



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Michaely Macurové a Mgr. Jana Ferfeckého ve věci

žalobkyně: **G 3 plast, s. r. o.**, IČO 27291294
sídlem Toužimská 588/70, 197 00 Praha 9
zastoupená advokátem JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D.
sídlem Karlovo náměstí 559/28, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 2. 2024, č. j. MZP/2023/211/2180,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Česká inspekce životního prostředí (dále též „**správní orgán I. stupně**“ či „**ČIŽP**“) uznala žalobkyni rozhodnutím ze dne 4. 9. 2023, č. j. ČIŽP/41/2023/9820, vinnou ze spáchání přestupku podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „**zákon o odpadech**“), kterého se dopustila tím, že v období od 26. 5. 2020 do 2. 7. 2020 neoprávněně navezla a nakládala (ve smyslu soustředování na povrchu terénu) s celkem 372,82 tunami

drcených odpadních pneumatik od společnosti ROTH International (dále jen „**společnost ROTH**“) v areálu Pod Borovskou, na pozemku parc. č. 833 a částečně na pozemku parc. č. 412/29, oba v k. ú. Kojetice u Prahy, tedy v místě, které nebylo zařízením ve smyslu zákona o odpadech, čímž se dopustila porušení povinnosti stanovené v § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech. Za uvedené jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 400 000 Kč.

2. Odvolání žalobkyně žalovaný výše specifikovaným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí ČIŽP potvrdil. Žalovaný shrnul, že žalobkyně odpad do areálu navážela postupně ve dnech 26. 5. 2020 - 2. 7. 2020 (jednotlivé návozy v celkem 14 různých dnech, vždy něco přes 20 tun materiálu) a již první den musela zjistit, že jí společnost ROTH dodává něco zcela jiného, než si objednala, tedy že místo výrobku - gumové moučky či drti o velikosti částic pod 200 µm s odstraněnými kovovými částmi a vlákny pneumatiky, obdržela velké kusy pneumatik včetně jejich kovového kordu. U takového materiálu měla žalobkyně okamžitě vědět, že se jedná o odpad a nikoliv výrobek, a takto s ním měla také zacházet. Žalobkyně měla okamžitě ukončit dovoz takového materiálu od této společnosti a odpadní materiál co nejrychleji předat oprávněné osobě do zařízení k odstranění či využití odpadů, což by byl správný postup aprobovaný zákonem o odpadech. Žalobkyně však takové řešení nezvolila a nadále tento odpadní materiál navážela do zařízení, které nebylo určeno k nakládání s odpady, a dále ho zde soustřeďovala na povrchu terénu. Žalovaný dále uvedl, že ČIŽP neměla o povaze materiálu coby odpadu jakýchkoliv pochyb, nebylo proto třeba, aby se obracela na krajský úřad s žádostí o vydání rozhodnutí, zda je předmětná věc odpadem či nikoliv. Žalovaný poukázal na to, že takové řízení mohla vyvolat i žalobkyně jakožto vlastníka věci. O povaze materiálu svědčí samotná kontrolní zjištění ČIŽP včetně bohaté fotodokumentace. Žalovaný dodal, že ačkoliv žalobkyně může být poškozenou v soukromoprávním sporu se společností ROTH, nesouvisí to s udělenou pokutou v přestupkovém řízení, neboť veřejnoprávní povinnost stíhala ji.
3. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou.

II. Žaloba

4. Žalobkyně namítá, že k naplnění skutkové podstaty přestupku, ze kterého byla obviněna, musí být postaveno na jisto, že pachatel nakládal s odpadem ve smyslu zákona o odpadech, což se v projednávané věci nestalo. Žalobkyně poukazuje na to, že správní orgány si nevyžádaly rozhodnutí krajského úřadu podle § 3 odst. 8 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „**starý zákon o odpadech**“), popřípadě podle § 4 odst. 4 zákona o odpadech, o tom, že pneumatiky, které se nacházely v areálu žalobkyně, byly odpadem. Po celou dobu řízení nebylo žalobkyni prokázáno, že by se drcených pneumatik zbavovala nebo měla úmysl se jich zbavit. Žalobkyně vždy měla v úmyslu použít pneumatiky jako materiál. Ze záznamu o kontrolních úkonech ze dne 28. 5. 2020 vyplývá, že Česká inspekce životního prostředí v areálu nezaznamenala žádné známky navážení odpadů ani jejich zahrnování či jiné způsoby nakládání. Od počátku proto nebylo zřejmé, že předmětný materiál je odpadem ve smyslu zákona o odpadech a ČIŽP se měla v pochybnostech obrátit na krajský úřad. Česká inspekce životního prostředí není nadána takovou pravomocí, aby podle svého uvážení rozhodla o tom, co je a co není odpad.
5. K výkladu pojmu odpad poukazuje žalobkyně na rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „**SDEU**“) ze dne 14. 03. 2019, ve věci C-399/17. Správní orgány se však závěry tohoto rozsudku neřídily, přihlíděly pouze k tomu, že výrobek nacházející se v areálu žalobkyně pochází z pneumatik a že pouze tím, že došlo k jejich rozdrcení, se nezměnila

jejich podstata a stále se tak jedná o odpad. Skutečnost, že předmětný výrobek je výsledkem některého způsobu využití odpadů (v tomto případě mechanickým drcením pneumatik, které odpadem jsou) je však pouze jednou z okolností, kterou měla ČIŽP zohlednit při určení, zda se v případě této látky ještě jedná o odpad. Sama o sobě však neumožňuje učinit v tomto ohledu konečný závěr. SDEU totiž jasně uvádí, že pouhá skutečnost, že je látka vyrobena z odpadů, neumožňuje prokázat, že je sama odpadem. Jinými slovy, kontrolní zjištění České inspekce životního prostředí, včetně bohaté fotodokumentace, rozhodně není důkazem o tom, že výrobek z pneumatik je odpadem ve smyslu zákona o odpadech a Česká inspekce životního prostředí měla získat další podklady, aby mohla prohlásit předmětný materiál za odpad.

6. Dále žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2020, č. j. 2 As 22/2019-45, a namítá, že ČIŽP se měla zabývat i tím, zda materiál může být tzv. vedlejším produktem. Je totiž zřejmé, že ČIŽP pracovala s předpokladem, že vstupní surovinou měly být pneumatiky a výstupním produktem tzv. gumová moučka s velikostí části do 200 µm, ovšem pokud byly žalobkyni dodávány nadrcené pneumatiky s velikostí částic větších než 200 µm, měla žalobkyně automaticky rozpoznat, že se jedná o odpad. Ačkoli žalobkyně nebyla spokojena s dodávkami od společnosti ROTH, což má pouze soukromoprávní rozměr, dovezený materiál bylo podle jejího názoru možné kvalifikovat i jako vedlejší produkt výroby gumové moučky z pneumatik. Vlastník tohoto vedlejšího produktu se jej totiž nemá zájem zbavit ve smyslu zákona o odpadech, ale chce jej za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat a uvádět na trh jako alternativu kameniva, přičemž splňuje podmínku, že toto opětovné použití je jisté, neboť drť z pneumatik vykazuje podobné vlastnosti jako kamenivo, nevyžaduje předchozí zpracování, protože může být ihned použita právě například pro realizaci drenáží, tj. stejným způsobem, kterým se používá kamenivo, a navazuje na výrobní proces. Opětovné použití za výhodných podmínek, které jsou představovány tím, že materiál může být použit jako alternativa ke kamenivu, je důkazem skutečnosti, že se v daném případě nejedná o odpad.
7. Míru, v jaké je nutno pochybnosti o možném úmyslu věci se zbavit vyloučit, je možno nalézt opět v judikatuře SDEU. Vlastník musí prokázat, že daný vedlejší produkt hodlá za pro něj výhodných podmínek použít nebo uvést na trh, je-li toto opětovné použití jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití. Důležitá je zde především podmínka jistoty opětovného použití za výhodných podmínek. Podle názoru žalobkyně je využití drcených pneumatik jako alternativy ke kamenivu vysoce přínosné, protože jejich používáním lze omezit standardní těžbu kameniva a s tím spojené rozsáhlé dopady na životní prostředí, jakož i chránit nerostné bohatství pro další generace. Současně je využití drcených pneumatik nepochybně levnější než standardní kamenivo, což významně zvyšuje jeho další využití.
8. V závěrečné části žaloby žalobkyně poukazuje na skutečnost, že některé návozy materiálu se uskutečnily již dne 26. 5. 2020, oznámení o zahájení řízení o přestupku přitom bylo ČIŽP vydáno dne 2. 6. 2023. Žalobkyně tvrdí, že u návozů materiálu, ke kterým došlo před datem 2. 6. 2020 zanikla odpovědnost za přestupek, což má významný vliv na množství navezeného materiálu, který brala Česká inspekce životního prostředí do úvahy při hodnocení povahy a závažnosti jednání, a tedy i ukládání sankce.
9. Žalobkyně proto navrhuje zrušení rozhodnutí žalovaného.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný s žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí.
11. K hodnocení materiálu jako odpadu odkazuje na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, který na základě dokumentů, jež obdržel od žalobkyně, a zjištění při kontrole vyhodnotil, že se jedná o odpad, neboť faktický stav pneumatik neodpovídal údajům o deklarovaných vlastnostech materiálu. ČIŽP tak dle žalovaného prokázala, že v areálu se nacházel odpad ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o odpadech, když se zde nacházela movitá věc, které měla žalobkyně povinnost se zbavit, neboť vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem nebyla výroba nebo získání této věci, a tato není vedlejším produktem podle § 8 odst. 1 zákona o odpadech. Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o odpadech v písm. b) a c) uvádí, že movitá věc vzniklá při výrobě není odpadem, jestliže je zajištěno její další využití a toto je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe. Jestliže tedy „výrobek“ nacházející se na předmětném pozemku neodpovídal objednanému výrobku, nemohl splňovat předpoklady na vedlejší výrobek, a byl tudíž odpadem. Správní orgány neměly důvod obrátit se na krajský úřad s podnětem, aby z moci úřední ve smyslu § 4 odst. 4 zákona o odpadech rozhodl, zda se jedná o odpad či nikoliv, neboť o povaze materiálu neměly pochybnosti.
12. K obsahu záznamu o kontrolních úkonech ze dne 28. 5. 2020 žalovaný vysvětluje, že inspekce zahájila kontrolu na předmětných pozemcích žalobkyně na základě podnětu, že se zde nachází stavební odpad, který však nezjistila, proto také v prvotním záznamu o kontrolních úkonech ze dne 28. 5. 2020 konstatovala, že se tento druh odpadu na pozemcích nenacházel. Inspekce však zjistila v areálu velké množství drcených pneumatik, kterými se následně začala zabývat. V tomto smyslu je záznam o kontrolních úkonech ze dne 28. 5. 2020 pouze dílčím dokumentem v rámci kontroly předmětných pozemků.
13. K rozsudku SDEU ve věci C-399/17 žalovaný popisuje skutkové okolnosti případu a namítá, že žalobkyně z něj cituje bez kontextu. Závěry rozsudku není možné na nynější případ aplikovat, neboť při stanovení, zda se jedná o odpad či nikoliv, je nutno posuzovat vždy konkrétní movitou věc v místě a čase.
14. K námitce, že se správní orgány měly zabývat tím, zda se v případě materiálu nejedná o vedlejší produkt, žalovaný uvádí, že tomu tak nemohlo být, neboť materiál nenaplnil zákonnou definici, resp. žalobkyně předložila dokumentaci, která byla s materiálem nacházejícím se na předmětných pozemcích v rozporu, a tento nebylo možno použít k zamýšlenému účelu. Žalovanému ani inspekci nepřísluší zkoumat možné alternativy využití, tato skutečnost je na vlastníku věci. Žalovaný dále upozornil, že pneumatiky, které se používají jako náhrada za kamenivo, je nutno náležitě zpracovat a musí splňovat určité parametry. Musí být odstraněny ocelové výztuže pneumatiky, které jsou její součástí, taktéž nežádoucí textil, který pneumatiky obsahují, a v neposlední řadě je potřeba je rozdrtit na požadovanou velikost. Drcené pneumatiky, které se nacházely na předmětných pozemcích, však dané nesplňovaly a nebylo možno je použít jako alternativu ke kamenivu, jak tvrdí žalobkyně.
15. K námitce promlčení žalovaný uvádí, že nejde o jednotlivé přestupky, ale o přestupek pokračující, neboť nezákonné jednání žalobkyně naplňuje definici uvedenou v § 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“). Pro takové přestupky platí, že promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku, což bylo 2. 7. 2020. Tříletá promlčecí doba tedy začala

běžet dne 3. 7. 2020. Promlčecí doba byla následně přerušena oznámením o zahájení řízení o přestupku dne 2. 6. 2023 a začala běžet lhůta nová. Promlčecí doba předmětného přestupku tedy dosud neuplynula a odpovědnost za přestupek dosud nezanikla.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
17. Soud o žalobě rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný s takovým postupem výslovně souhlasil, žalobkyně pak k výzvě soudu nevyjádřila nesouhlas. Potřebu nařídit jednání neshledal ani sám soud, neboť účastníci řízení nenavrhovali provedení žádných důkazů a soud při posouzení věci vycházel pouze z obsahu správního spisu, kterým se dle ustálené judikatury nedokazuje.
18. Městský soud na úvod konstatuje, že správní orgány správně postupovaly podle zákona o odpadech, který nabyl účinnosti 1. 1. 2021, ačkoliv jednání, za něž byla žalobkyně postižena, se odehrálo za účinnosti starého zákona o odpadech, neboť nová právní úprava je pro žalobkyni příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod).
19. Použití nového práva je pro pachatele příznivější tehdy, jestliže jeho ustanovení posuzovaná jako celek, tj. s přihlédnutím ke všem právně rozhodným okolnostem konkrétního případu, skýtají výsledek příznivější než právo dřívější (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 1. 2001, sp. zn. IV. ÚS 158/2000 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, č. j. 1 As 277/2019-44).
20. Pojem odpad je ve starém zákoně o odpadech vymezen v § 3 odst. 1 totožně jako v § 4 odst. 1 nového zákona o odpadech. Starý zákon o odpadech obsahuje v § 12 odst. 2 obdobně definovanou povinnost nakládat s odpady jen v zařízeních k tomu určených jako je tomu v § 13 odst. 1 písm. b) nového zákona o odpadech. Skutkovou podstatu přestupku mířícího na porušení dané povinnosti vymezuje starý zákon o odpadech v § 66 odst. 4 písm. b), přičemž ta je formulována obdobným způsobem jako skutková podstata přestupku dle § 121 odst. 1 písm. f) nového zákona o odpadech. Co se ovšem týká pokuty, kterou lze za daný přestupek uložit, nový zákon o odpadech stanoví její horní hranici v § 121 odst. 5 písm. d) na 25 000 000 Kč oproti starému zákonu o odpadech, podle jehož § 66 odst. 8 písm. e) bylo možné za daný přestupek uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Nový zákon o odpadech tak přinesl snížení horní hranice pokuty, a je proto nutné jej vnímat jako pro žalobkyni příznivější.
21. Jako první posuzoval městský soud námitku zániku odpovědnosti za přestupek v části návozu materiálu, které se uskutečnily před datem 2. 6. 2020.
22. Podle § 29 písm. a) zákona o přestupcích odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím promlčecí doby. Podle § 30 písm. b) téhož zákona činí v případě nyní řešeného přestupku (tedy přestupku za nějž lze uložit pokutu, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč) promlčecí doba 3 roky. Podle § 31 odst. 1 věta první zákona o přestupcích počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Druhý odstavec

posledně zmíněného ustanovení pak speciálně upravuje počátek běhu promlčecí doby pro pokračující přestupek. V takovém případě promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k poslednímu dílčímu útoku. Podle § 32 odst. 1 písm. a) se promlčecí doba přerušuje oznámením o zahájení řízení o přestupku. Přerušením promlčecí doby počíná promlčecí doba nová. Objektivní promlčecí doba je v § 32 odst. 3 zákona o přestupcích stanovena na 5 let.

23. Podle § 7 zákona o přestupcích *pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.*
24. Městský soud se v projednávané věci ztotožňuje s hodnocením provedeným žalovaným, že v případě řešeného přestupku se jednalo o přestupek pokračující. Žalobkyně na pozemku soustředila materiál pocházející od jedné společnosti, který byl navážen v průběhu cca 5 týdnů ve 14 různých dnech vždy v množství cca 20 tun. Tyto skutečnosti nejsou mezi stranami sporné, uvedené informace sdělila správnímu orgánu sama žalobkyně. Jednotlivé navážky naplňují skutkovou podstatu téhož přestupku, je u nich dán totožný způsob provedení a je dána i blízká časová souvislost a souvislost v předmětu útoku (byl navážen typově stejný materiál). Tyto navážky tak představují dílčí útoky pokračujícího přestupku, přičemž ve vztahu k počátku běhu promlčecí doby je rozhodný poslední dílčí útok, který se odehrál dne 2. 7. 2020. Promlčecí doba tak počala běžet dne 3. 7. 2020. Následně byla přerušena oznámením o zahájení řízení o přestupku 2. 6. 2023, kdy počala běžet nová tříletá promlčecí doba. V ní bylo vydáno prvostupňové správní rozhodnutí i rozhodnutí o odvolání, které nabylo právní moci. Do doby vydání napadeného rozhodnutí neuplynula ani objektivní pětiletá promlčecí doba, která počala běžet taktéž 3. 7. 2020. Odpovědnost žalobkyně za přestupek tak nezanikla.
25. Výše uvedený závěr podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2018, č. j. 2 As 2/2017-48, který se zabýval obdobným jednáním, jaké je posuzováno v nynější věci (navezení materiálu na místo, které není zařízením určeným k nakládání s odpady). Za okamžik dokonání skutku považoval soud dovezení poslední části materiálu na uvedené místo (materiál s ohledem na jeho množství musel být dle soudu navážen na místo po řadu dní).
26. Městský soud nepřehlédl ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2020, č. j. 4 As 230/2020-45, v němž soud považoval přestupek podle § 66 odst. 4 písm. b) starého zákona o odpadech spočívající v převzetí a neoprávněném uložení odpadu v zařízení, které pozbylo souhlas k provozování, za přestupek trvající. Ani takové konstatování by však ve vztahu k nyní řešenému přestupku nemělo vliv na závěr o neuplynutí promlčecí lhůty, neboť v případě trvajícího přestupku (spočívajícího ve vyvolání a v následném udržování protiprávního stavu) počíná promlčecí doba běžet teprve dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu, což se v projednávané věci dle skutečností zaznamenaných v kontrolním protokolu ze dne 15. 7. 2020 do tohoto data nestalo (materiál nebyl z pozemku odvezen). V nyní projednávané věci však žalobkyně není trestána za skladování [§ 11 odst. 1 písm. n) zákona o odpadu] odpadu, nýbrž za jeho soustředování [§ 11 odst. 1 písm. d) zákona o odpadu] na pozemcích, které k tomu nebyly určeny (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 3. 2024, č. j. 5 A 12/2022-44).

27. Dále se městský soud zabýval námitkami směřujícími vůči závěru o naplnění skutkové podstaty řešeného přestupku.
28. Podle § 4 zákona o odpadech:
- (1) Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje, má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.*
 - (2) Má se za to, že osoba má úmysl zbavit se movité věci, pokud tuto věc není možné používat k původnímu účelu.*
 - (3) Osoba má povinnost zbavit se movité věci, jestliže*
 - a) ji nepoužívá nebo ji není možné používat k původnímu účelu a tato věc současně ohrožuje životní prostředí,*
 - b) byla vyražena nebo stažena na základě jiného právního předpisu, nebo*
 - c) vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem nebyla výroba nebo získání této věci, ale není vedlejším produktem podle § 8 odst. 1.*
 - (4) V pochybnostech, zda je movitá věc odpadem, rozhoduje krajský úřad na žádost vlastníka této movité věci nebo osoby, která prokáže právní zájem, nebo z moci úřední. Žádost podle věty první nelze podat, pokud je ve vztahu k téže movité věci vedeno řízení o přestupku nebo řízení o uložení opatření k nápravě, které vede Česká inspekce životního prostředí (dále jen "inspekce") nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností na základě podezření, že osoba nenakládá s věcí v souladu s tímto zákonem, zákonem o výrobcích s ukončenou životností nebo nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006.*
29. Podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech *každý je povinen nakládat s odpadem pouze v zařízení určeném pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu, s výjimkou shromažďování odpadu, přepravy odpadu, obchodování s odpadem a nakládání se vzorky odpadu.*
30. Podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech *nakládáním s odpadem se rozumí soustřeďování odpadu, shromažďování odpadu, skladování odpadu, sběr odpadu, úprava odpadu, využití odpadu, odstranění odpadu, obchodování s odpadem nebo přeprava odpadu.*
31. Podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nakládá s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu podle § 13 odst. 1 písm. b).*
32. Městský soud předesílá, že zákon o odpadech transponuje (mimo jiné) obsah směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen „**směrnice o odpadech**“) a musí být vykládán v souladu s rozhodovací praxí SDEU.
33. Skutková podstata nyní řešeného přestupku spočívá v tom, že žalobkyně nakládala s odpadem v zařízení, které k tomu nebylo určeno. Mezi účastníky není sporu o tom, že areál, v němž žalobkyně materiál soustřeďovala, nebyl zařízením určeným pro nakládání s ním. Žalobkyně však namítá, že nebyla postavena najisto povaha materiálu, se kterým nakládala, tedy to, zda byl skutečně odpadem.
34. Z uvedeného důvodu se žalobkyně domáhala vydání rozhodnutí krajského úřadu v pochybnostech o tom, zda je materiál odpadem (dle § 3 odst. 8 starého zákona o odpadech resp. § 4 odst. 4 zákona o odpadech účinného od 1. 1. 2021).

35. Žalovaný takové rozhodnutí nepovažoval za potřebné, neboť měl za to, že správní orgány o povaze materiálu jakožto odpadu neměly pochyb. Uvedený závěr shledává městský soud správným. Takový závěr aproboval v obdobné situaci i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2024, č. j. 3 As 324/2022-33, odst. [33]. Nelze se ztotožnit s žalobní námitkou, že ČIŽP není nadána takovou pravomocí, aby podle svého uvážení rozhodla o tom, co je a co není odpad. ČIŽP projednává přestupky podle zákona o odpadech [§ 123 odst. 1 písm. e) tohoto zákona], přičemž pro posouzení, zda je naplněna skutková podstata přestupku, je oprávněna učinit si závěr o tom, zda je řešený materiál odpadem ve smyslu zákona o odpadech či nikoliv.
36. Podle starého zákona o odpadech platila v případě, že nebylo iniciováno řízení v pochybnostech ze strany účastníka řízení, nevyvratitelná domněnka naplnění definice pojmu „odpad“, pokud došlo k zániku původního účelového určení věci (viz zmíněný rozsudek č. j. 3 As 324/2022-33, či rozsudek NSS ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 112/2012-44, nebo ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36, č. 3407/2016 Sb. NSS). Podle nového zákona o odpadech (§ 4 odst. 4 citovaný výše) ovšem žádost o posouzení nelze podat (mimo jiné) v případě, kdy je ve vztahu k téže movité věci vedeno řízení o přestupku, které vede Česká inspekce životního prostředí. Vyvratitelnou právní domněnkou stanovenou v § 4 odst. 2 zákona o odpadech, tedy že *se má za to, že osoba má úmysl zbavit se movité věci, pokud tuto věc není možné používat k původnímu účelu*, se tak bude v případě, kdy osoba obviněná z přestupku posouzení movité věci jakožto odpadu zpochybňuje, vždy zabývat správní orgán v rámci přestupkového řízení.
37. Z důvodové zprávy k zákonu (sněmovní tisk č. 676/0, Poslanecká sněmovna, 8. volební období, 2017-2021, dostupné z: www.psp.cz) vyplývá, že důvodem změny přístupu k rozhodování v pochybnostech je neefektivita a ne hospodárnost dosavadního řešení. Pokud ve správním řízení rozhoduje inspekce a zároveň dojde k rozhodování krajským úřadem v pochybnostech, případné odvolání proti kterémukoliv z těchto rozhodnutí řeší stejný nadřízený orgán a s velkou pravděpodobností i stejná úřední osoba, takže výsledek bude dle předkladatele zákona zcela stejný, pouze mnohem později.
38. Městský soud tak shrnuje, že správní orgán I. stupně nebyl povinen a dle nového zákona o odpadech ani oprávněn žádat v pochybnostech, zda je řešený materiál odpadem, o rozhodnutí krajský úřad, jak tvrdí žalobkyně. Správní orgán I. stupně ani žalovaný neměli o povaze materiálu jakožto odpadu pochybnosti, přičemž věcná správnost tohoto jejich závěru bude k žalobním námitkám podrobena dalšímu přezkumu soudem.
39. Ve vztahu k námitce, že ČIŽP dle kontrolního protokolu ze dne 28. 5. 2020 v areálu nezaznamenala žádné známky navážení odpadů ani jejich zahrnování či jiné způsoby nakládání, je nutno upozornit, že tento závěr se týká odpadů v podobě stavební suti, jež měla být dle podnětu, který ČIŽP prověřovala, na pozemky navážena. Takové skutečnosti kontrolní prohlídka nepotvrdila, inspektoři však zjistili přítomnost kusů pneumatik v areálu. Tímto materiálem se začali zabývat, ve vztahu k tomuto materiálu vyzvali žalobkyni k předložení dokladů a jeho povahu a existenci následně prověřovali při prohlídce dne 15. 7. 2020. Žalobní námitka tak pouze vytrhává z kontextu dílčí závěr kontroly a žádným způsobem nepodporuje žalobkynino tvrzení, že v dané věci nebylo postaveno najisto, zda se v případě sporného materiálu jedná o odpad či nikoliv, neboť citovaný závěr se sporným materiálem nijak nesouvisí.

40. Žalobkyně dále tvrdí, že v řízení nebylo prokázáno, že by se materiálu zbavovala nebo měla úmysl se ho zbavit, s čímž souvisí i námitka, že správní orgány měly posoudit, zda se nejedná o vedlejší produkt, který není odpadem.
41. K tomu městský soud uvádí následující. Ustanovení § 4 odst. 2 zákona o odpadech konstruuje vyvratitelnou právní domněnku, že *osoba má úmysl zbavit se movité věci, pokud tuto věc není možné používat k původnímu účelu*. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvedl, že považuje materiál za odpad, nikoliv za výrobek, a to z důvodu, že fyzický stav pneumatik uložených v areálu žalobkyně neodpovídá údajům o deklarovaných vlastnostech v předložených dokumentech. V doložených dokladech se hovoří o gumové moučce či drti o velikosti částic pod 200 µm s odstraněnými kovovými částmi a vlákny pneumatiky, složení produktu má být téměř výhradně pryž, má se jednat o vulkanizovaný kaučuk v granulátu získaný kryogenní redukcí celých pneumatik. Žalobkyně však obdržela velké kusy pneumatik bez odstraněného kovu a vláken pneumatiky. Z uvedeného lze učinit jasný závěr o tom, že výrobek není možno použít k původnímu účelu (materiál měl dle sdělení pana Š. při kontrole, jak je zachyceno v kontrolním protokolu ze dne 15. 7. 2020, sloužit jako drenáž k odvodnění pozemku), ke kterému si jej žalobkyně objednala.
42. V případě vyvratitelné právní domněnky se jí stanovená skutečnost předpokládá, je ovšem možno přinést důkaz opaku. Jinými slovy žalobkyně mohla tvrdit a prokazovat, že se materiálu zbavit nehodlala, resp. že materiál stále zamýšlela použít k původnímu účelu. To však ve správním řízení nečinila, resp. nečinila tak žádnými konkrétními relevantními tvrzeními a důkazními návrhy. Pouze uváděla, že si od společnosti Roth objednala výrobek a pokud jí bylo dodáno cokoliv jiného, jedná se o chybu a odpovědnost společnosti Roth a navrhovala, aby se správní orgány za účelem vyloučení pochybností o povaze materiálu obrátily na Krajský úřad Středočeského kraje. Taková tvrzení však nejsou způsobilá vyvrátit uvedenou právní domněnku zakotvenou v § 4 odst. 2 zákona o odpadech. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí také dodal, že předložené podklady k návozu pneumatik nejsou dostatečné k učinění závěru, že předmětem navážky byl výrobek (nikoliv odpad) a že nepopisují zamýšlené použití/využití pneumatik na povrchu terénu v souladu s právními předpisy. Tento závěr je logický s ohledem na skutečnost, že žalobkyni byl dodán jiný materiál, než který byl deklarován v jí doložených dokladech. Tyto doklady tak nemohly nic vypovědět o možnosti využití skutečně dodaného materiálu.
43. S ohledem na výše uvedené není relevantní ani odkaz žalobkyně na rozsudek SDEU ve věci C-399/17 s tím, že pouhá skutečnost, že je látka vyrobena z odpadů, neumožňuje prokázat, že je sama odpadem. Tento závěr z uvedeného rozhodnutí skutečně vyplývá, jak je ovšem zřejmé z výše uvedené rekapitulace, správní orgán I. stupně učinil závěr o povaze materiálu jakožto odpadu nikoliv na základě toho, že byl vyroben z odpadu (pneumatik), ale proto, že dodaný produkt neodpovídal objednanému.
44. Žalovaný dále ve vyjádření k žalobě odkazoval na to, že materiál byl odpadem, neboť šlo o věc, které se žalobkyně měla povinnost zbavit z toho důvodu, že vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem nebyla výroba nebo získání této věci, a zároveň není vedlejším produktem. Podle § 8 odst. 1 zákona o odpadech movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, není odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud
- a) vzniká jako nedílná součást výroby,
- b) je její další využití zajištěno,

c) je její další využití možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe,
 d) je její další využití v souladu s jinými právními předpisy nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo zdraví lidí a
 e) jsou splněna kritéria pro jednotlivé materiály pro posouzení splnění podmínek podle písmen a) až d), pokud jsou stanovena prováděcím právním předpisem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie; splnění těchto kritérií je ověřeno vzorkováním a zkoušením nebo jiným způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie a je vypracována průvodní dokumentace v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie.

45. Výkladu pojmu vedlejší produkt se detailně věnoval Nejvyšší správní soud v žalobkyní odkazovaném rozsudku č. j. 2 As 22/2019-45. Ačkoliv se jednalo o výklad provedený k § 3 odst. 5 starého zákona o odpadech, dané závěry jsou přenositelné i na novou právní úpravu, vzhledem k tomu, že § 8 nového zákona o odpadech stanoví pro klasifikaci vedlejšího produktu stejná kritéria, pouze doplněna o písm. e), tedy splnění doplňujících kritérií, pokud je stanovuje zvláštní právní předpis, a povinnost ověření jejich splnění.
46. S odkazem na judikaturu SDEU Nejvyšší správní soud uvedl, že kvalifikace movité věci jako odpadu vyplývá především z chování držitele a z významu výrazu „zbavit se“ (v tomto smyslu viz rozsudky SDEU ve věcech *Commune de Mesquer*, C-188/07, bod 53; a *Komise proti Itálii*, C-263/05, bod 32). Skutečnost, že látka nebo předmět jsou zbytkem z výroby nebo ze spotřeby, a tedy nikoliv produktem, o který jako takový bylo usilováno, je přitom považována za okolnost svědčící ve prospěch existence jednání, úmyslu nebo povinnosti zbavit se látky nebo předmětu. Způsob, jakým je následně s látkou nebo předmětem nakládáno, není pro jejich kvalifikaci jako odpadu rozhodující. Zbavením se věci přitom je jak její odstranění, tak i využití (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011-63). Za odpad jsou považovány i látky a předměty, které mají hospodářskou hodnotu a které lze opětovně hospodářsky využít (viz zejména rozsudky ve věcech *Komise proti Itálii*, bod 36-38; spojené věci *Tombesi a další*, C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95, body 47 a 48; spojené věci *Vessoso a Zanetti*, C-206/88 a C-207/88, bod 9). Na druhou stranu však SDEU připustil, že za určitých okolností může látka nebo předmět vznikající těžebním či výrobním postupem, který není určen hlavně k jeho výrobě, představovat nikoli zbytek, ale vedlejší produkt, kterého se vlastník nechce zbavit, ale který chce za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat nebo uvádět na trh, za podmínky, že toto opětovné použití je jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití (viz rozsudek ve věci *Komise v. Itálie*, bod 37 a tam citovaná judikatura SDEU).
47. Pokud tedy věc vzniká postupem, který není určen převážně k jejímu vzniku, existují tři způsoby, jak s ní může být naloženo: 1) odstranění, 2) využití, 3) opětovné použití za výhodných podmínek, jsou-li splněny výše uvedené striktní předpoklady. Zatímco v prvních dvou případech jde o zbavení se věci, a tuto věc je tudíž nutno považovat za odpad, v třetím případě věc odpadem není.
48. Nejvyšší správní soud dále pokračoval, že aby se nejednalo o pouhé využití ve smyslu zbavení se odpadu, nýbrž o další výhodné použití věci, musí být prokázána skutečná jistota přínosnosti dalšího použití; pouhá možnost není způsobila vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci nevznikající jako hlavní produkt výroby, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem.

49. Městský soud s ohledem na výše uvedená východiska konstatuje, že možnost opětovného použití za výhodných podmínek musí tvrdit a prokazovat vlastník materiálu (což ostatně v žalobě nezpochybňuje ani žalobkyně, když cituje totožný závěr Nejvyššího správního soudu z rozsudku č. j. 2 As 22/2019-45). Jestliže ve správním řízení žádnou argumentaci v tomto smyslu žalobkyně nepřednesla, nelze správním orgánům vytýkat, že obsáhle neuvážily o tom, zda může být předmětný materiál vedlejším výrobkem. Z odůvodnění obou správních rozhodnutí je zřejmé, že měly za to, že tomu tak být nemůže, neboť materiál, který žalobkyně obdržela, neodpovídal parametrům výrobku, který si objednala a který zamýšlela použít.
50. Tvrdí-li nyní nově žalobkyně, že materiál je možné kvalifikovat i jako vedlejší produkt výroby gumové moučky z pneumatik, neboť jej lze využít jako alternativu ke kamenivu (například pro realizaci drenáží), je taková argumentace sice přípustná (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS), není jí však možné přisvědčit.
51. Jak správně poukázal žalovaný, materiál, se kterým žalobkyně nakládala, se skládal z kusů pneumatik o rozdílné velikosti od několika cm až po téměř metrové kusy, přičemž součástí tohoto materiálu byly kovové výztuže a vlákna pneumatik. Takový materiál není dle městského soudu už jen při laické znalosti věci možné *bez dalšího zpracování* k žalobkyní tvrzenému účelu využít. Jedná se o obdobnou situaci jako v žalobkyní odkazovaném rozsudku č. j. 2 As 22/2019-45, kdy Nejvyšší správní soud nepřisvědčil tomu, že demoliční suť by bez dalšího mohla být vedlejším produktem, neboť stěžovatelka ji zamýšlela využít na novou stavbu. Nejvyšší správní soud shledal, že využití demoliční suti bylo podmíněno jejím předchozím velmi podstatným zpracováním, kdy stěžovatelka musela suť nejdříve vytrdit na kameny a ostatní materiál, kameny očistit a ostatní materiál rozdrtit a roztřídit na jednotlivé frakce. Je nutno také připomenout závěry judikatury, dle níž *požadavku vysoké míry ochrany přírody jakožto cíle zákona i směrnice o odpadech odpovídá povinnost posuzovat restriktivně jakékoliv vynětí věci vznikající postupem, který primárně není určen k její výrobě, z právní regulace nakládání s odpady (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 – 63, nebo shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013- 41). A uvedené se dozajista vztahuje též na výklad pojmu vedlejší produkt, včetně jeho chápání v aplikační praxi (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2018, č. j. 8 A 31/2015-41).*
52. V kontrastu k výše uvedenému lze poukázat na jiný materiál, který inspekce v areálu kontrolovala, a to 20,4 tun drtě z pneumatik (tzv. gumové chipsy), který byl panem Š. objednán od jiné společnosti a k němuž byl inspekci předložen Protokol č. 58/20 o zkouškách kameniva na Recyklát z pneumatik. Navážka se skládala z přibližně stejných (homogenních) kusů drcených pneumatik cca o rozměrech 5x5cm. Dle sdělení pana Š. se tento materiál využívá ke stavebním účelům (zpracování do staveb, např. pod základové desky). Uvedený materiál pak inspekce jako odpad nehodnotila.
53. Nadto dle městského soudu není v projednávané věci naplněna ani podmínka, že další využití věci je zajištěno. S ohledem na východiska, na kterých leží principy odpadového hospodářství a která soud výše přiblížil, je nutno uvedenou podmínku chápat jako skutečnou jistotu dalšího využití věci. Ze žalobkyní předestřené možnosti využít materiál určitým způsobem však jistota takového použití neplyne. Žalobkyně neuvádí, že by tento materiál sama uvedeným způsobem hodlala využít na konkrétním pozemku při konkrétní stavební akci, že by měla zajištěný odbyt tohoto materiálu pro uvedený účel, ani jiné relevantní

tvrzení. Samotná možnost využití věci určitým způsobem pro naplnění podmínek vedlejšího produktu nepostačuje. Jak již bylo uvedeno, odpadem rozumí evropský koncept přejatý do českého zákona o odpadech i věci, které jsou hospodářsky využitelné a mají hospodářskou hodnotu.

54. Městský soud tak uzavírá, že v projednávaném případě materiál naplňoval definici odpadu dle zákona o odpadech a správní orgány v hodnocení věci nepochybily.

V. Závěr a náklady řízení

55. Na základě shora uvedených skutečností soud žalobu shledal nedůvodnou, a v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. ji proto zamítl.
56. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobkyně v řízení neměla úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jakožto úspěšnému účastníku řízení náležela náhrada nákladů řízení, soud tuto náhradu nepřiznal, neboť mu nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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 11. 7. 2024

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu

