



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, 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 ze dne 7. 9. 2017, č. j. 3530/500/16 79861/ENV/16

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) se žalobkyně domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 7. 9. 2017, č. j. 3530/500/16 79861/ENV/16 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České

inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále jen „ČIŽP“) ze dne 13. 10. 2016, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1508626.003/16/PSJ (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), kterým byla žalobkyni uložena pokuta za správní delikt podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění do 28. 2. 2019 (dále jen „*zákon o odpadech*“), ve výši 1 000 000 Kč, a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Žalobkyně se měla správního deliktu dopustit tím, že v rozporu s § 39 odst. 2 zákona o odpadech podala nepravdivé hlášení o produkci a nakládání s odpady (dále jen „*roční hlášení*“ nebo „*HPNO*“) za roky 2014 a 2015 za zařízení skládky nebezpečných odpadů umístěné v rámci Centra komplexního nakládání s odpady Čáslav (dále jen „*skládka Čáslav*“), označené číslem 001001. Žalobkyně použila kód nakládání N1 (*využití odpadů s výjimkou využívání kalů podle vyhlášky č. 382/2001 Sb. na terénní úpravy apod.*), ačkoli odpady uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny. Žalobkyně proto měla využít kód způsobu nakládání D1 (*Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládkování)*). V roce 2014 se jednalo o 49 druhů odpadů kategorie ostatní (21 druhů) i nebezpečné (28 druhů) v celkovém množství 144 051,61 t odpadů. V roce 2015 se jednalo o 67 druhů odpadů kategorie ostatní (35 druhů) i nebezpečné (32 druhů) v celkovém množství 220 658,05 t odpadů.

Žaloba

Uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu

3. Žalobkyně předně namítla uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení správního řízení za případný postup v rozporu se zákonem za období roku 2014. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech bylo možné zahájit řízení o uložení pokuty nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl. Kontrolní orgán měl k dispozici údaje z kontrolovaného období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 již z ročního hlášení, tedy z února 2015. Správní řízení však bylo zahájeno až v červnu 2016. Začátek běhu lhůty přitom podle žalobkyně nelze vázat až na okamžik získání poznatků o nepravdivosti údajů v ročním hlášení při kontrole dne 3. 8. 2015. Žalobkyně má za to, že minimálně za rok 2014 jí již pokuta uložena být nemůže. Vzhledem k tomu, že pokuta ve výši 1 000 000 Kč byla uložena za dvě sledovaná období, musí být logicky výsledná pokuta maximálně poloviční. Žalobkyně však nadále tvrdí, že se žádného porušení povinností nedopustila.

Vykazování odpadů v ročním hlášení

4. Žalobkyně dále namítá, že tvrzení správního orgánu o spáchání správních deliktů jsou důsledkem nesprávného výkladu problematiky tzv. konstrukčních prvků na skládce odpadů. Žalobkyně má za to, že jde o využití odpadů ve smyslu zákonné definice využívání dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech, což odůvodňuje způsob, jakým nakládání s odpady ohlásila. Žalobkyně oproti správním orgánům obou stupňů zastává názor, že odpady využitě na výstavbu konstrukčních prvků skládky jsou skutečně odpady „využitými“ ve smyslu legální definice stanovené zákonem o odpadech s odpovídajícím kódem nakládání s odpady N1. Žalobkyni je tak uložena pokuta za jednání, které má povoleno integrovaným povolením.
5. Žalobkyně uvedla, že pro danou věc je podstatné určení, zda má být pojem „využití“ či „využívání“ odpadu, se kterým pracuje provozní řád první fáze provozu skládky, který je

součástí integrovaného povolení vydaného příslušným krajským úřadem (zde Krajským úřadem Středočeského kraje), vykládán ve smyslu zákona o odpadech nebo v běžném slova smyslu, tedy bez zákonného významu, jako synonymum slova „použít“. Žalobkyně je přesvědčena, že jde o zákonem vymezený pojem a že nic nebrání tomu, aby využívala odpady ve smyslu zákona o odpadech také v první fázi provozu skládky, pokud tak činí na základě integrovaného povolení a v souladu s ním. Zákon o odpadech možnost využití odpadu v první fázi provozu skládky nijak neomezuje, a to i přesto, že spojuje využití odpadu s druhou fází provozu skládky, což ale činí právě jen v rámci definice této druhé fáze. Pokud pak zákon o odpadech využívání odpadů v rámci první fáze provozu skládky nezakazuje, tak to v souladu se zásadou legální licence aplikovatelnou i pro oblast správního práva znamená, že využívání odpadů v rámci první fáze provozu skládky umožňuje. V souladu se zásadou legální licence je možné přistoupit i k dalším činnostem při první fázi skládky, než je odstraňování odpadů jejich ukládáním. To platí tím spíše, pokud je daná činnost aprobována integrovaným povolením.

6. Žalobkyně dodala, že opakovaně ve svých podáních poukazuje na to, že využití odpadů na konstrukční prvky povoluje samotné integrované povolení pro předmětné zařízení (konkrétně bod F.3 integrovaného povolení). V této souvislosti v řízení o uložení pokuty také upozorňovala, že pokud integrované povolení využívání odpadů jako konstrukčních prvků skládky povoluje, je logické, že se aprobování tohoto nakládání s odpady promítlo v evidenci a ohlašovací povinnosti provozovatele dle § 39 odst. 2 zákona o odpadech (a žalobkyně tedy užila odpovídajícího kódu N1 definovaného ve vyhlášce č. 383/2001 Sb. ve znění účinném v době jeho použití žalobkyní v ročním hlášení jako „využití odpadů na terénní úpravy s výjimkou využívání kalů“). Z definice využití odpadu (§ 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech) pak dle žalobkyně výslovně vyplývá, že je možné odpady využívat i v zařízení primárně určeném k využívání odpadů.
7. Druhá fáze provozu skládky je přitom definována či určena právě využitím odpadů (využití odpadů je definičním znakem druhé fáze provozu skládky). Naopak využívání či využití odpadů není definičně ze zákona omezeno jen druhou fází. Definice využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech striktně vychází ze smyslu a účelu takové činnosti, nikoli z časového zakotvení této činnosti do určité fáze provozu skládky.

Dobrá víra

8. Žalobkyně se dále dovolávala dobré víry a uplatnění zásady legitimního očekávání.
9. Uvedla, že dlouhodobá praxe ČIŽP (i Krajského úřadu Středočeského kraje, který integrované povolení vydal) byla přesně opačná, než nyní uvádí napadené rozhodnutí. Postup žalobkyně týkající se využívání odpadů jako konstrukčních prvků skládky tak byl dlouhodobě považován za legální. Žalobkyně je navíc přesvědčena o tom, že její postup je správný, neboť je v souladu s textací integrovaného povolení, ve kterém je i nadále počítáno s využíváním či využitím odpadů na výstavbu konstrukčních prvků skládky. Pokud tedy jde o protiprávní stav či postup, jak tvrdí ČIŽP a žalovaný, není se zákonem nesouladný samotný postup žalobkyně, ale rozhodnutí krajského úřadu o schválení integrovaného povolení v příslušné části. Pouhá změna názoru kontrolního orgánu nemůže změnit nic na faktu platnosti a účinnosti takového integrovaného povolení, jehož nezákonnost – pokud by byla ze strany kompetentních orgánů shledána – musí být odstraněna zákonem stanoveným postupem. Dokud se tak nestane, je žalobkyně legitimně

v dobré víře, že dané integrované povolení je správné a že podle něj může a musí postupovat.

10. Žalobkyně má za to, že ČIŽP ze dne na den (z pohledu kontrol z roku na rok) změnila názor a zcela totožné jednání, které předtím vůbec nezpochybňovala, najednou začala sankcionovat, a to uložením pokuty v nejvyšší možné výši. Žalovaný pak takový postup aprobuje. Přitom nedošlo ke změně aplikovatelných právních předpisů, ani ke změně příslušného integrovaného povolení či k přijetí nějakého závazného výkladu těchto právních instrumentů ze strany oprávněných orgánů. Tuto zcela nepředvídatelnou a náhlou změnu výkladu dotčených ustanovení zákona o odpadech přitom ČIŽP ani žalovaný nijak neodůvodnili. Žalobkyně je v tomto ohledu navíc přesvědčena o tom, že pokud správní orgán změnil názor a dojde k závěru, že znění integrovaného povolení je v rozporu se zákonem (přičemž tuto změnu náležitě odůvodní), není možno subjekt do té doby postupující v souladu s předchozím názorem správního orgánu začít bez dalšího automaticky pokutovat, bez toho, aby byl dotčený subjekt na řádně odůvodněnou změnu názoru a výkladu správního orgánu relevantním a zákonným způsobem upozorněn. Zákon o integrované prevenci explicitně upravuje a poskytuje kompetentním správním orgánům nástroje k tomu, aby z vlastního podnětu přistoupily ke změně integrovaného povolení v případě změny právního předpisu. Tím spíše tak tyto orgány musí učinit, pokud dojde ke změně pouhého výkladu právního předpisu. Do doby této institucionální změny je však pro žalobkyni směrodatné aktuální znění integrovaného povolení, a to i pokud je v rozporu se zákonem. Žalobkyně dodala, že jí je známo, že judikatura správních soudů umožňuje změnu ustálené správní praxe, či změnu právního názoru. Tento postup však má svá pravidla a postup ČIŽP, která se opírá o právní názor žalovaného, který však není jednotný, rozhodně není v souladu s touto judikaturou.
11. Žalobkyně se domnívá, že pokud postupovala v souladu s integrovaným povolením, není možno dospět k závěru, že se tímto postupem dopustila jakéhokoli správního deliktu sankcionovatelného pokutou. Není možné ani říci, že žalobkyně nemůže či dokonce nesmí aplikovat či používat určitá ustanovení povolení k provozu zařízení, pokud jsou stále platná a účinná. Pokud tedy integrované povolení umožňuje využívání odpadů na konstrukční prvky již v rámci první fáze provozu skládky, nemůže žalovaný tvrdit, že využívání odpadů na konstrukční prvky nepřichází v úvahu, resp. není možné. Trestat žalobkyni pokutou za jednání, které je v souladu s jiným správním aktem vydaným na základě řádného správního řízení, je zcela v rozporu se základními zásadami právního státu. Nejenže tento postup porušuje zásadu šetření práv nabytých v dobré víře, obsaženou v § 2 odst. 3 správního řádu, ale také zásadu ochrany legitimního očekávání, obsaženou v § 2 odst. 4 správního řádu.
12. K tomu žalobkyně dodala, že v rámci doplnění odvolání upozornila žalovaného, že dal její argumentaci za pravdu v jiném řízení, v rozhodnutí týkajícím se města Jindřichův Hradec, ve kterém také rozhodoval jako odvolací orgán. Sice nešlo o pokutu za nesprávné roční hlášení, ale věcně šlo o posouzení téhož problému. Z hlediska principů, na kterých je postaveno napadené rozhodnutí, je argumentace žalovaného v tomto rozhodnutí týkajícím se Jindřichova Hradce bezpochyby použitelná i v nyní projednávaném případě. Ochrana dobré víry účastníka správního řízení musí platit jak v případě, kdy integrované povolení upravuje využití výrobku REKOSOL (jako tomu bylo v případě Jindřichova Hradce), tak i v případě, že obsahuje formulaci týkající se využití odpadů na konstrukční prvky skládky.

Materiální stránka deliktu

13. Dále žalobkyně namítala, že jí vytýkané protiprávní jednání nevykazuje společenskou nebezpečnost, a proto není v dané věci naplněna materiální stránka správního deliktu. Žalobkyni přisuzovaný správní delikt je toliko pochybením administrativního charakteru (jedná se pouze o evidenci způsobu nakládání s odpady, nikoliv o samotné nakládání s takovými odpady) a jejím jednáním nemohlo dojít ani k ohrožení, natož k poškození, životního prostředí. Fakticky je v projednávané věci pouze o spor o to, jaký kód bude uveden v dané evidenci u konkrétního množství odpadu (které již v evidenci uvedeno je). Tím ale nemůže dojít k reálnému ohrožení životního prostředí. I ve vztahu k ohrožovacím deliktům je podle žalobkyně nutno posuzovat společenskou nebezpečnost tohoto „ohrožení“. K naplnění materiální stránky správního deliktu dle žalobkyně proto vůbec nedošlo, a to ani formou ohrožení životního prostředí, neboť veškeré dotčené odpady byly vykazány v rámci ročního hlášení a průběžné evidence. Žalovaný přitom ve vztahu ke společenské nebezpečnosti argumentuje pouze ryze ekonomickými aspekty, bez nalezení vztahu či reálného dopadu jednání žalobkyně na životní prostředí. Závěr správních orgánů obou stupňů o naplnění materiální stránky správního deliktu podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech je tak nesprávný.

Výše pokuty

14. Žalobkyně v poslední žalobní námitce namítala nepřiměřenost a nesprávnou výši pokuty včetně porušení zásady proporcionality při jejím ukládání. Zopakovala, že dotčeným jednáním reálně nemohlo dojít k žádnému ohrožení životního prostředí. To je také důvodem, proč skutečnosti, z jejichž existence by bylo možné vyvodit závěr o samotné závažnosti ohrožení životního prostředí a intenzitě této závažnosti, v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů chybí. Přesto ČIŽP uložila žalobkyni pokutu v nejvyšší zákonem povolené výši. Při ukládání výše pokuty tak byl porušen § 67 odst. 2 zákona o odpadech, podle něž měla ČIŽP přihlížet zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození. Žalovaný toto pochybení nenapravil, a zatížil proto napadené rozhodnutí nezákonností. Absence dostatečných úvah ve vztahu k poškození nebo ohrožení životního prostředí byla důvodem zrušení rozhodnutí žalovaného rozsudkem zdejšího soudu ze dne 25. 7. 2013, č. j. 10 A 308/2011-51.
15. Správní orgány obou stupňů podle žalobkyně odůvodnily výši pokuty pouze zcela obecnými faktory. ČIŽP konkrétně uvedla, že žalobkyně může svým jednáním v důsledku negativně ovlivňovat jiné subjekty působící v odpadovém hospodářství, k čemuž žalovaný dodal, že žalobkyně poskytuje špatný příklad ostatním provozovatelům skládky, jak obcházet poplatkovou povinnost za skládkování, motivuje původce odpadů odstraňovat odpady na skládce namísto zbavování se jich pro životní prostředí šetrnějším způsobem.
16. K tomu žalobkyně uvedla, že poplatkovou povinnost nemá, tudíž ji neobchází, a tedy nemůže být v tomto ohledu ani špatným příkladem. Pokud by však poplatkovou povinnost obcházela, tak je na každém subjektu působícím v odpadovém hospodářství, aby postupoval v této oblasti způsobem, za který je jako profesionál odpovědný, tuto odpovědnost za postup jiných subjektů tak nelze přenášet na žalobkyni a učinit ji kritériem pro stanovení výše pokuty. Uvedené platí i ve vztahu k údajné motivaci původců odpadů odstraňovat odpady jejich uložením na skládku. Tito původci mají zákonnou povinnost zbavovat se odpadů v souladu se základním principem dodržování hierarchizace nakládání s odpady, která z jejich strany musí být dodržena, i kdyby bylo skládkování zcela zdarma.

Ani tento argument tak nemůže sloužit jako referenční kritérium při určování výše pokuty v předmětném případě.

17. Žalobkyně dále nesouhlasila se závěrem žalovaného, který vzal za přitěžující okolnost při ukládání sankce skutečnost, že se údajně dotčeného jednání dopouštěla delší dobu. Postup žalobkyně týkající se využívání odpadů jako konstrukčních prvků skládky byl dlouhodobě považován za postup legální. Po žalobkyni tak nelze požadovat, aby nezpochybňovaný postup (evidence odpadů vyžitých na konstrukční prvky skládky pod kódem nakládání N1) najednou změnila pouze na základě zcela razantní a nedostatečně odůvodněné změny názoru ČIŽP a žalovaného na danou problematiku, a to za situace, kdy postupuje dle shodného znění integrovaného povolení, přičemž orgán příslušný k jeho vydání nepřikročil k jeho změně. Žalobkyně se domnívá, že se ocitla v situaci názorového rozkolu ohledně zmiňované problematiky, která nebyla vyřešena ani odpovídající změnou integrovaného povolení ze strany kompetentního orgánu, ani neexistuje autoritativní rozhodnutí příslušného soudu. Nelze jí tedy vytýkat, že v této právní nejistotě prozatím nezměnila svůj po delší dobu nezpochybňovaný postup. Pokud by pak dotčené správní orgány změnila svoji praxi v předmětné věci zákonem i judikaturou stanoveným postupem, tak tato zcela nová správní praxe může působit pouze do budoucna, a to ve spojení s odpovídající změnou integrovaného povolení pro provozování dotčeného zařízení žalobkyně.
18. Žalobkyně má za to, že jediným kritériem, na jehož základě jí ČIŽP uložila pokutu v maximální možné výši, byl její obrat z předchozího účetního období. To je však naprosto neopodstatněný a nezákonný postup. Tuto skutečnost dokazuje i tím, že ČIŽP v případech mnohem závažnějšího jednání jiných subjektů působících v odpadovém hospodářství, kterým došlo k závažnému ohrožení či dokonce poškození životního prostředí, uložila nesrovnatelně nižší pokuty. Uvedeným postupem tak bylo ve vztahu k žalobkyni vybočeno z mezí správního uvážení a porušena zásada proporcionality správního trestání. Rozhodnutí o uložení pokuty žalobkyně je tak i s ohledem na tuto skutečnost nezákonné. Žalobkyně k podpoře svých úvah poukázala na údaje z webu ČIŽP, týkající se sankcionování jiných subjektů a poukázala na případy, ve kterých byla uložena výrazně nižší pokuta.

Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. K jednotlivým žalobním bodům odkázal na příslušné pasáže svého rozhodnutí a zopakoval některé ze svého pohledu stěžejní argumenty.

Další podání žalobkyně

20. Žalobkyně reagovala replikou, v níž uvedla, že nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že s jeho názorem „*plně koresponduje i dosavadní judikatura*“, neboť žádná judikatura v obdobné věci doposud neexistuje. Žalobkyně dále zopakovala vybranou žalobní argumentaci. Doplnila, že sám žalovaný připouští, že postup žalobkyně, při kterém používá odpady na tvorbu konstrukčních prvků, je s ohledem na úsporu jiných materiálů racionální, ba dokonce je žádoucí. Navíc je zřejmé, že obsahově je tímto postupem zcela obsahově naplněna definice využívání odpadů uvedená v § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech.
21. Žalobkyně nad rámec argumentace uvedené již v žalobě sdělila, že považuje za absurdní argumentaci žalovaného týkající se výše uložené pokuty. Ten označuje dosavadní praxi

žalobkyně, která je založena na textaci integrovaného povolení a provozního řádu, jakož i dosavadní správní praxi svou, resp. ČIŽP, za „systematickou protiprávní činnost“ a výši pokuty proto považuje za adekvátní na horní hranici sazby. Žalovaný si neuvědomuje, že praxe, která byla zavedena a léta provozována ve shodě s kontrolním orgánem, jakož i orgánem, který integrované povolení vydal, se odrazila do smluvních dokumentů upravujících vztahy s obchodními partnery. Tuto praxi není jednoduché a vlastně ani možné ze dne na den změnit. Žalobkyně pak není subjektem povinným poplatky za ukládané odpady platit, ale je jen subjektem povinným vybrané poplatky odvádět.

22. V dalším vyjádření ze dne 23. 6. 2022 žalobkyně setrvala na argumentaci v podané žalobě a k ní odkázala na aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, předně na rozsudky ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 164/2019-84, a ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9 As 158/2019-82. Z nich má vyplývat, že v minulosti dlouhodobě zastávaný postoj žalovaného (a ČIŽP) o nemožnosti využívání odpadů v první fázi provozu skládky je nesprávný. Žalovaný nemůže bez podrobného přezkoumání, jakým způsobem bylo s odpady na skládce fakticky naloženo, konstatovat, že žalobkyně odpady na skládce nevyužívala, ale odstraňovala, a to zejména aniž by jakkoli ověřoval, jaký byl primární účel nakládání s konkrétními přijatými odpady na skládce. Žalovaný nemůže bez podrobného přezkumu faktického způsobu nakládání s odpady na skládce určit, že všechny odpady přijaté na skládku a evidované pod kódem nakládání N1 byly odstraněny. Rozhodnutí žalovaného je tak postaveno na nesprávném právním posouzení věci na základě nesprávně a neúplně zjištěného skutkového stavu.
23. Dne 9. 2. 2023 zaslala žalobkyně soudu další vyjádření, v němž shrnula podstatné body své argumentace. Doplnila, že vede se žalovaným řadu řízení, přičemž správní soudy v nich odkazují na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Podle žalobkyně však tuto judikaturu nelze považovat za ustálenou, jelikož v předchozích řízeních Nejvyšší správní soud žalobkyni vyhověl. Také dosud nebylo rozhodnuto o ústavní stížnosti žalobkyně IV. ÚS 3160/22. Judikatura Nejvyššího správního soudu se týká jiných skládek nebo jiných období, než nyní projednávaná věc. Dále uvedla, že navezené odpady využila na stavbu komunikací v rámci skládky, vnitřní a vnější obvodové hrázky, dna jednotlivých sektorů či další stavební prvky. Domnívá se proto, že došlo k využití, nikoliv odstranění odpadů, a namítá extrémní nesoulad mezi právními závěry a skutkovými zjištěními.

Shrnutí obsahu správního spisu

24. Z obsahu správního spisu předloženého žalovaným soud zjistil následující pro rozhodnutí ve věci podstatné skutečnosti:
25. Dne 10. 6. 2016 zahájila ČIŽP s žalobkyní správní řízení ve věci uložení pokuty za porušení povinností vyplývajících z § 39 odst. 2 zákona o odpadech. Důvodem pro zahájení správního řízení byla zjištění z kontroly provedené dne 3. 8. 2015 v zařízení „Centrum komplexního nakládání s odpady Čáslav“, na adrese Hejdof 1666, Čáslav, provozovaném žalobkyní.
26. Dne 13. 10. 2016 vydala ČIŽP prvostupňové rozhodnutí, kterým uložila žalobkyni pokutu ve výši 1 000 000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1000 Kč (viz bod 2 tohoto rozsudku).

27. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, ve kterém uplatnila v podstatě shodné námitky jako v podané žalobě. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Jednání před soudem

28. Při jednání 21. 2. 2023 účastníci zopakovali argumenty uvedené v dosavadních procesních podáních a setrvali na svých návrzích. Žalobkyně zdůraznila, že v obdobných věcech jsou vedeny desítky řízení. S vydávanými rozhodnutími žalované ani s judikaturou správních soudů se neztotožňuje. Správní orgány se nezabývaly otázkou, zda odpady, které použila na konstrukční prvky skládky, byly náhradou jiných neodpadních materiálů, touto otázkou se přitom měly zabývat. Žalovaný uvedl, že nesprávnost tvrzení žalobkyně již potvrdila judikatura správních soudů, s níž se ztotožňuje. Uvedl, že nedostatečné zjištění skutkového stavu žalobkyně namítala opožděně, v podané žalobě tato námitka nebyla. Žalobkyně k tomu uvedla, že zásadu koncentrace řízení nelze v nyní projednávané věci uplatňovat striktně.
29. Soud provedl jako důkaz rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje č. j. 94096/2006/KUSK, OŽP/Šf o vydání integrovaného povolení pro skládku Čáslav a Protokol o kontrole č. j. ČIŽP/41/IPP/1215117.002/12/PMM. Provedení důkazu Informacemi ČIŽP o uložení pokuty různým společností odlišným od žalobkyně soud a provedení důkazu rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17 zamítl pro nadbytečnost (viz níže). Návrh na provedení důkazu ostatními listinami soud zamítl, neboť jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009).

Posouzení žalobních bodů soudem

Východiska právního hodnocení

30. 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 s. ř. s.), včetně řízení předcházejícího jeho vydání, při čemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
31. 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, včetně skládky Čáslav. Integrovaná povolení a provozní řády těchto zařízení 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.
32. V těchto jiných řízeních se správní soudy zabývaly stejnými žalobními body a účastníci uplatnili vesměs stejnou argumentaci. Nejvyšší správní soud tak již například v rozsudcích ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 164/2019-84, ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9 As 158/2019-82, ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020-115 a ze dne 15.

9. 2022, č. j. 10 As 322/2021 podrobně zodpověděl řadu stěžejních otázek relevantních pro nynější věc. Ústavní stížnost, kterou se žalobkyně domáhala zrušení výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 58/2020- 115, Ústavní soud usnesením ze dne 11. 10. 2022, sp. zn. II ÚS 2385/22 odmítl.

33. Také s ohledem na tyto skutečnosti 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.
34. Předmětem nynějšího sporu je posouzení, zda se žalobkyně jako provozovatelka skládky Čáslav a Benátky dopustila správního deliktu spočívajícího v tom, že v hlášeních za roky 2014 a 2015 evidovala využití celkem 364 709,665 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.
35. 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 popsáný 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.

Vykazování odpadů v ročním hlášení

36. Žalobkyně v hlášení za roky 2014 a 2015 použila pro nakládání s předmětnými odpady kód N1, zatímco podle názoru správních orgánů měla odpady vykázat pod kódem D1. Totožnou právní otázkou ve vztahu ke skládce Čáslav se zdejší soud zabýval již opakovaně, a to ve vztahu k letům 2013, 2016 a 2017. Rozsudkem ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 A 20/2016 -66, potvrzeným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020-115, zamítl zdejší soud žalobu vztahující se k ohlášení nepravdivých údajů v ročním hlášení za rok 2013. Rozsudkem ze dne 27. 1. 2022, č. j. 10 A 152/2019, zamítl žalobu vztahující se k ohlášení nepravdivých údajů v ročním hlášení za rok 2016 a 2017. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud řešil v rozsudku ze dne 30. 6. 2022 pod

č. j. 7 As 58/2020–115 zcela identickou problematiku ohledně téže skládky Čáslavy a velmi podrobně vypořádával totožné námitky téže žalobkyně, pouze ve vztahu k jinému časovému období (rok 2013), dospěl městský soud k závěru, že je možné uvedené názory aplikovat na nyní projednávanou věc. Neshledal žádný důvod, pro který by se měl od uvedené argumentace odchýlit.

37. 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 a tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem.
38. 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.
39. Podle § 66 odst. 2 písm. a) téhož zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku (dříve správního deliktu) 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.
40. 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)].
41. 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.
42. Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že žalobkyni nebyla uložena pokuta za to, že umísťovala označený odpad na těleso skládky v její první fázi, ale za to, že nakládání s tímto množstvím odpadu chybně vykázala v HPNO za rok 2014 a 2015 pod kódem N1 namísto kódu D1. Argumentace žalobkyně, že legislativní rámec nezakazuje využití odpadů jako konstrukčních prvků v první fázi skládky, proto není pro projednávanou věc relevantní, neboť se zcela míjí s důvody vydání napadeného, resp. prvostupňového rozhodnutí.
43. Není přitom sporu o tom, že žalobkyně byla na základě schváleného integrovaného povolení oprávněna používat pro výstavbu konstrukčních prvků skládky (jako jsou obvodové hrázky a hlavní komunikace) odpady, jejichž kvalita je shodná s požadavky na

kvalitu technologického materiálu pro technické zabezpečení skládky s tím, že tyto odpady nejsou součástí technického zabezpečení skládky. Sporné je to, jak měly být tyto odpady vykazovány v ročním hlášení. Žalobkyně je přesvědčena o tom, že se v případě odpadu, který v souladu s integrovaným povolením použila na tvorbu konstrukčních prvků skládky, se jedná se o tzv. využitý odpad dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech, neboť nahrazuje jiné stavební materiály, jež by musely být zakoupeny. Nemůže se tudíž jednat o odpad na skládce odstraňovaný. Zásadně nesouhlasí se závěrem žalovaného, že k využívání odpadů může docházet pouze ve druhé fázi provozu skládky. Tuto fázi zákon vymezuje jako: provozování zařízení podle písmene i) [skládky, pozn. soudu] k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky, zatímco v 1. fázi jejího provozu se dle zákona jedná o provozování zařízení podle písmene i) [skládky, pozn. soudu] k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu.

44. Pro posouzení důvodnosti této žalobní námitky je nutné zodpovědět otázku, zda použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky je „využíváním odpadů“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Pokud by odpověď na tuto otázku 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.
45. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020–115, konkrétně uvedl, že:

„Předně je proto nutné objasnit základní premisu spočívající v tom, zda použití odpadů na tvorbu konstrukčních prvků skládky naplňuje definici využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) [po novelizaci § 4 odst. 1 písm. r) – pozn. soudu] zákona o odpadech, jak tvrdí stěžovatel. Nejvyšší správní soud se tudíž zaměřil právě na tuto otázku, tedy 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“ podle uvedeného ustanovení“ (bod 31).

„Zákon o odpadech vymezuje využití odpadů v § 4 odst. 1 písm. q) jako činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení určeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů. Příloha 3 uvádí následující způsoby využívání 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)“ (bod 32).

„Příloha č. 3 tak představuje demonstrativní výčet konkrétních případů, u nichž se jedná o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [srov. definici obsaženou v § 4 odst. 1 písm. l) zákona před transpozicí požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, dále též „směrnice o odpadech“], tzv. euronovelou zákona o odpadech provedenou zákonem č. 154/2010 Sb., účinnou od 1. 7. 2010]. Povahou demonstrativního výčtu se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 30. 8. 2011, č. j. 2 Afš 12/2011 98, kde s odkazem na odbornou literaturu konstatoval, že: „V teorii práva (viz např. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 80-81) je jako demonstrativní výčet označen takový, který bývá nejprve stanoven relativně abstraktně a poté je pomocí názorných příkladů konkretizován. Výraz 'zejména' sice značí neukončený výčet, ale nikoliv neomezeně neukončený. Omezení tkví v tom, že další případy, které je možno do výčtu zahrnout, se podobají těm, které jsou příkladmo vzpomenuty“ (důraz přidán). Citovaný závěr je nutné zoblednit i v nyní posuzovaném případě. Pro to, aby se v konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) [nyní § 4 odst. 1 písm. r) – pozn. soudu] zákona o odpadech, tedy nestačí jen to, že daný odpad nabradil jiné materiály, které by jinak k tomuto účelu byly použity. Je rovněž třeba, aby výsledek použití daného odpadu typově odpovídal výsledkům zachyceným v uvedeném demonstrativním výčtu. Ten totiž sice nezahrnuje všechny možnosti využití odpadů podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nicméně demonstrativnost jednotlivých způsobů využití jednoznačně určuje charakter a účel jednotlivých činností, které bude možné za využití odpadů považovat. Při bližším pohledu na charakter jednotlivých způsobů využití odpadů uvedených v citovaném výčtu je přitom zřejmé, že využívání odpadů zahrnuje pouze takové činnosti, jejichž podstatou je kvalitativní změna ve způsobu určení daného materiálu. Právě to je základní charakteristika, která spojuje jednotlivé způsoby využití odpadu. Tento přestává být de facto odpadem [v případě položky R 1 přestává zcela existovat, respektive jeho spalováním dochází ke změně na jiný druh odpadu („popel“) přičemž dochází k výrobě energie] a jeho novým hlavním určením je sloužit užitečnému účelu namísto jiného materiálu. Rovněž SDEU při výkladu pojmu „využití odpadu“ zdůrazňuje, že podstatná charakteristika využití odpadu spočívá v tom, že jeho hlavním cílem je, že odpad může plnit užitečný účel tím, že nabrazuje použití jiných materiálů, které by pro tento účel musely být použity, což umožňuje chránit přírodní zdroje (viz např. rozsudek ze dne 27. 2. 2002, ve věci C 6/00, ASA, bod 69). Pokud je však úspora surovin pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je odstraňování odpadu, tato skutečnost nemůže zpochybnit kvalifikaci této činnosti jako odstraňování odpadu (viz např. rozsudek ze dne 13. 2. 2003, ve věci C 458/00, Komise v. Lucembursko, bod 43).

46. Nejvyšší správní soud závěrem pak zcela jednoznačně konstatoval, že

„aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho využití, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umísťován“ (bod 33).

„K takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoliv využití. Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo stěžovateli jeho použití na konstrukční prvky skládky. Jen proto, že tento materiál disponuje vhodnými vlastnostmi pro zajištění požadavků vyplývajících z § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou roli, nezískává tím rovněž status využitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením“ (bod 34).

47. Z uvedeného vyplývá, že ukládání odpadu na skládku nelze tedy považovat za využití odpadu dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 9. 2015, ani dle § 4 odst. 1 písm. r) tohoto zákona, ve znění účinném po 1. 10. 2015, jestliže hlavním účelem uložení daného odpadu na skládku je jeho odstranění ve smyslu § 4 odst. 1 písm. v) téhož zákona (resp. § 4 odst. 1 písm. u) tohoto zákona, ve znění účinném do 30. 9. 2015). Lze tak uzavřít, že odpady, které byly použity pro tvorbu konstrukčních prvků skládky, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny jejich uložením na skládce. Další polemika o tom, zda je přípustné využívání odpadů v první fázi skládky či nikoliv, ke které správní orgány přistoupily ve svých rozhodnutích, je pak nadbytečná. Podstatné je, že žalobkyně v HPNO použila nesprávný kód způsobu nakládání N1, ačkoli měla správně použít kód způsobu nakládání D1.

48. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020–115, dále uvedl, že:

„[k] argumentaci stěžovatele prezentované v reakci na citovaný rozsudek č. j. 7 As 54/2019-88, kde byly uvedené závěry poprvé přijaty, 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. Stěžovatelem zmiňované skutkové důvody nemohou mít na posouzení této otázky vliv“ (bod 35).

49. Výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu z rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020–115, potvrdil též Ústavní soud. V usnesení ze dne 11. 10. 2022, sp. zn. II. ÚS 2385/22, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost žalobkyně proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020–115, a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2019, č. j. 6 A 20/2016-66, Ústavní soud konkrétně uvedl, že:

„[z]ákon o odpadech vymezuje využití odpadů v § 4 odst. 1 písm. q) 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 (demonstrativní) výčet způsobů využití odpadů. Pro to, aby se v

konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nestačí pouze, aby daný odpad nahradil jiné materiály, které by jinak k tomuto účelu byly použity. I výsledek použití daného odpadu musí typově odpovídat uvedenému demonstračním výčtu v příloze č. 3 (viz citace typového využití v bodě 32 napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu), čehož stěžovatelka nedostála a odpad nesprávně vykazovala. Dle ustálené judikatury je přitom kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu citovaného ustanovení vyloučena vždy (viz kasačním soudem odkazovaný rozsudek ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88). Do tohoto výkladu neshledal Ústavní soud důvodu zasahovat“ (bod 13).

50. Soud přitom v projednávané věci neshledal žádné důvody, pro které by se měl od výše vyložené rozhodovací praxe odchýlit.
51. Pokud jde o odkaz žalobkyně na rozsudek 7 As 54/2019-88, soud uvádí, že si ho žalobkyně zřejmě nesprávně vyložila (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2022, č. j. 10 As 322/2021). Pojala přesvědčení, že správní orgány v rozporu s jeho závěry nezjišťovaly skutkový stav věci, ač měly povinnost přezkoumat, zda byl odpad na skládce skutečně využit. Závěrem citovaného rozsudku je však to, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu zákona o odpadech je vyloučena vždy. Žalobkyně přitom nepopřela, že odpady využila na tvorbu konstrukčních prvků, tuto skutečnost naopak výslovně tvrdila. Účel přijetí odpadu na skládku navíc nebyl v řízení sporný. Soud shrnuje, že Nejvyšší správní soud, 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 využití odpady. Skutková zjištění správních orgánů v tomto ohledu tedy byla dostatečná, a soud nemá důvod hodnotit je v nynější věci odlišně. Nedostatky skutkových zjištění ostatně žalobkyně namítla poprvé až v doplněních žaloby podaných po uplynutí lhůty pro podání žaloby, tedy opožděně (§ 71 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s.). Také tímto postupem žalobkyně se již správní soudy zabývaly opakovaně, naposledy Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 237/2021. Tvrzený extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními a právními závěry správních orgánů soud v nyní projednávané věci neshledal.
52. Námitka žalobkyně není důvodná.

Uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o správním deliktu

53. Soud se předně zabýval námitkou žalobkyně ohledně zahájení správního řízení o uložení pokuty po uplynutí subjektivní prekluzivní lhůty stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Žalobkyně namítala, že údaje o kontrolovaném období roku 2014 měl kontrolní orgán (ČIŽP) k dispozici z ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady (HPNO), tedy již od 13. 2. 2015. Lhůta k zahájení správního řízení tedy uplynula nejpozději dnem 13. 2. 2016. Správní řízení však bylo zahájeno až v červnu 2016, konkrétně dne 10. 6. 2016.
54. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech, v rozhodném znění [do 30. 6. 2017], platí, že „řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.“
55. Městský soud se proto zabýval otázkou, ke kterému datu se ČIŽP dozvěděla o porušení povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že počátek běhu propadné lhůty nelze v této věci

vztahovat již ke dni 13. 2. 2015, kdy měla žalobkyně povinnost předložit HPNO za období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014, nýbrž až ke dni, kdy byly fakticky provedeny kontroly činnosti žalobkyně ze strany ČIŽP. Až v tuto dobu mohla totiž ČIŽP objektivně seznat, že došlo ke „zjištění porušení práva“, a až v tuto dobu bylo ve správním spise možné porušení povinností ze strany žalobkyně kvalifikovaně zachytit. Ze samotného HPNO za období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 mohli pracovníci ČIŽP pojmout pouze nepodložené podezření, že by mohla být porušena povinnost plynoucí z § 49 odst. 1 zákona o odpadech, avšak nemohli ani v nejmenším objektivně seznat, že došlo k porušení práva a už vůbec nemohli porušení práva kvalifikovaně zanést do správního spisu. Rozhodné poznatky zjistila ČIŽP teprve až při kontrole dne 3. 8. 2015 prostudováním listinných podkladů předložených žalobkyní (viz str. 5 napadeného rozhodnutí). Ze správního spisu nevyplývá, že by měla ČIŽP před tímto datem jakékoliv konkrétní poznatky o možném porušení povinností ze strany žalobkyně.

56. Obdobnou námitkou téže žalobkyně se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, ve kterém přezkoumával správnost rozsudku zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2019, č. j. 11 A 153/2016-87, jež k námitkám téže žalobkyně řešil obdobnou věc. Nejvyšší správní soud přitom dovodil, že za konkrétní poznatky o možném porušení povinností ze strany žalobkyně nelze považovat samotné roční hlášení.

„Stěžovatel dovozuje, že vytýkané pochybení mohly správní orgány seznat z jím zaslaného ročního hlášení proto, že své závěry vystavěly na názoru, že v I. fázi provozu skládky nelze aplikovat na těleso skládky odpad jinak než jeho uložení za účelem odstranění, přičemž stěžovatel označil předmětný odpad v ročním hlášení kódem N1 (využití odpadů), nikoliv kódem D1 (odstraňování odpadů skládkováním). Již z tohoto označení (N1) tak mělo být správním orgánům zřejmé, že stěžovatel využívá odpad na konstrukční prvky skládky, a porušuje tak dle jejich názoru zákonné povinnosti. Stěžovatel však ve své argumentaci přehlíží, že roční hlášení je určeno obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností místně příslušnému podle místa nakládání s odpadem (srov. § 39 odst. 2 zákona o odpadech), nikoliv ČIŽP, která se stěžovatelem zahájila správní řízení. Dále je ze struktury formuláře ročního hlášení zřejmé, že toto hlášení obsahuje toliko obecné souhrnné údaje o odpadech, bez bližšího rozlišení, jak konkrétně bylo s jednotlivými odpady naloženo, resp. v případě kódu N1, jakým konkrétním způsobem byly odpady využity. Označení odpadů kódem N1 tak nemuselo automaticky dotčeným správním orgánům evokovat jejich využití přímo na tělese skládky v podobě jejich konstrukčních prvků, ale i jiný přípustný způsob využití dle zákona. Předmětné roční hlášení tak mohlo u ČIŽP vzbudit toliko nepodložené podezření, že stěžovatel může při nakládání s odpady postupovat v rozporu se zákonem“ (bod 23).

„Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s posouzením městského soudu, že teprve zahájením vlastního kontrolního postupu dne 30. 6. 2015, při němž byly předloženy podrobné doklady o fungování skládky Fedrpuš za kontrolované období, především pak evidence odpadů v zařízení skládky za rok 2014 společně se sdělením provozovatele, že se jednalo o tvorbu konstrukčních prvků, představuje v případě ČIŽP okamžik dozvědění se o možném porušení zákona ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Námitka, že k zahájení správního řízení došlo po uplynutí subjektivní lhůty stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech, tak není důvodná“ (bod 24).

57. V situaci, při které získala ČIŽP poznatky pro zahájení správního řízení až při provedené kontrole dne 3. 8. 2015 a správní řízení zahájila vydáním oznámení ze dne 10. 6. 2016,

č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1508626.001/16/PSJ, které bylo žalobkyni doručeno do datové schránky dne 14. 6. 2016, prekluzivní lhůta dosud neuplynula. Podání žalobkyně do ISPOP dne 13. 2. 2015 za rok 2014 a dne 15. 2. 2016 za rok 2015 není samo o sobě bez dalšího pro běh prekluzivní lhůty rozhodné.

58. Tato žalobní námitka není důvodná.

Materiální stránka deliktu

59. Žalobkyně dále namítala, že v jejím případě nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu.

60. K tomu soud ve shodně se závěry, k nimž dospěl Nejvyšší správní soud v bodu 39 rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020-115, uvádí následující.

61. Soud nezpochybňuje tvrzení žalobkyně, že při tvorbě konstrukčních prvků skládky postupovala v souladu s integrovaným povolením a provozním řádem dané skládky. Je však třeba uvést, že tyto dokumenty stanovily pouze závazné podmínky k provozu skládky Čáslav, určily tedy, jaké materiály je možné na ni umísťovat a jak je možné s těmito nakládat. Použil-li Krajský úřad Středočeského kraje v integrovaném povolení v souvislosti s určením materiálu, z něž je možné budovat technické zabezpečení skládky či její konstrukční prvky 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), nikoliv za jeho odstraňování ukládáním ve smyslu § 4 odst. 1 písm. v), a už vůbec z toho nelze dovozovat, jak má být vykazován v HPNO. K těmto dalším zákonným povinnostem souvisejícím s provozem daného zařízení (skládky), jako jsou povinnosti v oblasti výkaznictví, se integrované povolení nijak nevyjadřovalo, ani je jakkoliv nemodifikovalo. Žalobkyně integrovanému povolení přikládá zjevně širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má. To však nemůže založit její dobrou víru ve vztahu k deliktnímu jednání, jež je jí přezkoumávaným rozhodnutím kladeno za vinu.

62. K naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu nakládajícího s odpady dodržovány předpisy týkající se hospodaření s odpady, neboť tím je vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. 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.

63. Správní delikt, spočívající v nesprávném či nepravdivém hlášení, je pojmově deliktem administrativní povahy, přičemž správní orgány obou stupňů osvětlily (viz především str. 8 a 9 prvostupňového rozhodnutí a tytéž strany napadeného rozhodnutí), že ohrožení životního prostředí potažmo společenská nebezpečnost uvedeného jednání spočívá v ohrožení řádného fungování a administrativního pořádku evidence a hlášení nakládání s odpady, která je pro představu o toku odpadů a pro celkové odpadové hospodářství a jeho koncepční fungování zásadní, tím spíše pak za situace, kdy je žalobkyně významným subjektem v oblasti nakládání s odpady. Značně společensky nebezpečným jevem je pak i systematické a účelové evidování odpadů jako „využívání“ na konstrukční prvky namísto ukládání, jehož důsledkem je značná úspora finančních prostředků resp. získání konkurenční výhody (levnější skládkování) oproti konkurenci, deformace trhu v daném odvětví, neplnění regulační funkce poplatku a v konečném důsledku krácení odvodů prostředků do Státního fondu životního prostředí České republiky a do rozpočtů obcí,

kteřé jsou účelově vázány na využití v ochraně životního prostředí. Uvedené skutečnosti jsou zásadní negativní jevy, které ohrožují životní prostředí na úseku odpadového hospodářství, což bylo jednoznačně deklarováno v rozhodnutí správních orgánů. Nesprávné údaje v HPNO pak zkreslují celý systém nakládání s odpady v České republice, což znamená porušení zájmů na ochraně životního prostředí i na co nejefektivnějším nakládání s odpady. Dalším důsledkem předmětného pochybení žalobkyně může být také nevybírání poplatků za uložený odpad, které mají kompenzovat škodu na životním prostředí způsobenou povolenou činností a ekologickou újmu. Tomuto posouzení není co vytknout.

64. Žalobní námitka není důvodná.

Dobrá víra

65. Nelze přisvědčit ani tvrzení žalobkyně ohledně dobré víry a legitimního očekávání.
66. Ačkoliv se v případě správního deliktu (nyní přestupku) podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech jednalo o protiprávní jednání založené na principu objektivní odpovědnosti bez možnosti liberace, může soud při přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí vzít do úvahy, jakou měrou se na protiprávním jednání jednotlivce podílely správní orgány (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012 – 30). V přezkoumávaném případě, ale nemá soud za to, že by bylo prokázáno, že by se na správním deliktu významnou měrou podílely samy správní orgány. Proto argumentaci žalobkyně dobrou vírou neshledává opodstatněnou. Jak již bylo vyloženo výše, ze znění integrovaného povolení nelze dovodit, že použití odpadu ke zřízení konstrukčních prvků znamená využití odpadu dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Zdejší soud již konstatoval, že žalobkyně nebyla v dobré víře ani při podání ročního hlášení za rok 2013 (viz bod 34 rozsudku ze dne č. j. 6 A 20/2016 – 66).
67. Žalovaný přitom na str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí srozumitelně vyložil, jaký je rozhodný postoj správních orgánů k nesprávnému vykazování žalobkyně v HPNO a odkázal na rozhodnutí ČÍŽP ze dne 6. 3. 2015, č. j. ČÍŽP/41/OOH/SR01/1317346.004/15/PSJ, o uložení pokuty žalobkyni za ohlášení nepravdivých údajů v HPNO 2013 za zařízení „Řízená skládka odpadů Benátky nad Jizerou – 1. fáze provozu skládky S-NO“ a v HPNO 2013 za zařízení „Řízení skládka odpadu Čáslav“, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 11. 2015, č. j. 1080/500/15, 32827/ENV/15. Žalobkyně se v nyní projednávané věci dopustila totožného protiprávního jednání jako ve výše uvedeném řízení. Žalobkyni proto nemohlo legitimní očekávání vzniknout.
68. Výše uvedený závěr nemůže změnit ani odkaz žalobkyně na kontrolní protokol č. j. ČÍŽP/41/IPP/1215117.002/12/PMM, jímž žalobkyně poukazuje na to, že do roku 2013 správní orgány její postup nezpochybňovaly.
69. Pokud jde o odkaz žalobkyně na rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2017, č. j. 4933/ENV/17, 108/510/17, soud uvádí, že není pro nyní projednávanou věc relevantní. 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 popsaneho. Soud již vyložil, že integrované povolení ani provozní řád skládky v rozsahu žalobkyniných námitek neodporovaly zákonu, nýbrž žalobkyně si je nesprávně vyložila: zejména pokud jde o význam pojmu „využívat“ v integrovaném povolení. Výše uvedené

rozhodnutí tedy není pro posouzení legitimního očekávání žalobkyně ohledně postupu při podávání HPNO za roky 2014 a 2015 relevantní.

70. Žalobní námitka není důvodná.

Výše pokuty

71. Pokud jde o námitky žalobkyně ohledně nepřiměřenosti výše uložené pokuty, soud v první řadě uvádí, že ukládání pokut za správní delikty (přestupky) se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 100/2014-27). Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání lze podle § 78 odst. 1 s. ř. s. jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení nebo správní orgán volné uvážení zneužil. Soud tedy posuzuje, zda rozhodnutí správních orgánů nevybočila z mezí stanovených zákonem.
72. Podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech, v rozhodném znění [do 30. 6. 2017], *při stanovení výše pokuty se přihlíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.*
73. Správní orgány řádně odůvodnily, v čem spatřují závažnost ohrožení životního prostředí v případě protiprávního jednání žalobkyně. ČIŽP tak podrobně učinila na str. 8 až 10 prvostupňového rozhodnutí, což následně aproboval žalovaný napadeným rozhodnutím. Soud konstatuje, že ČIŽP uvedla, že důležitost průběžné evidence a ročního hlášení o odpadech spatřuje v tom, že tyto doklady slouží k hodnocení vývoje produkce a nakládání s odpady v České republice, proto je potřebné, aby roční hlášení o odpadech bylo zpracováváno pravdivě se všemi údaji na základě pravdivě vedené průběžné evidence. Údaje o vzniku odpadů a dalším nakládání s odpady, včetně jejich využití nebo odstranění jsou důležitým ukazatelem, který se odráží do systému nakládání s odpady nejen v České republice, ale i v Evropské unii.
74. ČIŽP na straně 8 svého rozhodnutí konkrétně uvedla: „V případě HPNO za provozovnu Čáslav se jednalo o významné zkreslení údajů, neboť navenek byly odpady (vykázané pod kódem N1) v tomto zařízení využity, což je v rozporu s účelem zařízení skládky, tj. trvalým odstraňováním odpadů v první fázi provozu skládky. Takovým způsobem ohlášené nakládání s odpady, za provoz tak významného zařízení určeného k nakládání s odpady jako je skládka nebezpečných odpadů, se tak stalo netransparentním, což je v rozporu s účelem vedení evidence odpadů a způsoby jejich ohlašování a požadavky zákona o odpadech.“
75. Dále ČIŽP uvedla, že jako přítěžující okolnost zohlednila to, že se jednalo o poměrně dlouhodobé protiprávní jednání (po dobu dvou let) týkající se provozu významného koncového zařízení určeného k nakládání s odpady (skládka nebezpečných odpadů). Závažnost ohrožení životního prostředí ČIŽP posoudila jako vysokou, neboť vědomé vykazování kódu způsobu nakládání N1 bylo zjištěno u velkého množství odpadu jak kategorie ostatní (21 druhů v roce 2014, 35 druhů v roce 2015), tak i nebezpečné (28 druhů v roce 2014, 32 druhů v roce 2015). Celkem šlo o cca 144 051,61 tun odpadů v roce 2014 a 220 658,05 tun odpadů v roce 2015. Přestože na chybné použití kódu způsobu nakládání N1 v témže zařízení a totožným způsobem byla žalobkyně upozorněna již pravomocným rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 11. 2015, č. j. 1080/500/15 32827/ENV/15, které nabylo právní moci dne 1. 12. 2015, nápravu – byť alespoň za rok 2015 - nezjedнала ani za

rok 2014, ani za rok 2015, kdy podala chybné ohlášení HPNO dne 15. 2. 2016. S ohledem na tyto skutečnosti stanovila ČIŽP pokutu na horní hranici zákonné sazby obsažené v § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech.

76. Žalobkyně v žalobě poukázala na některé pokuty uložené 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 výjimečná velkým množstvím odpadů, jehož se přestupky týkaly (dohromady přes 364 000 tun), dlouhodobostí a vědomou protiprávností žalobkynina jednání i majetkovými poměry žalobkyně coby provozovatelky mnoha zařízení k nakládání s odpady v České republice.
77. Pokuta v nižší výši by zjevně neodpovídala zásadě individuální prevence ani principu, že protiprávní jednání se nesmí (ať již přímo, či v daném případě nepřímo) ekonomicky vyplácet. Zmínka o dlouhodobém a vědomém postupu žalobkyně byla rovněž namístě, jelikož dané protiprávní jednání nevykazovalo znaky nahodilého či ojedinělého pochybení, ale jde o dlouhodobý systémový problém v postupu žalobkyně v řadě jejích provozoven, jak vyplývá z výše citované judikatury. Soud proto dospěl k závěru, že postup správních orgánů v projednávané věci nevybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem.
78. Žalobní námitka není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

79. Ze shora uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
80. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Žalovaný měl ve věci úspěch, avšak žádné náklady nad rámec jeho běžných činností mu nevznikly. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. 2. 2023

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu