



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

Seco Industries, s.r.o., IČ: 05391423
sídlem Podnikatelská 552, 190 11 Praha 9
zastoupená advokátem Mgr. Ing. Antonínem Továrkem
sídlem tř. Kpt. Jaroše 1844/28, 602 00 Brno

proti

Ministerstvo životního prostředí

žalovanému

sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2021, č. j. MZP/2021/550/1125,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2021, č. j. MZP/2021/550/1125, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 22. 7. 2021, č. j. ČIŽP/45/2021/2413, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám Mgr. Ing. Antonína Továřka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2021, sp. zn. ZN/MZP/2017/550/213, č.j. MZP/2021/550/1125 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové (dále jen „*ČIŽP*“ nebo „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 22. 7. 2021, č. j. ČIŽP/45/2021/2413 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), kterým ČIŽP uložila žalobkyni pokutu ve výši 30 000 Kč za správní delikt (přestupek) podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o integrované prevenci*“), spočívající v porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Ta spočívala v povinnosti „*provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci IP*“.
2. Porušení této povinnosti se žalobkyně měla dopustit tím, že při kontrole provedené ve dnech 21. – 22. 2. 2017 shromažďovala v cca 20 shromažďovacích nádobách určených a označených kat. č. 15 01 06 se slovním označením „Směsné obaly, směsný odpad z výrobních procesů“ (nádobu určená na směs odpadů skupiny č. 1 podle integrovaného povolení) i další druhy odpadů, zejména odpady charakteru odpadních obalů – PET lahve a další plastové obaly od nápojů, kartonové nápojové obaly (tetrapaky), plechovky od nápojů, kartonové obaly (papír), další nevytříděné odpady plastů a papíru, včetně smetků, které nebyly součástí skupiny č. 1 souhlasu k upuštění od třídění nebo odděleného shromažďování odpadů uděleného společnosti v rámci integrovaného povolení pro provozované zařízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. V **prvním žalobním bodu** žalobkyně namítala, že ČIŽP byla dle zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2020, č. j. 10 A 214/2017-43 (dále též jen „*zrušující rozsudek*“), povinna se v pokračujícím řízení zabývat skutečností, zda předmětný odpad žalobkyně obsahoval využitelné složky, neboť tato otázka je pro rozhodnutí ve věci stěžejní a správní orgány tuto skutečnost v dosavadním řízení neprokázaly. ČIŽP (resp. žalovaný, který její rozhodnutí o uložení pokuty potvrdil) se však otázkou údajné využitelnosti odpadu opět téměř nezabývala, neuvedla žádnou přezkoumatelnou úvahu o tom, proč je v tomto konkrétním případě konkrétní složka odpadu dále (materiálně či energeticky) využitelná. ČIŽP pouze přestřela obecný popis teoreticky existujících možností využití odpadů, nikoliv posouzení využitelnosti konkrétních odpadů nalezených ČIŽP ve shromažďovacích nádobách žalobkyně, a možnosti a dostupnosti technologií pro

využívání odpadů v dané lokalitě. Jediný důkaz, o který ČIŽP opírala svá tvrzení o údajné využitelnosti odpadů nashromážděných žalobkyní, jsou fotografie nádob na odpadky pořízené při kontrolní prohlídce. K tomuto důkazu však soud ve zrušujícím rozsudku konstatoval, že z fotografií rozhodně bez dalšího nevyplývalo, že by nádoby obsahovaly odpady využitelné ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. ČIŽP neprovedla žádné místní šetření, ani nepřizvala k součinnosti znalce z oboru odpadového hospodářství. Obsah spisu tedy, co se důkazních prostředků týče, zůstal nezměněn, ačkoliv soud zrušil rozhodnutí žalovaného i ČIŽP právě z důvodu, že skutkový stav tvrzený správními orgány nemá oporu ve spise. Pokud tedy správní orgán neprokáže, že předmětný odpad obsahoval využitelné složky, nelze shledat žalobkyni vinnou ze správního deliktu.

4. Žalobkyně, ačkoliv k tomu nebyla povinna, předložila v řízení vyjádření odpadového hospodáře, společnosti SUEZ Využití zdrojů a.s. (dále jen „SUEZ“), ve kterém odpadový hospodář identifikoval jednotlivé složky odpadů zjistitelné z fotografií pořízených ČIŽP a jednoznačně konstatoval, že zjištěné složky odpadu nejsou dále využitelné. Současně odpadový hospodář potvrdil, že kódem 15 01 06 je pro účely žalobkyně označena veškerá produkce dále nevyužitelných odpadů produkovaných jejími pracovníky a že veškeré složky odpadu zjistitelné z fotografií ČIŽP je namístež zařadit do kategorie 15 01 06. K argumentaci žalobkyně ohledně nevyužitelnosti nashromážděného odpadu ČIŽP pouze poznamenala, že využitelností nelze rozumět pouze využitelnost materiálovou. Neuvedla však, jak jinak mohla žalobkyně odpad využít, aby to odpovídalo podmínkám hospodářného využívání odpadů podle § 9a zákona o odpadech.
5. Ve **druhém žalobním bodu** žalobkyně namítala, že napadená rozhodnutí žalovaného a ČIŽP nemají oporu ve správním spisu, a neobsahují žádné důkazy, ze kterých by plynula využitelnost nashromážděného odpadu. Žalovaný naopak nepřipustně přenesl důkazní břemeno na žalobkyni, což je zcela v rozporu se zásadami správního trestání. Žalovaný nijak neprokázal, že žalobkyní nashromážděný odpad obsahoval využitelné složky, ani neprokázal, že by konkrétní nashromážděné odpady bylo možné dále využít. Naopak žalobkyně předložila důkazy o tom, že nashromážděné odpady nebylo možné dále recyklovat, ani je nebylo možné racionálně využít pro výrobu energie, k čemuž předložila vyjádření odpadového hospodáře jako odborníka z oboru.
6. Žalovaný vychází z chybné premisy, že většina odpadů nashromážděných ve sběrných nádobách žalobkyně měla charakter odpadních obalů, které lze zařadit do podskupiny odpadů 15 01, aniž by bylo třeba řešit způsob jejich využití. V této souvislosti zcela nesprávně interpretuje pojem směsný komunální odpad. Žalobkyně zdůraznila, že není původcem komunálního odpadu, nýbrž odpadu podobnému komunálnímu odpadu. Žalobkyně, coby producent odpadu podobného komunálnímu odpadu, byla povinna z vyprodukovaného odpadu vytřídit (i.) nebezpečné složky, (ii.) využitelné složky a tyto využitelné nebo nebezpečné složky roztrdit do podskupin 20 01 (podskupiny komunálního odpadu) a podskupiny 15 01 (podskupiny odpadní obaly). Veškeré ostatní složky, které nejsou nebezpečné ani využitelné, mají být shromažďovány v rámci kategorie Směsný komunální odpad. Tvrzení žalovaného, že byla povinna vytřídit do podskupin 15 01 všechny odpady bez ohledu na jejich využitelnost, je s ohledem na výše uvedené nesprávné, což potvrdil i Městský soud v Praze ve svém zrušujícím rozsudku.
7. Pokud pak žalovaný cituje ve věci žalobkyně z nového zákona o odpadech (z. č. 541/2020 Sb.) případně z nového katalogu odpadů (vyhláška č. 8/2021 Sb.), jsou tyto právní předpisy pro posuzovaný případ zcela irelevantní, protože na předmětné řízení je nutné aplikovat

výhradně právní předpisy účinné v době spáchání údajného přestupku. Současně se citace žalovaného týká výslovně pouze komunálních odpadů, nikoliv odpadů podobných odpadu komunálnímu. Předmětné citace též nijak nenarušují závazný právní závěr soudu, že pro shledání viny žalobkyně by bylo nezbytné prokázat, že se ve sporných nádobách vyskytovaly využitelné složky odpadu.

8. Žalobkyně dodala, že odpadový hospodář, Ing. Zdeněk Oplt, ve svém vyjádření uvedl, že ve sběrných nádobách byl obsažen karton znečištěný látkami, papírové utěrky z toalet (mnohonásobně recyklované), plastové fólie a části plastových obalů znečištěné látkami, plastové kelímky od kávy znečištěné látkami, kancelářský papír, dekink a ostatní potištěný papír znečištěné látkami, krycí papíry od samolepící etikety s lakovaným plastový nánosem, plastové sáčky se smetky z úklidu a zbytky svačiny. Žádné jiné odpady dle jeho stanoviska není možné z fotografií pořízených ČIŽP identifikovat. U všech zjištěných druhů odpadů odpadový hospodář jednoznačně konstatoval, že je nelze dále recyklovat, a to především z důvodu jejich znečištění. Odpadový hospodář dále výslovně konstatoval, že pokud činí ČIŽP jiné než výše uvedené závěry, jedná se zjevně o účelovou interpretaci, která nemá oporu ve zjištěných skutečnostech, v zákoně o odpadech, ani ve vyhlášce o katalogu odpadů.
9. Za zcela nepodložené pak žalobkyně označila pochybnosti žalovaného o možnosti zařadit předmětné odpady do kategorie odpad podobný komunálnímu odpadu. Uvedla, že do kategorie komunální odpad dle katalogu odpadů výslovně spadá 40 druhů různých odpadů, přičemž pokud některý z těchto druhů odpadu není dále využitelný, jedná se o tzv. směsný komunální odpad, který žalobkyně není povinna dle integrovaného povolení dále třídít. Ostatně i sám odpadový hospodář ve svém stanovisku uvedl, že pod kategorií 15 01 06 ve smyslu integrovaného povolení žalobkyně lze podřadit veškerou produkci nerecyklovatelných odpadů od pracovníků v provozu žalobkyně.
10. Polemika žalovaného se závěry odpadového hospodáře coby profesionála ve svém oboru ohledně nemožnosti předmětné odpady dále recyklovat, je pak zcela nepodložená. Jedná se o pouhé tvrzení žalovaného, který však jako osoba zatížená důkazním břemenem nemá povinnost pouze tvrdit, ale zejména svá tvrzení prokazovat, což nečiní. Žalovaný se zjevně nesprávně domnívá, že jeho tvrzení mají automaticky váhu důkazu. Jediné, co žalovaný učinil, je, že u každého z odpadů ve sběrných nádobách žalobkyně prohlásil, že se jedná o běžně zpracováváný druh odpadu. Přesně takovýto přístup však soud žalovanému ve zrušujícím rozsudku vytkl.
11. Podle vyjádření odpadového hospodáře je pak odpad nalezený u žalobkyně co do výhřevnosti a složení odpadů nashromážděných na č. 15 01 06 natolik nekvalitní, že jej nelze účelně užívat ani jako palivo v cementárně, ve které by bylo hypoteticky možné odpad spalovat. Možnost energetického využití odpadu nashromážděného žalobkyní je tak zcela minimální, přičemž spalování tohoto druhu odpadu přivodí toliko vznik dalších emisí a nákladů bez jakékoliv pozitivní přidané hodnoty.
12. Ve **třetím žalobním bodu** žalobkyně namítala, že její jednání nenaplnňuje znak společenské škodlivosti. Žalobkyně při své činnosti bere maximální ohled na životní prostředí: je držitelem platného certifikátu ISO 14001:2015, tj. má zavedený a certifikovaný systém řízení průmyslové činnosti tak, aby nedocházelo k ohrožení životního prostředí a překračování zákonných emisních limitů. V rámci nakládání s odpady spolupracuje dlouhodobě se společností SUEZ, která provádí pravidelné proškolení žalobkyniných

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zaměstnanců v oblasti odpadového hospodářství. Společnost SUEZ rovněž dohlíží na řádné třídění odpadů ze strany žalobkyně. V případě, že by odpad nesplňoval předepsané požadavky na třídění, je společnost SUEZ oprávněna odpad nepřevzít. Na všech provozech žalobkyně jsou umístěny sběrné nádoby označené katalogovým číslem, symboly nebezpečnosti a identifikačním číslem nebezpečného odpadu, a to včetně názorných fotografií odpadů, které lze do nádob vyhazovat. I přes veškerou snahu žalobkyně však při její činnosti vznikají odpady, které nelze dále rozumně a hospodárně využít, a u nichž proto obstarala výjimku pro jejich společné shromažďování.

13. Žalobkyně dodala, že měla v době provedení kontroly téměř 600 zaměstnanců a v tomto množství není reálné zabránit tomu, aby některý z nich nesprávně vyhodnotil druh odhazovaného odpadu a umístil jej do nesprávné sběrné nádoby, přestože jsou zaměstnanci pravidelně proškoleni. Toto riziko je přitom značně vyšší u odpadu podobného komunálnímu, s nímž zaměstnanci převážně zacházejí tak, jak jsou zvyklí v osobním životě. Za těchto okolností je nemožné a nerozumné očekávat, že zbytkový komunální odpad bude již v první sběrné nádobě perfektně vytríděný a nevyskytnou se v něm žádné teoreticky vytríditelné a dále využitelné složky. Z fotodokumentace pořízené ČIŽP vyplývá, že teoreticky vytríditelné složky komunálního odpadu (PET lahev apod.) se v nádobách vyskytovaly spíše ojediněle. Podle žalobkyně tyto ojedinělé případy rozhodně nevykazují takovou míru společenské nebezpečnosti (škodlivosti), že by to naplnilo materiální stránku skutkové podstaty správního deliktu. Tuto úvahu však správní orgány zcela pominuly a setrvaly pouze na povšechném formálním konstatování, že ke správnímu deliktu došlo, neboť nádoby obsahovaly i vytríditelné složky odpadu.
14. Přístup správních orgánů pak žalobkyni nenabízí žádné rozumné řešení, jak by mohla do budoucna zabránit uložení vyšší sankce za opakování téhož správního deliktu: je totiž vysoce pravděpodobné, že ČIŽP navzdory úsilí žalobkyně objeví i během příštích kontrol v nádobách se směsným odpadem takový odpad, který lze teoreticky označit za využitelný, a s podobnou logikou jako v nynějším případě uloží žalobkyni pokutu za opakovaný delikt.
15. **Žalovaný** ve svém vyjádření navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
16. Uvedl, že žaloba poukazuje na údajné nerespektování právního názoru vysloveného ve zrušujícím rozsudku, a to zejména v otázce využitelnosti složek odpadu zjištěného v kontrolovaných nádobách. Touto otázkou se správní orgány obou stupňů podrobně zabývaly. Na str. 13 napadeného rozhodnutí pak žalovaný korigoval názor ČIŽP ve věci určení, zda odpad je či není dále využitelný.
17. Žalovaný dále uvedl, že pojem „odpad charakteru komunálního odpadu“ zpřesňuje vyhláška č. 93/2016 Sb.; aktuálně platný zákon o odpadech č. 541/2020 Sb. již tento pojem nepoužívá, pouze rozlišuje původce tohoto odpadu. Žalovanému je samozřejmě známo, že nový zákon o odpadech a příslušné prováděcí předpisy na posuzovaný případ nedopadají, ale uvedené pojmy mají stále stejný význam a je nesporné, že „odpad podobný komunálnímu“, je pouze odpad vznikající z nevýrobní činnosti právnických a podnikajících fyzických osob a „směsný komunální odpad“ představuje skutečně směs odpadu, ve které nelze v podstatě identifikovat žádný odpad z podskupiny odpadů 15 01 (obaly, včetně odděleně sbíraného komunálního obalového odpadu) a 20 01 (složky z odděleného sběru odpadů). Položky podskupiny 20 01 Katalogu odpadů představují prakticky výčet všech odpadů, které se mohou v komunálním odpadu vyskytovat.

Žalovaný tak nemá nejmenší pochyby, že zjištěný odpad, tak jak byl identifikován v kontrolovaných nádobách, fyzicky zkontrolován a zdokumentován ČIŽP, byl z větší části využitelný. Část zjištěných komodit bylo možno bezesporu zařadit pod skupinu 15 01 (odpadní obaly), část pod skupinu 20 01, jak bylo uvedeno v napadených rozhodnutích.

18. K námitce žalobkyně ve věci důkazů žalovaný uvedl, že z pořízené fotodokumentace jsou jednotlivé odpady v kontrolovaných nádobách velmi dobře identifikovatelné, bylo jen třeba se těmito jednotlivými druhy odpadů zabývat a řádně popsat důvody a způsoby jejich využití. Žalovaný považuje popis jednotlivých komodit za zcela dostatečný a zcela jednoznačně prokazující jejich využitelnost. Provádění jakýchkoliv dalších důkazů by bylo bezpředmětné a nemožné, neboť posuzované odpady se v zařízení vzhledem k velkému časovému odstupu již nevyskytují. Žalovaný při hodnocení kontrolované směsi vycházel z dlouhodobě praktikovaného a ověřeného systému třídění a využívání jednotlivých složek komunálního odpadu, a to na úrovni obcí i ostatních producentů tohoto odpadu, a je dostatečně odborně vybaven řádně posoudit využitelnost jednotlivých druhů odpadů.
19. Žalovaný nemá žádné pochybnosti o využití předmětných složek kontrolované směsi odpadů, měl však pochybnosti o tom, zda některé odpady vůbec lze hodnotit jako „odpad podobný komunálnímu“, neboť některé druhy odpadů nepocházejí z nevýrobní činnosti žalobkyně (kanceláří, šaten), ale naopak z výrobní činnosti žalobkyně (tudíž je vůbec nelze hodnotit jako komunální odpad a tyto odpady byly v uvedené směsi v rozporu s platným integrovaným povolením). Žalovaný k tomu zdůraznil, že žalobkyně v řízení pouze opakovaně tvrdila, že zjištěné odpady nejsou dále recyklovatelné, žádné důkazy k těmto svým tvrzením (jak opakovaně uvádí) nepředložila (byť ji netíží důkazní břemeno). Jednotlivá velmi stručná tvrzení žalobkyně, resp. zejména zástupce společnosti SUEZ, o nevyužitelnosti odpadů, pak byla správními orgány vyvrácena. Žalovaný je navíc považuje za neodborná, pouze ospravedlňující nezákonné nakládání s kontrolovaným odpadem. Žalobkyně v řízení pouze bez dalšího uvedla, že odpady nelze recyklovat, spalovna odpadů (zde ovšem spalovna provozovaná společností SUEZ) je vzdálena cca 100 km, ekonomickou či technickou neúnosnost využití složek KO nedokladovala. Žalovaný se v rámci odvolacího řízení vyjádřil také k energetickému využívání odpadů, a to jak využití v rámci spaloven – ZEVO, případně využití odpadů k výrobě tuhých alternativních paliv.
20. K námitce, že jednání žalobkyně nenaplnuje znaky společenské škodlivosti, žalovaný uvedl, že společenská škodlivost je dána především tím, že netřídění odpadů znamená nemožnost jejich dalšího opakovaného využití (zejména materiálová recyklace), je narušován komplexní systém třídění odpadů, znamená obecně znečištění většího množství odpadů, které pak v řadě případů již nelze opakovaně využít, a zbytečně se zaplňují kapacity skládek. Současně se nejedná o zanedbatelné množství takto netříděných odpadů, ani o ojedinělý stav, ale o systémové nakládání s těmito odpady. Nic na tom nemůže změnit opakovaný poukaz žalobkyně na systém nakládání s odpady, školení, kontroly atp. Tato část produkce odpadů nebyla žalobkyní, resp. společností SUEZ zajišťující odpadové hospodářství, dobře zajištěna (nebyl vytvořen systém třídění), což nelze přehlížet a akceptovat. Nelze se též vymlouvat ani na neukázněnost zaměstnanců, protože jestliže nemají vytvořeny pro třídění těchto odpadů podmínky, nemohou odpady dobře třídít. Tvrzení žalobkyně, že údajně odpadová společnost zajišťuje dotřídění těchto odpadů, které uvádí poprvé až ve správní žalobě, je v rozporu se skutečnostmi zjištěnými při vlastní kontrole na místě, kde bylo jednoznačně konstatováno, že předmětné kontrolované nádoby jsou každodenně vyprazdňovány na centrální shromažďovací místo provozované

společností SUEZ a tato směs odstraňována skládkováním. Ostatně sama žalobkyně poukazuje na problém znečištěných odpadů a možné znehodnocení celého obsahu shromažďovací nádoby. Žalovaný v napadeném rozhodnutí naznačil způsob řešení třídění komunálního odpadu pocházejícího od zaměstnanců žalobkyně. Je také samozřejmé, že neočekává 100 % vytrídění odpadů, je ovšem rozdíl mezi zjištěným stavem netřídění odpadů v kontrolovaných nádobách a stavem, kdy je zřejmé, že se jedná o neukázněnost zaměstnance. Ze strany kontrolního orgánu nebyly od žalobkyně vyžadovány žádné mimořádné povinnosti, nýbrž povinnosti, které jsou povinni plnit všichni původci odpadů.

21. Žalobkyně reagovala **replikou**, v níž nad rámec argumentace uvedené v podané žalobě doplnila, že realizuje pro své zaměstnance ve spolupráci s odpadovým hospodářem SUEZ pravidelné proškolení v oblasti třídění odpadu. Odpadový hospodář dle uzavřené smlouvy s žalobkyní dohlíží na nakládání s odpady od jejich vzniku až po jejich využití či odstranění, dohlíží na dodržování právních předpisů týkající se nakládání s odpady v provozech žalobkyně. Současně má žalobkyně na každém pracovišti umístěné sběrné nádoby označené příslušným katalogovým číslem, symboly nebezpečnosti a identifikačním číslem a názornými fotografiemi odpadů, které lze do dané nádoby umístit. Žalovaný přitom žádnou z výše uvedených skutečností týkajících se opatření realizovaných žalobkyní nijak nezpochybňuje. Žalobkyně si je i přesto vědoma toho, že se může stát, že některý ze zaměstnanců nerozezná konkrétní druh odpadu a umístí jej do nesprávné nádoby, čemuž ale není objektivně možné nijak zabránit.
22. Třídění odpadů je pak u žalobkyně zajišťováno dvojitým způsobem. Jednak jsou v provozovně žalobkyně umístěny řádně označené sběrné nádoby na jednotlivé druhy odpadů, jednak takto nashromážděný odpad ještě následně odpadový hospodář přezkoumává, zda obsahuje pouze povolené druhy odpadů. Pokud odpadový hospodář zjistí, že nádoby obsahují jiné než povolené odpady, vrátí nádoby zpět žalobkyni k dotřídění, případně sám odpady roztrídí. Nad rámec výše uvedeného zajišťuje společnost SUEZ pro žalobkyni zvlášť svoz komunálního odpadu.
23. Pokud je žalobkyni známo, žalovaný nijak nezkoumal, jaký je obsah sběrných nádob po provedeném dotřídění ze strany odpadového hospodáře SUEZ. Ostatně sám uznal, že o této druhé fázi dotřídění ani nevěděl, ačkoliv na tuto skutečnost žalobkyně v průběhu správního i soudního řízení opakovaně poukazovala.
24. Žalobkyně zdůraznila, že se jedná o první případ, kdy ji ČIŽP pokutuje za údajné neřádné nakládání s odpady. Nejedná se tedy o žádný systematický dlouhotrvající stav, jak se snaží žalovaný prezentovat. ČIŽP v minulosti prováděla u žalobkyně řadu kontrol, ale nikdy neshledala na její straně žádné provinění, co se nakládání s odpadem týče. Již z tohoto důvodu jsou jakákoliv osočování žalobkyně z dlouhodobého netřídění zcela nepodložená.
25. Žalobkyně se ohradila proti tvrzením žalovaného, že se „prokazatelně“ dopustila správního deliktu (přestupku), a tvrzení, že je žalovaný dostatečně odborně vybaven řádně posoudit využitelnost jednotlivých druhů odpadů. Žalovaný činí zcela předčasné, a především ničím nepodložené, závěry a pasuje se zjevně do role soudu, ačkoliv mu tato role ve správním soudnictví nepřísluší, má stejné postavení jako žalobkyně a povinnost nejen tvrdit, ale zejména svá tvrzení prokazovat, což doposud neučinil.
26. Pokud jde o fotografie ze sběrného místa společnosti SUEZ, není vůbec patrné, o jaké druhy sběrných nádob, ani o odpad jakého subjektu, se má vlastně jednat. Na fotografiích jsou vidět pouze dvě hromady blíže neidentifikovatelných odpadů. Fotografie obsahu

odpadkových košů nelze považovat za dostatečně průkazné, neboť zobrazují pouze horní část obsahu odpadkového koše a v minimálně polovině případů zabírají téměř prázdný odpadkový pytel. Není tedy jednoznačně určeno, jaký poměr v daném odpadu tvoří „využitelné“ složky a zda tento poměr vůbec odůvodňuje potřebu daný odpad dále roztrídřovat a využívat. Dále z důvodu nízké kvality fotografií není zřejmé, z jakého materiálu jsou zmačkané kusy odpadu, které tvoří značnou část zabíraného odpadu, a není jednoznačné, že se jedná o odpadky neznečištěné zbytky jiných látek. Bez bližšího rozboru obsahu odpadkových košů tedy není nijak vyloučeno vysvětlení odpadového hospodáře, že daný odpad je materiálově nevyužitelný z důvodu jeho znečištění a nevhodného druhu materiálu.

27. Pokud jde o tvrzení žalovaného, že sběrné nádoby měly obsahovat i odpady pocházející z výrobní činnosti žalobkyně, tento opomenul zohlednit, že je žalobkyně v rámci integrovaného povolení oprávněna shromažďovat se směsným komunálním odpadem i směsné obaly, které nemusí pocházet výhradně z nevýrobní činnosti.
28. Pokud žalovaný dále uvádí, že vzhledem k časovému odstupu se již posuzované odpady v zařízení žalobkyně nevyskytují, pročez již není schopen opatřit si důkazy, nelze tento problém klást k tíži žalobkyně. Žalovaný měl celou řadu příležitostí pokusit se opatřit důkazy pro svá tvrzení.
29. Pokud pak žalovaný uvádí, že v podstatě veškerý odpad nashromážděný žalobkyní ve sběrných nádobách bylo možné spálit ve spalovně, nechápe žalobkyně, jak by měla tuto směs odpadů (která byla dle názoru žalovaného spalitelná jako celek) dále třídit. Pokud měl snad žalovaný na mysli, že některé složky nashromážděného odpadu byly energeticky využitelné a jiné nikoliv, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť vůbec neuvádí (a především nedokládá), jaké konkrétní druhy nashromážděného odpadu byly energeticky využitelné (a bylo potřeba je údajně shromažďovat odděleně) a které nikoliv.

III.

Posouzení žaloby

30. Městský soud v Praze (dále jen jako „*městský soud*“, nebo jen „*soud*“) na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „*s. ř. s.*“]), přezkoumal napadená rozhodnutí, včetně řízení, která jejich vydání předcházela. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání při splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s. ř. s., jelikož ani žalobkyně ani žalovaný se k výzvě soudu, zda s takovým postupem souhlasí, nevyjádřili a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
31. Žaloba je důvodná.
32. Žalobkyně byla sankcionována za správní delikt (dle současné právní úpravy přestupků) podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, tedy za to, že své zařízení provozovala v rozporu s podmínkami integrovaného povolení. Konkrétně se měla dopustit porušení části integrovaného povolení, již jí byl podle § 16 odst. 2 zákona o odpadech udělen souhlas k tomu, aby určité skupiny odpadů shromažďovala společně, a tedy je neoddělovala a netřídila. Pro nyní projednávanou věc je podstatná skupina odpadů č. 1 dle bodu 3.1.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

integrovaného povolení (viz str. 17 až 19 protokolu o kontrole ČIŽP ze dne 22. 2. 2017, č. j. ČIŽP/45/IPP/1702013.002/17/KIJ). V této skupině byla žalobkyně oprávněna společně shromažďovat mimo jiné odpady kategorií 15 01 06 Směsné obaly a „20 03 01 Komunální odpady jinak blíže neurčené“ podle Katalogu odpadů.

33. Soud vyšel při posouzení věci z následující právní úpravy ve znění účinném k rozhodnému dni, tj. ke dni vydání napadeného rozhodnutí.
34. Podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech se odpadem podobným komunálnímu odpadu rozumí *„veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání a který je uveden jako komunální odpad v Katalogu odpadů“*.
35. Využitím odpadů se podle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech rozumí *„činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nabradí 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.“*
36. Podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci je *„provozovatel zařízení povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením vydaným podle tohoto zákona, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení.“*
37. Podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci se *„právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí přestupku tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s integrovaným povolením.“*
38. Podle § 16 odst. 1 zákona o odpadech je *„[p]řevodce odpadů povinen a) odpady zařazovat podle druhů a kategorií podle § 5 a 6, b) zajistit přednostní využití odpadů v souladu s § 9a, c) odpady, které sám nemůže využít nebo odstranit v souladu s tímto zákonem a prováděcími právními předpisy, převést do vlastnictví pouze osobě oprávněné k jejich převzetí podle § 12 odst. 3, a to buď přímo, nebo prostřednictvím k tomu zřízené právnické osoby, 22) d) ověřovat nebezpečné vlastnosti odpadů podle § 6 odst. 4 a nakládat s nimi podle jejich skutečných vlastností, e) shromažďovat odpady utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií, f) zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem, g) 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 a zařízení obsahujících PCB a podléhajících evidenci vymezených v § 26. Tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem, h) vykonávat kontrolu vlivů nakládání s odpady na zdraví lidí a životní prostředí v souladu se zvláštními právními předpisy, i) ustanovit odpadového hospodáře za podmínek stanovených tímto zákonem podle § 15, j) platit poplatky za ukládání odpadů na skládky způsobem a v rozsahu stanoveném v tomto zákoně.“*
39. Podle § 9a odst. 1 zákona o odpadech *„[v] rámci odpadového hospodářství musí být dodržována tato hierarchie způsobů nakládání s odpady: a) předcházení vzniku odpadů, b) příprava k opětovnému použití, c) recyklace odpadů, d) jiné využití odpadů, například energetické využití, e) odstranění odpadů.“* Podle odst. 3 *„při uplatňování hierarchie se zohlední a) celý životní cyklus výrobků a materiálů, zejména s ohledem na snižování vlivu*

nakládání s odpady na životní prostředí a lidské zdraví, b) technická proveditelnost a hospodářská udržitelnost, c) ochrana zdrojů surovin, životního prostředí, lidského zdraví a hospodářské a sociální dopady.“

40. Podle § 16 odst. 2 zákona o odpadech „*může původce odpadů se souhlasem příslušného správního úřadu upustit od třídění nebo odděleného shromažďování odpadů, a to vzhledem k jejich následnému využití nebo odstranění.*“
41. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. „*[p]rávním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán.*“
42. Soud shledal důvodnými první a druhý žalobní bod, když dospěl k závěru, že správní orgány neučinily zjištění odpovídající skutkovému stavu v takovém rozsahu, který nezavdává soudu pochybnosti o jeho úplnosti a přesvědčivosti a který odpovídá výsledku kontrolní činnosti ČIŽP. Na vině je sice vyčerpávající zdůvodnění porušení dávaného za vinu žalobkyni, avšak zcela nedostatečně provedené dokazování a popsání skutkového stavu věci, jež jednoznačně nevyplývá ani z napadeného, ani z prvostupňového rozhodnutí, a nemá dostatečnou oporu ani v obsahu předloženého správního spisu, který nebyl po prvním zrušujícím rozsudku městského soudu a v rozporu se závazným právním názorem tohoto soudu doplněn.
43. Soud tak má za to, že ČIŽP neučinila všechny relevantní úkony a neopatřila dostatečné důkazní prostředky pro zjištění nepochybného skutkového stavu. Žalovaný pak uvedenou vadu řízení nijak nezhodil, neboť v napadeném rozhodnutí toliko akceptoval zjištění ČIŽP. Opatřené důkazy – fotografie nádob na odpadky ze sběrného místa společnosti SUEZ – jsou však v projednávané věci nedostatečné, jak již bylo výslovně řečeno ve zrušujícím rozsudku. Pouze z tohoto důkazního prostředku k jednoznačnému závěru o vině žalobkyně za správní delikt (přestupek) dospět nelze.
44. Stěžejní přitom je, že ČIŽP ani žalovaný neuvedli přezkoumatelnou úvahu (která by se navíc opírala o obsah správního spisu) o tom, proč je v případě žalobkyně konkrétní složka odpadu dále (materiálně či energeticky) využitelná. V tomto směru nijak nedoplňovali dokazování a vycházeli ze stejných podkladů a jejich výkladu, jako v původním řízení před zrušujícím rozsudkem.
45. Soud připomíná, že žalobkyně založila svou obranu na tvrzení, že sporné odpady nebyly jinak využitelné, a bylo tedy namístě je shromažďovat v rámci kategorie 20 03 01 Směsný komunální odpad v souladu s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 93/2016 Sb.
46. Městský soud přitom ve zrušujícím rozsudku uzavřel, že žalobkyně je původkyní odpadu podobného komunálnímu odpadu, jímž se podle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech rozumí „*veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání a který je uveden jako komunální odpad v Katalogu odpadů*“. Způsob, jakým má osoba nezapojená do obecního systému shromažďování odpadů třídit odpad podobný komunálnímu odpadu, upravuje právě § 6 odst. 1 vyhlášky č. 93/2016 Sb., dle něž je třeba vytrdit pouze nebezpečné nebo využitelné složky odpadu. Veškeré jeho ostatní složky mají být shromažďovány v rámci kategorie 20 03 01 Směsný komunální odpad. Žalobkyně tedy neměla paušální povinnost třídit komunální odpad dle materiálů, z nichž jsou vyrobeny jeho jednotlivé složky. Povinnost třídění měla pouze ve vztahu k těm složkám komunálního odpadu, které jsou nebezpečné nebo využitelné. Pouze nevytrídění těchto složek ze směsného komunálního odpadu by v případě žalobkyně

znamenal porušení zákona a naplnění skutkové podstaty správního deliktu (viz předně body 17 až 19 zrušujícího rozsudku).

47. V nyní projednávané věci je nesporné, že nebezpečné odpady v nádobách na odpadky u žalobkyně nalezeny nebyly. Aby tedy mohla být žalobkyně podrobena správnímu trestu, muselo by být prokázáno, že ze směsného odpadu nevytřídila složky, které byly dále využitelné. Muselo by tak být jednoznačně prokázáno, že ve sporných nádobách byly nalezeny využitelné složky odpadu.
48. Soud ve shodě se závěry zrušujícího rozsudku opakuje, že správní orgány byly v projednávané věci povinny přezkoumatelně odůvodnit, že v nádobách byly shromažďovány využitelné složky odpadu, a tedy nemohly být podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 93/2016 Sb. zařazeny do kategorie odpadu Směsný komunální odpad, který žalobkyně směla podle integrovaného povolení shromažďovat společně s kategorií Směsné obaly (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Po správních orgánech tedy bylo třeba minimálně požadovat, aby vedly přezkoumatelnou úvahu založenou na konkrétních shromážděných podkladech vedoucí k závěru, že sporné složky odpadu bylo možné konkrétním způsobem využít. Platí také, že ve skutkové větě rozhodnutí o správním deliktu (přestupku) nelze uvádět okolnosti, které nemají oporu v provedeném dokazování a odůvodnění rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009-65).
49. Žalobkyně v předchozím řízení výslovně tvrdila, že sporný odpad využitelný nebyl, ať již z důvodu znečištění, nevhodnosti materiálu či nepřiměřených nákladů. Zdůrazňovala, že závěr o využitelnosti odpadů nelze opřít o pouhý subjektivní názor správního orgánu a je třeba jej prokázat. Žalobkyně též tvrdila, že má řádně nastaven systém odpadového hospodářství, a že je tedy zajištěno vytrídění nebezpečných a využitelných složek odpadu. Pokud se správní orgány s touto argumentací neztotožnily, byly povinny vysvětlit, proč uplatněné námitky považovaly za liché, mylné nebo vyvrácené, jinak je třeba jejich rozhodnutí hodnotit jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, a ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS).
50. Jak soud vyložil výše, klíčem k posouzení viny žalobkyně za správní delikt byla otázka, zda předmětný odpad obsahoval využitelné složky, které žalobkyně v rozporu s § 6 odst. 1 vyhlášky č. 93/2016 Sb. nevytřídila. ČIŽP tedy postupovala správně, pokud se otázkou využitelnosti zabývala a zakomponovala ji i do popisu skutku ve výroku svého rozhodnutí. Jediný důkaz, o který se opírala, však byly fotografie nádob na odpadky ze sběrného místa společnosti SUEZ. Z těchto fotografií skutečně vyplývá, že se v nádobách nacházely složky, které by za předpokladu jejich využitelnosti teoreticky mohly spadat do podskupin 15 01 a 20 01 dle Katalogu odpadů. Nevylývá z nich ale bez dalšího to, že by nádoby obsahovaly odpady využitelné ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech, jak již uzavřel soud v bodu 26 zrušujícího rozsudku.
51. Na tuto skutečnost žalobkyně opakovaně upozornila již v průběhu řízení před správními orgány, přičemž na podporu svých tvrzení navíc předložila odborné vyjádření Ing. Zdeňka Oplta, odpadového hospodáře společnosti SUEZ. Ten zhodnotil fotografie odpadových nádob pořízené ČIŽP a dospěl k závěru, že neobsahovaly žádný využitelný odpad, neboť se jednalo o materiály znečištěné nebo jinak nezpůsobilé k recyklaci. Námitky žalobkyně ohledně neprůkaznosti fotografií odpadových nádob a závěry Ing. Oplta byly však ČIŽP

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

bez využití jiné konkurující argumentace či důkazů odmítnuty. Přezkoumatelně se s nimi nezabýval ani žalovaný v napadeném rozhodnutí.

52. ČIŽP tak při neustoupení od své původní argumentace a nedoplnění poznatků o skutkovém stavu neodstranila v novém řízení po zrušujícím rozsudku nedostatek v provedeném dokazování, a to přesto, že se jednalo o stěžejní důvod zrušení jejího prvního rozhodnutí ve věci.
53. Dle svého obsahu prvostupňové rozhodnutí napadené správní žalobou v nyní projednávané věci naopak působí spíše jako polemika se závěry soudu ve zrušujícím rozsudku, kdy ČIŽP setrvala na svých předchozích zjištěních, zopakovala je, a přes konkrétně formulované výtky soudu ve zrušujícím rozsudku je nijak podstatně nedoplnila.
54. Uvedené vyplývá již ze str. 4 prvostupňového rozhodnutí, kde ČIŽP uvádí, že „[p]ro vydání nového rozhodnutí v této věci byla využita předchozí skutková zjištění ČIŽP, která byla podchycena ve vedeném správním spisu, jelikož obsahovala, dle názoru ČIŽP, všechny právně významné skutečnosti a podklady pro rozhodnutí v předmětné věci,“ přičemž k uvedenému ČIŽP tamtéž doplnila, že „dále byl respektován vyslovený právní názor správního soudu, kterým byla ČIŽP vázána“. Uvedený text si však protirečí, neboť původní prvostupňové rozhodnutí, resp. rozhodnutí žalovaného o podaném odvolání, bylo soudem zrušeno právě pro nedostatečnost opatřených podkladů a neprokázání všech právně významných skutečností.
55. Na str. 14 pak ČIŽP rekapituluje závěr soudu ve zrušujícím rozsudku ohledně toho, že žalobkyně neměla povinnost třídít komunální odpad dle materiálů, z nichž byly vyrobeny jeho jednotlivé složky, protože povinnost měla pouze ve vztahu k těm složkám komunálního odpadu, které byly nebezpečné nebo využitelné. Současně ale ČIŽP uvedený závěr hned v dalším odstavci navazujícím textem provedeným kurzivou rozporuje s tím, že posouzení této právní otázky soudem „nepovažuje za zcela správné“. Následně, na str. 14 až 16 prvostupňového rozhodnutí, ČIŽP opět kurzivou, v podobě jakési polemiky s právním názorem soudu, zopakovala úvahu ze svého původního (tj. ve věci prvního) rozhodnutí, aby na str. 16 opětovně přešla k rekapitulaci zrušujícího rozsudku.
56. Na str. 17 a násl. pak ČIŽP v reakci na závěry soudu ve zrušujícím rozsudku uvádí další podstatné skutečnosti, ze kterých vycházela v rámci svých úvah. Odkazuje přitom na č. 3.1 písm. a) integrovaného povolení (kde je uvedena povinnost žadatele (žalobkyně) vytrřídít nebezpečné a využitelné složky z odpadů vznikajících činností zařízení a trvalého hledání možnosti jejich využití) a na fotodokumentaci z kontroly v provozovně žalobkyně. Uvedenými podklady přitom ČIŽP argumentovala již v prvním prvostupňovém rozhodnutí, přičemž byly zrušujícím rozsudkem shledány jako nedostatečné ke zjištění skutkového stavu. K tomu ČIŽP nově na str. 21 obecně odkazuje na povinnosti žalobkyně zajistit třídění využitelného odpadu, a to materiálově nebo energeticky, kdy však hodnotí zjištění z fotodokumentace pouze obecně. ČIŽP například na str. 21 prvostupňového rozhodnutí uvádí, že „některé zjištěné druhy odpadů, které nebyly povoleny shromažďovat společně ve směsi skupiny č. 1, byly prokazatelně dle fyzického zjištění využitelné,“ avšak nic konkrétního k identifikaci těchto odpadů, k charakteru učiněných zjištění ani k jejich tvrzené využitelnosti již neuvádí. K výtce soudu ve zrušujícím rozsudku, že dle fotodokumentace byl v nádobách u žalobkyně zjištěn i odpad, který nešel dále třídít, ČIŽP tamtéž uvádí, že u žalobkyně identifikovala mezi vytrřiditelným odpadem též smetky, které dále třídít nelze. Nic bližšího k charakteru jednotlivého odpadu nalezeného u žalobkyně,

k jejím námitkám stran nevytříditelnosti jednotlivých jí identifikovaných druhů odpadu, ani k závěrům žalobkyní doloženého znaleckého posudku Ing. Oplta však již ČIŽP nedodává.

57. ČIŽP tak setrvala na svých původních závěrech, které pouze zopakovala (jak učinila například na str. 14-16 či 22 prvostupňového rozhodnutí), a odkázala na pořízenou fotodokumentaci. Tu však soud ve zrušujícím rozsudku označil za nedostačující k prokázání naplnění skutkové podstaty správního deliktu (přestupku) ze strany žalobkyně. Namísto doplnění dokazování ČIŽP pouze do textu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dodala značně subjektivizované úvahy, které nepodložila konkrétním dokumenty ze správního spisu, a polemiku se závazným právním názorem soudu. Za relevantní podklad rozhodnutí pak nelze považovat obecné shrnutí povinností držitele integrovaného povolení, jak jej ČIŽP pojímá v prvostupňovém rozhodnutí, neboť z nich neplyne nic ke konkrétní situaci žalobkyně při provedené kontrole. Lze tak uzavřít, že na konkrétní výtky soudu ČIŽP blíže nereagovala a její hodnocení situace v provozovně žalobkyně tak nadále zůstalo obecným a nedostatečně doloženým důkazními prostředky.
58. ČIŽP se tak mylí, pokud při důkazní a argumentační nedostatečnosti svého rozhodnutí na jeho str. 22 bez dalšího uzavřela, že *„je toho názoru, že skutečnosti uvedené v [prvním] rozhodnutí ČIŽP, popř. i následně MŽP, která úvahy ČIŽP potvrdila, vycházely ze skutkového stavu, který měl oporu ve spise. ČIŽP je toho názoru, že skutková zjištění byla dostatečně popsána.“* Takovému závěru vzhledem k nedoplnění obsahu spisu a nevypořádání se s konkrétními výtkami soudu ze zrušujícího rozsudku a námitkami ze strany žalobkyně nelze přisvědčit.
59. Pochybení ČIŽP neodstranil ani žalovaný. Ten sice na str. 14 až 15 napadeného rozhodnutí připojil doplňující úvahu o povaze vybraných odpadů nalezených u žalobkyně (karton znečištěný látkami, papírové utěrky z toalet a umývár, plastové folie a části plastových obalů včetně PP pásek znečištěné látkami, plastové kelímky od kávy a lahvička z automatu, kancelářský papír, deikink, ostatní potištěný papír znečištěný látkami, krycí papír od samolepících etiket, plastové sáčky se smetky z úklidu, zbytek svačiny), avšak proti konkrétním argumentům žalobkyní opatřeného znalce, Ing. Oplta, k nemožnosti dalšího využití jednotlivých odpadů identifikovaných na fotodokumentaci uváděl pouze obecné úvahy bez bližší specifikace. Vypořádání konkrétních námitek žalobkyně tak opětovně působí jako pouhé „tvrzení proti tvrzení“ bez jakéhokoliv doplnění dokazování v souladu se závazným právním názorem soudu.
60. K tomu soud uvádí jako příklad úvahu žalovaného na str. 15 napadeného rozhodnutí, kde ve vztahu k využitelnosti odpadu – plastové folie a části plastových obalů včetně PP pásek znečištěné látkami – uvedl, že *„se jedná o běžný plastový odpad, který se nachází v kontejnerech na tříděný odpad, není zřejmé ani žádné viditelné znečištění, které by bránilo dalšímu zpracování. Také zde má ministerstvo pochybnost o tom, že se jedná o odpad podobný komunálnímu odpadu, spíše se jedná o odpadní obaly z výroby (obaly materiálů používaných ve výrobě), tudíž nemohou být součástí „směšného KO“.“* Uvedenou úvahu však žalovaný založil pouze na své domněnce, ničím ji nepodložil. Stejně postupoval žalovaný například u odpadu – kancelářský papír, deikink, ostatní potištěný papír znečištěný látkami – kde pouze uvedl, že uvedené druhy odpadu *„jsou běžně zpracovatelné, způsob zpracování záleží na odborné firmě (papírnách).“*

61. Jako minimálně předčasné se tak při obecnosti argumentace žalovaného jeví jeho závěr na str. 15 napadeného rozhodnutí, že „Ing. Oplt jako důvod toho, že předmětné odpady nelze dále recyklovat, uvádí jejich znečištění. Tento důvod je ale neakceptovatelný. Uvedené odpady nejvíce žádné mimořádné známky znečištění, běžné zbytky nápojů, potisk a podobně nejsou překážkou pro recyklaci, zpracovatelé s touto skutečností počítají, takové odpady běžně zpracovávají,“ a konstatování na str. 16 napadeného rozhodnutí, že „využitelnost posuzovaných odpadů je nezpochybnitelná“. Takovému závěru při nedoplnění dokazování žalovaným a celkově obecnosti jeho úvah stran využitelnosti jednotlivých druhů odpadu přisvědčit nelze.
62. Na základě závěrů výše tak dal soud za pravdu žalobkyni, že správní orgány obou stupňů svým postupem nesplnily povinnosti uložené jim zrušujícím rozsudkem a nerespektovaly tak závazný právní názor soudu, protože jejich rozhodnutí nemohou z uvedených důvodů v soudním přezkumu obstát.
63. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu má totiž nerespektování závazného právního názoru vysloveného správním soudem ve zrušujícím rozsudku za následek zrušení nového rozhodnutí správního úřadu pro nezákonnost bez dalšího (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2019, č. j. 2 Ads 260/2019-30, ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, publ. pod č. 73/2004 Sb. NSS, či ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25).
64. Závaznost kasačního rozhodnutí soudu nicméně není bezvýjimečná. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře připouští, že správní orgán je oprávněn odchýlit se od zrušujícího rozsudku v téže věci ve výjimečných případech. V rozsudku ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002-25, publ. pod č. 442/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že „právní názor soudu nelze ponížovat na pouhou ‚námitku‘ [...], o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážit, tj. kterou by žalovaný mohl i odmítnout, ale je třeba na něj nahlížet jako na pravidlo, jež je určujícím pro další kroky správního orgánu i pro úvahy, o něž bude správní orgán opírat závěrečné hodnocení zjištěných skutkových okolností. Prolomení povinnosti správního orgánu být vázán právním názorem soudu přichází v úvahu výjimečně, a to pouze tehdy, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována“. Nejvyšší správní soud připustil, aby se správní orgán závazným právním názorem neřídil také tehdy, pokud byl tento právní názor v mezidobí (ke dni nového rozhodování žalovaného správního orgánu) překonán judikaturou vysokých soudů, již by musel respektovat i každý senát Nejvyššího správního soudu a pochopitelně rovněž krajské soudy (tj. rozšířeného senátu, Ústavního soudu nebo Soudního dvora Evropské unie – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Azs 31/2016-36)
65. Ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. tak zavazuje správní orgán respektovat v dalším řízení závazný právní názor soudu, pokud nepůjde o některou z výše zmíněných výjimek. Správní orgán má možnost proti zrušujícímu rozsudku krajského soudu podat kasační stížnost za tím účelem, aby Nejvyšší správní soud takový právní názor popřel či korigoval. Pokud tak neučiní a zároveň se závazným právním názorem neřídí, není důvod pro posuzování žalobních námitek týkajících se otázky, která již byla krajským soudem řešena, protože nerespektování právního názoru soudu je dostačujícím důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 Afs 333/2015-47, ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 As 38/2018-33, či ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 201/2015-34).

66. Soud připomíná, že co do zjištěného skutkového stavu stále platí závěry ze zrušujícího rozsudku, kde městský soud v bodech 32 a 33 uzavřel, že:

„[Ž]alovaný tedy nevedl žádnou úvahu o tom, zda posuzovaný odpad obsahoval využitelné složky, případně jak konkrétně mohly tyto složky být využity. Pouhé obecné konstatování, že existují různé způsoby využití odpadů podle zákona, pochopitelně neodůvodňuje závěr, že byly některým z těchto způsobů využitelné zrovna odpady nalezené u žalobkyně. Jinak žalovaný pouze zrekapituloval, z jakých materiálů byly posuzované odpady vyrobeny, avšak to samo o sobě nic o jejich využitelnosti nevypovídá. Skutečnost, že tyto složky bylo technicky možné vytržít, sice nelze zpochybnit, ale pokud nebyly dále využitelné, nebyla žalobkyně k jejich vytržení podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 93/2016 Sb. povinna.

Žalovaný, stejně jako správní orgán I. stupně, nevedl žádnou přezkoumatelnou úvahu o tom, že byl odpad zjištěný u žalobkyně dále využitelný. Jelikož tato otázka byla pro posouzení viny žalobkyně za správní delikt stěžejní, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jelikož žalovaný vycházel z toho, že posuzovaný odpad využitelný byl, a to v rozporu s důkazem předloženým žalobkyní a bez provedení jiného dokazování, založil své rozhodnutí na skutkovém stavu, který neměl oporu ve spise“ (zvýraznění doplněno soudem).

67. V daném případě sice žalovaný po vydání zrušujícího rozsudku v intencích závazného právního názoru soudu přistoupil k vypořádání námitek žalobkyně stran využitelnosti jednotlivých odpadů identifikovaných v rámci fotodokumentace, avšak reagoval pouze doplněním svých dřívějších úvah, k nimž v rozporu se závazným právním názorem soudu nedoplnil žádné relevantní podklady, které by tyto úvahy podporovaly. Oproti žalobkyni, která vedle konkrétních námitek k nedostatečnosti správními orgány opatřených podkladů doložila též stanovisko odpadového hospodáře k využitelnosti jednotlivých odpadů, žalovaný a před ním ani ČIŽP dokazování nedoplňovali, a úvahy o další využitelnosti identifikovaných odpadů (materiální či energetické) založili pouze na zcela obecných argumentech (jako např. úvaze, kde se jaké složky odpadů typicky třídí; úvaze, jak postup třídění obecně probíhá; úvaze o možnosti využití odpadů k výrobě tuhých alternativních paliv pro cementárny, ač následně žalovaný sám uzavírá, že v případě žalobkyně možný nebyl atd.), a odkazech na znění právních předpisů, včetně integrovaného povolení. Takto postupovali i přesto, že jim bylo městským soudem ve zrušujícím rozsudku jasně řečeno, že uvedené podklady nejsou dostatečně průkazné a argumenty žalobkyně nejsou samy schopny vyvrátit. Nedostatečnost dokazování pak správní orgány nahrazovaly subjektivní úvahou, která však nedostatečnost a neprůkaznost podkladů obsažených ve správním spise zhojit nemůže.
68. Vzhledem k tomu, že žalovaný proti zrušujícímu rozsudku městského soudu ze dne 14. 5. 2020, č. j. 10 A 214/2017-43, nepodal kasační stížnost a nenastala ani jiná z výjimek řešených v judikatuře Nejvyššího správního soudu, bylo povinností žalovaného respektovat závěr soudu, že v dalším řízení je správní orgán povinen doplnit dokazování a podklady shromážděné ve správním spise, podrobně se vypořádat s námitkami žalobkyně a své rozhodnutí řádně odůvodnit, přičemž nemůže rezignovat na požadavek přezkoumatelného odůvodnění úvahy, která jej vedla k závěru o naplnění všech znaků skutkové podstaty správního deliktu (přestupku) na straně žalobkyně.
69. Soud z výše uvedeného důvodu považuje napadené rozhodnutí za nezákonné, neboť žalovaný závazný právní názor vyslovený ve zrušujícím rozsudku ze dne 14. 5. 2020, č. j. 10 A 214/2017-43, nerespektoval.

70. Soud dále pro úplnost připomíná, že řízení bylo vedeno ve vztahu k relevantním ustanovením zákona o odpadech č. 185/2001 Sb. a jeho prováděcí vyhlášky č. 93/2016, které byly účinné do 31. 12. 2020, neboť k protiprávnímu jednání, které bylo žalobkyni dáváno za vinu, došlo ve dnech 21. 2. 2017 až 22. 2. 2017. Úvaha o aplikaci pozdější právní úpravy, kterou došlo k rozdílnému vymezení některých pojmů (mj. pojmu komunální odpad), tak vyjma úvahy o samotném uložení trestu za správní delikt (přestupek), jeho povahy a výše, není na místě. Z tohoto důvodu soud nemohl přisvědčit postupu žalovaného, který na str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí pohlíží na povinnosti žalobkyně ve vztahu k charakteru jí zpracovávaného odpadu, jeho třídění a dodržování integrovaného povolení, optikou právní úpravy platné a účinné po 1. 1. 2021. Takovýto postup představuje případ tzv. pravé retroaktivity, která ve věci žalobkyně není přípustná. Tvrzené protiprávní jednání žalobkyně bylo možno hodnotit jen na základě kritérií a v mezích právní úpravy platné a účinné v době spáchání přestupku (správního deliktu). Argumentovat ve vztahu k žalobkyni právní úpravou, která ji v posuzované době nijak nevázala, resp. nebyla ani platná, ani účinná, žalovanému nepříslušelo. Tento postup soud hodnotí jako nezákonný a v oblasti právní jistoty nežádoucí. Přesto by sám o sobě nevedl ke zrušení napadeného rozhodnutí, neboť soud akcentoval, že jej žalovaný v napadeném rozhodnutí použil toliko doplňkově a ve vztahu k žalobkyni vycházel především z právní úpravy rozhodné pro dobu spáchání správního deliktu (přestupku).
71. S ohledem na výše uvedené závěry nemohl soud posoudit třetí žalobní bod týkající se žalobkyní tvrzené absence společenské škodlivosti jejího jednání. Je tomu tak proto, že naplnění materiálního znaku společenské škodlivosti správního deliktu (přestupku) nelze provést do doby, dokud nebude prokázáno, jakého jednání se žalobkyně dopustila a zda toto jednání naplňuje formální znaky skutkové podstaty správního deliktu (přestupku).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

72. Na základě všech shora uvedených skutečností soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1, 3, 4 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Jelikož prvostupňové rozhodnutí trpělo obdobnými vadami, které nelze zhojit v řízení o odvolání, zrušil soud v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. i je. Právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
73. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle kterého má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. V nyní projednávané věci byla plně úspěšná žalobkyně. Její náklady tvoří jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení a podání návrhu ve věci samé. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($2 \times 3\,100 = 6\,200$ Kč). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($2 \times 300 = 600$ Kč). Odměna advokáta tak činí 8 228 Kč včetně daně z přidané hodnoty se sazbou 21 % a spolu se soudním poplatkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 11 228 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 8. listopadu 2023

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.