



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudkyň Sylvie Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s. r. o.**, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zast. JUDr. Vilémem Podešvou, LL. M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2021, č. j. MZP/2021/500/257, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 5. 2023, č. j. 8 A 126/2021-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí uložila dne 15. 12. 2020 žalobkyni pokutu za správní delikty podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Žalobkyně chybně vykázala odpad v hlášení o produkci a nakládání s odpady (roční hlášení) za zařízení Řízená skládka Mšeno za roky 2017 a 2018. Použila totiž kód způsobu nakládání s odpady N1, ačkoli podle inspekce odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nevyužila, ale ve skládce je odstranila (správný kód byl proto D1). Žalobkyně dále neodvedla finanční prostředky na účet finanční rezervy za odpad uložený na Řízenou skládku Mšeno a na Řízenou skládku odpadů Hořovice – Hrádek. Za správní delikty uložila inspekce žalobkyni pokutu ve výši 1 000 000 Kč. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (NSS), podle níž je kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech vždy vyloučena. Aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jejich využití, musel by být odpad právě za tímto účelem na skládku umístován. Městský soud dále uvedl, že žalobkyně sice nesouhlasí se zjištěným skutkovým stavem, ale nepřichází s vlastní verzí, nýbrž pouze s jeho právním hodnocením. Netvrdila však skutečnosti, z nichž by bylo možno dovodit, že odpady evidované na skládkách byly skutečně využity k užitečnému účelu vyžadovanému předpisy upravujícími jejich provoz. Městský soud shledal jako nedůvodnou i argumentaci dobrou vírou žalobkyně. Jako profesionálce v oblasti odpadů jí muselo být zřejmé, co je obsahem pojmu „využití odpadu“ ve smyslu zákona o odpadech. Pokud by byla žalobkyně v dobré víře, musela by tvrdit a prokazovat, že odpad je díky svým specifickým vlastnostem umístován právě za účelem náhrady konkrétního materiálu. Nic takového však žalobkyně netvrdila.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Ten podle ní citoval judikaturu NSS, aniž tento postup dostatečně odůvodnil a své závěry podložil skutkovými zjištěními. Městský soud neuvedl, proč byly přijaté odpady na skládkách *odstraněny*, nikoli *využity* ve smyslu zákona o odpadech. Navíc se aplikované závěry NSS vztahovaly k jiné skládce a jinému časovému období.

[4] Stěžovatelka dále namítá, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav ohledně otázky, jak bylo fakticky nakládáno s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky skládky. Důkazní břemeno přitom tíží správní orgány. Jedná se o skutkovou, nikoli právní otázku. Správní orgány nezjišťovaly, k jaké činnosti na skládkách skutečně docházelo a jaký byl její důvod a povaha. Takový postup odporuje judikatuře NSS týkající se podmínek testu využitelnosti odpadu, které zahrnují nezbytná skutková zjištění o způsobu nakládání s odpadem. Městský soud podle stěžovatelky posuzoval skutkový stav, který neplynul ze spisu. Také proto je jeho rozsudek nepřezkoumatelný.

[5] Podle stěžovatelky není správný ani závěr, že nebyl naplněn pojem „využívání odpadu“, neboť využití konstrukčních prvků v tělese skládek pouze plnilo podmínky stanovené v § 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 (dále jen „vyhláška o podmínkách ukládání odpadů na skládky“). Využití odpadu na konstrukční prvky přesahuje požadavky uvedeného ustanovení. Vyhláška neupravuje situaci, kdy odpady na základě svých vlastností vykonávají specifickou funkci ve složišti skládek. Zuzitkování příhodných vlastností odpadů určených na tzv. konstrukční prvky tak není pouhým doplňkovým rozdílem oproti odstraňování odpadů, ale je kvalitativně odlišným způsobem nakládání s odpady – využitím.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obě správní rozhodnutí. Závěry v nich uvedené považuje za souladné s judikaturou NSS.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[8] NSS nejprve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Podle stěžovatelky není z rozsudku patrné, na základě jakých skutkových zjištění a právních úvah dospěl městský soud k závěru, že na projednávaný případ lze použít judikaturní závěry NSS, které se vztahovaly k jiným skládkám a jiným časovým obdobím. Navíc městský soud nezkoumal faktický způsob nakládání s odpady a neuvedl skutkové důvody, které jej vedly k závěru o odstraňování odpadu. NSS stěžovatelčin názor o nepřezkoumatelnosti rozsudku nesdílí.

[9] Městský soud s odkazem na rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 237/2021-52 (a na další na něj navazující judikaturu), vysvětlil, že ukládání odpadu na skládku nelze považovat za jeho využití, pokud je hlavním účelem uložení odpadu jeho odstranění. Odpad současně nezískává status využitého odpadu, ani pokud má vhodné vlastnosti pro to, aby jej bylo možné využít k úpravě terénu skládky. Městský soud zdůraznil opakovaně judikovaný závěr, že používají-li se odpady na tvorbu konstrukčních prvků, nejedná se o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Označení těchto odpadů kódem N1 bylo proto chybné.

[10] Městský soud také odkázal na svůj rozsudek ze dne 14. 6. 2021, č. j. 3 A 83/2018-72 (který aproboval i NSS). Neshledal důvod odchýlit se od závěrů v něm přijatých, protože se jednalo v podstatě o stejný případ, byť na jiné skládce. Podle NSS tedy není pochyb o tom, z jakého právního názoru městský soud vycházel a k jakému závěru dospěl. Nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá ani skutečnost, že městský soud neposuzoval, jak stěžovatelka fakticky nakládala s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky. Tuto otázku nebylo třeba blíže posuzovat, jak vyplývá z vypořádání dalších kasačních námitek (viz body 13 až 15 tohoto rozsudku). Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný.

[11] Stěžovatelka dále namítá, že nebyl řádně zjištěn skutkový stav ohledně toho, jak bylo fakticky nakládáno s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky skládky. Stěžovatelka nesouhlasí s právní posouzením otázky, zda byl na skládkách naplněn pojem „využívání odpadu“. Vymezuje se proti závěrům judikatury NSS, neboť je přesvědčena, že nelze odhlédnout od faktického stavu. Stěžovatelka upozorňuje na to, že důkazní břemeno tíží správní orgány. Tvrdí také, že soud vycházel ze skutkového stavu, který nebyl zachycen ve správním spisu.

[12] NSS připomíná, že se již opakovaně zabýval podobnými případy téže stěžovatelky, v nichž na stěžejní námitky již odpověděl. Kromě již zmiňovaného rozsudku č. j. 1 As 237/2021-52 šlo o rozsudky ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, č. 4098/2021 Sb. NSS, 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, ze dne 23. 8. 2023, č. j. 7 As 38/2022-42, nebo ze dne 6. 3. 2024, č. j. 6 As 13/2023-54. Od závěrů zde uvedených nemá NSS důvod se odchýlit.

[13] K definici využití odpadu NSS několikrát 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“ (např. rozsudek č. j. 10 As 322/2021-58, bod 12). Zároveň kasační soud stěžovatku opakovaně upozornil na to, že její argumentace týkající se zjišťování skutkového stavu věci ohledně faktického způsobu nakládání se sporným odpadem vychází z nesprávného pochopení závěrů rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88. V něm se NSS zaměřil na otázku, zda vůbec lze umístění odpadů na skládce způsobem, že jsou sice na skládce uloženy, avšak současně slouží k jejímu technickému zajištění (resp. jako konstrukční prvky), považovat za jejich „využití“ podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [později písm. r) téhož zákona]. Dospěl k závěru, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako „využití odpadu“ ve smyslu zákona o odpadech je vyloučena vždy. Úspora surovin je totiž jen druhotným účinkem činnosti, jejímž primárním účelem je nadále odstraňování odpadu.

[14] Tento závěr odpovídá i judikatuře Soudního dvora Evropské unie (rozsudek ze dne 13. 2. 2003, *Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg*, C-458/00, bod 43). Odpad je sice na skládku umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce či před nežádoucími deformacemi, v čemž spočívá ono zdánlivé „využití“. Z hlediska zákona však stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho odstranění uložením, nikoliv využitím. Nedochozí k žádné kvalitativní změně ve způsobu určení daného materiálu (v podrobnostech viz rozsudek NSS č. j. 7 As 38/2022-42).

[15] Jakkoli správní orgány vycházely primárně z evidenčních přehledů, nebylo sporu o tom, že stěžovatelka odpady ukládané na skládky využila na tvorbu konstrukčních prvků skládek. To, že byly tyto odpady používány pro budování konstrukčních prvků, potvrzovaly i provozní řady skládek, na jejichž obsahu se stěžovatelka a správní orgány shodly. Účel přijetí odpadu na skládky tedy nebyl mezi stěžovatelkou a správními orgány sporný. Jaký kód měla stěžovatelka v takovém případě v ročním hlášení použít, je otázkou právní, nikoli skutkovou (rozsudky NSS č. j. 10 As 322/2021-58 a č. j. 7 As 38/2022-42). Stěžovatelčina námitka, že doložila vlastní verzi skutkového děje spočívající v tom, že odpady byly využívány, nikoli odstraňovány, tedy není důvodná. Správní orgány ani městský soud nepřijaly své skutkové závěry bez opory ve spisovém materiálu.

[16] Důvodný není ani stěžovatelčin argument, podle něhož využití odpadu na konstrukční prvky přesahuje požadavky stanovené v § 3 odst. 5 vyhlášky o podmínkách ukládání odpadů na skládky. NSS stěžovatelce již dříve vysvětlil, že odpad nezíská status „využitý“ jen tím, že po uložení na skládku slouží rovněž užitečnému účelu. Stále jde 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 stěžovatelky 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 (rozsudek NSS č. j. 7 As 38/2022-42).

pokračování

[17] K dobré víře ve správnost integrovaného povolení a schválených provozních řádů NSS uvádí, že mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, zda je stěžovatelka oprávněna používat na základě integrovaného povolení (a provozního řádu) na skládkách pro výstavbu konstrukčních prvků primárně odpady, které přijala k odstranění, namísto toho, aby materiál musela k tomuto účelu obstarat. Sporné však bylo, jak měla stěžovatelka tyto odpady vykazovat v hlášení.

[18] Stěžovatelce lze přisvědčit, že nelze dovozovat „zlý úmysl“ na základě toho, že je profesionálkou v oboru, nicméně NSS již v rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88 konstatoval, že stěžovatelka přikládá integrovanému povolení zjevně širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má, a že pokud integrované povolení obsahuje „*v souvislosti s určením materiálu, z něž je možné budovat technické zabezpečení skládky či její konstrukční prvky slovo 'využívat', nelze z toho dovozovat, že by tímto závazně určoval, že se takto ukládaný odpad z hlediska zákona považuje za využívání odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nikoliv za jeho odstraňování ukládáním ve smyslu § 4 odst. 1 písm. u), a už vůbec z toho nelze dovozovat, zda takový odpad podléhá povinnosti tvorby finanční rezervy a jak má být vykazován v ročním hlášení. K těmto dalším zákonným povinnostem souvisejícím s provozem daného zařízení (skládky), jako je tvorba finanční rezervy na rekultivaci či povinnosti v oblasti výkaznictví, se integrované povolení nijak nevyjadřovalo, ani je jakkoliv nemodifikovalo. Stěžovatel integrovanému povolení přikládá zjevně širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má. To však nemůže založit jeho dobrou víru ve vztahu k deliktnímu jednání, jež je mu přezkoumávaným rozhodnutím kladeno za vinu.*“ Stěžovatelka v kasační stížnosti s těmito závěry relevantně nepolemizuje.

[19] NSS uzavírá, že správní řízení nebylo zatíženo vadou a ani napadený rozsudek není nezákonný. Ze stěžovatelčiných podání je zřejmé, že pomíjí závěry rozsudku NSS č. j. 7 As 54/2019-88. Za spornou stěžovatelka považuje otázku, zda může být odpad použitý na konstrukční prvky skládky vykazován a evidován způsobem, který zvolila, což je skutečně jádrem věci. Jak ale kasační soud již uvedl, jde o otázku právní. Stěžovatelka však stále argumentuje především nedostatečně zjištěným skutkovým stavem. Použití odpadu jako konstrukčního prvku přitom nebylo sporné (žalovaný v tomto směru korigoval zjednodušené závěry rozhodnutí inspekce, že uložení odpadu v 1. fázi skládky automaticky znamená odstranění odpadu). Spornou právní otázku, zda se použití odpadů na tvorbu konstrukčních prvků považuje za jejich využití ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech, již judikatura NSS vyřešila a není dán důvod pro změnu ani korekci tohoto právního názoru (cestou postoupení rozšířenému senátu).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[21] Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. dubna 2024

Karel Šimka
předseda senátu