (27 502 t), kterého se předmětné delikty týkají, doby po kterou tak bylo žalobcem činěno (více jak 2 roky) a rovněž od skutečnosti, že žalobce se odpadovému hospodářství věnuje dlouhodobě.
39. Rovněž pátému žalobnímu bodu, ve kterém žalobce rozporoval výši uložené sankce, nelze přisvědčit. V prvostupňovém rozhodnutí ČIŽP v souladu s § 67 odst. 2 zákona o odpadech přihlédla k závažnosti ohrožení životního prostředí, když toto ohrožení hodnotila jako vysoké. K uvedenému závěru ČIŽP dospěla na základě zjištění, že ohlášení nepravdivých údajů v HPNO a průběžné evidenci je nutno považovat za ohrožení životního prostředí, neboť tyto doklady slouží k hodnocení vývoje produkce nakládání s odpady. Údaje o vzniku odpadů a dalším nakládání s odpady, včetně jejich využití nebo odstranění jsou pak důležitým ukazatelem, který se odráží v systému nakládání s odpady nejen v ČR, ale i v EU. Pro vytvoření fungujícího systému s dostatečnými zpracovatelskými kapacitami jsou jedním z důležitých vstupních údajů přesná data týkající se nakládání s odpady. V této souvislosti ČIŽP přihlédla k tomu, že došlo k významnému zkreslení údajů, když údaje byly navenek vykázané pod kódem N1. HPNO, respektive průběžná evidence se tak stala netransparentní. Jako přitěžující okolnost ČIŽP zohlednila, že se jednalo o dlouhodobé protiprávní jednání (více než dva roky), při kterém bylo nakládáno s odpady ve velkém množství (v roce 2014 se jednalo o 13 471,44 t odpadu, v roce 2016 o 11 268,04 t a v období od 1. 1. 2016 do 29. 2. 2016 se jednalo o 2 792,95 t). Žalobce přitom byl upozorněn na nezákonnost jednání v obdobném zařízení již v roce 2013 (viz rozhodnutí ze dne 30. 11. 2015, č. j. 1080/500/15 32827/ENV/15). Za významný důsledek chybného ohlašování odpadů pod kódem N1 a chybného vedení průběžné evidence považovala ČIŽP ovlivnění poplatku za ukládání odpadu a odvádění finančních prostředků na rekultivaci skládky. ČIŽP následně zohlednila i to, že žalobce je „oprávněná osoba“ dle zákona o odpadech, která by měla mít zvýšenou povědomost a znalost o povinnostech, které jí vyplývají z tohoto zákona při nakládání s odpady. Žalobce ani přes upozornění v rozhodnutích žalovaného týkajících se obdobného zařízení, že nemá pokračovat v protiprávním jednání, nereagoval a vykazování sporného způsobu nakládání s odpady na předmětné skládce nezměnil. Poznamenal, že žalobce měl v základní složce poplatku za uložení odpadu vybrat za předmětné období 13 000 000 Kč. Následně ČIŽP uvážila, že žalobce od 1. 1.

2014 do 31. 12. 2015 vykázal zisk z běžného období ve výši 269 019 000 Kč. Se závěry ČIŽP se žalovaný ztotožnil

40. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že nelze přisvědčit tvrzení žalobce, podle kterého mu byla pokuta uložena v maximální míře 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 odpadů, povaha žalobce jako oprávněné osoby, předchozí upozornění žalobce, výše nevybraného poplatku). Všechny tyto skutečnosti a nejen „zisk z běžného období“ se v projednávaném případě podílely na výši uložené sankce.
41. Soud neshledal žádný důvod, pro který by nemohlo být přihlédnuto k rozhodnutí žalovaného týkajícímu se obdobného zařízení žalobce. 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 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 ze strany ČIŽP.
42. Odkazy žalobce na výši pokuty uloženou ČIŽP v žalobcem zmiňovaných rozhodnutích nepovažuje soud za relevantní, neboť s výjimkou rozhodnutí týkajícího se společnosti ISSO – Inženýrské stavby Sokolov, s.r.o., nebyla ČIŽP uložena sankce za shodné správní delikty jako v projednávaném případě. V případě rozhodnutí týkající se společnosti ISSO – Inženýrské stavby Sokolov, s.r.o., pak k uložení sankce došlo za odlišné situace (sankce byla uložena za podstatně menší množství odpadů, za jediné období roku 2016 a tato společnost nebyla na protiprávní jednání upozorněna). Na uvedeném nic nemění skutečnost, že v žalobcem uváděném případě byla pokuta uložena i za jiný správní delikt.
43. K námitkám žalobce uvedeným v replice ze dne 7. 6. 2021 a během ústního jednání, jejichž podstata spočívá v tvrzení, podle kterého právní závěry žalovaného vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu ohledně způsobu nakládání s odpady na skládce Mšeno, soud uvádí, že tyto námitky byly uplatněny po lhůtě stanovené v § 72 odst. 1 s. ř. s., a proto se jimi nemohl blíže zabývat. Soudní řízení správní je ovládáno zásadou koncentrační (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) a zásadou dispoziční (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Smyslem těchto zásad je v zákonné lhůtě pro podání žaloby postavit najisto rozsah důvodů obsažených v žalobních bodech, na základě kterých bude soud rozhodnutí správního orgánu přezkoumávat. Žalobci bylo napadené rozhodnutí doručeno dne 4. 1. 2018, poslední den lhůta k podání žaloby, případně k jejímu rozšíření tak bylo dne 5. 3. 2018. Žalobce námitky z repliky ze dne 7. 6. 2021 vznesl vůči soudu dne 8. 6. 2021, tj. s odstupem více jak tří let od uplynutí lhůty k rozšíření žaloby.
44. Pro úplnost soud uvádí, že v podané žalobě, stejně jako v průběhu odvolacího řízení, žalobce zjištěný skutkový stav byť náznakem nikterak nerozporoval. Žalobcova argumentace se omezovala na otázku, zda nakládání s odpady užitými na tzv. konstrukční prvky naplňuje legální definici využití odpadu, jak tvrdí žalobce, nebo odstranění odpadu,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

jak tvrdí správní orgány. Žalobce tak v podané žalobě rozporoval toliko právní hodnocení správních orgánů. K uplatnění námitky spočívající v nedostatečném skutkovém zjištění ze strany žalobce však nedošlo, a to přestože žalobci v jejím vznesení nic nebránilo.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
46. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady v řízení nevznikly.

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 nejblíže 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 dne 14. června 2021

Milan Tauber v.r.
předseda senátu