



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Lenky Oulíkové v právní věci žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s. r. o.**, Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupené advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2019, čj. MZP/2019/500/2281, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2021, čj. 6 A 16/2020-31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí uložila žalobkyni dne 29. 7. 2019 podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, povinnost odvést na vázaný účet peněžní prostředky finanční rezervy, kterou byla povinna vytvořit za odpady uložené pod kódem N1 (tj. „využité jako konstrukční prvek“) za období od 1. 1. 2014 do 29. 2. 2016 v množství 27 502,43 tun do zařízení *Řízená skládka Mšeno* a za období od 1. 1. 2015 do 30. 4. 2016 v množství 13 304,29 tun do zařízení *Skládka odpadu S-003 a kompostárna Hořovice – Hrádek*. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila u Městského soudu v Praze, který její žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Podle stěžovatelky z něj není patrné, na základě jakých skutkových zjištění a právních úvah dospěl k závěru, že na projednávaný případ lze použít závěry rozsudků NSS ze dne 7. 10. 2020, čj. 7 As 54/2019-88, č. 4098/2021 Sb. NSS, a ze dne 5. 11. 2020, čj. 9 As 158/2019-82, které se vztahovaly k jiné skládce a k jinému období. Neuvedl ani, co jej vedlo k závěru, že přijaté odpady na skládkách byly odstraněny, nikoliv využity dle zákona o odpadech.

[5] Stěžovatelka dále namítá, že ve věci nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav, neboť nebylo zjištěno, jak bylo nakládáno s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky skládky, tedy zda byly odstraněny, nebo využity. Správní orgány vyšly z nesprávného právního názoru, že v první fázi provozu skládky nelze odpad využívat. Nezjišťovaly tak, k jaké činnosti na skládkách fakticky docházelo a jaký byl její důvod a povaha. To je v rozporu s judikaturou NSS týkající se podmínek testu využitelnosti odpadu, které zahrnují nezbytná skutková zjištění o způsobu nakládání s odpadem (např. proč a jak byl na skládku odpad přijat, jakým způsobem a za jakým užitečným účelem s odpadem bylo naloženo a jaké jiné materiály takový přijímaný odpad na skládce nahrazuje). Městský soud se měl zabývat i tím, zda odpady, s nimiž bylo na skládkách nakládáno, mohou být obsaženy v demonstračním výčtu přílohy č. 3 k zákonu o odpadech.

[6] Pokud byly odpady využívány, a nikoli odstraňovány, nebyly ukládány do tělesa skládek a stěžovatelce nevznikla povinnost vybrat poplatek za uložení odpadu ani odvádět finanční rezervu na rekultivaci na zvláštní vázaný účet. Touto otázkou se správní orgány nezabývaly, neboť vyšly z chybného předpokladu, že v první fázi provozu skládky lze odpad pouze odstraňovat. Městský soud nesprávně posoudil význam zjištění způsobu nakládání s odpady určenými na konstrukční vrstvy skládky.

[7] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně zrušil i rozhodnutí správních orgánů.

[8] Žalovaný se s rozsudkem městského soudu ztotožnil a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Městský soud se věnoval možnosti použití závěrů rozsudků čj. 7 As 54/2019-88 a čj. 9 As 158/2019-82 na zde posuzovanou věc v bodech 10 až 16 rozsudku, a to i s přihlédnutím k právním a skutkovým odlišnostem, které v nich spatřoval. S odkazem na uvedené rozsudky srozumitelně vysvětlil, že pokud se odpady používají na tvorbu konstrukčních prvků, nejedná se o využití odpadů ve smyslu zákona o odpadech. Je tedy jasné, z jakého právního názoru městský soud vyšel a k jakému závěru na jeho základě dospěl. Nedůvodné jsou rovněž námitky stěžovatelky, v nichž dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku (skutkových) důvodů pro závěr o tom, že sporné odpady byly na nyní posuzovaných skládkách odstraňovány. Městský soud zcela zřetelně vyšel z toho, že stěžovatelka použila odpad vykazovaný pod kódem N1 pro výstavbu konstrukčních prvků skládky (viz body 14 a 16 napadeného rozsudku) a že takto použité odpady podléhaly povinnosti tvorby finanční rezervy. Odůvodnil, proč se na posuzovaný případ neuplatní závěry NSS týkající se použití Rekosolu. Poukázal na to, že soudní přezkum je vymezen žalobními body a stěžovatelka

pokračování

žádné námitky ohledně charakteru odpadu vykazovaného jako konstrukční prvky skládky nevznikla.

[11] NSS neshledal, že by správní orgány a poté městský soud učinily své skutkové závěry bez opory ve spisovém materiálu. Správní orgány předně vycházely z pravomocných rozhodnutí o pokutách udělených stěžovateli mimo jiné za porušení povinnosti vytvoření rezervy za uložení sporného odpadu, a dále z evidenčních přehledů (hlášení stěžovatelky o produkci a nakládání s odpady a průběžné evidence), v nichž byl odpad, jehož se týkala uložená povinnost, identifikován katalogovým číslem, druhem a množstvím. Ve správním řízení nebylo sporu o tom, že stěžovatelka odpady evidované pod kódem způsobu nakládání N1 využila na tvorbu konstrukčních prvků skládky. Mezi účastníky řízení nebylo sporu ani o tom, že byla na základě integrovaných povolení oprávněna používat pro výstavbu konstrukčních prvků skládky primárně odpady přijaté do zařízení, namísto toho, aby konstrukční prvky tvořila např. ze stavebního materiálu, který by musela za tímto účelem obstarat. Skutečnost, že odpady přijaté na skládku, které jsou předmětem sporu, byly použity pro výstavbu konstrukčních prvků skládky, žalobkyně nepochybně ani v žalobě.

[12] Skutkově i právně obdobnou problematikou mezi týmiž účastníky řízení se již NSS zabýval ve výše uvedeném rozsudku čj. 7 As 54/2019-88 a v navazujících rozsudcích ze dne 13. 10. 2020, čj. 10 As 164/2019-84, ze dne 5. 11. 2020, čj. 9 As 158/2019-82, ze dne 9. 11. 2021, čj. 4 As 386/2018-105, ze dne 30. 6. 2022, čj. 7 As 58/2020-15, ze dne 23. 8. 2023, čj. 7 As 38/2022-42, ze dne 15. 9. 2022, čj. 10 As 322/2021-59, a ze dne 8. 2. 2023, čj. 1 As 237/2021-52. Dva posledně uvedené rozsudky se týkaly správních deliktů, jichž se stěžovatelka dopustila mimo jiné tím, že na shora označených skládkách Mšeno a Hořovice v nyní řešeném období nevybrala za odpad chybně evidovaný pod kódem způsobu nakládání N1 poplatek za jeho uložení ani finanční prostředky na účet finanční rezervy. Žaloby i kasační stížnosti byly zamítnuty jako nedůvodné. NSS neshledal důvod odchytil se od závěrů v nich vyslovených a v podrobnostech na ně odkazuje.

[13] Z uvedených rozsudků vyplývá, že „ukládání odpadu na skládku nelze považovat za jeho využití, pokud hlavním účelem uložení odpadu na skládku je jeho odstranění. Ani pokud má odpad vhodné vlastnosti pro to, aby jej bylo možné využít k úpravě terénu skládky (a získá tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou funkci), nezískává současně status využitého odpadu“ (rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2022, čj. 10 As 322/2021-58, bod 12). NSS několikrát též výslovně uvedl, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech [písm. q) ve znění účinném do 30. 9. 2015] je vyloučena vždy (rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2020, čj. 9 As 158/2019-82, bod 41; rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2022, čj. 7 As 58/2020-15, bod 35).

[14] NSS v minulosti též opakovaně vyslovil, že i na odpady používané pro výstavbu konstrukčních prvků se vztahuje povinnost tvorby finanční rezervy a povinnost vybrat poplatek za ukládání tohoto odpadu na skládku (viz např. rozsudky čj. 7 As 54/2019-88, body 28 až 44, či rozsudek čj. 10 As 322/2021-58, bod 17). Již v rozsudku čj. 7 As 54/2019-88 NSS konstatoval, že: „Podléhá-li povinnosti tvorby finanční rezervy odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky, není racionálního důvodu, aby se tato povinnost nevztahovala též na odpady používané pro výstavbu jejích konstrukčních prvků, jejichž kvalita musí být dle schváleného integrovaného povolení shodná s požadavky na kvalitu materiálu pro technické zabezpečení skládky tak, jak je stanoví vyhláška č. 294/2005 Sb. V obou případech se

jedná o odpadní materiál, který slouží obdobnému účelu (zajištění řádného provozu skládky z hlediska její stability, konstrukce, obslužnosti apod.).“

[15] Jak byla stěžovatelka upozorněna v rozsudcích NSS čj. 10 As 322/2021-58 a čj. 1 As 237/2021-52, její argumentace týkající se zjišťování skutkového stavu věci stran faktického způsobu nakládání se sporným odpadem vychází zřejmě z nesprávného pochopení závěrů rozsudku čj. 7 As 54/2019-88. V něm se NSS zaměřil na otázku, zda vůbec 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 § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [později písm. r) zákona]. Dospěl k závěru, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu zákona o odpadech je vyloučena vždy. Je tomu tak proto, že úspora surovin je pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je nadále odstraňování odpadu. Ten je sice na skládku umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, v čemž spočívá ono zdánlivé „využití“, z hlediska zákona však stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho odstranění uložením, nikoliv využitím. Nedochozí k žádné kvalitativní změně ve způsobu určení daného materiálu. Odpad proto v takovém případě nepřestává být odstraňovaným. Stěžovatelka přitom v žalobě nepopřela, že odpady využila na tvorbu konstrukčních prvků.

[16] Na tom nic nemění ani to, že budování konstrukčních prvků skládky předchází ze strany stěžovatelky odborná úvaha ohledně vhodnosti odpadního materiálu, který bude tímto způsobem na skládce sloužit. Tato povinnost jí plyne 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, podle něhož se na skládky odpadů odpady ukládají tak, aby nemohlo dojít k nežádoucí vzájemné reakci za vzniku škodlivých látek, narušení těsnosti, k nežádoucím deformacím nebo k narušení stability a konstrukce skládky. To od stěžovatelky vyžaduje, aby svým aktivním jednáním budovala konstrukci tělesa skládky způsobem, který zabrání zde vyjmenovaným negativním jevům. Za tímto účelem jí integrovaná povolení určují, jaké materiály je možné na skládku umísťovat a jak je možné s nimi nakládat. Tímto postupem však nedochází ke kvalitativní změně ve způsobu určení takto použitého odpadního materiálu (viz rozsudek NSS ze dne 23. 8. 2023, čj. 7 As 38/2022-42).

[17] Konkrétní námitky týkající se nedostatku skutkových zjištění stěžovatelka v řízení před městským soudem neuplatnila, ač tak mohla učinit. Její argumentace ohledně nakládání s odpadem se omezila na polemiku, zda použití odpadů s vhodnými vlastnostmi na konstrukční prvky v souladu s integrovanými povoleními a provozními řády představuje využití odpadů ve smyslu zákona o odpadech a zda je s tímto nakládáním spojena povinnost odvodu finanční rezervy na rekultivaci. Kasační námitky týkající se zjišťování skutkového stavu jsou tak dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[18] NSS s ohledem na výše uvedené zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

pokračování

[19] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. listopadu 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu