



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství, IČO: 493 56 089**  
sídlem Pražská 1321/38a, 102 00 Praha 10  
zastoupena advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M.  
sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**  
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2019/500/830 z 10. 7. 2019

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

1. Česká inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorát Praha (dále jen „ČIŽP“) po provedení kontroly u žalobkyně vydala 10. 7. 2019 rozhodnutí č. j. ČIŽP/41/2019/1266,

jímž shledala žalobkyni vinou ze spáchání celkem čtyř přestupků podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o odpadech**“):

- a) Podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, jež se jako provozovatelka zařízení „Centrum komplexního nakládání s odpady Čáslav“ (dále „**skládky Čáslav**“) dopustila tím, že v rozporu s § 39 odst. 2 zákona v hlášení o produkci a nakládání s odpady (dále jen „**HPNO**“ nebo „**hlášení**“) za rok 2016 u celkem 252 812,36 tun odpadů použila kód způsobu nakládání N1 („*Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce*“), ačkoli odpady uložené do tělesa skládky (jako tak zvané konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny, a ačkoli správný kód způsobu nakládání byl D1 („*Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terén u (skládování)*“).
  - b) Téhož přestupku a v témže zařízení jako v předchozím bodě, avšak za rok 2017 a ve vztahu k celkem 293 319,16 tunám odpadů.
  - c) Téhož přestupku jako v předchozím bodě, avšak v zařízení určeném k nakládání s odpady „1. FÁZE SKLÁDKY S-NO Benátky nad Jizerou“ (dále „**skládky Benátky**“), za období roku 2016 a ve vztahu k celkem 96 603,88 tunám odpadů.
  - d) Téhož přestupku a v témže zařízení jako v předchozím bodě, avšak za rok 2017 a ve vztahu k celkem 108 689,65 tunám odpadů.
2. Za tyto přestupky uložila ČIŽP žalobkyni podle ustanovení vztahujícího se na nejzávažnější přestupek, jímž je ten uvedený pod písmenem b), a ve spojení s § 67 zákona o odpadech, pokutu 2 000 000 Kč.

## II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí potvrdil názor ČIŽP, že odpady použité pro konstrukční prvky skládky měly být v hlášení vykazovány pod kódem D1 jako odpady odstraněné, a nikoli pod kódem N1 jako odpady využité. Žalovaný nezpochybnil, že na základě integrovaného povolení a provozního řádu první fáze provozu obou skládek mohla žalobkyně daný odpad tímto způsobem používat. Avšak z těchto dokumentů i ze zákona o odpadech vyplývá, že v první fázi provozu skládky lze odpady pouze odstraňovat, a nikoli využívat, a proto musely být také odpady použité pro konstrukční prvky skládky ohlášeny jako odstraněné pod kódem D1. Tento závěr ostatně přímo vyplývá z některých ustanovení integrovaného povolení a provozního řádu. Naopak z nich nevyplývá, a ani vyplývat nemůže, že by význam slova „využití“ odpadů pro konstrukční prvky skládky byl totožný s významem slova „využití“ podle zákona o odpadech. V daném případě a kontextu jde totiž zjevně o význam slova „použití“. Užití slova běžně používaného v obecné češtině pro používání věcí k nějakému účelu žalobkyně nepřipadně interpretuje jako legálně zákonem o odpadech definovaným pojmem „využití odpadu“.
4. Podle názoru žalovaného tak nemůže obstát žalobkynino tvrzení, že jednala v dobré víře ve správnost svého postupu. To platí tím spíše, že již v roce 2015 nabylo právní moci rozhodnutí žalovaného č. j. 1080/500/15 32827/ENV/15, které žalobkyni upozornilo na nezákonnost tohoto postupu v různých jejích zařízeních, což vyvrací žalobkyninu hypotézu, že postupovala v souladu se zákonem o odpadech. Již před vydáním napadeného rozhodnutí pak byla žalobkyni opakovaně uložena pokuta za toto jednání přímo ve skládkách Čáslav a Benátky. Žalovaný také odmítl žalobkynin názor, že ČIŽP v dřívějších letech zastávala na popsany způsob ohlašování odpadů rozdílný názor, přesto odkázal na

rozsudek NSS č. j. 1 As 46/2012-8 z 15. 8. 2012, podle nějž se účastník řízení 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 dodržel svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem.

5. Žalovaný nepřisvědčil ani odvolací námitce, že odpovědnost za porušení ohlašovací povinnosti za rok 2016 již zanikla z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty, která podle zákona o odpadech ve znění účinném do 30. 7. 2017 činila jeden rok od okamžiku, kdy se příslušný správní orgán dozví o porušení povinnosti. Tento okamžik nelze podle názoru žalovaného ztotožňovat s okamžikem, kdy žalobkyně vložila údaje do příslušného informačního systému, jímž je integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí, provozovaný podle zákona č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, (dále jen „systém ISPOP“). Takový předpoklad by konstituoval okamžitou fikci srozumění orgánů státní správy s veškerými vloženými údaji, čímž by fakticky počala běžet prekluzivní lhůta pro případný sankční postih ve vztahu ke všem vkladatelům těchto údajů. Žalovaný zdůraznil, že údaje nejsou zasílány přímo ČIŽP, která ani není místně příslušným orgánem, kterému by se dané skutečnosti ohlašovaly nebo který by měl přijatá data jakkoli vyhodnocovat a analyzovat. ČIŽP má za účelem plnění svěřených úkolů do systému ISPOP pouze přístup, a údaje z tohoto systému jsou pouze jedním ze zdrojů, ze kterých lze čerpat při objasňování skutkového stavu, přičemž po ČIŽP zjevně nelze požadovat plošnou kontrolu dat s cílem odhalit veškeré možné nesprávnosti.
6. Nakonec žalovaný neshledal důvodné ani odvolací námitky proti výši uložené pokuty a proti údajné absenci materiálního znaku přestupku. Naopak konstatoval, že významným důsledkem nesprávného ohlašování odpadů pod kódem N1 a chybného vedení evidence je ovlivnění poplatků za ukládání odpadů stanovené zákonem a odvádění finančních prostředků na rekultivační rezervu, tedy neuplatnění a nefunkčnost ekonomických nástrojů daných zákonem o odpadech. Žalovaný též přisvědčil ČIŽP v tom, že pro žalobkyni je přitěžující okolností její dlouhotrvající neochota přehodnotit a změnit svůj „zaběhlý“ postoj a postup ohledně vykazování odpadů. Uloženou pokutu žalovaný shledal přiměřenou.

### III. Argumentace účastníků řízení

7. Žalobkyně v žalobě namítla, že napadené rozhodnutí stojí na nesprávném výkladu problematiky využívání odpadů nebo tak zvaných konstrukčních prvků na skládce odpadů v první fázi jejího provozu. Legislativní rámec totiž nikterak nezakazuje využití odpadů jako konstrukčních prvků, a to ani v první fázi provozu skládky, jak dovozuje žalovaný. V duchu zásady, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, byl proto popsán postup možný. Takový výklad ostatně odpovídá i zákonem stanovené povinnosti dodržovat hierarchizaci nakládání s odpady, která preferuje ekologičtější způsoby nakládání s odpady (jejich využití) před těmi méně ekologickými (na příklad odstraňováním odpadů jejich uložením na skládku).
8. Žalobkynin postup byl přitom v souladu s integrovaným povolením a provozním řádem první fáze provozu obou skládek, které upravují (tedy povolují) využití odpadů na

konstrukční prvky skládky; zároveň se jedná o rozhodnutí příslušného krajského úřadu obsahující souhlas s provozováním tohoto zařízení. Aby bylo u materiálů určených k výstavbě konstrukčních prvků skládky zřejmé, že skutečně nejde o odstraňované odpady, uvádí provozní řád, že nejsou součástí technologického zabezpečení skládky, které patří ze zákona mezi odpady odstraňované. Polemika správních orgánů s texty integrovaných povolení a provozních řádů je povrchní a v podstatě stojí na tom, že pojem „využívat“ v nich obsažený nemá stejný význam jako stejný pojem v zákoně o odpadech, a uvedení kódu N1 přímo v provozním řádu jako kódu, který může provozovatel použít k evidenci příslušného nakládání s odpady, vlastně nic neznamená, neboť se evidentně vztahuje k činnostem ve druhé fázi provozu skládky. Provozovatelé zařízení musejí mít možnost spolehnout se na to, že vydané integrované povolení obsahuje platné podmínky provozu zařízení, a pokud umožňuje využívání odpadů na konstrukční prvky již v první fázi, nelze tuto činnost v jiném řízení označovat za nedovolenou nebo dokonce za přestupek. Žalovaný vůbec nepřipouští, že by provozní řád tuto kategorii odpadů vyčleňoval z ostatních odpadů a odlišoval od technického zabezpečení skládky proto, že jde o odpady nikoli ukládané, ale využívané. Žalobkyně zdůraznila, že pokud je určité ustanovení integrovaného povolení podle názoru kontrolního orgánu nezákonné, měl by iniciovat jeho změnu a nikoli to klást k tíži žalobkyni, pro niž je integrované povolení směrodatné.

9. K provozu skládky Benátky žalobkyně navíc citovala část provozního řádu, která výslovně uvádí, že v průběhu tvarování tělesa je možné obvodové hrázky dotvarovat dalšími vhodnými materiály nebo odpady (tzv. technická rekultivace), a že s těmito odpady je nakládáno pod kódem N1 nebo N11. Správní orgány v této souvislosti odkazují na technickou rekultivaci, která je až součástí druhé fáze provozu skládky (po jejím vybudování), ale z textace i celkového kontextu dané pasáže je zřejmé, že jde o odlišné technické rekultivace; ostatně provozní řád je určen právě pro první fázi provozu skládky. Tento argument však žalovaný zcela přehlédl a z jeho rozhodnutí nelze zjistit, proč nemohla žalobkyně podle tohoto výslovného a jednoznačného ustanovení postupovat..
10. Žalobkyně také podotkla, že před prvním uložením pokuty za tento domnělý delikt ČIŽP žalobkynin postup nezpochybňovala (ve vztahu ke skládce Benátky odkázala na kontrolní protokol č. j. ČIŽP/41/OOH/1116813.003/11/PMT z 29. 11. 2012, ve vztahu ke skládce Čáslav na kontrolní protokol č. j. ČIŽP/41/IPP/1215117.002/12/PMM), a žalobkyninu dobrou víru nemohlo narušit ani rozhodnutí žalovaného z 5. 9. 2017, jelikož žalovaný v jiném rozhodnutí ze 14. 3. 2017 tuto dobrou víru naopak potvrdil. Několikaletý postup správních orgánů vydávajících integrovaná povolení a provádějících kontrolu tak vytvořil u žalobkyně legitimní očekávání, že vykazování daných odpadů pod kódem N1 odpovídá zákonu. V již citovaném rozhodnutí ze 14. 3. 2017 žalovaný chránil žalobkyninu dobrou víru v možnost použití výrobku Rekosol v první fázi provozu skládky zařízení „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“, upravenou integrovaným povolením, právě na základě principů, jichž se žalobkyně dovolává v nynější věci. Podle žalobkynina **názoru** není možné na jedné straně říci, že integrované povolení založilo její dobrou víru, že za Rekosol využitý v první fázi provozu skládky není povinna hradit poplatky, ale na druhé straně jí dát za obdobnou věc (odpad využitý v první fázi provozu skládky) pokutu.
11. Žalobkyně se dále ohradila proti výši pokuty. Z napadeného rozhodnutí podle ní vyplývá, že materiální stránku přestupku spojuje žalovaný s neodvedením poplatků (resp. nevytvořením rekultivační rezervy) za dotčený odpad, avšak pokuta byla formálně uložena za nesprávný údaj v evidenci. Žalobkyně přitom nic nezastírala a úplné hlášení zaslala

v zákonné lhůtě na určené místo. Je tedy otázka, zda byla skutková podstata tohoto formálního přestupku vůbec naplněna. Kromě toho skutky tohoto druhu nejsou společensky nebezpečné, jelikož zákon o odpadech chrání životní prostředí při nakládání s odpady, to však nemůže být poškozeno ani ohroženo nesprávnou evidencí odpadu. Jako přítěžující okolnost vyhodnotily správní orgány žalobkyninu údajnou dlouhotrvající neochotu změnit svůj zaběhlý postup. Žalobkyně však považuje jejich názor za nezákonný a brání se mu všemi dostupnými prostředky, včetně správních žalob a mimořádných opravných prostředků. Za nepřípustné označila žalobkyně to, že při stanovení výše pokuty byla vzata v potaz její ekonomická situace, a poukázala na přibližně 10 pokut uložených jiným subjektům, z nichž dovozuje nepřiměřenost nyní přezkoumávané pokuty; v několika případech (u Autodopravy Matějka, s.r.o., nebo Purum s.r.o.) se podle jejího názoru jednalo o ještě závažnější porušení zákona (zahrnující také recidivu), ale uložená pokuta byla nižší. Uložená pokuta je tak zjevně nepřiměřená, správní orgány při jejím ukládání vykročily z mezí správního uvážení její výši ani řádně nevysvětlily.

12. Nakonec žalobkyně namítla, že přestupky vztahující se k období roku 2016 byly prekludovány, neboť řízení o nich byla zahájena až po uplynutí jednoho roku od chvíle, kdy se o jejich údajném spáchání ČIŽP dozvěděla. Za okamžik rozhodný pro počátek této lhůty nelze považovat až provedení kontroly, nýbrž už okamžik, kdy žalobkyně vložila poslední z potřebných dokumentů obsahujících rozhodné informace za rok 2016 do systému ISPOP. Tato okolnost by pak nutně musela být zohledněna ve výši uložené pokuty, která by tak byla nanejvýš poloviční.
13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. K jednotlivým žalobním bodům odkázal na příslušné pasáže svého rozhodnutí, zopakoval některé ze svého pohledu stěžejní argumenty a doplnil, že všechny žalobní námitky už byly vypořádány v rozsudcích městského soudu sp. zn. 11A 1/2016, 11A 2/2016, 11A 153/2016 a 11A 20/2017.
14. Při jednání 16. 12. 2021 účastníci zopakovali argumenty uvedené v dosavadních procesních podáních a setrvali na svých návrzích. Soud při něm provedl jako důkaz rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 94096/2006/KUSK, OŽP/Šf o vydání integrovaného povolení pro skládku Čáslav; rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 129512/ 12370/2004/OŽP o vydání integrovaného povolení pro skládku Benátky nad Jizerou; protokol o kontrole sp. zn. ČIŽP/41/OOH/1214394 z 29. 11. 2012; protokol o kontrole č. j. ČIŽP/41/IPP/ 1215117.002/12/PMM; protokol o kontrole č. j. ČIŽP/41/OOH/ 1116813.003/ 11/PMT. Naproti tomu návrh na provedení důkazu Provozními řády první fáze provozu skládky Čáslav a skládky Benátky nad Jizerou soud zamítl, neboť tyto listiny jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).
15. Žalobkyně při tomto jednání zdůraznila, že v posuzování žalobcova jednání přinesl zásadní změnu rozsudek NSS č. j. 7 As 54/2019-88 ze 7. 10. 2020, jenž poprvé připustil, že v první fázi provozu skládky mohou být odpady také využívány, a zároveň vymezil kritéria, při jejich splnění se o využití odpadů jedná. Správní orgány pak podle žalobkynina názoru nezjistily skutečnosti potřebné pro posouzení těchto kritérií.
16. V doplnění žaloby z 12. 1. 2022 žalobkyně tuto argumentaci rozvedla pravíc, že z obsahu spisového materiálu nevyplývá řada zásadních skutečností, mimo jiné jakým způsobem bylo s odpady určenými na konstrukční prvky na skládkách odpadů fakticky nakládáno;

zda odpad určený na konstrukční prvky nahradil nějaké neodpadní materiály; zda u těchto odpadů došlo k jejich kvalitativní změně ve způsobu určení; zda došlo určením přijatých návozu těchto odpadů k novému hlavnímu určení účelu jejich přítomnosti ve skládkách odpadů provozovaných žalobcem, aby sloužily užitečnému účelu namísto jiného materiálu; zda byly tyto odpady na skládkách odpadů umístěny primárně za účelem náhrady neodpadních materiálů; zda by byly bývaly tyto odpady přijaty do skládek odpadů, kdyby v nich nebyly plnily daný užitečný účel. Bez zodpovězení těchto otázek nemohla být žalobkyně za své jednání sankcionována, a proto žalobkyně setrvala na svém žalobním návrhu.

17. Při jednání 27. 1. 2022 soud s ohledem na změnu obsazení senátu sdělil obsah přednesů a důkazů provedených při jednání 16. 12. 2021 (srov. § 119 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád). V dalším průběhu jednání účastníci shrnuli svou dřívější argumentaci a setrvali na svých procesních návrzích.

#### IV. Posouzení věci

##### *IV. 1. Východiska právního hodnocení*

18. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, při čemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
19. Úvodem právního hodnocení je třeba předeslat, že žalobkyně v posledních letech vedla u správních soudů řadu řízení, jež se týkala vykazování odpadů použitých na konstrukční prvky skládky v ročních hlášeních a jež byla skutkově a právně shodná s nyní projednávanou věcí. Jednotlivá řízení se týkala různých období, za něž žalobkyně podávala hlášení, a také různých zařízení provozovaných žalobkyní: kromě skládek Čáslav a Benátky šlo o zařízení „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“ a „1. fáze skládky Mšeno“. Integrovaná povolení a provozní řady těchto zařízení však byly koncipovány obdobně, neboť odrážely shodnou zákonnou úpravu, jejíž výklad je předmětem sporu, a shodný byl také žalobkynin způsob nakládání s odpady použitými na konstrukční prvky skládky a jejich následné vykazování (k tomu podrobněji níže).
20. V těchto jiných řízeních se správní soudy zabývaly stejnými žalobními body a účastníci uplatnili vesměs stejnou argumentaci. NSS tak již v rozsudcích č. j. 7 As 54/2019-88 ze 7. 10. 2020, č. j. 10 As 164/2019-84 z 13. 10. 2020 a č. j. 9 As 158/2019-82 z 5. 11. 2020 podrobně zodpověděl řadu stěžejních otázek relevantních pro nynější věc. Konkrétně ve vztahu ke skládkám Čáslav a Benátky lze také odkázat na zamítavé rozsudky zdejšího soudu č. j. 6A 20/2016-66 ze 4. 12. 2019, č. j. 6A 47/2017-51 z 27. 8. 2020 a č. j. 11A 210/2017-106 z 22. 4. 2021, přičemž právní názor vyslovený v dvou prve uvedených byl do jisté míry nepřímou korigován citovanými rozsudky NSS.
21. Také s ohledem na tuto skutečnost vypořádal soud žalobní body na základě principu, že řádné odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý dílčí argument obsažený v žalobě. Odpověď na základní námitky může v některých případech zahrnovat odpověď na některé námitky dílčí a související (rozsudky NSS č. j. 7 As 79/2012-54 ze 14. 2. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58 z

29. 8. 2013 nebo č. j. 1 Afs 88/2013-66 z 19. 2. 2014). Také dle Ústavního soudu „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (odstavec 68 nálezu sp. zn. III. ÚS 989/08 z 12. 2. 2009). To platí tím spíš u podání rozsáhlých, jako je právě nyní projednávaná žaloba, jež čítá 22 hustě popsaných stran.

22. Předmětem nynějšího sporu je posouzení, zda se žalobkyně jako provozovatelka skládek Čáslav a Benátky dopustila správních deliktů spočívajících v tom, že v hlášeních za roky 2016 a 2017 evidovala využití celkem 751 425,05 tun odpadů různých kategorií – použitých na konstrukční prvky skládky – pod kódem N1 namísto kódu D1, i když nebyly využity v zařízení k využívání odpadů na povrchu terénu, ale byly uloženy na skládku.
23. Z vymezení skutku vyplývá, že žalobkyni nebyla uložena pokuta za to, že umísťovala odpad na těleso skládky už v první fázi jejího provozu nebo že z něj vytvářela konstrukční prvky skládky, ale za to, že nakládání s tímto odpadem chybně vykázala v ročním hlášení. Významná část žalobkyniny argumentace se tak míjí s rozhodovacími důvody správních orgánů. Žalobkyně má pravdu v tom, že popsaný postup není nikterak protizákonný; napadené rozhodnutí však žalobkyni aplikaci odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v první fázi jejího provozu nezakazuje a ani v nejmenším nehovoří o tom, že by žalobkyně takto postupovat nesměla. Také je třeba připomenout, že mezi účastníky řízení totiž není sporu o to, že žalobkyně používala dotčené odpady pro výstavbu konstrukčních prvků skládky (jako jsou obvodové hrázky a hlavní komunikace), ani o to, že tak byla na základě schváleného integrovaného povolení a provozního řádu oprávněna činit. Sporné je výlučně to, jak měly být tyto odpady vykazovány v ročním hlášení.

#### *IV. 2. Vykazování odpadů v ročním hlášení*

24. Žalobkyně v hlášení za roky 2016 a 2017 použila pro nakládání s předmětnými odpady kód N1 (využití odpadů s výjimkou využívání kalů), zatímco podle názoru správních orgánů měla odpady vykázat pod kódem D1 [odstraňování odpadů ukládáním v úrovni nebo pod úrovní terénu skládkováním].
25. Podle § 20 písm. e) zákona o odpadech provozovatel zařízení k odstraňování odpadů (skládky) je povinen vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem včetně evidencí a ohlašování PCB (polychlorovaných bifenylů) a zařízení obsahujících PCB a podléhajících evidenci vymezených v § 26. Tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem.
26. Podle § 39 odst. 2 téhož zákona jsou oprávněné osoby v případě, že nakládají s odpadem, povinny zasílat každoročně do 15. února následujícího roku pravdivé a úplné hlášení o druzích a množství odpadů a způsobech nakládání s nimi a o původcích odpadů příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.
27. Podle § 66 odst. 2 písm. a) téhož zákona, ve znění účinném od 1. 7. 2017, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nevede v rozsahu a způsobem stanoveným v části šesté tohoto zákona evidenci odpadů a zařízení nebo neplní ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost nebo nezašle ve stanovené lhůtě nebo ve

stanoveném rozsahu příslušnému správnímu úřadu údaj týkající se zařízení k nakládání s odpady, nebo evidenci po stanovenou dobu nearchivuje.

28. Za tento přestupek lze podle § 66 odst. 8 písm. c) téhož zákona uložit pokutu do 1 000 000 Kč. Je-li tento přestupek spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, uloží se pokuta do výše dvojnásobku horní hranice sazeb uvedených v § 66 odst. 8. Přestupek je spáchán opakovaně, jestliže od nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo 12 měsíců. [§ 67 zákona o odpadech ve znění účinném od 1. 7. 2017; shodné pravidlo bylo v dřívějším znění zákona obsaženo v jeho § 67 odst. 3].
29. Žalobkyně vystavěla svou argumentaci na předpokladu, že odpad používaný na tvorbu konstrukčních prvků skládky je odpadem využívaným ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech [ve znění účinném do 30. 9. 2015, které v citovaných rozsudcích aplikoval NSS, šlo o písmeno q)], neboť nahrazuje jiné stavební materiály, jež by musely být zakoupeny. Nemůže se tudíž jednat o odpad na skládce odstraňovaný.
30. NSS předeslal, že vymezení jednotlivých fází provozu skládky v § 4 odst. 1 písm. j) a k) zákona o odpadech (první fázi se rozumí provozování skládky k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu, zatímco ve druhé fázi jde o provozování skládky k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky) skutečně explicitně nebrání tomu, aby k využívání odpadů docházelo i na skládce, která je provozována v první fázi. Ostatně § 4 odst. 1 písm. r) zákona upravuje využití odpadů jako jakoukoliv „činnost“, která není vázána na typově určené zařízení. Proto nelze na základě výše citovaných definic vyloučit, aby – při dodržení zákona a podmínek provozu stanovených v integrovaném povolení – docházelo k využívání odpadů ve smyslu zákona na skládce v kterékoli fázi jejího provozu. Lze rovněž poukázat na to, že dle hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené v § 9a zákona o odpadech je preferováno využití odpadů před jejich odstraňováním.
31. Správní orgány tuto problematiku ve svých rozhodnutích – ani v těch posuzovaných NSS, ani v tom nyní přezkoumávaném – neuchopily zcela správně. Aniž by vyloučily, že se v případě budování konstrukčních prvků skládky z odpadů jedná o jejich využívání, věc založily na názoru, že v první fázi provozu skládky nelze odpady využívat, ale pouze odstraňovat ukládáním (výslovně na příklad na straně 7 nahoře). Tento závěr však trpí vnitřním rozporem. Pokud totiž správní orgány (a v některých uvedených rozsudcích také městský soud) připustily, že odpady jsou *využívány* k tvorbě konstrukčních prvků skládky (integrované povolení žalobkyni k tomuto postupu ostatně výslovně opravňuje), pak by se současně v logice jejich názoru jednalo v první fázi provozu skládky o postup rozporný se zákonem. Jinými slovy, pokud lze v první fázi provozu skládky odpady pouze *odstraňovat ukládáním*, nemůže na druhou stranu jejich používání na tvorbu konstrukčních prvků skládky v této fázi jejího provozu představovat z hlediska zákona o odpadech jejich *využívání*. Rovněž SDEU v bodě 41 rozsudku ve věci C-147/15, *Città Metropolitana di Bari* z 28. 7. 2016 uvedl, že každé zpracování odpadů musí být možné kvalifikovat jako „odstranění“ nebo „využití“ odpadů, stejná činnost nemůže být kvalifikována současně jako „odstranění“ a „využití“. Právě na tento argumentační rozpor patrně žalobkyně upozorňuje, když namítá, odporuje-li integrované povolení zákonu, že by žalovaný měl namísto žalobkynina sankcionování iniciovat jeho změnu. Nicméně jak soud dále vyloží, tento rozpor integrovaného povolení se zákonem je pouze zdánlivý, a nemá proto vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

32. Pro posouzení věci samé je totiž třeba podle názoru NSS nejprve nutné zodpovědět klíčovou otázku spočívající v tom, zda je použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky „využíváním odpadů“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Pokud by odpověď na ni byla záporná, nemělo by vůbec smysl zabývat se rozbořem, zda lze připustit takové „využití odpadů“ i na skládce, jejíž provoz se nachází v první fázi. NSS proto zkoumal, zda lze umístění odpadů na skládce takovým způsobem, že tyto jsou sice na skládce uloženy, avšak současně slouží k jejímu technickému zajištění (resp. jako konstrukční prvky), považovat za jejich „využití“ dle uvedeného ustanovení.
33. Zákon o odpadech vymezuje využití odpadů v § 4 odst. 1 písm. r) jako činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení neurčeném 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: R 1: Využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie. R 2: Získání / regenerace rozpouštědel. R 3: Získání / regenerace organických látek, které se nepoužívají jako rozpouštědla (včetně kompostování a dalších biologických procesů). R 4: Recyklace / znovuzískání kovů a kovových sloučenin. R 5: Recyklace / znovuzískání ostatních anorganických materiálů. R 6: Regenerace kyselin nebo zásad. R 7: Obnova látek používaných ke snižování znečištění. R 8: Získání složek katalyzátorů. R 9: Rafinace použitých olejů nebo jiný způsob opětovného použití olejů. R 10: Aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii. R 11: Využití odpadů, které vznikly aplikací některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 10. R 12: Úprava odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 11. R 13: Skladování materiálů před aplikací některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 12 (s výjimkou dočasného skladování na místě vzniku před sběrem).
34. Pro to, aby se v konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) 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 uvedeném výčtu. Ten totiž sice nezahrnuje všechny možnosti využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. r) 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 výčet 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. Ten přestává být *de facto* odpadem [v případě položky R 1 přestává zcela existovat, respektive jeho spalováním dochází ke změně na jiný druh odpadu (popel), čímž 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 jeho využití 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 (bod 69 rozsudku ve věci C-6/00, *ASA* z 27. 2. 2002). 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 (odstavec 43 rozsudku ve věci C-458/00 z 13. 2. 2003).

35. NSS shrnul, že aby se v případě odpadu použitého na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho využití, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umísťován. 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, nikoli využití. Daný odpad by byl býval na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení nebylo umožňovalo žalobkyni 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 použitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením.
36. V nyní posuzované věci nevyšel najevo žádný důvod, proč by na ni nebylo možné vyslovené závěry vztáhnout. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyně i v tomto případě postupovala svým dlouhotrvajícím a zaběhlým způsobem, jenž byl totožný jako v dalších obdobných zařízeních a za nějž byla opakovaně sankcionována (strana 11). Žalobkyně toto tvrzení v žalobě nezpochybnila, naopak je implicitně potvrdila, když uvedla, že se proti postupu žalovaného, jenž ji za její praxi opakovaně pokutuje, brání s využitím všech dostupných prostředků (strana 16). Účastníci řízení se tedy shodují na tom, že nyní posuzovaná věc se po skutkové stránce neliší od dalších správních řízení, v nichž byla žalobkyni uložena pokuta za totožný způsob nakládání s odpady a jejich vykazování v dalších obdobných zařízeních. Shodného názoru byl městský soud také v rozsudcích č. j. 8A 45/2018-68 z 14. 6. 2021 (ve vztahu k zařízení 1. fáze skládky Mšeno) a č. j. 11A 210/2017-106 z 22. 4. 2021 (právě ve vztahu ke skládce Benátky nad Jizerou).
37. Až při jednání 16. 12. 2021 a následně v doplnění žaloby z 12. 1. 2022 žalobkyně namítla, že správní orgány nezkoumaly splnění podmínek vymezených rozsudkem NSS sp. zn. 7 As 54/2019 pro to, aby mohl být odpad v první fázi provozu skládky považován za využitý, zejména jaký byl hlavní účel odpadů použitých na konstrukční prvky, z jakého důvodu byly umístěny na skládku a jestli se tento hlavní účel následně nezměnil.
38. Tuto argumentaci však nelze podřadit pod žádný žalobní bod obsažený v žalobě. Jedná se tudíž o nový žalobní bod, jež žalobkyně uplatnila až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), a soud k němu proto podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nemůže přihlídnout.
39. Judikatura správních soudů připouští výjimku ze zásady koncentrace žalobních bodů, která spočívá v připuštění formálně opožděného žalobního bodu, byl-li uplatněn v reakci na zásadní změnu judikatury, k níž došlo po uplynutí koncentrační lhůty (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Afs 57/2007-92 ze 17. 12. 2007 shodně s usnesením rozšířeného senátu č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS z 15. 1. 2008). Taková situace však v nynější věci nenastala, neboť rozsudek NSS č. j. 7 As 54/2019-88 ze 7. 10. 2020, na nějž se žalobkyně odvolává, zásadní změnu judikatury nepředstavoval. Naprostá většina soudních rozhodnutí (vesměs zdejšího soudu), která právní názor ČIŽP ohledně nemožnosti využití odpadů v první fázi provozu skládky sdílela a na která soud v tomto rozsudku odkazuje, byla totiž vydána až po podání nynější žaloby a nezakládala v tomto ohledu ustálenou judikaturu.

Rozsudek NSS sp. zn. 7 As 54/2019 byl naproti tomu odrazem dlouhodobé judikatury SDEU, kterou hojně citoval a jejíž počátek sahá více než dvě desetiletí do minulosti.

40. I kdyby však citovaný rozsudek zásadní změnu judikatury představoval, jak se patrně domnívá žalobkyně, byl by tento žalobní bod opožděný, jelikož jej žalobkyně uplatnila s nedůvodně velkou prodlevou více než 14 měsíců po vydání citovaného rozsudku, aniž uvedla, co jí bránilo učinit tak dříve (srov. rozsudek NSS č. j. 9 As 236/2017-68 ze 7. 4. 2021, body 39 až 42). Žalobkyně přitom byla účastnicí tohoto řízení před NSS, a o obsahu jeho rozsudku se tak dozvěděla ihned po jeho vydání.
41. Soud přesto pro úplnost podotýká, že správní orgány nerezignovaly na zjištění, jaké odpady byly na konstrukční prvky použity. ČIŽP na základě provedené kontroly v areálu skládky a na základě nahlédnutí do příslušné HPNO uvedla, že žalobkyně se části odpadů, které byly na skládku umisťovány za účelem jejich uložení, zbavovala vytvářením konstrukčních prvků skládky, tedy způsobem, který technicky nijak nevybočoval ze zákonných definic odstranění a ukládání odpadu (strana 11 jejího rozhodnutí). Výčet takto použitých odpadů byl obsažen již v protokolech o kontrole (a poté v rozhodnutích správních orgánů), a pomocí použitého katalogového čísla, kategorie a názvu odpadu a jeho množství lze v HPNO dohledat, od kterého subjektu žalobkyně daný odpad získala. Ve výsledku bylo takto použito mimořádně velké množství odpadů, desítek naprosto odlišných druhů, získaných od dlouhé řady různých subjektů.
42. Nic tak nenasvědčuje tomu, že nešlo o odpady, jejichž primárním účelem nebylo uložení na skládku a jež by na ni nebyly bývaly uloženy, pokud by integrované povolení nebylo umožňovalo žalobkyni jeho použití na konstrukční prvky skládky. Ostatně ani žalobkyně nikdy v průběhu správního řízení netvrdila, že hlavní účel umístění těchto odpadů na skládku bylo právě vytváření konstrukčních prvků. S ohledem na extrémní množství odpadu si lze přitom jen obtížně představit, že by žalobkyně tuto zcela zásadní skutečnost opomněla správním orgánům sdělit, a to tím spíše, že je klíčová pro posouzení, zda byl daný odpad použitím na konstrukční prvky skládky odstraněn, nebo využit. Za pozornost pak stojí, že žalobkyně toto netvrdila ani v průběhu soudního řízení.
43. Soud shrnuje, že NSS – a v návaznosti na něj také zdejší soud – dospěl na základě shodných skutkových zjištění v obdobných situacích k závěru, že odpady použité pro výstavbu konstrukčních prvků skládky nelze považovat za využité odpady. Skutková zjištění správních orgánů v tomto ohledu tedy byla dostatečná, a soud nemá důvod hodnotit je v nynější věci odlišně.
44. V návaznosti na to považuje soud ve shodě s NSS za nadbytečné vyjadřovat se k polemice mezi žalobkyní a správními orgány ohledně toho, zda je přípustné využívání odpadů v první fázi skládky či nikoliv (k níž se připojil v uvedených rozsudcích také zdejší soud), a proto se k ní ani zdejší soud v tomto řízení dál nevyjadřuje.
45. Ačkoli se NSS v citovaných rozsudcích neztotožnil zcela s právním názorem správních orgánů, nemělo to podle jeho názoru vliv na správnost jejich závěru, že odpady, které byly použity pro tvorbu konstrukčních prvků skládky, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny jejich uložení na skládce a měly být vykázaný pod kódem D1.
46. Na shora uvedeném ničeho nemění skutečnost, že žalobkyně při tvorbě konstrukčních prvků postupovala v souladu s integrovaným povolením. Toto rozhodnutí totiž stanovilo

pouze závazné podmínky k provozu skládky, tedy určilo, jaké materiály je možné na ni umísťovat a jak je možné s nimi nakládat. Použil-li Krajský úřad pro Jihočeský kraj v integrovaném povolení v souvislosti s určením materiálu, z něž je možné budovat technické zabezpečení skládky či její konstrukční prvky, opakovaně slovo „využívat“, nelze z toho dovozovat, že by tímto závazně určoval, že se takto ukládaný odpad z hlediska zákona považuje za využívání odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r), nikoli za jeho odstraňování ukládáním ve smyslu § 4 odst. 1 písm. v), a už vůbec z toho nelze dovozovat, jak má být takový odpad vykazován v ročním hlášení. Jak konstatoval NSS, žalobkyně zjevně přikládá integrovanému povolení širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má. To však nemůže založit její dobrou víru ve vztahu k deliktnímu jednání, jež jí je přezkoumávaným rozhodnutím kladeno za vinu.

47. Ve světle shora uvedeného nemůže obstát ani žalobkynina argumentace dovozující „využívání“ odpadů použitých na konstrukční prvky skládky z některých ustanovení provozních řádů první fáze obou skládek. Žalobkyně upozorňuje, že je v nich uvedeno, že *„materiály určené k výstavbě konstrukčních prvků skládky nejsou součástí technologického zabezpečení skládky“* (článek 2.3.12 u skládky Čáslav, článek 2.1.9 u skládky Benátky). Soud přisvědčuje správním orgánům, že význam tohoto ustanovení spočívá v tom, že na tyto odpady – na rozdíl od odpadů, jež jsou součástí technologického zabezpečení skládky a nejsou považovány za odpady odstraňované na skládce – nelze vztáhnout § 45 odst. 3 zákona o odpadech, a tedy nelze tvrdit, že jsou osvobozeny od placení poplatků za uložení odpadů (strana 20 rozhodnutí ČIŽP, strana 8 rozhodnutí žalovaného). Žalobkynino vysvětlení, podle něž z rozlišení mezi odpady použitými na konstrukční prvky skládky a odpady ukládanými za účelem technického zabezpečení skládky nutně vyplývá, že dříve uvedené jsou (namísto „odstraňování“) „využívány“, je ryze spekulativní a nemá v ničem oporu.
48. Stejně tak nemohl žalobkyninu dobrou víru v použití kódu N1 u předmětného opadu založit článek 2.1.9 provozního řádu skládky Benátky, v němž je mimo jiné uvedeno: *„Obvodové hrázky. Tvoří obvodové valy tělesa skládky, manipulačních ploch apod. a zaručují stabilní závěrné a provizorní svahy, a mohou být součástí konstrukce závěrečné rekultivace tělesa skládky. Mají pozitivní vliv na omezování úletů lehkých odpadů, prášení, erozi svahu a geometricky určují tvar skládkového tělesa nebo plochy pro ukládání odpadů. Hrázky jsou vytvářeny postupným navyšováním po dosažení horní hrany hrázky navezeným odpadem. V průběhu tvarování tělesa je možné obvodové hrázky dotvarovat dalšími vhodnými materiály nebo odpady (tzv. technická rekultivace). S těmito odpady je nakládáno pod kódem N1 nebo N11.“* (Podtržení doplněno soudem).
49. Jak správně seznala ČIŽP na straně 28 svého rozhodnutí, toto ustanovení odkazuje na technickou rekultivaci, která je již součástí druhé fáze provozu skládky. Ačkoli provozní řád první fáze z podstaty věci popisuje zejména provoz skládky během jeho první fáze, rámcově jsou v ní popsány také fáze ostatní, jako je to na příklad u způsobu rekultivace, popsaného v článku 5.14, jenž také výslovně konstatuje, že *„[r]ekultivaci řeší provozní řád 2. fáze provozu zařízení“*. Právě tento článek též dává smysl spornému článku 2.1.9, když uvádí, že během této rekultivace bude využito odpadů v souladu právě s článkem 2.1.9 a že na vybudování krycí vrstvy je možné v souladu s článkem 2.1.9 využívat odpady jako konstrukční materiál stavby rekultivace (strana 34 provozního řádu). Takový výklad je ostatně jediný možný, neboť rekultivace spadá až do druhé fáze provozu skládky i podle zákona o odpadech, a ani provozní řád neupravuje žádnou „jinou“ rekultivaci; technická

rekultivace zmíněná v článku 2.1.9 je spolu s biologickou rekultivací jednou z částí rekultivace jako celku ve smyslu § 4 odst. 1 písm. k) zákona o odpadech.

50. Významem tohoto článku provozního řádu skládky Benátky se zdejší soud zabýval již v rozsudku sp. zn. 6A 20/2016, v jehož odstavci 32 aproboval názor žalovaného, podle nějž *„...jelikož provozní řád skládky uvádí, že ‚materiály určené k výstavbě konstrukčních prvků skládky nejsou součástí technologického zabezpečení skládky‘, nelze pro evidenci takto použitých odpadů uvádět kód N12. Dále inspekce ...dovozuje, že KÚSK svým výkladem došel k závěru, že pokud použití kódů způsobů nakládání N1 a N11 není rozhodnutím IP a jím schválenými PŘ pro 1. Fázi a 2. Fázi provozu skládky povoleno a zároveň nejsou součástí TZS (ale mohou být až součástí následné rekultivace), má být nakládání s odpady, které byly použity pro výstavbu konstrukčních prvků skládky, evidováno a ohlašováno pod kódem způsobu nakládání D1 – Ukládání v úrovni nebo pod úrovni terénu (skládkování). Zmínku o použití kódů způsobu nakládání N1 a N11, uvedenou na str. 17 schváleného PŘ: ‚V průběhu tvarování tělesa je možné obvodové hrázky dotvarovat dalšími vhodnými materiály nebo odpady (tzv. technická rekultivace). S těmito odpady je nakládáno pod kódem N1 nebo N11.‘, pak nutno chápat toliko jako informativní. Uvedená zmínka navíc přímo odporuje platné úpravě integrovaného povolení, konkrétně podmínce IP D.5.1 ‚Na rekultivaci skládky mohou být použity zeminy a technický materiál. Nesmí být použity žádné odpady. ...‘*
51. Žalovaný se sice k tomuto žalobkyninu argumentu vskutku nevyjádřil, nicméně jej ve svém rozhodnutí dostatečně vypořádala ČIŽP. A jelikož rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, nemá opomenutí tohoto argumentu žalovaným za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
52. Soud již vyložil, že integrovaná povolení ani provozní řády skládek v rozsahu žalobkyniných námitek neodporovaly zákonu, nýbrž žalobkyně si je nesprávně vyložila: zejména pokud jde o význam pojmu „využívat“ v integrovaných povoleních a některá ustanovení provozních řádů. Situace proto není shodná jako situace posuzovaná žalovaným v rozhodnutí č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17 ze 14. 3. 2017, na které se žalobkyně odvolává. Sama žalobkyně totiž přiznává, že v tomto případě – jenž se týkal použití výrobku Rekosol v první fázi provozu skládky, tedy skutkově odlišné věci – žalovaný konstatoval, že integrované povolení sice odporovalo zákonu, ale založilo žalobkyninu dobrou víru ve správnost postupu v něm popsaného.
53. O žalobkynině dobré víře ve správnost použití kódu N1 v hlášení za roky 2016 a 2017 nelze hovořit za situace, kdy žalovaný během několika předchozích let vydal řadu pravomocných rozhodnutí, které žalobkynin postup shledaly nezákonným a uložily jí za něj pokutu. Žalobkyně se dovolává toho, že v letech 2011 a 2012 byl názor ČIŽP na žalobkynino počínání opačný, na podporu čehož přiložila tři protokoly o kontrolních zjištěních ve skládkách Čáslav i Benátky z těchto let. Avšak ani pokud by měla žalobkyně v tomto ohledu pravdu, nemohla by tato dřívější nesprávná praxe ČIŽP založit žalobkyninu dobrou víru v nyní posuzované věci, jelikož tato víra by byla později rozptýlena dlouhou řadou rozhodnutí vyjadřujících opačný právní názor. Příkladmo lze odkázat na rozhodnutí žalovaného přezkoumávaná zdejším soudem v řízeních sp. zn. 6A 20/2016, 6A 47/2017, 8A 45/2018, 10A 67/2019, 10A 68/2019, 11A 1/2016, 11A 2/2016, 11A 153/2016, 11A 20/2017, 11A 210/2017 nebo na další rozhodnutí citovaná žalovaným; většina z těchto rozhodnutí žalovaného byla sice správními soudy zrušena, avšak správnost posouzení této sporné právní otázky žalovaným byla ve všech případech potvrzena. Žalobkyně to ostatně sama přiznává, když argumentuje, že tato pravomocná rozhodnutí

sice existují, ale ona proti nim bojuje všemi dostupnými prostředky, včetně mimořádných opravných prostředků, správních žalob a kasačních stížností. To je samozřejmě její právo, ale pokud existovala pravomocná rozhodnutí správních orgánů, která požívala presumpce správnosti a která žalobkynin postup označovala za nezákonný, pak se žalobkyně pochopitelně nemůže dovolávat dobré víry ve správnost svého postupu.

54. Soud na tomto místě opakuje, že žalobkyně nebyla pokutována za použití odpadů na konstrukční prvky skládky již v první fázi jejího provozu, neboť takový postup integrovaní povolení i provozní řády umožňují. Žalobkyně byla potrestána výlučně za to, že u těchto odpadů vykazala v ročním hlášení nesprávný kód nakládání s odpady. Z žádného ustanovení integrovaného povolení nebo provozního řádu přitom nevyplynulo, že by žalobkyně byla oprávněna použít u takto použitých odpadů kód N1. Naopak NSS na základě všeho shora uvedeného konstatoval, že odpady použité na tvorbu konstrukčních prvků skládky měly být v ročním hlášení označeny kódem D1, a tento závěr platí také v nyní projednávané věci. Závěr správních orgánů byl tudíž správný a žalobní bod není důvodný.

#### *IV. 3. Zánik odpovědnosti za přestupky*

55. Žalobkyně dále namítá, že žalovaný porušil ustanovení o řízení, když ji shledal vinnou z ohlášení nepravdivých a neúplných údajů v hlášení za rok 2016, ačkoli již před zahájením správního řízení uplynula roční prekluzivní lhůta stanovená zákonem.
56. Soud k této námitce předesílá, že žalobkyně byla potrestána za celkem čtyři jednání, z nichž dvě – nesplnění ohlašovací povinnosti za rok 2016 u obou skládek – se odehrály před 1. 7. 2017, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „**přestupkový zákon**“), jenž podstatně změnil a sjednotil mimo jiné pravidla zániku odpovědnosti za správní delikty (přestupky). Zbylá dvě jednání se odehrála až za účinnosti tohoto zákona a mezi účastníky řízení není sporu o to, že k zániku odpovědnosti za ně nedošlo.
57. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala roční hlášení za rok 2016 ve vztahu k oběma skládkám dne 14. 2. 2017; obě hlášení byla několikrát doplněna. Následně byly u žalobkyně zahájeny kontroly ČIŽP podle zákona o odpadech a podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, a to na základě oznámení o zahájení kontroly z 8. 11. 2017. Řízení o přestupku zahrnujícím všechna tato jednání bylo se žalobkyní zahájeno 13. 7. 2018, doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku z 12. 7. 2018.
58. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech ve znění účinném do 30. 6. 2017 platilo, že „[ř]ízení 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.“ Naproti tomu podle § 30 písm. b) přestupkového zákona promlčecí doba činí 3 roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, a byla-li promlčecí doba přerušena, zaniká odpovědnost za takový přestupek nejpozději 5 let od jeho spáchání (§ 32 odst. 3).
59. Z usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS z 16. 11. 2016 vyplývá, že krajské soudy jsou povinny přihlížet ke změně právní úpravy, která nastala i po vydání žalobou napadeného rozhodnutí, je-li pro pachatele příznivější. Podle aktuální judikatury správních soudů přitom platí, že „[o]rgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), musí

*podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele výhodnější.“* (Rozsudek NSS č. j. 8 As 43/2019-40, č. 4162/2021 Sb. NSS z 11. 2. 2021 nebo rozsudek zdejšího soudu č. j. 10A 172/2017-118 z 13. 8. 2020).

60. Zásadní význam pro posouzení nynější věci má to, zda žalobkynina odpovědnost za správní delikty týkající se hlášení za rok 2016 zanikla ještě před účinností přestupkového zákona, konkrétně zda řízení o nich bylo zahájeno do jednoho roku od chvíle, kdy se ČIŽP o porušení povinnosti dozvěděla.
61. Výkladem pojmu „dozvědět se o porušení povinnosti“ se soudy zabývají od počátku správního soudnictví, vycházejíce z judikatury Vrchního soudu v Praze, jenž již v rozsudku č. j. 7A 147/94-17 z 10. 2. 1995, publikovaném pod č. 684 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 4/2000, konstatoval, že tento termín „*neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo. Zda se delikt stal a kdo se jej dopustil, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet seznání skutečnosti, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení povinnosti došlo. Den, kdy je taková skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění pracovních úkolů, nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl.*“ Obdobný názor zaujal Vrchní soud v Praze v rozhodnutí č. j. 7A 167/94-34 z 18. 12. 1997, publikovaném pod č. 553 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 16-18/1999: „*Počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení sankce za správní delikt (kdy se dozvěděl apod.) nemůže být odvislý od samotného vědomí pracovníků státního orgánu o existenci porušení právních předpisů, ale upíná se k datu, kdy došlo oznámení určitého a věrohodného obsahu, či k datu kontroly, při níž bylo porušení zákona zjištěno.*“ Rovněž v rozhodnutí č. j. 6A 14/96-34 z 30. 4. 1999, publikovaném pod č. 627 v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 3 /2000, Vrchní soud v Praze vyslovil: „*Dovědět se o porušení povinnosti [...] je časový okamžik vědomosti správního orgánu příslušného k rozhodnutí o pokutě o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by taková informace musela být zvláště kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných či zjevně nevěrohodných.*“
62. Tyto závěry se nadále plně uplatní také podle judikatury NSS, jenž se k nim přihlásil na příklad v rozsudcích č. j. 5 A 1/2001-56 z 3. 6. 2004 nebo č. j. 2 As 12/2011-82 z 25. 5. 2011. V prve citovaném rozsudku přitom zdůraznil: „*Začátek běhu subjektivní lhůty nemůže být dán samotným vědomím pracovníků státního orgánu o porušení právních předpisů, nemůže být odvislý od zcela právně neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ani od personálního obsazení určitého úřadu a pod. Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno ‚vědomí‘ státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy došlo oznámení určitého a věrohodného obsahu, datu kontroly a pod., nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním.*“ (Podtrženo městským soudem). Obdobně v rozsudku č. j. 9 As 42/2008-98 z 29. 10. 2008 NSS konstatoval, že „*ačkoliv jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona. Pokud by se totiž počátek běhu subjektivní lhůty odvíjel od subjektivních postojů pracovníků příslušného orgánu k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkového postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých, byl by počátek běhu subjektivní lhůty*

*odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pohotovosti, ale i od personálního obsazení příslušného správního úřadu apod. [...] S takovými právně irelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon veřejné správy nespojuje, neboť by tím popřel nejenom ústavněprávní požadavek právní jistoty, ale i další zásady činnosti správních orgánů (viz zejména ust. § 2 a násl. správního řádu). Shora zmiňované „zjištění porušení zákona“ proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona.“ (Podtrženo městským soudem).*

63. S těmito východisky se ztotožnil v nálezu sp. zn. I. ÚS 948/09 ze 17. 3. 2010 také Ústavní soud zdůrazňuje, že je vždy třeba zkoumat, kdy poprvé bylo ve správním spisu dostatečným způsobem zachyceno, že došlo ke „zjištění porušení práva“ správním orgánem. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 302/02 z 3. 10. 2002 Ústavní soud doplnil, že požadavek na vědomost porušení povinnosti správním orgánem nelze vykládat tak, že „by počátek běhu uvedené lhůty se nutně stal věcí nahodilosti.“
64. Z citované judikatury vyplývá, že určení okamžiku, kdy správní orgán nabude vědomost o porušení právní povinnosti, nelze odvíjet od subjektivních vlastností (pracovitosti nebo odborných kvalit) nebo subjektivního uvědomění si tohoto porušení pracovníkem správního orgánu, jelikož pak by se počátek běhu lhůty stal věcí nahodilosti, případně by se dostal do dispozice správního orgánu, což by mohlo vytvářet nepřipustný prostor pro libovůli. Na druhé straně však je třeba, aby se skutečnosti důvodně nasvědčující tomu, že k porušení povinnosti došlo, správní orgán „dozvěděl“ způsobem zachyceným ve správním spisu; nepostačuje tedy, že se daná informace nachází na místě, kam má příslušný správní orgán přístup, nýbrž musí vstoupit do jeho dispoziční sféry.
65. Mezi účastníky je spor o to, zda lze za tento okamžik považovat okamžik zaslání hlášení příslušnému správnímu orgánu, resp. jeho vložení do systému ISPOP, které obě nastaly před dnem 15. 2. 2017.
66. Na tomto místě považuje soud za potřebné připomenout, že ohlašovací povinnost podle § 39 odst. 2 zákona o odpadech plní žalobkyně ve vztahu k obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa její příslušné provozovny, nikoli ve vztahu k ČIŽP nebo žalovanému.
67. Podle § 4 zákona č. 25/2008 Sb. systém ISPOP „slouží k plnění ohlašovacích povinností podle § 3 a podle zvláštních právních předpisů i k jiným úkonům, stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Správcem integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí je ministerstvo.“ Ohlašovací povinností podle § 3 je zejména ohlašování úniků a přenosů znečišťujících látek a přenosů odpadů, úniků znečišťujících látek při překročení jejich prahových hodnot nebo přenosů znečišťujících látek, při překročení jejich prahových hodnot, v odpadech mimo provozovnu, které vznikají přímo nebo v přímé souvislosti s činností provozovaných zařízení. Zvláštními zákony, jež stanovují další ohlašovací povinnosti plněné prostřednictvím systému ISPOP, jsou na příklad zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší); zákon o odpadech; zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech); zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Systém ISPOP však slouží i k jiným úkonům, jež stanoví zvláštní předpis, na příklad právě zákon o odpadech.

68. Úkolem ČIŽP podle zákona č. 25/2008 Sb. je podle jeho § 8 toliko kontrolovat plnění ohlašovací povinnosti do integrovaného registru znečišťování a vedení evidence údajů nezbytných k ohlašování do integrovaného registru znečišťování.
69. Z uvedeného je zřejmé, že systém ISPOP je v podstatě veřejnou ohlašovnou – informačním systémem veřejné správy, jenž slouží jako elektronické rozhraní mezi povinnými osobami a veřejnou správou. Jeho prostřednictvím obrovský počet povinných osob plní širokou škálu ohlašovacích povinností na mnoha rozdílných úsecích veřejné správy. Do tohoto systému má sice ČIŽP přístup a veškeré podklady v něm obsažené může využívat při své činnosti, avšak nezřídila jej, nespravuje jej a není zodpovědná za kontrolu plnění ohlašovacích povinností plněných jeho prostřednictvím (na rozdíl od integrovaného registru znečišťování). Ani kontrolu ohlašovací povinnosti by nicméně nebylo možné zaměnit za kontrolu správnosti údajů v hlášeních obsažených.
70. Za těchto okolností nelze podle názoru soudu presumovat, že okamžikem vložení příslušného hlášení do systému ISPOP byla ČIŽP s jeho obsahem seznámena a počala jí běžet roční lhůta pro zahájení řízení o správním deliktu. S ohledem na zjevně gigantické množství dat do systému vkládaných by takový předpoklad naprosto neodrážel realitu fungování tohoto systému a pro ČIŽP by představoval reálně nezvládnutelnou zátěž. Žalovaný správně podotkl, že po ČIŽP nelze požadovat plošnou kontrolu veškerých vložených dat, a tím méně presumovat, že okamžikem jejich vložení do systému nabyla vědomosti o veškerém jejich obsahu. Pro ilustraci: samotné HPNO za rok 2016 ve skládce Čáslav je dokument o 104 listech, průběžná evidence nakládání s odpady pak čítá 498 listů. Všechny povinné subjekty podávají tato hlášení každý rok v období několika málo týdnů, a tato ohlašovací povinnost je pouze jednou z mnoha ohlašovacích povinností v jedné z mnoha oblastí veřejné správy, k jejichž plnění systém ISPOP slouží.
71. Soud proto naznal, že okamžikem vložení hlášení o produkci a nakládání s odpady do systému ISPOP nepředstavuje okamžik, kdy by se ČIŽP dozvěděla o porušení povinnosti uvést v hlášení úplné a pravdivé informace. K započetí běhu roční lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu tak musela přistoupit ještě další skutečnost, která by ve správním orgánu vzbudila důvodné podezření, že k porušení povinnosti došlo. Ochranu povinné osoby před právní nejistotou z toho plynoucí účinně zajišťuje objektivní lhůta 3 let, před jejím uplynutím musí rozhodnutí o pokutě nabýt právní moci (k významu této lhůty srov. rozsudek NSS č. j. 7 As 41/2010-66 z 19. 8. 2010).
72. Touto skutečností v projednávané věci byla podle názoru správních orgánů kontrola provedená ČIŽP v obou skládkách mimo jiné podle zákona o odpadech, k jejímuž zahájení došlo 8. 11. 2017, a žalobkyni se nepodařilo tento názor správních orgánů zpochybnit. Právě toto datum je tak třeba podle citované judikatury považovat za okamžik, kdy počala běžet lhůta pro zahájení řízení o uložení pokuty. Jelikož k tomu došlo doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku žalobkyni 13. 7. 2018, odpovědnosti za správní delikt podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech ve znění účinném do 30. 6. 2017 nezanikla. Ani tento žalobní bod tedy není důvodný.
73. Pro úplnost soud doplňuje, že shodnou žalobkyninu námitku neshledal důvodnou už v rozsudku č. j. 8A 45/2018-68 z 14. 6. 2021, v jehož odstavci 28 dále konstatoval, že „*HPNO [roční hlášení], 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.“*

74. Správní orgány proto nezkrátily žalobkyni na jejích veřejných subjektivních právech, když všechna její čtyři jednání posoudily podle zákona o přestupcích a podle zákona o odpadech ve znění účinném od 1. 7. 2017. Odpovědnost za žádné z jejích jednání nezanikla ani podle dřívější, ani podle pozdější úpravy, a aplikace pozdější úpravy byla pro žalobkyni příznivější s ohledem na uloženou výši pokuty. Horní hranice sazby za správní delikt (přestupek) podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech se novelizací zákona účinnou od 1. 7. 2017 nijak nezměnila (nadále činí 1 000 000 Kč), stejně jako ukládání pokuty do výše dvojnásobku horní hranice sazby v případě opakovaného spáchání deliktu (přestupku) do 12 měsíců od předchozího pravomocného potrestání, upravené v § 67 zákona o odpadech; o splnění této podmínky není mezi účastníky sporu. Podle § 41 odst. 1 zákona o přestupcích však správní orgán ukládá trest za více přestupků podle modifikované zásady absorpce, tedy podle ustanovení vztahujícího se na nejpřísněji trestný přestupek, jehož hranici může podle odstavce 2 citovaného ustanovení navýšit až o polovinu, v daném případě na 3 000 000 Kč. Naproti tomu úprava účinná do 30. 6. 2017 zásadu absorpce neobsahovala, a žalobkyni bylo možné uložit pokutu až 2 000 000 Kč za každý ze dvou správních deliktů, k nimž došlo před 1. 7. 2017. Žalobkyni by tedy při aplikaci dřívější právní úpravy na dva ze správních deliktů fakticky byla bývala ukládána pokuta v rozmezí do 7 000 000 Kč (2 x až 2 000 000 za správní delikty spáchané před 1. 7. 2017, až 3 000 000 Kč za dva přestupky spáchané po tomto datu), zatímco při posouzení všech čtyř jednání podle pozdější úpravy šlo o sazbu do 3 000 000 Kč.
75. Ačkoli soud nemůže předjímat, jakou konkrétní výši pokuty by byly správní orgány při aplikaci dřívější právní úpravy na dva správní delikty uložily, je zřejmé, že modifikovaná zásada absorpce žalobkynino postavení výrazně vylepšila a pokuta uložená podle dřívější právní úpravy při stejných skutkových okolnostech by bývala nemohla být pro žalobkyni příznivější. Tento jediný rozdíl v právní úpravě tedy způsobil, že aplikace pozdější právní úpravy vedla k výsledku, jenž byl pro žalobkyni příznivější anebo přinejhorším stejně příznivý, než jakého by byla dosáhla při aplikaci dřívější právní úpravy. Tento postup správních orgánů proto nepředstavuje vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

#### *IV. 4. Materiální znak deliktů a výše pokuty*

76. Soud nemůže přisvědčit ani žalobkyninu názoru, že správní delikt (přestupek) podle § 66 odst. 2 zákona o odpadech není společensky škodlivý, jelikož jí nejsou ohroženy zájmy chráněné tímto zákonem.
77. K problematice hodnocení materiálního znaku v rozhodnutí o přestupu soud předesílá, že přestupkem může být i takové zaviněné jednání, které porušuje či ohrožuje zájem společnosti pouze v míře nepatrné, čímž se odlišuje od jednání hodnoceného jako trestný čin, jehož míra škodlivosti musí být vyšší než nepatrná (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 34/2006-73 z 15. 1. 2008). Zásadně přitom platí, že jednání naplňující znaky skutkové podstaty dosahuje potřebné míry společenské škodlivosti bez dalšího: „Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění

*materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek.“ (Rozsudek NSS č. j. 5 As 104/2008-45 z 14. 12. 2009, z novějších rozsudky téhož soudu č. j. 2 As 23/2018 – 29 z 23. 7. 2019 nebo č. j. 4 As 87/2021-39 z 23. 9. 2021).*

78. Žádné významné okolnosti, které by vyloučily ohrožení právem chráněného zájmu společnosti žalobkyniným jednáním, soud z jejich tvrzení nezjistil. Samotné znaky skutkové podstaty přestupku takovou okolností být nemohou, neboť pak by spáchání takového přestupku vůbec nebylo možné sankcionovat, což by byl s ohledem na shora uvedené zjevně absurdní důsledek. Jak konstatoval NSS v bodu 43 rozsudku sp. zn. 7 As 54/2019: „Lze předpokládat, že zákonodárce se rozhodl sankcionovat pouze taková porušení právních předpisů, která sama o sobě představují určitou nebezpečnost a hypotetickou možnost ohrožení životního prostředí.“
79. Nyní posuzovaný přestupek patří mezi ohrožovací, u nichž platí, že tyto přestupky na rozdíl od přestupků poruchových vyvolávají „pouze“ reálné ohrožení zákonem chráněného zájmu, a nemusí dojít k jeho poškození. K naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí pak dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu nakládajícího s odpady dodržovány předpisy týkající se hospodaření s odpady, neboť tím je vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. Veřejný zájem, jež žalobkyně svým jednáním ohrozila, spočívá ve vedení nezkreslené a objektivní evidence nakládání s odpady (srov. bod 43 rozsudku NSS sp. zn. 7 As 54/2019). ČIŽP na dolních polovinách stran 29 a 30 svého rozhodnutí význam tohoto veřejného zájmu podrobně vyložila, když mimo jiné popsala, že evidence slouží k hodnocení vývoje produkce a nakládání s odpady v České republice a následně též v Evropské unii, přičemž údaje o vzniku odpadů a dalším nakládání s nimi, včetně jejich využití nebo odstranění, jsou důležitým ukazatelem, který se ve své podstatě odráží do systému nakládání s odpady. Nepochybně se jedná o veřejný zájem, jehož ohrožení je vnímáno jako méně škodlivé, než je tomu u přímého ohrožení životního prostředí, ale rozdílný význam těchto veřejných zájmů je také zohledněn v sazbě pokuty: zatímco za přestupek podle § 66 odst. 2 zákona o odpadech se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, za přestupek dle odstavce 4 téhož ustanovení zákon stanoví sazbu až 50 000 000 Kč (§ 66 odst. 8 zákona o odpadech).
80. Žalobkyni je třeba přisvědčit v tom, že pokuta jí nebyla udělena za neodvedení finanční rezervy z odpadů použitých na konstrukční prvky skládky, nýbrž za nesprávné označení těchto odpadů v ročním hlášení. Soud však nespátřuje nic nevhodného na tom, že správní orgány osvětlily škodlivost žalobkynina jednání – které žalobkyně podle svých odvolacích i žalobních tvrzení nerozumí – na jeho širších důsledcích. Mimo jiné tedy na tom, že z odpadů, které jsou nesprávně ohlášeny pod kódem N1 namísto kódu D1, se neodvádí poplatky za ukládání odpadů a netvoří finanční rezerva na rekultivaci skládky. V tomto kontextu je plně srozumitelná také úvaha správních orgánů, že levnější skládkování (jehož ceny mohou být nižší o neodvedený poplatek za ukládání odpadů na skládku a rezervu na rekultivaci) méně motivuje veřejnost, aby hledala ekologičtější cestu pro využití daného odpadu než právě skládkování. Tuto argumentaci soud nicméně hodnotí jako doplňkovou; podstatu společenské škodlivosti přestupku důkladně osvětlila ČIŽP ve shora citované pasáži svého rozhodnutí.

81. ČIŽP na stranách 29 až 31 svého rozhodnutí také podrobně odůvodnila výši uložené pokuty. Jako přitěžující okolnosti zohlednila mimo jiné to, že žalobkyně je dlouholetá erudovaná provozovatelka mnoha zařízení k nakládání s odpady, že se vytýkaného protiprávního jednání dopouští již delší dobu a přes několik pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty, že se jednalo o skládky nebezpečných odpadů nebo že se nesprávné ohlášení týkalo obrovského množství odpadů, z nichž velkou část tvořily nebezpečné odpady.
82. Mezi relevantní kritéria pro stanovení výše pokuty pak patří také majetkové poměry subjektu. Ustanovení § 37 přestupkového zákona je sice výslovně neuvádí, avšak ani nevylučuje (srov. slovo „zejména“ v jeho návěti). Ústavní soud pak v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/02 z 9. 3. 2004 odmítl názor, že zohlednění tohoto kritéria při stanovení sankce za přestupek zakládá nepřipustnou diskriminaci na základě majetku. Ústavní soud zdůraznil, že nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám), přičemž *„s pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat majetkové poměry potrestaného“*. Ústavní soud nejenom judikoval, že není *„porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry“*, ale také dodal, že *„z věcného hlediska (účel zákona) lze dokonce dospět k závěru, že kritérium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární [...] vzhledem k riziku ‚likvidačního‘ účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení.“*
83. Žalobkyně v žalobě poukázala na přibližně 10 pokut uložených v předchozí době ČIŽP, z nichž dovozuje nepřiměřenost nyní přezkoumávané pokuty. Ty však nebyly uloženy za obdobné jednání subjektům v obdobném postavení a s obdobnou delikt ní historií jako v žalobkynině případě, a nelze je proto přímo srovnávat. Nyní posuzovaná věc je naprosto výjimečná extrémně velkým množstvím odpadů, jehož se přestupky týkaly (dohromady přes 750 000 tun), dlouhodobostí a vědomou protiprávností žalobkynina jednání i majetkovými poměry žalobkyně coby provozovatelky mnoha zařízení k nakládání s odpady v České republice. Již žalovaný na straně 11 napadeného rozhodnutí ostatně poznamenal, že pouze jediná z těchto pokut, uložená společnosti Purum s.r.o., se týkala porušení § 39 odst. 2 zákona o odpadech, kterého se zmíněná společnost dopustila v roce 2017 při provozování skládky komunálního odpadu v Osečné na Liberecku. Oba skutky označil žalovaný za víceméně ekvivalentní a rozdílnou výši uložené pokuty odůvodnil tím, že u žalobkyně nastaly podmínky pro zvýšení sazby dle § 67 zákona o odpadech. S tímto hodnocením se soud ztotožňuje.
84. Soud shrnuje, že odůvodnění výše pokuty považuje za přezkoumatelné a nesdílí žalobkynino přesvědčení, že správní orgány vykročily při jejím vyměření z mezí správního uvážení a že pokuta je zjevně nepřiměřená.

## V. Závěr a náklady řízení

85. Jelikož soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

86. Správní orgány při stanovení výše pokuty nepřekročily meze správního uvážení a pokuta není zjevně nepřiměřená, proto soud návrhu na upuštění od trestu nebo na jeho snížení podle § 78 odst. 2 s. ř. s. nevyhověl.
87. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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](http://www.nssoud.cz).

Praha 27. ledna 2022

**JUDr. Slavomír Novák**  
předseda senátu