



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

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

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. prosince 2019, č. j.: MZP/2019/500/2281,
sp. zn.: ZN/MZP/2019/500/284

takto:

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

Odůvodnění

[1] Žalobce napadl shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno prvostupňové správní rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále také jen „*inspekce nebo ČIŽP*“) ze dne 29. 7. 2019, čj. ČIŽP/41/2019/9621. Ve správním řízení bylo žalobci podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o odpadech*“), uloženo žalobci odvést na vázaný účet peněžní prostředky finanční rezervy, který byl žalobce povinen vytvořit za období od 1. 1. 2014 do 29. 2. 2016 za odpady uložené do zařízení „Řízená

skládku Mšeno“ v celkovém množství 27 502,43 tun, a za období od 1. 1. 2015 do 30. 4. 2016 za odpady uložené do zařízení „Skládka odpadu S-003 a kompostárna Hořovice – Hrádek“ v celkovém množství 13 304,29 tun (obě v rozhodnutí specifikované skládky dále obecně také jen jako „*skládka nebo skládky*“, pokud rozlišení obou skládek není nutné pro posouzení věci).

[2] Žalobce napadl rozhodnutí v celém rozsahu a domáhal se jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě uplatnil tyto žalobní body, jimiž je soud při přezkumu vázán. Namítl, že v daném případě se jedná o využívání konstrukčních prvků skládek ve smyslu schváleného provozního řádu pod kódem způsobu nakládání N1 – Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce, nikoliv o jejich odstraňování. Poukazuje na ust. § 4 odst. 1 písm. v) zákona o odpadech, a uvádí, že činnost, kterou s odpady využívá pro konstrukční prvky skládek, tak nelze považovat za odstraňování odpadů, ale za využívání odpadů podle ust. § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech; výsledkem je úspora primárních materiálů, které není na konstrukční prvky skládek třeba nakupovat a na skládky dovážet. Odmítá závěr, že se dopouštěl odstraňováním odpadu, neboť odpady byly využity do konstrukčních prvků skládek a jsou jejich nedílnou součástí. Poukazuje na definici první fáze provozu skládky podle ust. § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, kdy výslovně nestanovuje, že odstraňování odpadů je jediný způsob nakládání s odpady. Využití příhodných odpadů jako konstrukčních prvků skládek odpovídá plnění povinností vyplývajících z hierarchizace nakládání s odpady podle ust. § 9a zákona o odpadech, kdy takto využití odpady plní užitečnou úlohu v tělese skládky namísto jiných materiálů a výrobků, to rovněž odpovídá ust. § 10 odst. 1 zákona o odpadech. Uvádí, že v dobré víře využíval odpady na konstrukční prvky skládek už v první fázi provozu skládek podle ust. § 4 odst. 1 písm. j) a r) zákona o odpadech, neboť je to nezbytné, když konstrukční prvky drží těleso skládky a zabraňují úletům či zápachu odpadu. Takový postup podle jeho názoru vylučuje aplikaci ust. § 56 odst. 4 zákona o odpadech, kdy se rezerva vytváří za tunu uloženého odpadu.

[3] V dalším žalobním bodu uvedl, že skládky provozuje v souladu s integrovanými povoleními. Poukazuje na ust. § 3 písm. g) zákona č. 76/2000 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákon o integrované prevenci*“), a bod 5.4 Přílohy č. 1 k tomuto zákonu, kdy žalobce získal integrovaná povolení v souladu se zákonem. Dále poukazuje na ust. § 16 zákona o integrované prevenci, z něhož rovněž plyne oprávnění provozovat skládku v souladu s integrovaným povolením, uvádí, že konstrukční prvky skládky Hořovice byly provozovány v souladu s integrovaným povolením (poukazuje na str. 14 bod 2.2.8. Provozního řádu skládky Hořovice, kde jsou uvedeny důvody pro používání odpadů pro výstavbu konstrukčních prvků skládky – zabezpečení stability svahů tělesa a tvorba tvaru tělesa, příprava a údržba obslužných komunikací, budování konstrukčních prvků, hrubé terénní úpravy a terasy, části technické rekultivace). Dále tento řád stanoví kvalitu odpadů odkazem na přílohu č. 3 a definuje konstrukční prvek tzv. obvodových hrázek, na str. 23 pojednává o budoucím využití vyřazených pneumatik, které jsou přijímány pro technické zabezpečení skládky a budou následně využity jako konstrukční prvek. Obdobné podmínky stanoví Provozní řád skládky Mšeno. Z těchto ustanovení provozních řádů skládek dovozuje oprávnění využít odpady jako technické zabezpečení skládky i pro výstavbu konstrukčních prvků, když tyto provozní řády upřesňují, za jakých podmínek toto oprávnění vzniká (např. jaké

odpady lze využít, kde je uložit). Dále uvádí, že podle integrovaného povolení skládky Mšeno (jeho bodu 1.5, písm. D a F) je povinen za konkrétně specifikovaným účelem, kterým je zabránění nekontrolovanému úniku plynu do ovzduší, využít materiál k technickému zabezpečení skládky Mšeno nebo odpad využívaný pro výstavbu konstrukčních prvků, dále musí činit opatření k hospodárnému využívání energie. Poukazuje na bod C.2.8. Zprávy integrovaného povolení Hořovice, a dále bod C.2.3. a C.2.13. Namítá, že považuje za nepřijatelné, aby jeden orgán státní správy vydal právně závazný právní akt (integrované povolení a provozní řád), ve kterém povolí žalobci praxi využití konstrukčních prvků skládky, a za několik let bez změny právního prostředí jiný orgán státní správy takovou činnost označí za protiprávní. Dále namítl, že zásadu dobré víry do nedávné minulosti ještě respektoval žalovaný, odkazuje přitom na jeho rozhodnutí ze dne 14. března 2017, čj. 4933/ENV/17, kterým zamítl odvolání města Jindřichův Hradec na uložení povinnosti platit poplatky za uložení výrobku REKOSOL za rok 2013 a 2014. Žalobce označuje postup inspekce a žalovaného v této věci za postih, což považuje za rozporné s ust. § 2 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*správní řád*“), a odkazuje na rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2004, sp. zn. 20 Cdo 1280/2003, Nejvyššího správního soudu ze dne 12. března 2013, čj. 7 As 100/2010-65, Ústavního soudu v nález ze dne 4. září 2018, sp. zn. I. ÚS 17/16.

[4] V posledním žalobním bodě namítá svou autonomii vůle v mezích zákona, neboť je soukromoprávním subjektem, platí pro něj zásada vyjádřená v článku 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, v této souvislosti poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 19. října 1995, sp. zn. I. ÚS 145/94, ze dne 13. dubna 2004, sp. zn. I. ÚS 43/04.

[5] Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval ji zamítnout jako nedůvodnou, přičemž ve vyjádření uváděl obdobné důvody jako v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ust. § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech jednoznačně stanoví, že v první fázi provozu skládky může docházet pouze k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň povrchu terénu, nikde žalovaný netvrdil, že použití přijatých odpadů je zakázáno, ale že se v první fázi jedná o odstraňování odpadu.

[6] V odůvodnění napadeného rozhodnutí je mj. uvedeno, že inspekce provedla na obou skládkách kontrolu, po níž zahájila mj. řízení o uložení povinnosti odvedení finančních prostředků na vázaný účet. Žalovaný dospěl k závěru, že účelem činnosti první fáze skládky je podle ust. § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech provozování zařízení k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu, odpady pro konstrukční prvky skládky jsou ukládány na nebo pod úroveň terénu, podle popisu v provozních řádech se jedná o umístování odpadů v tělese skládky, rozdíl od běžného skladování je jen v tom, že jsou umístovány tak, aby byly současně zužitkovány jejich vhodné fyzikální a chemické vlastnosti, tedy jako hrázky mezi jinými odpady, v dané fázi skládky je nutné považovat tuto činnost jako odstraňování odpadu. Nebylo by tomu tak, pokud by účel spadal výhradně pod § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech (pokud by šlo o výhradní činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály standardně používané ke konkrétnímu účelu). Je zmíněno ust. § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., kdy odpady je nutné, aby odpady byly ukládány racionálně podle svých vlastností, což mj. znamená jejich nasazení způsobem, který žalobce označuje

jako „konstrukční prvky“. Ust. § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech hovoří o situaci, kdy primárně používané materiály (nikoliv odpady) jsou vhodně nahrazeny odpadem, jde však o opačnou situaci, kdy podle ust. § 3 odst. 5 vyhlášky jsou „konstrukční prvky“ běžným technicky vítaným přednostním nasazením odpadů v rámci jejich odstraňování, nikoliv bonusem, který by nahrazoval standardně nasazovaný materiál, který není odpadem. Vyčlenění jakýchsi konstrukčních prvků není z hlediska zákona nezbytné, bylo je ovšem jako svými slovy popsané organizační schéma v provozním řádu schválit, šlo pouze o specifický popis režimu ukládání – odstraňování odpadu na skládce, nikoliv o položku využívání odpadů. Zákododárce umožnil v ust. § 45 odst. 3 zákona o odpadech stanovené množství takto ukládaných odpadů označovat jako „technické zabezpečení skládky“ a osvobodil je od poplatků. To však nic nemění na skutečnosti, že z hlediska zákona o odpadech jde v obou případech jen o odstraňování odpadu ukládáním. Krajský úřad v odůvodnění rozhodnutí v případě obou skládek vysvětlil, že odpady byly aplikovány jako tzv. konstrukční prvky, argumentoval zásadním ustanovením zákona o odpadech, které právně zařazuje ukládání odpadů na první fázi skládky a připojil ustanovení zákona, podle kterého se vytváří finanční rezerva, čímž uzavřel logický řetězec odůvodnění. V odůvodnění pak jsou zmíněny některé rozsudky Městského soudu v Praze, který se týkal nasazení rekultivačního produktu z odpadu REKOSOL (ze dne 27. září 2018, čj. 11 A 1/2016-81, ze dne 25. března 2019, čj. 11 A 2/2016-53, ze dne 25. září 2019, čj. 11 A 20/2017-63, a ze dne 8. ledna 2019, čj. 11 A 153/2016-87). Tyto rozsudky posuzují tzv. legální licenci a údajného povolení využití odpadu na skládkách provozním řádem. I kdyby zákon a integrované povolení nějakou činnost povolovaly, není tím dáno, že je tato provozována, pokud k ní pohledem zákona skutečně dojde. V daném případě k využití odpadů nedošlo. Ohledně skládky Hořovice je v provozním řádu uvedeno v kapitole 7 ostatní způsoby nakládání s odpady citovány jen pro účely evidence, žalobce jako profesionál nemohl být touto zavádějící formulací uveden v omyl, obdobné je uvedeno ke zkratce F integrovaného povolení skládky Mšeno. Na praktické úrovni dochází k uplatnění zákonného požadavku ust. § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., teprve při nedostatku použitelných odpadů je zakoupen materiál z jiných zdrojů, nahrazován je tedy nedostatkový odpad, nikoliv naopak, o šetření takovým materiálem se postará spíše vyšší cena, než podmínka v integrovaném povolení. Vysloveně nevhodná formulace „využívaným“ je neobratným užitím slova v jeho frekventovaném obecném smyslu, podmínka rozhodnutí nemůže měnit ustanovení zákona, které v první fázi skládky takovéto činnosti jednoznačně pokládá za odstraňování odpadu. Obdobně to platí i pro podmínku D integrovaného povolení skládky Mšeno. Nejde o výslovné povolení „využití odpadů“, pouze o neobratné formulace, kdy je slovo využití užito v jeho obecném smyslu. Dále je v odůvodnění uvedeno, že žalobci nebylo povoleno odstraňované odpady využívat a trvala jeho povinnost odvádět prostředky na vázaný účet. Odmítnuta je argumentace z odvolání týkající se sankcionování, neboť v daném případě nešlo o rozhodnutí o přestupku.

[7] V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je mj. uvedena tabulka, kde jsou rozpočítány částky za jednotlivé odpady uložené pod kódem N1, u skládky Mšeno za roky 2014 a 2015 v celkovém množství, za rok 2016 rozděleno mj. na zeminu a kamení, lehké frakce a prach, jiné odpady, u skládky Hořovice v celkovém množství za rok 2015, a za rok 2016 rozděleno jako beton, cihly, tašky a keramické výrobky, směsi nebo oddělené frakce,

zemina a kamení, stavební materiály na bázi sádry, směsné stavební a demoliční odpady, jiný popel a struska.

[8] Ve správním spisu jsou dále založeny podklady, z nichž citují jak žalobce, tak žalovaný (provozní řád skládek 1. fáze Mšeno a Hořovice).

[9] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

[10] Při posouzení důvodnosti podané žaloby zdejší soud při výkladu sporných ustanovení poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, čj. 7 As 54/2019 - 88, č. 4098/2021 Sb. NSS, www.nssoud.cz, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. listopadu 2020, čj. 9 As 158/2019-82, které jsou účastníkům známy, neboť jsou titíž jako v tomto soudním řízení. V prvním odkazovaném rozsudku se sice jednalo o právně poněkud odlišnou situaci, když bylo přezkoumáváno rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt, v jeho rámci však byla hodnocena příslušná povinnost vytvoření rezervy, tuto argumentaci pak ještě prohloubil druhý odkazovaný rozsudek, který hodnotil právně tutéž situaci, jako v tomto souzeném případě. Rovněž skutkové okolnosti jsou téměř shodné s výjimkou stanovenou dále.

[11] V odkazovaném rozsudku Nejvyšší správní soud výkladově vysvětlil ty žalobní body, které žalobce vznášel v této žalobě, a nepřisvědčil jim. To se týká výkladu ust. § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, kdy aby bylo možné v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky hovořit o jeho využití, musel by odpad být právě za tímto účelem na skládku umisťován, k čemuž nedochází, a primárním cílem umístění odpadu je jeho uložení, nikoliv využití, odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo jeho použití na konstrukční prvky skládky (srov. odst. 40 obou zmiňovaných rozsudků). Pouze to, že materiál disponuje vhodnými vlastnostmi pro zajištění požadavků vyplývajících z vyhlášky č. 294/2005 Sb., nezískává tím status využitého odpadu, tato jeho doplňková role nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením.

[12] V odst. 41 odkazovaného rozsudku 9 As 158/2019 pak přímo Nejvyšší správní soud dodává, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu citovaného ustanovení je vyloučena vždy, a to z právních důvodů uvedených výše.

[13] V další části odkazovaného rozsudku (odstavce 44 a násl. rozsudku 9 As 158/2019) pak Nejvyšší správní soud hodnotí povinnost vytvoření finanční rezervy za uložení Rekosolu, když tento materiál byl v řízení přímo zjištěn a hodnocen (srov. odst. 45 odůvodnění rozsudku). Tak tomu v tomto soudním řízení není, když nikde v průběhu správního řízení, ani v odůvodnění správních rozhodnutí, ani v podané žalobě, tento materiál zmíněn není (žalobce jej zmiňuje pouze v souvislosti s jiným správním řízením, na které poukazuje při argumentaci o rozporné rozhodovací praxi veřejné správy - rozhodnutí

ze dne 14. března 2017, čj. 4933/ENV/17). Z rekapitulační části odůvodnění tohoto rozsudku je patrné, že se podle odůvodnění prvostupňových správních rozhodnutí jednalo o odpad kategorie N1, u skládky Mšeno za roky 2014 a 2015 v celkovém množství, za rok 2016 rozděleno mj. na zeminu a kamení, lehké frakce a prach, jiné odpady, u skládky Hořovice v celkovém množství za rok 2015, a za rok 2016 rozděleno jako beton, cihly, tašky a keramické výrobky, směsi nebo oddělené frakce, zemina a kamení, stavební materiály na bázi sádky, směsné stavební a demoliční odpady, jiný popel a struska. Jednalo se tak o materiál, který nemůže být srovnáván s Rekosem, ale materiál běžně použitelný pro konstrukční prvky skládek. Další části odůvodnění odkazovaného rozsudku tak podle názoru městského soudu na tuto souzenou věc nelze aplikovat a soud z nich nevychází.

[14] Ačkoliv napadené rozhodnutí charakter takového materiálu ve smyslu toho, o jaký materiál se mělo jednat, přímo nehodnotí, neboť vychází z předpokladu, že v první fázi skládky je každý materiál odpadem, což je názor, který podle shora zmíněné judikatury Nejvyššího správního soudu není namístě, je podle názoru soudu patrné, že jde o takový materiál, který posuzoval Nejvyšší správní soud jako odpad pro tvorbu konstrukčních prvků. Je pravda, že tento závěr je možné učinit pouze u roků 2016, předchozí roky přímo takto rozděleny na materiál v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nejsou, nicméně za situace, kdy byl tento materiál vykazován jako konstrukční prvek skládky má soud za to, že se pojmově nemohlo jednat o produkt obdobný vlastnostmi Rekosem. Tak byl celý spor po celou dobu i vymezen a to bylo posuzováno, žalobní body pak tuto část posouzení ve správním řízení nijak nenapadají.

[15] S ohledem na právní závěr uvedený shora, kdy právní důvody vylučují použití odpadu, tak nemohou být důvodné ani další žalobní body, které stojí na závěru, že tomu tak být může (žalobní bod týkající se autonomie vůle v mezích zákona a poukaz na podmínky uvedené v provozních řádech skládek a integrovaném povolení). Pokud byla nějaká činnost právem nepovolená, nemohla vzniknout žalobci žádná dobrá víra týkající se této činnosti. Rovněž uvedení určité činnosti v provozních řádech skládek a integrovaných povoleních nemohou povahu příslušného materiálu a jeho právní určení změnit, z čehož výslovně vychází odkazované rozsudky Nejvyššího správního soudu.

[16] Soud tak v souladu s právním názorem uvedeným shora dospěl k závěru, že odpady použité na tvorbu konstrukčních prvků skládky podléhaly povinnosti tvorby finanční rezervy (srov. odst. 43 odkazovaného rozsudku 9 As 158/2019-86), když žalobce spor o charakter materiálu po dobu správního i soudního řízení nijak nevznísl.

[17] Pro úplnost k části žalobního bodu, týkajícího se námitky vztažené k možnosti sankce (penalizace) za posuzované jednání soud pouze uvádí, že v tomto správním řízení zjevně nešlo o správní trestání, ale o rozhodnutí povinnosti tvorby finanční rezervy. Nelze tak pojmově uvažovat o tom, že by se mělo jednat o trest a namítaná argumentace žalobce tak nemůže být aplikována. Soud rovněž neprovedl srovnání žalobcem namítané rozhodnutí týkající se odvolání města Jindřichův Hradec, neboť to se již podle žalobních tvrzení zjevně týkalo situace, kdy byl využit materiál Rekosem, což v tomto případě nevyšlo najevo.

[18] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

[19] Ve věci soud rozhodl rozsudkem bez nařízení jednání, neboť účastníci proti takovému postupu neměli ve stanovené lhůtě námitek a jednání k projednání žaloby nebylo nutné, když soud neprováděl další dokazování (ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.).

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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 4. listopadu 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu