



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně:

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

proti

žalovanému:

Ministerstvo životního prostředí
se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. ledna 2023, č. j. MZP/2023/510/144,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

- 1. Žalobkyně provozuje skládky odpadů, do nichž naváží odpady. Odpady, které mají určité vhodné vlastnosti, pak určuje na tzv. konstrukční prvky. S vybranými odpady přímo na

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

skládkách nakládá způsobem, který nejlépe odpovídá jejich užitečným funkcím za účelem zachování provozuschopnosti skládek.

2. Žalobkyně má za to, že taková činnost odpovídá využívání odpadů, tedy kvalitativně hodnotnějšímu způsobu nakládání s odpady, než je jejich prosté odstranění uložením (nasypaním) do skládek, a to jak podle dotčených právních předpisů, tak podle současné judikatury správních soudů. Takovou činnost může vykonávat podle příslušných právních předpisů i správních aktů upravujících provoz jeho skládek (zejména dle provozních řádů schválených integrovanými povoleními).
3. Žalovaný s tímto právním názorem žalobkyně nesouhlasí a dovozuje, že vybrané odpady určené na tzv. konstrukční prvky jsou ve skládkách žalobkyně odstraňovány a k žádnému zvláštnímu způsobu nakládání (tedy využívání) s nimi na daných skládkách nedochází.
4. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) o tom, že se žalobkyně, coby provozovatel skládky odpadů „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“, se sídlem Otín 170, 377 01 Jindřichův Hradec (dále jen „skládko Fedrpuš“), uznává vinnou ze spáchání přestupku podle ustanovení § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 31. prosince 2020 (dále jen „zákon o odpadech“), kterého se AVE CZ dopustila při provozování skládky Fedrpuš dle ČIŽP tím, že zaslala nepravdivé a neúplné údaje o nakládání s odpady evidovanými jako tzv. konstrukční prvky v letech 2017 a 2018, za což ji byla udělena podle ustanovení § 39 odst. 2 ZO ve spojení s § 66 odst. 8 písm. c) ZO pokuta ve výši 110 000,- Kč

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

5. Žalobkyně předně namítá, že fakticky tuto skutečnost žalovaný nikdy neověřoval, doposud vycházel pouze z administrativní evidence nakládání s odpady na skládkách žalobkyně, která z podstaty věci nemůže zahrnout nezbytnou míru podrobnosti o způsobech nakládání s odpady. Správní orgány se v řízení o přestupku nevěnovaly dostatečně důkladně specifické právní povaze tzv. konstrukčních prvků a způsobům nakládání s nimi na skládce, a zároveň se nevypořádaly s tím souvisejícími námitkami předkládanými žalobkyní.
6. Správní orgány dále aplikovaly na posouzení přestupkové odpovědnosti AVE CZ nesprávný právní předpis, neboť nezohlednily příznivější znění pozdější právní úpravy. Žalovaný nesprávně konstatoval, že jelikož je horní hranice sazby pokuty dle pozdější právní úpravy stejná jako dle právní úpravy účinné v době údajného spáchání přestupku, nejedná se o příznivější úpravu, kterou by bylo namíste aplikovat.
7. Povinnost posoudit odpovědnost za přestupek dle pozdějšího zákona, je-li pro pachatele příznivější je nutno chápat výrazně šířeji, než v projednávané věci učinilo MŽP i ČIŽP. Způsobem, jakým tuto otázku posuzovaly (tedy pouhým srovnáním sazby pokuty), nedostály povinnostem, které jim z uvedeného ustanovení ve spojení s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod plynou. Jak plyne z důvodové zprávy k § 2 nového zákona o odpadech, posouzení otázky, „který ze zákonů je příznivější, je třeba řešit s ohledem na celkový dopad uplatnění správněprávní odpovědnosti.“
8. Nový zákon o odpadech totiž oproti zákonu o odpadech předpokládá, že na skládce je část odpadů využívána na konstrukční prvky skládky (§ 37 odst. 3 nového zákona o odpadech). Zákon o odpadech (účinný do 31. prosince 2020), dle něhož správní orgány posuzovaly

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odpovědnost AVE CZ za přestupek, tento pojem vůbec neznal, a využívání odpadů pro účely konstrukčních prvků neupravoval. Vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška č. 273/2021 Sb.“), která provádí § 37 odst. 6 nového zákona o odpadech, ve svém § 10 odst. 4 pak přesně vymezuje, které odpady lze považovat za konstrukční prvky skládky. Pozdější právní úprava (nový zákon o odpadech ve spojení s vyhláškou č. 273/2021 Sb.) tedy výslovně připouští, aby byly některé (vyjmenované) odpady na skládce využity na konstrukční prvky (tedy nikoliv uloženy).

9. Aplikace pozdější právní úpravy, která je tak pro žalobkyni příznivější, má v projednávané věci stěžejní význam. Pokud by totiž ČIŽP a žalovaný postupovali správně a odpovědnost za přestupek posuzovali dle nového zákona o odpadech (resp. jeho prováděcí vyhlášky č. 273/2021 Sb.), museli by se zabývat tím, jaké odpady AVE CZ na konstrukční prvky fakticky používala, tedy zda-li se jednalo o odpady ve smyslu § 10 odst. 4 dané vyhlášky. Přinejmenším u těchto odpadů by nemohl obstát přijatý závěr o jejich ukládání na skládku, neboť takové odpady jsou dle pozdější (a pochopitelně příznivější) právní úpravy na skládce využívány.
10. Na tom nic nemění skutečnost, že úprava konstrukčních prvků skládky je v novém zákoně o odpadech uvedena v § 37 nazvaném „odstranění odpadu skládkováním“. Z jeho odst. 3 totiž plyne, že: *„Veškeré movité věci uložené na skládku v rámci první fáze jejího provozu jsou odpadem, s výjimkou materiálu používaného jako konstrukční prvky skládky.“* Závěr, že odpady použité na konstrukční prvky skládky mohou být v rámci první fáze provozu *využity*, nikoliv *odstraněny*, plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října 2020, č. j. 7 As 54/2019-88 (dále jen „rozsudek NSS“). Ten se sice týkal výkladu (starého) zákona o odpadech, avšak citovaný závěr lze plně vztáhnout i na úpravu v novém zákoně o odpadech.
11. Dle žalobkyně je tak nutno již z těchto popsanych důvodů rozhodnutí zrušit, neboť žalovaný (stejně jako ČIŽP) dovozuje odpovědnost žalobkyně za přestupek na základě aplikace nesprávného právního předpisu. Odpovědnost za přestupek bylo nutno posuzovat dle nového zákona o odpadech, podle něhož bylo třeba provést skutková zjištění, zdali jsou odpady používané na konstrukční prvky těmi typy odpadů, které pro tyto účely § 10 odst. 4 vyhlášky č. 273/2021 Sb. předpokládá. Pokud by tomu tak bylo (a bez takového posouzení nelze tuto skutečnost žádným způsobem předjímat), byla by přinejmenším v tomto rozsahu odpovědnost žalobkyně za vytykány přestupek vyloučena, resp. omezena.
12. Správní orgány tak nedostatečně zjistily skutkové okolnosti případu, neboť se nezabývaly tím, zda byly odpady evidované na skládce Fedrpuš fakticky odstraněny, nebo využity. Závěr o způsobu nakládání s odpadem určeným na konstrukční prvky skládky neplyne ze spisových podkladů. Ani z rozhodnutí žalovaného ani z rozhodnutí ČIŽP nelze seznat, na základě jakých důvodů dospěly správní orgány k závěru, že žalobkyně odpady určené na konstrukční prvky na skládce nevyužívá, nýbrž odstraňuje.
13. Správní orgány nesprávně (a bez opory skutkových zjištění) konstatovaly, že odpady určené na konstrukční prvky byly na skládce Fedrpuš odstraňovány, a to aniž by zohlednily jejich zvláštní povahu a význam.
14. Z aktuální výše uvedené judikatury NSS se podává, že za určitých specifických okolností je využití odpadů v první fázi provozu skládky přípustné a naplnění podmínek toho, jestli byl na skládkách odpad skutečně využit, musí být přezkoumáno. Napadená správní rozhodnutí

žalovaného a ČIŽP ale žádné takové faktické posouzení v souladu s podmínkami vymezenými v judikatuře NSS neobsahují.

15. Správní orgány tak optikou judikatury NSS nenaplnily nezbytné podmínky pro zjištění stavu věci (způsobu, jak bylo s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky na skládce Fedrpuš skutečně fakticky naloženo), přičemž tak správní orgány ani nezjistily všechny rozhodné okolnosti svědčící v (ne)prospěch žalobkyně coby obviněného v přestupkovém řízení. Nebyly tak naplněny podmínky vedení přestupkového řízení podle ustanovení § 3 a § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“).
16. Výše odkazovaná judikatura NSS podrobně rozebrala otázku kvalifikace určité činnosti na skládce jako využívání odpadů, přičemž překonala původní závěr správních orgánů o absolutní nemožnosti využívání odpadů v první fázi provozu skládky (vizte výše) a zformulovala několik podmínek, které je třeba splnit, aby určité jednání mohlo být kvalifikováno jako *využívání*. Jde především o zkoumání užitečnosti takové činnosti (tj. zda dochází k nahrazení určitých materiálů odpady) a zkoumání primárního účelu takové činnosti (tj. zda je využití vedlejším či primárním důvodem pro určité nakládání s odpady na skládce).
17. Žalovaný však vyložil v řízení o přestupku rozsudek NSS restriktivním způsobem v její neprospěch, a tedy nezákonně. Na jeho základě žalovaný nesprávně konstatoval, že konstrukční prvky nebyly na skládce Fedrpuš využity. Rozsudek NSS stanovil v bodě 39 test využívání odpadu, který obsahuje návod, jaká kritéria při posuzování způsobu nakládání s odpady přijatými na skládce Fedrpuš za příslušné období (tj. odstranění, nebo využití) použít. Podle rozsudku NSS totiž musí být posuzován skutečný způsob nakládání s odpady. Využívání odpadů, stejně jako odstraňování odpadů, je totiž fakticky prováděnou činností, zatímco oběma správními orgány posuzovaný evidenční přehled je toliko administrativním zápisem, který obsahuje jen demonstrativní soupis [srov. ustanovení § 4 odst. 1 písm. r) a v) a přílohu č. 3 a přílohu č. 4 (starého) zákona o odpadech] přivolených činností v rámci daného způsobu nakládání s odpadem, a není schopen plně postihnout všechny přípustné varianty nakládání s odpadem.
18. Žalovaný tedy neuvedl, o jaké důkazy a skutková zjištění svůj právní závěr o odstraňování odpadů na skládce Fedrpuš v řešené věci opřel, ani nevyložil, jakými úvahami se ve vztahu ke skládce Fedrpuš (a nikoli dřívějšímu posouzení ze strany NSS v rámci jiného období provozu skládky Fedrpuš) při aplikaci příslušné judikatury NSS v projednávané věci řídil. V tomto ohledu je tak rozhodnutí nepřezkoumatelné.
19. Žalovaný v rozhodnutí k dané právní otázce povahy nakládání s odpady přijatými v daných obdobích na skládce Fedrpuš vůbec neuvedl skutkové důvody, které ho k nepřezkoumatelnému závěru o odstraňování odpadů na skládce Fedrpuš v konkrétně řešené věci vedly. Vycházel totiž ze závěrů NSS, které se týkaly jiného období provozu skládky Fedrpuš. Žalovaný však nijak neposoudil a nezohlednil, jak bylo fakticky s odpady na skládce Fedrpuš v období let 2017–18 nakládáno. Potřeby skládky Fedrpuš jsou však v různých obdobích odlišné, v závislosti na konkrétních stavebních, bezpečnostních a dalších potřebách tohoto zařízení.
20. V nyní projednávané věci vyšel ČIŽP i žalovaný ze závěrů NSS týkajících se obecné diferenciaci mezi pojmy *užívání* a *ukládání* odpadu. Na základě těchto právních závěrů pak dovodil přestupkovou odpovědnost žalobkyně, a to bez jakéhokoliv posouzení skutkové stránky věci.

21. Správní orgány pak nedostatečně a nesprávně odůvodnily výši pokuty a způsob jejího určení, přičemž výše takto uložené pokuty neodpovídá okolnostem údajného protiprávního jednání žalobkyně.
22. Žalovaný žádným způsobem nerefletoval, že v rámci posuzování okolností spáchání (údajného) přestupku byly ze strany ČIŽP hodnoceny výhradně a pouze přítěžující okolnosti, aniž by byly současně hodnoceny jakékoliv okolnosti polehčující. Žalovaný toto posouzení ČIŽP bez dalšího převzal. Správní orgány tak nedostály povinnosti při určení druhu a výměry správního trestu ve smyslu § 37 písm. c) přestupkového zákona.
23. Podle žalobkyně je výše uvedené odůvodnění rozhodnutí ČIŽP, které spočívá ve slovním spojení „*podle jejího názoru... nenastaly*“, nedostatečné, neboť nenaplnuje požadavky na řádné odůvodnění rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 68 odst. 1 správního řádu. V rámci odůvodnění totiž nebylo ze strany ČIŽP ani náznakem uvedeno, která okolnost by v případě jednání žalobkyně vůbec mohla být považována za polehčující. Žalovaný i ČIŽP tak porušily povinnost vyvinout procesní aktivitu ke zjišťování a zohlednění existence polehčujících okolností ve smyslu § 37 písm. c) přestupkového zákona.
24. Dle žalobkyně však byly polehčující okolnosti ve věci dány. Správní orgány měly zohlednit zejména dobrou víru na straně žalobkyně, neboť žalobkyně byla dlouhodobě přesvědčena o správnosti a zákonnosti evidence odpadů použitých na konstrukční prvky skládky. Při nakládání s odpady (a jejich následné evidenci) postupovala totiž v souladu se schváleným provozním řádem a také v souladu s integrovaným povolením skládky Fedrpuš, tj. v souladu s rozhodnutím vydaným správním orgánem (u něž je presumovaná správnost). Tuto okolnost bezpochyby nelze přehlížet způsobem, jakým tak učinili ČIŽP a žalovaný. Z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. února 2013, sp. zn. 22 Cdo 4707/2010, se totiž podává, že: „*Je-li text správního rozhodnutí, na jehož základě stát uplatňuje v řízení právo či o které opírá obranu proti uplatněnému soukromému právu, zjevně nejasný a připouští-li rozhodnutí různý výklad, jde tato okolnost k tíži státu.*“ V situaci, kdy provozní řád i integrované povolení možnost využívání konstrukčních prvků připouští, pak tato okolnost nemůže být dávana k tíži žalobkyně.
25. Dále lze za polehčující okolnost považovat skutečnost, že žalobkyně v rámci přestupkového řízení se správním orgánem vždy plně spolupracovala a předkládala veškeré požadované informace správnímu orgánu v předem dohodnutých termínech. Ačkoli tedy žalobkyně vinu za údajné spáchání přestupku odmítá, jednala vždy plně v souladu s ustanovením § 39 písm. d) přestupkového zákona.
26. Žalobkyně považuje za arbitrární i způsob, jakým správní orgány stanovily výši uložené pokuty. Žalovaný v rozhodnutí uvádí, že výše pokuty je stanovena dle ustanovení § 37 písm. g) přestupkového zákona s přihlédnutím „*k povaze*“ činnosti žalobkyně. V rámci nároků kladených na způsob určení výše ukládané sankce však žalobkyně považuje takovýto způsob odůvodnění za nedostatečný, neboť z něj není patrné, proč je s přihlédnutím „*k povaze*“ činnosti žalobkyně adekvátní právě částka 110.000 Kč. Z takto stanovené pokuty nelze seznat, v jaké míře správní orgány přítěžující okolnosti kvantifikovaly, tedy jak konkrétně je zohlednily na škále možné sazby pokuty (pro niž je stanovena pouze horní hranice 1.000.000 Kč).
27. V případě, že soud neshledá nezákonnost uložené pokuty, navrhuje žalobkyně, aby posoudil její přiměřenost a možnost snížení, resp. upuštění od ní z důvodu nutného zohlednění výše uvedených polehčujících okolností (§ 65 odst. 3 ve spojení s § 78 odst. 2 SŘS).

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

28. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
29. V citovaném ustanovení vyhlášky nejsou vyjmenovány odpady, ale prvky, které se pokládají za konstrukční. Vyjmenované konstrukční prvky nejsou odpady, jsou na prvním místě tvořeny primárními materiály nebo kvalitními recykláty, tedy výrobky a nikoliv odpady. Mimo to je v § 37 odst. 3 nového zákona o odpadech uvedeno, že veškeré movité věci uložené na skládku v rámci první fáze jejího provozu jsou odpadem s výjimkou materiálu (tedy nikoliv odpadu) používaného jako konstrukční prvky skládky.
30. Žalovaný, stejně jako prvoinstanční orgán, posuzoval starou i novou úpravu ve všech souvislostech týkajících se vedení evidence a podávání hlášení a dospěl k závěru, že povinnost i trest za její neplnění jsou ve staré i nové úpravě totožné, tzn. že žádná právní úprava není pro žalobkyni příznivější, a proto přestupek posuzoval v souladu s § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky podle zákona o odpadech, tedy zákona účinného v době spáchání přestupku.
31. V posuzovaném případě má žalovaný za to, že ve vztahu k ohlašovací povinnosti byl zjištěn stav, o němž nejsou žádné pochybnosti. Není reálné ani technicky možné zjišťovat a dokazovat skutečné nakládání s jednotlivými odpady uloženými na skládce, jak to požaduje žalobkyně. Z toho důvodu mají provozovatelé zařízení povinnost vést průběžnou evidenci a zasílat roční hlášení o nakládání s odpady. Údaje o druhu a množství uloženého odpadu v hlášení provozovatele skládky musí souhlasit s údaji o druhu a množství odpadu, které ohlašují osoby, které odpad provozovateli skládky předávají.
32. ČIŽP z hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2017 a 2018 zjistila, že žalobkyně část odpadů uložila do skládky pod kódem nakládání N1. Žalobkyně v průběhu řízení tvrdila, že odpady využila na konstrukční prvky skládky. Jak je uvedeno dále, odpady označované žalobkyní jako konstrukční prvky, byly bez rozdílu na skládce odstraněny. Zkoumání, jaké odpady žalobkyní označené jako konstrukční prvky, byly použity např. na komunikaci ve skládce nebo na zabezpečení stability svahů skládkového tělesa, by bylo nadbytečné, neboť by nijak nezměnilo skutečnost, že odpady byly na skládku uloženy, tj. byly odstraněny a nikoliv využity, a tedy měly být v hlášení uvedeny pod kódem nakládání D1 a nikoliv N1, jak to činila žalobkyně.
33. Žalovaný dále odkázal na stranu 4 napadeného rozhodnutí, kde citoval z judikatury NSS, konkrétně z rozsudku č.j. 7 As 54/2019-88 ze dne 07. 10. 2020 a dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí. NSS v rozsudku sice připouští využívání odpadů i v první fázi provozu skládky, avšak současně dovozuje, že odpady použité jako konstrukční prvky nesplňují definici využívání odpadu podle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Pochybnosti mohly nastat pouze v případě ukládání výrobků z odpadů, což nebylo předmětem přestupkového řízení.
34. Žalovaný dále sice souhlasí se žalobkyní, že potřeby na skládce se mění. Nemění se však skutečnost, že odpady se uložením na skládku odstraňují. Je evidentní, že i v letech 2017 a 2018 se jednalo o první fázi provozu skládky a žalobkyně uložila do skládky odpady ze seznamu odpadů určených na konstrukční prvky skládky, aby zabezpečila její řádný provoz. Závěry NSS, které se týkaly roku 2014, proto lze bezpochyby aplikovat na tvorbu konstrukčních prvků i v roce 2017 a 2018.
35. V rozsudku NSS ze dne 8. 2. 2023, č.j. 1 As 237/2021 – 54, se uvádí: „*Nejvyšší správní soud se již dříve zabýval podobnými případy stěžovatelky, ať už se jednalo o citovaný rozsudek ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, či nejnovější rozsudek ze dne 15. 9. 2022, č. j. 10 As 322/2021-58 (dále*

těž rozsudky 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, a ze dne 30. 6. 2022, čj. 7 As 58/2020-15). V těchto rozsudcích se soud opakovaně zabýval definicí využití odpadu. Z citovaných 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2022, č. j. 10 As 322/2021-58, bod 12). Nejvyšší správní soud i několikrát výslovně uvedl, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu § 4 odst. 1) písm. r) zákona o odpadech je vyloučena vždy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2020, čj. 9 As 158/2019-82, bod 41; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, čj. 7 As 58/2020-15, bod 35).“

36. Žalovaný odmítá názor, že žalobkyně byla v dobré víře. Je pravda, že schválený provozní řád a integrované povolení ji umožňovaly část odpadů ukládat do skládky jako konstrukční prvky. V žádném z těchto dokumentů však nebylo uvedeno, že tyto odpady se do evidence a následně do ročního hlášení mají uvádět pod kódem nakládání N1. Kód nakládání N1, který do hlášení uvedla žalobkyně, je přitom určen pro využití odpadu na povrch terénu s výjimkou využití odpadů na skládce, tzn. že tento kód je pro nakládání s odpady na skládce nepoužitelný.
37. Žalovaný již v rozhodnutích č.j. 1159/510/15, 60766/ENV/15 ze dne 02. 11. 2015, č.j. 863/510/16, 44731/ENV/16 ze dne 25. 08. 2016 a č.j. 60699/ENV/16, 1154/510/16 ze dne 08. 11. 2016 konstatoval, že v první fázi provozu skládky se odpady odstraňují. Žalobkyně se měla, bez ohledu na to, že všechna rozhodnutí napadla žalobou, řídit názorem odvolacího orgánu, tj. že všechny odpady uložené na skládce nad povolené množství odpadů použitých na technické zabezpečení skládky měla evidovat pod kódem nakládání D1. Nemůže proto obstát argumentace žalobkyně, že byla v dobré víře, neboť byla dlouhodobě přesvědčena o správnosti a zákonnosti evidence odpadů použitých na konstrukční prvky skládky.
38. Žalovaný nepovažuje spolupráci se správním orgánem za polehčující okolnost, ale za povinnost. Ustanovení § 39 písm. d) zákona o odpovědnosti za přestupky, který žalobkyně v žalobě zmiňuje, se vztahuje pouze na případy, kdy pachatel přestupku oznámil přestupek správnímu orgánu, k čemuž v posuzovaném případě nedošlo, naopak žalobkyně svoji vinu vytrvale odmítá.
39. Žalovaný v napadeném rozhodnutí dále pouze reagoval na námitku žalobkyně, že stěžejním argumentem ČIŽP pro uložení pokuty byla skutečnost, že žalobkyně je dlouhodobým provozovatelem skládek, což je podle něj neakceptovatelné. Žalovaný proto připomenul, že povaha činnosti právnické osoby je jedním z parametrů (§ 37 písm. g) zákona o odpovědnosti za přestupky), ke kterým se přihlédne při určení druhu správního trestu a jeho výměry, a proto ČIŽP postupovala správně, když v neprospěch žalobkyně k povaze její činnosti přihlédla.
40. ČIŽP přitom v prvoinstančním rozhodnutí na straně 8 popsala, v čem spočívá závažnost a společenská nebezpečnost jednání žalobkyně a žalovaný doplnil další přitěžující okolnost, a to, že žalobkyně páchala stejný přestupek opakovaně, přičemž uložené pokuty nepřiměřly žalobkyni k nápravě.

41. Žalovaný má za to, že odůvodnění výše pokuty tak, jak to učinila ČIŽP, doplněné žalovaným v napadeném rozhodnutí, je dostatečné a uložená pokuta není nepřiměřeně vysoká nebo nepředvídatelná.
42. Žalobkyně na vyjádření reagovala replikou, ve které mimo již shora uvedené doplnila, že je nutno dospět k závěru, že výslovné zákonné zakotvení konstrukčních prvků v novém zákoně o odpadech vede k nutné aplikaci této pozdější právní úpravy na projednávanou věc, jejímž předmětem je právě využívání odpadů na konstrukční prvky a s tím související evidence. Konstrukční prvky nemusí být vždy neodpadovým materiálem, pokud je lze účelně nahradit odpadem.
43. Z výčtu konstrukčních prvků upravených zákonem o odpadech je patrné, že pro dané prvky skládky lze využít širší paletu materiálů, než se snaží žalovaný prezentovat. Pro podkladní vrstvy a obsypy odplynovacích potrubí lze například k náhradě primárních materiálů použít odpady s vhodnou zrnitostí a plynupropustností. To přitom odpovídá materiálům, které byly v rozhodném období ve významném rozsahu typu činností na skládce Fedrpuš použity, tedy využity.
44. Nový zákon o odpadech tak představuje příznivější právní úpravu, neboť omezuje rozsah případné přestupkové odpovědnosti, která z výše popsaných důvodů nedopadá na případy, kdy provozovatel skládky pro její provozní potřeby využije odpadový materiál odpovídající možnosti využití dle § 10 odst. 4 Vyhlášky na budování konstrukčních prvků za účelem zabezpečení a stabilizace tělesa skládky.
45. Na tom nic nemění skutečnost, že úprava konstrukčních prvků skládky je v novém zákoně o odpadech uvedena v § 37 nazvaném „*odstranění odpadu skládkováním*“. Z jeho odst. 3 totiž plyne, že „*všecké movité věci uložené na skládku v rámci první fáze jejího provozu jsou odpadem, s výjimkou materiálu používaného jako konstrukční prvky skládky.*“ Z toho nelze dovodit, že na konstrukční prvky nemohou být využity odpady. Pouze lze dovodit, že ne všechny konstrukční prvky jsou odpadem, neboť na ně lze využít i neodpadové materiály. Interpretace daného ustanovení, z níž by plynul zákaz využívání vhodných odpadů, by tak byla v rozporu s výše popsanými principy odpadového hospodářství.
46. Z uvedeného tak vyplývá, že existuje množina materiálů, které AVE CZ evidovala jako konstrukční prvky (v souladu s provozním řádem skládky Fedrpuš), které mohly naplňovat znaky některého z konstrukčních prvků vymezených v ustanovení § 10 odst. 4 Vyhlášky. ČIŽP ani MŽP však žádným způsobem nezjišťovaly, zda taková množina konstrukčních prvků dle § 10 odst. 4 Vyhlášky na tělese skládky Fedrpuš fakticky používána (využita) byla, či nikoli. Jedná se však o zásadní skutečnost, kterou byly správní orgány povinny ve věci zohlednit, neboť má vliv na odpovědnost za projednávaný přestupek.
47. Pokud žalovaný automaticky vychází z toho, že není možno zkoumat faktické nakládání s odpady „*uloženými*“ na skládce, je zřejmé, že jeho úvaha je od počátku zatížena předpojatostí vůči žalobkyni i vůči samotnému způsobu nakládání s odpadem na skládce Fedrpuš, a tedy k věci nikdy nepřistupoval objektivně ve snaze skutečně zjistit, zdali byl odpad využíván, anebo nikoliv.
48. Pokud by tvrzení o nemožnosti dodatečného zjišťování skutečného způsobu nakládání odpady na skládce Fedrpuš bylo pravdivé, pak taková skutečnost nemůže jít k tíži žalobkyně viz rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č.j. 2 As 218/2017-22, která uvádí, že v takovém případě je na místě řízení o přestupku zastavit:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

„V řízení o přestupcích, které jsou jednou z forem správního trestání, platí obdobně jako v trestním právu princip presumpce nevinny a z něho vyplývající povinnost rozhodovat v pochybnostech ve prospěch obviněného z přestupku (in dubio pro reo). Existuje-li rozumná pochybnost, tj. ne zcela nepravděpodobná možnost, že se žalobce přestupku nedopustil, je na místě aplikovat uvedený princip a řízení o přestupku zastavit. Důkazní břemeno leží na správním orgánu.“

49. V rozsahu požadovaném judikaturou vrcholných soudů nebyl skutkový stav v nyní projednávané věci zjišťován. To nerozporuje ani žalovaný, neboť uvádí, že takové zjišťování nebylo možno provést. Tato skutečnost však tíží správní orgány, nikoliv žalobkyni, neboť dostatečné zjišťování faktického nakládání s odpady je nutnou podmínkou pro přijetí jakéhokoli právního závěru týkajícího se otázky, jakým způsobem žalobkyně s odpady nakládala, a tedy jakým způsobem je měla správně evidovat.
50. Proto nemůže obstát úvaha žalovaného, že závěr o nezbytnosti zkoumání způsobu nakládání s materiály na skládce v první fázi jejího provozu se dle Rozsudku NSS vztahuje výhradně na výrobky, a tedy nikoli na odpady. Takový výklad je extenzivním rozšířením právních závěrů předestřených v Rozsudku NSS, které nemají oporu v zákoně ani soudní judikatuře. Dle žalobkyně nelze bez dalšího přehlížet povinnosti správních orgánů zabývat se zjišťováním skutkového stavu, a to tím spíše, pokud právní úprava (starý zákon o odpadech i nový zákon o odpadech) upravují využívání odpadů jako možný způsob nakládání s odpady, a současně NSS v rozsudku výslovně konstatoval, že využívání odpadů je v první fázi provozu skládky možné.
51. Žalobkyně je dále přesvědčena, že použitím odpadů na budování konstrukčních prvků skládky nahradila neodpadové materiály ve smyslu § 10 odst. 4 vyhlášky (kterou bylo třeba na věc aplikovat společně s novým zákonem o odpadech), které by za tím účelem bylo nutno zajistit, proto se jednalo o využití odpadů, nikoliv jejich odstranění.
52. I kdyby však bylo namístě na věc aplikovat starý zákon o odpadech a jeho prováděcí právní předpisy (což nelze ze shora popsaných důvodů), byl by postup správních orgánů stále nezákonný. Rozsudek NSS se totiž zabýval právě úpravou obsaženou ve starém zákoně o odpadech a plyne z něj, že odpady je možno využívat i v první fázi provozu skládky. Povinností správních orgánů tak bezpochyby bylo zjišťovat, zda činnost, kterou provozovatel skládky na konkrétní posuzované skládce provádí, je fakticky využíváním odpadů, anebo jejich odstraňováním, přičemž prostá evidence odpadů nemůže pro dostatečné zjištění skutkového stavu postačovat.
53. Skutečnost, že byly žalobkyni uloženy sankce i v těchto řízeních, považuje správní orgán za přitěžující okolnost v řízení o nyní posuzovaném přestupku. Dle žalobkyně však nelze bez dalšího klást tato dřívější rozhodnutí správních orgánů žalobkyni k tíži, pokud se proti nim bránil před správními soudy v souladu s § 2 ve spojení s § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, neboť je považovala za nezákonná.

III.

Posouzení žaloby

54. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

55. Soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že této námitce nelze přisvědčit.
56. Soud konstatuje, že žalobou napadené rozhodnutí je srozumitelné, jsou v něm obsaženy právní úvahy, na jejichž základě žalovaný posoudil otázky stěžejní pro toto řízení, a je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí. Uvedené je v souladu s konstantní judikaturou, podle které musí být z odůvodnění seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, či ze dne 31. 3. 2004, č. j. 4 As 19/2014-35, a v neposlední řadě na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23). Soud má za to, že žalovaný těmito povinnostem dostál.
57. Co se týče námitky nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a to s ohledem na to, že ČIŽP ani žalovaný nijak nezjišťovali faktické nakládání s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky skládky, ale vycházeli pouze z evidencí žalobkyně, soud uvádí, že Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud, že se již dříve zabýval podobnými případy žalobkyně – vedle již zmiňovaného rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88 jsou to např. rozsudky 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 9. 11. 2021, č. j. 4 As 386/2018-105, ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020-15, ze dne 15. 9. 2022, č. j. 10 As 322/2021-58, ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 237/2021-52, nebo ze dne 23. 8. 2023, č. j. 7 As 38/2022-42.
58. K definici využití odpadu pak Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 322/2021-58 uvedl, 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.“* Nejvyšší správní soud rovněž vyložil, že argumentace žalobkyně, týkající se zjišťování skutkového stavu věci stran faktického způsobu nakládání se sporným odpadem, která je shodná i v této věci vychází z nesprávného interpretování závěrů rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud 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 a dospěl pak k závěru, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu zákona o odpadech je vyloučena vždy, jelikož 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“.
59. Nejvyšší správní soud však v rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88 závěrem 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. 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.“

60. Taková činnost je dle městského soudu z ekonomického i ekologického hlediska velice rozumná a záslužná, nicméně z hlediska zákona stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho odstranění uložením, nikoliv využití. Nedochází k žádné kvalitativní změně ve způsobu určení daného materiálu (viz rozsudky č. j. 1 As 237/2021-52 a č. j. 7 As 38/2022-42).
61. Nejvyšší správní soud též explicitně uvedl, že odpad nezíská status „využitý“ jen tím, že po svém uložení na skládku slouží též užitečnému účelu. Bude se stále jednat o odstraňovaný odpad, jenž byl na skládku primárně umístěn za účelem jeho odstranění uložením. Nic na tom nemění skutečnost, že budování konstrukčních prvků skládky předchází ze strany žalobkyně odborná úvaha ohledně vhodnosti odpadního materiálu, který bude tímto způsobem na skládce sloužit, tedy naplnění povinnosti stanovené v § 3 odst. 5 vyhlášky o podmínkách ukládání odpadů na skládky (viz rozsudek č. j. 7 As 38/2022-42).
62. Proto i když správní orgány vycházely primárně z evidenčních přehledů, nebylo ve správním řízení sporu o tom, že žalobkyně sporné odpady ukládané na skládky využila na tvorbu konstrukčních prvků skládek. Účel přijetí odpadu na skládky tedy nebyl v řízení nijak sporný. Jaký kód měla žalobkyně v takovém případě v ročním hlášení použít, je pak otázkou právní, nikoli skutkovou (viz rozsudky č. j. 10 As 322/2021-58 a č. j. 7 As 38/2022-42).
63. Městský soud proto uzavírá, že ze shora uvedených důvodů neshledal, že by správní orgány učinily své skutkové závěry nedostatečně a bez opory ve spisovém materiálu a žalobní námitka je tak nedůvodná.
64. Soud se dále zabýval novou námitkou žalobkyně a to že správní orgány měly použít pro žalobkyni příznivější právní úpravy, kterou je nový zákon o odpadech č. 541/2020, který v ust. § 37 odst. 3 stanoví, že, *v první fázi provozu skládky se provádí odstranění odpadu jeho řízeným uložením na úrovni terénu nebo pod úroveň terénu. Veškeré movité věci uložené na skládku v rámci první fáze jejího provozu jsou odpadem, s výjimkou materiálu používaného jako konstrukční prvky skládky. Část ukládaných odpadů může sloužit jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky při splnění technických podmínek použití, které zajistí, aby nedošlo k ohrožení životního prostředí. Jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky smí být používány pouze odpady, které svými technickými parametry tomuto účelu odpovídají.*
65. S tím, že ust. § 10 odst. 4 vyhlášky č. 273/2021 Sb., pak uvádí, že *konstrukčními prvky v rámci první fáze provozu skládky jsou tyto prvky:*
 - a) potrubí systému pro odvod skládkového plynu,
 - b) potrubí systému odvodnění skládky,
 - c) podkladní vrstvy a obsypy pro odplynovací potrubí,
 - d) drenážní pera průsakových vod.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

66. Co se týče nové úpravy, soud sice souhlasí se žalobkyní, že dle nové úpravy by šlo považovat některý odpad využitý jako materiál pro konstrukční prvky, který by tím získal status „neodpadu“ ve smyslu druhé věty ust. 37 odst. 3 nového zákona o odpadech. Avšak dle ust. písm. c) § 10 odst. 4 vyhlášky jsou kromě potrubí a drenážních per, které lze zřejmě jen stěží nahradit odpadem (i když ani tuto možnost soud nevylučuje), pouze *konstrukčními prvky v rámci první fáze provozu skládky i podkladní vrstvy a obsypy pro odplynovací potrubí*, a žalobkyně mohla takto odpady využít.
67. Žalobkyně však v průběhu správního řízení ani v žalobě neuvádí, že odpady, které na skládce uložila, byly použity takovým způsobem. Pouze obecně opakuje, že
- *použitím odpadů při výstavbě skládky Fedrpuš došlo k jejich využití (zbudováním tělesa skládky a zajištěním jejich provozních potřeb a bezpečnosti celého skládkového tělesa)*
 - *pro něj nový zákon o odpadech představuje příznivější právní úpravu, neboť omezuje rozsah případné přestupkové odpovědnosti, která z výše popsanych důvodů nedopadá na případy, kdy provozovatel skládky pro její provozní potřeby využije odpadový materiál odpovídající možnosti využití dle § 10 odst. 4 Vyhlášky na budování konstrukčních prvků za účelem zabezpečení a stabilizace tělesa skládky.*
68. Soud v tomto ohledu upozorňuje, že nové ustanovení § 37 odst. 3 ani vyhláška neříká nic o „budování konstrukčních prvků za účelem zabezpečení a stabilizace tělesa skládky“. Naopak jasně říká, že *část ukládaných odpadů může sloužit jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky při splnění technických podmínek použití, které zajistí, aby nedošlo k ohrožení životního prostředí*, a že *jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky smí být používány pouze odpady, které svými technickými parametry tomuto účelu odpovídají*. Nejedná se však o využití odpadu ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. r), odpad stále zůstává odpadem, ovšem může posloužit ještě k jinému účelu: *na technické zabezpečení skládky*. Soud v tomto ohledu shledává, že došlo k upřesnění znění zákona o odpadech právě z důvodu, aby nedocházelo k jeho jiné interpretaci. Nové znění v podstatě říká, to, co vyslovil Nejvyšší správní soud: odpad uložený na skládku, který svými vlastnostmi umožňuje jeho uložení způsobem, že dojde k technickému zabezpečení skládky, zůstává odpadem.
69. Žalobkyně však v žalobě pouze tvrdí, že *existuje množina materiálů, které AVE CZ evidovala jako konstrukční prvky (v souladu s provozním řádem skládky Fedrpuš), které mohly naplňovat znaky některého z konstrukčních prvků vymezených v ustanovení § 10 odst. 4 Vyhlášky*, aniž by však zároveň zcela jasně a explicitně tvrdila, jaké odpady byly využity na *podkladní vrstvy a obsypy*, tohoto pro odplynovacího potrubí. příp. odvodňovací a odplynovací potrubí atd.
70. Žalobkyně namítá, že je povinností žalovaného ve vztahu k posouzení způsobu nakládání s odpady, z nichž byly budovány konstrukční prvky, řádně zjistit to, jakým způsobem bylo s odpady na skládce nakládáno, a že skutkový stav věci je z tohoto důvodu nedostatečně zjištěn. Soud však odkazuje na žalobkyní uváděnou judikaturu, ze které jasně plyne, že takovou povinnost by žalovaný měl pouze v případě, že by zde byla důvodná pochybnost o správnosti zjištěného skutkového stavu věci.
71. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 24. února 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01: „*Pravidlo in dubio pro reo, dle kterého není-li v důkazním řízení dosaženo praktické jistoty o existenci relevantních skutkových okolností, tj., jsou-li přítomny v daném kontextu důvodné pochybnosti, jež nelze odstranit ani provedením dalšího důkazu, nutno rozhodnout ve prospěch obviněného.*“

72. Soud si s ohledem na shora uvedený nález rovněž dovolí příměr k trestnému činu vraždy. I ze shora citovaného nálezu Ústavního soudu totiž vyplývá, že při dokazování obecně platí, že nestačí tvrdit, „já ho nezabil“, a namítat, že z tohoto důvodu nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Obviněný musí přijít se svou verzí, proč tomu tak je, která by byla natolik věrohodná, že jejím prokázáním by závěr o jeho vině postaven na jiných důkazních prostředcích mohl být zvrácen. Pokud s takovou verzí nepřichází, nemůže obviňovat správní orgány, že nedošlo k prověřování dalších skutečností, které by prokázaly jeho nevinu.
73. Žalobkyně však neuvedla takové skutečnosti, které by byly schopny vzbudit důvodné pochybnosti o správnosti zjištěného skutkového stavu. Pouze se obecně domáhá přezkoumání, jaké odpady takto byly využity. Takové pochybnosti by však bylo schopno vzbudit pouze, pokud by žalobkyně např. tvrdila a prokazovala, že je ve skládce umístěno *odplyňovací potrubí* a že na jeho *podkladní vrstvy a obsypy* využila ty a ty odpady v tom a tom období, v tom a tom množství. Což žalobkyně neučinila, pouze se obecně domáhá nového znění zákona o odpadech. To však nestačí.
74. Žalobkyně v žalobě uvádí, že *provozovatel skládky pro její provozní potřeby využije odpadový materiál odpovídající možnosti využití dle § 10 odst. 4 Vyhlášky na budování konstrukčních prvků za účelem zabezpečení a stabilizace tělesa skládky*. V ust. § 10 odst. 4 však nejsou uvedené žádné konstrukční prvky, které by byly na skládce *za účelem zabezpečení a stabilizace skládky*. Toto ustanovení taxativně uvádí, že konstrukčními prvky jsou potrubí, drenážní pera a *podkladní vrstvy a obsypy pro odplyňovací potrubí*.
75. Kdo jiný než žalobkyně mohla v řízení tvrdit a prokazovat, že ve skládce je umístěno *odplyňovací potrubí* a že na *podkladní vrstvy a obsypy* využila určité odpady, jak uvádí v žalobě, *s vhodnou zrnitostí a plynupropustností*. Proto má soud za to, že žalovaný si svou povinnost ohledně důkazního břemene splnil a žalobní námitky jsou v tomto ohledu nedůvodné. Žalobkyně ani v žalobě neuvádí takové skutečnosti, které by byly schopné vzbudit důvodné pochybnosti o správnosti zjištěného skutkového stavu.
76. Žalobkyně tak opět tvrdí, že napadá skutková zjištění, neuvádí však jaká skutková zjištění napadá a v čem jsou nesprávná. Jak již však bylo vysvětleno shora, žalobkyně nenapadá závěry o tom, kolik bylo takto odpadu uloženo, ani o jaký druh a množství odpadu se mělo jednat, pouze napadá právní hodnocení, a to že odpad nebyl uložen, ale využit.
77. Soud s ohledem na shora uvedené proto považuje nedůvodnou jak námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu, tak námitku nepoužití pro žalobkyni příznivější právní normy při ukládání trestu.
78. Soud má dále rovněž za to, že uložená pokuta byla dostatečně zdůvodněná a v této věci plně odkazuje na odůvodnění rozhodnutí inspekce a žalovaného, s nimiž se ztotožňuje.
79. Co se týče namítané dobré víry žalobkyně, městský soud uvádí, že se již námitkou dobré víry žalobkyně s ohledem na znění integrovaného povolení zabýval v rozsudku č.j. 3 A 83/2018-72, ve kterém je uveden:

„Pokud jde o dobrou víru a legitimní očekávání, které mělo v žalobci vzbudit integrované povolení, resp. provozní řád tím, že hovoří o využívání odpadů a uvádí jako způsob nakládání mj. kód XN1 (konstrukční prvky), stran samotného slova „využití“ na některých místech provozního řádu soud odkazuje na výše uvedené vyvrácení tvrzení žalobce, že použití konstrukčních prvků bylo využitím odpadu ve smyslu zákona o odpadech. Ani kontext nikterak neimplikuje, že by smyslem použité formulace v provozním řádu bylo využití ve smyslu zákona o odpadech, není zde citace příslušného

ustanovení zákona o odpadech a slova využít/použít jsou v daném kontextu dokonalými synonymy, neboť jejich záměna nemění smysl věty – žalobce měl budovat konstrukční prvky z přijatých odpadů.

Ohledně poznámky ke kódu XN1 soud předně podotýká, že argumentace obsažená v napadeném rozhodnutí na straně 14 je irelevantní, neboť se zabývá vztahem jednotlivých fází skládkování, což je ovšem nerozhodné (viz výše). Podstatné je toliko to, že použití odpadu na konstrukční prvky je odstraňováním odpadu. Žalobce nemohl být v dobré víře za situace, kdy provozní řád uváděl označení určitého nakládání s odpadem v rozporu s právními předpisy (srov. analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012-8, dle něž se účastník nemůže dovolávat ustálené správní praxe, byla-li tato nezákonná). Poukaz žalobce na to, že se v integrovaném povolení lze odchýlit od jinak obecně závazných norem, soud nepovažuje za přílehlavý, poněvadž takovéto odchýlení by muselo být avizováno zřetelněji, než jen poznámkou v závorce, a žalobce ani neuvedl, zda to bylo v daném případě vůbec právně možné.“

80. Osmý senát se s tímto hodnocením ztotožňuje a nevidí důvod se od něj odklonit. To, že provozní řád i integrované povolení možnost využívání odpadu na konstrukční prvky připouští, ještě neznamená, že se jedná o využití odpadu ve smyslu zákona.
81. Soudu je pak z jeho činnosti známo, že se žalobkyně již v roce 2016 domáhala přezkoumání rozhodnutí žalovaného v obdobných případech, které se týkaly jiných skládek žalobkyně (věci jsou vedeny u zdejšího soudu např. pod sp. zn. 11 A 1/2016, sp. zn. 11 A 2/2016 nebo 11 A 153/2016). Z rozhodnutí soudu, respektive správních orgánů v těchto věcech je zcela zřejmé, že žalovaný minimálně od roku 2016 (prvostupňové rozhodnutí zmiňuje rozhodnutí žalovaného, které nabylo právní moci v prosinci 2015) trval na výkladu, jaký učinil v projednávané věci. Rozhodnutí se týká roku 2017 a 2018. Přístup žalovaného k dané problematice musel být tedy žalobkyni v té době znám a nemohl podporovat její dobrou víru.
82. Soud rovněž nepovažuje skutečnost, že žalobkyně se správními orgány spolupracovala, za polehčující okolnost. Plnění zákonem stanovené povinnosti není dle judikatury správních soudů, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2022, č. j. 2 Afs 30/2021-61, polehčující okolností. To, že pokud by nespolečně pracovala, by mohlo představovat přítěžující skutečnost, ještě nečiní automaticky z opaku skutečnost polehčující. Naopak by to mohlo představovat přestupek podle kontrolního řádu.
83. K povaze činnosti žalobkyně jako profesionála ve svém oboru bylo rovněž zcela správně přihlédnuto v její neprospěch.
84. Soud rovněž neshledal, že by byla pokuta zcela zjevně nepřiměřená ve smyslu § 78 odst. 2 SŘS, tedy že jsou zde takové skutečnosti, ke kterým by žalovaný při individualizaci pokuty nepřihlédly a které by činily pokutu zcela zjevně nepřiměřenou, a proto nevyhověl ani návrhu žalobkyně na moderaci pokuty.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

85. Městský soud v Praze ze shora uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
86. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V souzeném případě měl

úspěch žalovaný správní orgán, kterému však žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

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 28. února 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.