



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s. r. o.**, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupená 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 7. 9. 2017, č. j. 3530/500/16 79861/ENV/16, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 2. 2023, č. j. 3 A 164/2017-80,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí uložila žalobkyni pokutu za správní delikt podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Žalobkyně chybně vykázala odpad v hlášení o produkci a nakládání s odpady (roční hlášení) za zařízení skládky nebezpečných odpadů v Centru komplexního nakládání s odpady Čáslav za roky 2014 a 2015. 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). Inspekce uložila 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 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. Nedostatky skutkových zjištění žalobkyně navíc namítla opožděně, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby.

[3] Městský soud shledal nedůvodnou i argumentaci dobrou vírou žalobkyně (v dobré víře nebyla ani při podání ročního hlášení za rok 2013). Námitky k výši pokuty nepovažoval za důvodné. Správní orgány totiž nepřekročily meze správního uvážení, když zohlednily závažnost ohrožení životního prostředí a skutečnost, že se jednalo o dlouhodobý a vědomý postup.

II. Argumentace účastníků řízení

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) v kasační stížnosti uplatnila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Namítla nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, který 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.

[5] 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.

[6] 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 (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. Zúžitkování 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. Městský soud také nesprávně posoudil přiměřenost výše uložené pokuty.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obě ve věci vydaná správní rozhodnutí. Závěry v nich uvedené jakož i napadený rozsudek považuje za souladné

pokračování

s judikaturou NSS týkající se principiálně totožné věci téže stěžovatelky. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná a lze ji projednat.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] 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.

[11] Městský soud s odkazem na rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020-115 (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.

[12] Od závěrů v rozsudku č. j. 7 As 58/2020-115 neshledal důvod se odchýlit, protože se jednalo o totožnou právní otázku ve vztahu ke stejné skládce, pouze za jiné časové období (rok 2013). 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. Městský soud totiž vysvětlil, že nedostatky skutkových zjištění namítala stěžovatelka poprvé až v doplněních žaloby podaných po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný.

[13] 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 správnímpisu.

[14] Nedostatky skutkových zjištění namítala stěžovatelka poprvé až v doplnění žaloby podaném po lhůtě k podání žaloby. Městský soud nemohl přihlídnout k doplnění žaloby, které stěžovatelka soudy zaslala po uplynutí lhůty pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s.), tedy opožděně. Situace, s níž judikatura spojuje možnost

prolomit koncentrační zásadu, nenastala. Stěžovatelčiny kasační námitky týkající se zjišťování skutkového stavu jsou pak podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustné, neboť je stěžovatelka (včas) neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak mohla učinit. Žádné argumenty vyvracející závěr městského soudu, že jde o opožděný žalobní bod, kasační stížnost neobsahuje.

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že se již opakovaně zabýval podobnými případy téže stěžovatelky, v nichž na stěžejní námitky již odpověděl. Stěžovatelka používá šablonovitá podání a opakuje argumentaci v mnoha řízeních týkajících se různých období i skládek. Kromě již zmiňovaného rozsudku č. j. 7 As 58/2020-115 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 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, ze dne 6. 3. 2024, č. j. 6 As 13/2023-54, nebo ze dne 18. 4. 2024, č. j. 2 As 226/2023-64. Od závěrů zde uvedených nemá NSS důvod se odchýlit.

[16] 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 NSS stěžovatelku 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.

[17] Tento závěr odpovídá i judikatuře Soudního dvora Evropské unie (rozsudek ze dne 13. 2. 2003, C-458/00, *Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg*, 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, bod 13).

[18] 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

pokračování

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, bod 19).

[19] Není důvodná ani námitka stěžovatelky o nesprávném posouzení přiměřenosti výše pokuty. Nesprávnost spatřuje především v namítaném nedostatečném zjištění skutkového stavu. Jak je ale uvedeno výše, tato námitka je nepřipustná. Stěžovatelka tento důvod v rámci včasné uplatněných žalobních bodů nenamítala ani ve vztahu k přiměřenosti výše pokuty. Městský soud také dostatečně vysvětlil, jaké důvody vedly správní orgány k uložení pokuty v této výši a proč dospěl k závěru, že nevybočily z mezí správního uvážení, ani jej nezneužily. Nelze ani souhlasit, že by nebylo možné zohlednit skutečnost, že se jedná o dlouhodobý a vědomý postup stěžovatelky, protože v rozhodné době nebyla stěžejní právní otázka vyjasněna a stěžovatelka postupovala s přesvědčením o správnosti svého výkladu. Jak již uvedl městský soud v napadeném rozsudku, ale i NSS v rozsudku č. j. 7 As 58/2020-115, bod 43, zmínka o dlouhodobém a vědomém postupu je namístě, jelikož dané protiprávní jednání nevykazovalo znaky nahodilého či ojedinělého pochybení, ale šlo o dlouhodobý systémový problém v postupu stěžovatelky a jejích provozoven. Městský soud také vhodně připomněl, že stěžovatelka byla již v době podání ročního hlášení v této věci upozorněna na nesprávnost svého postupu pravomocným rozhodnutím žalovaného týkajícího se totožného zařízení a období roku 2013. Stěžovatelka proto nemohla spoléhat na své přesvědčení o správnosti postupu. Je navíc nutné dodat, že městský soud při přezkumu přiměřenosti pokuty zohlednil i další skutečnosti, které nyní stěžovatelka nenapadá, jako např. závažnost ohrožení životního prostředí spočívající ve velkém množství nesprávně evidovaného odpadu.

[20] 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 již ale NSS uvedl, jde o otázku právní. Stěžovatelka však stále argumentuje především nedostatečně zjištěným skutkovým stavem, což je ovšem nepřipustná námitka. 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

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. dubna 2024

Eva Šonková
předsedkyně senátu