



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **Vltavská lodní společnost, spol. s r.o.**, Ke Strašnické 3304/5a, Praha 10, zastoupená advokátem Mgr. Markem Nemethem, Opletalova 1015/55, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2022, čj. MZP/2022/500/639, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2023, čj. 9 A 67/2022-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci, kasační námitky a vyjádření žalovaného

[1] Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP) uložila žalobkyni rozhodnutím ze dne 22. 2. 2022 pokutu ve výši 600 000 Kč za přestupek podle § 66 odst. 2 písm. a) (již zrušeného) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), kterého se dopustila tím, že jako provozovatelka zařízení k využívání odpadů ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech porušila § 39 uvedeného zákona, konkrétně:

- a) nevedla průběžnou evidenci o odpadech a o způsobech nakládání s nimi za zařízení k využívání odpadů na pozemku parc. č. 318/3 v k. ú. Luka pod Medníkem v období od října 2019 do dubna 2020 ve vztahu k navezenému odpadu kat. č. 17 05 04 (*Zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03*) v množství cca 24 000 tun, a tím porušila § 39 odst. 1 zákona o odpadech,

- b) nepodala roční hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2019 a 2020 za uvedené zařízení ve vztahu k uvedenému odpadu, a tím porušila § 39 odst. 2 zákona o odpadech, a
- c) nezaslala údaje o provozu uvedeného zařízení do 15 dnů od zahájení jeho provozu Krajskému úřadu Středočeského kraje, byť toto zařízení bylo provozováno od 17. 9. 2019, a tím porušila § 39 odst. 3 zákona o odpadech.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 6. 2022 zamítl odvolání žalobkyně. Ta se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou, kterou městský soud zamítl rozsudkem označeným v záhlaví.

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) nyní brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností. **Stěžovatelka** namítla, že ČIŽP postupovala v rozporu s § 14 odst. 3 kontrolního řádu. Ve správním spise schází jednoznačný a výslovný souhlas nadřízené osoby s tím, aby byly námitky stěžovatelky proti kontrolním zjištěním vypořádány v rozhodnutí o uložení sankce. Správní spis dále neobsahuje výsledky z kontroly vedené u společnosti A.C.C., přestože rozhodnutí správních orgánů ve věci stěžovatelky vychází právě z těchto zjištění. ČIŽP porušila též § 36 odst. 3 správního řádu, jelikož toto poučení bylo obsaženo až v usnesení o zahájení správního řízení, tedy *de facto* bylo učiněno společně se skončením správního řízení.

[4] Stěžovatelka odmítá názor, že byla v postavení provozovatelky zařízení ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Celé toto řízení je vedeno jen s ohledem na chybu pracovníka společnosti A.C.C. učiněnou při hlášení o nakládání s odpady v roce 2020. Tuto společnost si stěžovatelka objednala na návoz zásypového materiálu. Finální úpravy na pozemku poté provedl další smluvní partner stěžovatelky. K zásypu byl použit inertní odpad (bez nebezpečných vlastností); s tímto argumentem se městský soud nijak nevypořádal.

[5] Stěžovatelka dále namítla, že ve správním spise není žádný důkaz o tom, že přebírala odpady od společnosti A.C.C. Žalovaný opírá své závěry o skutečnost, že stěžovatelce bylo vydáno stavební povolení. Pojem „stavebník“ je ve stavebním zákoně vymezen značně široce. Podle stěžovatelky je nutné při stanovení toho, zda je konkrétní stavba zařízením pro nakládání s odpady, uvážit, kdo a jak jednotlivé stavební práce provádí. Je přitom jednoznačné, že stěžovatelka byla v tomto případě v pozici investorky. Sama se na ukládání odpadu na povrchu terénu nepodílela, veškerá tato činnost byla v režii společnosti A.C.C. Za případná porušení zákona o odpadech odpovídá tato společnost.

[6] K tomu stěžovatelka vytkla žalovanému, že označil způsob nakládání s odpady uvedený společností A.C.C. v opravném hlášení, tj. „využití odpadu na povrchu terénu“, za legislativně nesmyslný, aniž by toto tvrzení podpořil odkazem na příslušný právní předpis. Stěžovatelka má za to, že se jedná o zákonný způsob nakládání s odpadem. Vyhláška č. 383/2001 Sb. ve své příloze č. 20 tento způsob nakládání s odpady výslovně uvádí. V této příloze přitom není ani zmínka o tom, že by některý ze způsobů nakládání s odpady byl specifický pouze pro stacionární zařízení a byl současně neplatný pro obdobná zařízení mobilní.

pokračování

[7] Závěrem stěžovatelka namítla, že uložená pokuta je s ohledem na její majetkové poměry likvidační a současně je nepřiměřená povaze vytýkaných porušení právního předpisu.

[8] **Žalovaný** trvá na správnosti a zákonnosti rozhodnutí svého i ČIŽP. Kasační námitky považuje za nedůvodné, což ve svém vyjádření náležitě zdůvodnil.

2. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost **není** důvodná.

[10] NSS se nejdříve vyjádří k námitkám týkajícím se procesního postupu správních orgánů.

2.1 Postup podle § 14 odst. 3 kontrolního řádu

[11] Stěžovatelka je přesvědčena, že její námitky podané dne 13. 12. 2021 proti zjištěním v kontrolním protokolu měly být vyřízeny v samostatném řízení, a nikoli v rámci prvostupňového rozhodnutí podle § 14 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Postup podle uvedeného ustanovení je možný pouze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího. Takový souhlas (výslovný a jednoznačný) však ze správního spisu neplyne. „*Pouze v ,oné listině‘ je uvedeno, že souhlas byl udělen, kde a kdy se nedozvíme.*“ „Onou listinou“ stěžovatelka pravděpodobně míní oznámení o zahájení řízení o přestupku.

[12] Podle § 14 odst. 3 věty první před středníkem kontrolního řádu platí: *jestliže je do vyřízení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření k nápravě v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu o kontrole, lze se souhlasem nadřízené osoby kontrolujícího námitky vyřídit v rámci tohoto správního řízení.* Podle poslední (čtvrté) věty téhož ustanovení se vyřízení námitek uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení.

[13] NSS souhlasí s vypořádáním shodné žalobní námitky městským soudem (bod 45 napadeného rozsudku). Zákon nestanoví konkrétní formu pro udělení souhlasu nadřízené osoby ve smyslu citovaného § 14 odst. 3 kontrolního řádu. Podstatné je, aby takový souhlas byl znatelný ze správního spisu, a tudíž si jej stěžovatelka mohla být vědoma.

[14] Z oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 10. 1. 2022, které bylo stěžovatelce doručeno téhož dne, se na str. 9 výslovně uvádí, že „*námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole budou v souladu s § 14 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb. o kontrole, v platném a účinném znění, vyřízeny v rámci tohoto řízení o přestupcích. Vyřízení námitek inspekce uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto přestupkového řízení.*“ Oznámení o zahájení řízení bylo podepsáno Ing. J. Š., vedoucí oddělení odpadového hospodářství OI ČIŽP Praha. Z oznámení o zahájení kontroly ze dne 30. 4. 2021, doručeného stěžovatelce dne 5. 5. 2021, je zřejmé, že k provedení kontroly byly pověřeny inspektorky ČIŽP Ing. L. Č. a P. H.. Toto oznámení, a tedy i pověření inspektorek, opět podepsala vedoucí oddělení odpadového hospodářství OI ČIŽP Praha – Ing. J.Š., tj. osoba nadřízená vůči uvedeným inspektorkám.

[15] Nelze proto přisvědčit námitce stěžovatelky, že správní spis neobsahoval souhlas nadřízené osoby kontrolujícího. V řízení současně nevyšlo najevo, že by vedoucí daného oddělení nemohla být nadřízenou osobou ve smyslu § 14 odst. 3 kontrolního řádu. Postup ČIŽP spočívající ve vypořádání námitek proti protokolu o kontrole až v přestupkovém řízení byl v souladu se zákonem. Námitka týkající se porušení § 14 odst. 3 kontrolního řádu tak není důvodná (srov. vypořádání obdobné námitek v rozsudku NSS ze dne 26. 10. 2023, čj. 9 As 159/2023-36, body 28-29).

2.2 Postup podle § 36 odst. 3 správního řádu

[16] Dále se stěžovatelka ohradila proti postupu ČIŽP, která jí sdělila poučení o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu až v oznámení o zahájení řízení o přestupku, kterým se podle ní *de facto* správní řízení i končilo.

[17] NSS s uvedenou výhradou nesouhlasí. Ve své dřívější judikatuře objasnil, že s ohledem na naplnění účelu § 36 odst. 3 správního řádu je podstatné, v jakém stádiu dokazování se nachází správní řízení v okamžiku, ke kterému je jeho účastník poučován o tom, že se může vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí, a nikoli to, kdy je datováno ono poučení, pokud z něj jednoznačně vyplývá, kdy má účastník řízení možnost (v případě, že svého práva využije) do spisu nahlédnout. Vždy je však třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován, či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2010, čj. 8 Afs 21/2009-243, č. 2073/2010 Sb. NSS).

[18] V nynější věci vydala ČIŽP dne 10. 1. 2022 oznámení o zahájení správního řízení (doručené stěžovateli shodného dne). Oznámení obsahovalo též poučení o možnosti vyjádřit se ke shromážděným podkladům podle § 36 odst. 3 správního řádu (to ostatně stěžovatelka ani nepopírá) a též informaci, že ve věci bude vydáno rozhodnutí nejdříve po 15 dnech od doručení oznámení. Stěžovatelka využila svého práva a dne 25. 1. 2022 podala vyjádření ke kontrolním zjištěním. Z rozhodnutí ČIŽP je zřejmé, že správní orgán při rozhodování věci přihlédl též k tomuto vyjádření (str. 14). Současně je ze správního spisu patrné, že již nebyl před vydáním prvostupňového rozhodnutí nadále doplňován o další důkazní prostředky, a stěžovatelka se tedy mohla po doručení poučení podle § 36 odst. 3 správního řádu seznámit s kompletními podklady rozhodnutí. NSS dodává, že ukončení dokazování nelze ztotožňovat se skončením správního řízení. To zpravidla uzavírá až pravomocné rozhodnutí ve věci. Oznámení o zahájení správního řízení obsahovalo výčet dokumentů, které tvoří v řízení o přestupku správní spis. Stěžovatelka mohla ve stanovené lhůtě, která byla přiměřená dané věci, předkládat další důkazy nebo činit návrhy na doplnění již shromážděných důkazů.

[19] Účel § 36 odst. 3 správního řádu, jímž je možnost účastníka seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, byl očividně v daném správním řízení naplněn.

[20] NSS v této souvislosti odmítá též námitku stěžovatelky, že správní orgány ve svých rozhodnutích argumentovaly zjištěními z kontroly u společnosti A.C.C., přestože listiny a jiné důkazy s nimi související nebyly součástí správního spisu ve věci stěžovatelky.

pokračování

[21] Stěžovatelka ustavičně opomíjí, že výsledky z kontroly u společnosti A.C.C. nebyly klíčovými důkazy pro rozhodnutí v právě přezkoumávané věci. Městský soud správně uzavřel, že nebylo namístě vyhovět stěžovatelčiným návrhům na doplnění dokazování výsledky osob a připojením kontrolního spisu z kontroly u společnosti A.C.C. Zjištění z kontroly u této společnosti (navezení odpadu stěžovatelce) bylo pouze impulzem pro zahájení kontroly u stěžovatelky. Správní orgány poté opřely své závěry v nyní napadených rozhodnutích výlučně o podklady pocházející z kontroly provedené u stěžovatelky (bod 65 rozsudku městského soudu). Stěžovatelčiny pochybnosti o řádném průběhu kontroly u společnosti A.C.C. nejsou pro posouzení správnosti a zákonnosti rozhodnutí v její věci podstatné.

2.3 Stěžovatelka jako provozovatelka zařízení ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech

[22] Ústřední hmotněprávní námitkou v této věci je, zda stěžovatelka byla v dotčeném období říjen 2019–duben 2020 provozovatelkou zařízení k využívání odpadů podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Stěžovatelka to odmítá. Uvádí, že v roce 2019 získala stavební povolení na terénní úpravy – zarovnání terénní nerovnosti navezením zásypového materiálu a srovnání terénu. Na návozu zásypového materiálu na určené místo se domluvila se společností A.C.C. Po navezení tohoto materiálu byly provedeny finální úpravy terénu dalším smluvním partnerem stěžovatelky. Společnost A.C.C. využila k zásypu inertní odpad (tj. bez nebezpečných vlastností) – s touto námitkou se městský soud nijak nevypořádal. Stěžovatelka upozornila, že správní řízení bylo vedeno z důvodu (již opravené) chyby, které se dopustil pracovník A.C.C. při hlášení o nakládání s odpady.

2.3.1 Skutkové okolnosti věci

[23] Ze správního spisu plyne, že ČIŽP zahájila dne 30. 4. 2021 se stěžovatelkou kontrolu, neboť z doplněného hlášení společnosti A.C.C. (provozovatelky mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů) zjistila, že tato společnost předala v roce 2019 stěžovatelce 16 947,94 tun odpadu kategorie č. 17 05 04 (*Zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03*). Stěžovatelka v době převzetí odpadu nedisponovala souhlasem k nakládání s odpady podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech ani nezaslala údaje o provozu zařízení podle § 14 odst. 2 shodného zákona do 15 dnů od zahájení provozu. ČIŽP dále z Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností (ISPOP) zjistila, že stěžovatelka nezaslala za roky 2019 a 2020 žádné hlášení o produkci a nakládání s odpady.

[24] Ze správního spisu je dále zřejmé, že příslušný stavební úřad vydal na žádost stěžovatelky dne 10. 9. 2019 dodatečné povolení terénních úprav – navážky zeminy na pozemku parc. č. 318/3 v k. ú. Luka pod Medníkem, jenž je ve vlastnictví stěžovatelky, za účelem vyrovnání terénu pro budoucí stavbu haly na ploše 7 000 m² o max. výšce 12,44 m od rostlého terénu. V rozhodnutí stavebního úřadu je uvedeno, že Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, orgán odpadového hospodářství, vydal dne 16. 5. 2019 souhlasné závazné stanovisko s dodatečným povolením stavby s podmínkami doložení dalších dokladů. Doklad o údajích o množství a původu výkopové zeminy nebo materiálu, ze kterého budou terénní úpravy realizovány, a rozbory použité výkopové zeminy podle vyhlášky č. 294/2005 Sb. byly doloženy při ústním jednání. Stěžovatelka dodala též

hodnocení rizik realizace daného záměru v dané lokalitě podle uvedené vyhlášky. Stavební úřad uvedl, že podle doložených dokumentů „*je materiál použitý pro terénní úpravy, zkráceně, možný*“. NSS poznamenává, že všechny tyto dokumenty jsou součástí správního spisu.

[25] Stěžovatelka během kontroly dále doložila objednávku materiálu (zeminy a kamení ze staveb) zaslanou dne 12. 10. 2019 společnosti A.C.C., faktury, jimiž jako dodavatelka fakturovala částku v celkové výši 1 645 298 Kč odběratelce – společnosti A.C.C., za „*uložení zeminy v našem areálu v k. ú. Luka pod Medníkem*“, a doklady o nezávadnosti dodaného produktu (ty však ČIŽP hodnotila jako bezpředmětné, neboť v nich nebylo uvedeno, k čemu se vztahují).

[26] ČIŽP vydala dne 29. 11. 2021 protokol o kontrole a v závislosti na zjištěních v něm uvedených zahájila se stěžovatelkou dne 10. 1. 2022 řízení o přestupku. ČIŽP na základě veškerých shromážděných informací dospěla k závěru, že stěžovatelka ode dne 17. 9. 2019 (tj. od právní moci dodatečného povolení k terénním úpravám ze dne 10. 9. 2019) oficiálně provozovala zařízení k využívání odpadů ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Stěžovatelka přitom neohlásila v zákonem stanovené lhůtě zahájení provozu zařízení, nevedla průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi ani nepodala prostřednictvím ISPOP žádné hlášení o produkci a nakládání s těmito odpady. Proto ji ČIŽP rozhodnutím ze dne 22. 2. 2022 shledala vinnou z výše uvedených přestupků. Žalovaný poté dne 8. 6. 2022 rozhodnutí ČIŽP potvrdil.

2.3.2 Příslušná právní úprava

[27] Zákon o odpadech v § 4 v odst. 1 vysvětluje základní pojmy ve smyslu tohoto zákona podstatné pro nynější věc: (e) **nakládáním s odpady** se rozumí *obchodování s odpady, shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů*; (f) **zařízením** se rozumí *technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby*; (y) **oprávněnou osobou** se rozumí *každá osoba, která je oprávněna k nakládání s odpady podle tohoto zákona nebo podle zvláštních právních předpisů*.

[28] Z citace § 4 zákona o odpadech lze dovodit, že *využití* odpadů je jedním ze způsobů *nakládání* s odpady. Toto ustanovení vymezuje v odst. 1 pod písmenem r) též pojem **využití odpadů** – tím je myšlena činnost, jejímž výsledkem je, že *odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení neurčeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů*. Podle uvedené přílohy č. 3 patří do výčtu způsobů využití odpadů i *čištění zemin umožňující jejich nové využití a recyklaci anorganických stavebních materiálů*.

[29] Podle § 14 odst. 1 věty první zákona o odpadech platí, že *zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen „souhlas k provozování zařízení“)*. Podle – pro věc stěžejního – § 14 odst. 2 zákona o odpadech *v zařízeních, která nejsou podle tohoto zákona určena k nakládání s odpady, je možné využívat pouze odpady, které splňují požadavky stanovené pro vstupní suroviny, a při nakládání s těmito odpady nesmějí být porušeny zvláštní právní předpisy, v souladu s nimiž je zařízení*

pokračování

provozováno, a právní předpisy na ochranu zdraví lidí a životního prostředí. K provozování takovýchto zařízení není požadován souhlas k provozování zařízení podle odstavce 1.

[30] Podle § 19 odst. 2 zákona o odpadech se na provozovatele zařízení podle § 14 odst. 2 vztahují povinnosti uvedené v odstavci 1 písm. e). Podle odst. 1 písm. e) je provozovatel zařízení k využívání odpadů povinen vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem včetně evidencí a ohlašování PCB a zařízení obsahujících PCB a podléhajících evidenci vymezených v § 26. Tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem.

[31] Podle § 19 odst. 3 zákona o odpadech ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem technické požadavky a podmínky pro využívání odpadů na povrchu terénu (například k terénním úpravám, rekultivacím). Tímto prováděcím právním předpisem byla pro účely nyní posuzované věci (již zrušená) vyhláška 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. Podle § 2 písm. j) této vyhlášky se **využíváním odpadů na povrchu terénu** rozumí mj. vyrovnávání terénních nerovností a jiné úpravy terénu. Podle písm. n) shodného ustanovení jsou **zařízeními** skládky, lomy, odkaliště a další místa na povrchu terénu, kde jsou odpady využívány k zasypávání, rekultivacím a jiným povrchovým úpravám.

[32] Podle § 39 odst. 1 zákona o odpadech jsou původci odpadů a oprávněné osoby, které nakládají s odpady, povinni vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s odpady. Evidence se vede za každou samostatnou provozovnu a za každý druh odpadu samostatně. Způsob vedení evidence pro jednotlivé druhy odpadů stanoví prováděcí právní předpis. Tím byla vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

[33] Podle § 39 odst. 2 věty druhé zákona o odpadech jsou oprávněné osoby povinny v případě, že nakládají v kalendářním roce s odpadem, zasílat každoročně do 15. února následujícího roku pravdivé a úplné hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi a o původcích odpadů obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny.

[34] Podle § 39 odst. 3 zákona o odpadech provozovatelé zařízení ke sběru, výkupu, využívání nebo odstraňování odpadů, provozovatelé zařízení podle § 14 odst. 2, provozovatelé malých zařízení podle § 33b odst. 1 a dopravci odpadů, kteří nejsou zároveň osobou oprávněnou k převzetí odpadů do svého vlastnictví podle § 12 odst. 3, jsou povinni zaslat údaje o provozu zařízení nebo o činnosti dopravce odpadů krajskému úřadu příslušnému podle místa zařízení a u mobilních zařízení a dopravců podle sídla nebo bydliště provozovatele zařízení nebo dopravce odpadů, a to do 15 dnů od zahájení, ukončení, přerušení nebo obnovení činnosti dopravce odpadů nebo provozu zařízení včetně zahájení provozu podle změny souhlasu s provozem zařízení.

[35] Podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nevede v rozsahu a způsobem stanoveným v části šesté tohoto zákona evidenci odpadů a zařízení nebo neplní ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost nebo nezašle ve stanovené lhůtě nebo ve stanoveném rozsahu příslušnému správnímu úřadu údaj týkající se zařízení k nakládání s odpady, nebo evidenci po stanovenou dobu nearchivuje.

[36] V této věci je vhodné poukázat též na znění § 12 odst. 2 věty první zákona o odpadech, podle níž *pokud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena*. Podle § 12 odst. 3 věty první zákona o odpadech platí, že *k převzetí odpadu do svého vlastnictví je oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec*.

2.3.3 Věcné posouzení námitek

[37] Správní orgány se ve svých rozhodnutích shodly, že stěžovatelka byla provozovatelkou zařízení využívajícího odpady ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech, a proto se na ni podle § 19 odst. 2 zákona o odpadech vztahovaly evidenční a ohlašovací povinnosti uvedené v § 19 odst. 1 písm. e) uvedeného zákona a dále konkretizované v § 39 odst. 1, 2 a 3 téhož zákona. Uvedené povinnosti však stěžovatelka nesplnila.

[38] V této věci není mezi stranami spor o tom, že navezená zemina byla odpadem ve smyslu zákona o odpadech. Spornou zůstává otázka, zda stěžovatelka byla s ohledem na využití odpadu navezeného společností A.C.C. provozovatelkou zařízení k využívání odpadů podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, a byla tedy povinna plnit evidenční a ohlašovací povinnosti.

[39] Podle správních orgánů stěžovatelka začala oficiálně provozovat zařízení k využívání odpadů na pozemku parc. č. 318/3 v k. ú. Luka pod Medníkem ode dne 17. 9. 2019, tj. od právní moci dodatečného povolení k terénním úpravám vydaného příslušným stavebním úřadem dne 10. 9. 2019. ČIŽP ve svém rozhodnutí (str. 12) výslovně uvádí, že stěžovatelka „*se tím, že [jí] bylo (nikoli společnosti ACC, na kterou [stěžovatelka] poukazuje) na [její] žádost vydáno místně příslušným stavebním úřadem dodatečné povolení k terénním úpravám na [jejím] vlastním pozemku, stala provozovatelem zařízení k využívání odpadů podle zákona č. 185/2001 Sb. (...) Uvedené povolení předpokládá příjem odpadů už proto, že na požadavek orgánu veřejné správy v odpadovém hospodářství (viz vyjádření OŽP) bylo zpracováno Hodnocení rizik, neboť k realizaci terénních úprav v daném místě budou využívány odpady v množství více než 1 000 tun. Tento požadavek byl pro stavební úřad závazný*“.

[40] Žalovaný pak na str. 6-7 svého rozhodnutí k této otázce doplnil, že stěžovatelka, a nikoli společnost A.C.C., byla stavebníkem podle § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tvrzení, že terénní úpravy prováděla společnost A.C.C., stěžovatelka nijak nedoložila. Objednávkou ze dne 12. 10. 2019 si stěžovatelka od uvedené společnosti objednala pouze navezení zeminy na svůj pozemek. Zde tuto odpadní zeminu přejímala z mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů společnosti A.C.C. do svého vlastnictví, aby ji mohla využít k terénním úpravám pozemku. Totéž vyplývá z hlášení společnosti A.C.C. za rok 2019. Podle žalovaného z doložených faktur jednoznačně plyne převod vlastnictví odpadní zeminy od společnosti A.C.C. na stěžovatelku s tím, že tato odpadní zemina bude uložena na pozemku stěžovatelky, která je tak provozovatelkou zařízení ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech. „*To, že společnost A.C.C. dovážela na základě objednávky [stěžovatelky] předmětnou odpadní zeminu na tyto pozemky, samozřejmě neznamena, že by byla provozovatelem zařízení ve smyslu ust. § 14 odst. 2*

pokračování

zákona o odpadech na těchto pozemcích.“ Žalovaný připomněl, že povolení k terénním úpravám ze dne 10. 9. 2019 bylo dodatečné, jelikož stěžovatelka prováděla terénní úpravy na svém pozemku již dříve, a to bez vazby na společnost A.C.C., „což je další podpůrný argument, že provozovatelem zařízení byla [stěžovatelka]“. Odpovědnost za to, co bylo navezeno na stěžovatelčin pozemek na základě její objednávky, tedy rozhodně nestíhá společnost A.C.C., nýbrž právě stěžovatelku.

[41] Městský soud v bodě 56 svého rozsudku vyložil, že v případě typu zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech se jedná o zařízení neurčená k hospodaření s odpady, která by podléhala provoznímu režimu stanovenému v § 14 odst. 1 shodného zákona, ale jedná se o činnost a zařízení povolené v režimu jiného zákona. Po jejich provozovatelích lze žádat určitou míru seberegulace v rozsahu požadavků zákona o odpadech z hlediska ochrany zdraví a životního prostředí. „V uvedeném směru osoba, která využívala takové zařízení (např. i stavbu, případně část stavby) k nakládání s odpady (rozumí se dispozice s odpadem, využití odpadu, uložení odpadu) byla provozovatelem zařízení, na něž jsou rovněž kladeny požadavky v rozsahu povinností dle § 39 zákona o odpadech.“ V bodě 64 dále městský soud vysvětlil, že „pro určení provozovatele zařízení je rozhodné zjištění, kdo nakládá (využívá) odpad na místě, které mu náleží, pro jeho účely, jistě i v jakém časovém rozsahu a množství, a zda tak činí na základě povolení, které je jemu vydáno. Skutečnost, že si na určitý způsob zpracování odpadu (zde pro účely další výstavby) objedná k návozu odpadu, případně jeho umístění, rozhrnutí či zásypu další zpracovatelský subjekt, neznamená zbavení se odpovědnosti za užívání odpadu v místě, kam byl navezen“. Proto podle městského soudu neobstály žalobní námitky stěžovatelky, podle nichž byl závěr ČIŽP postaven jedinečně na vydání stavebního povolení. Městský soud shledal, že závěry správních orgánů byly založeny především na skutkových zjištěních o fyzickém předání odpadu ze společnosti, která s odpadem nakládala na základě povolení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, a to o předání stěžovatelce, která odpad fakticky fyzicky převzala, a tím se stala provozovnou – zařízením podle § 14 odst. 2 s povinnostmi podle § 39 odst. 1, 2 a 3 ve spojení s § 19 odst. 2 zákona o odpadech.

[42] NSS souhlasí se závěry správních orgánů a městského soudu, podle nichž stěžovatelka byla v dotčeném období provozovatelkou zařízení ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech. Ve věci je jasné, že stěžovatelka nakládala s odpady na svém pozemku parc. č. 318/3 v k. ú. Luka pod Medníkem – ten přitom nebyl zařízením určeným k nakládání s odpady podle uvedeného zákona. Stěžovatelka tedy v daném období splnila předpoklady § 14 odst. 2 zákona o odpadech a stala se provozovatelkou zařízení podle tohoto ustanovení.

[43] Ustanovení § 14 odst. 2 zákona o odpadech umožňuje nakládat s odpady i v zařízeních, která nejsou podle zákona určena k nakládání s odpady. Jeho smyslem je zprostit povinností uvedených v odst. 1 téhož ustanovení (tj. zajistit si souhlas k provozování zařízení) tu kategorii zařízení a provozů, ve kterých sice též dochází k nakládání s odpady, avšak děje se tak formou jejich využívání jako vstupní suroviny. Nakládání s odpadem zde nemá charakter hlavní činnosti a nepředstavuje základní účel existence zařízení. Je pouze jakousi vedlejší součástí hlavní výrobní náplně provozu.

[44] Z předchozího shrnutí závěrů z rozhodnutí správních orgánů a městského soudu je zjevné, že se tyto orgány neshodují v otázce, kdy se stěžovatelka oficiálně stala provozovatelkou zařízení ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech. ČIŽP a žalovaný spojili

začátek provozu zařízení s právní mocí rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení terénních úprav pozemku stěžovatelky. Městský soud uvedl, že se stěžovatelka stala provozovatelkou zařízení okamžikem převzetí odpadu.

[45] Stěžovatelka k této nesrovnalosti sice nevznesla konkrétní námitku, NSS však považuje za vhodné sjednotit odlišné názory. NSS přitom sdílí názor městského soudu, že stěžovatelka se stala provozovatelkou zařízení k využívání odpadů ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech dnem, kdy odpad převzala, nikoli tedy právní mocí rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení terénních úprav – navážky zeminy. Tento názor nejbližší odpovídá smyslu § 14 odst. 2 zákona o odpadech, jenž pro nakládání s odpady nepředpokládá vydání žádného konkrétního právního aktu ze strany správního orgánu (jak je tomu v případě zařízení podle odst. 1 shodného ustanovení). Odpovídá také znění § 39 odst. 1, odst. 2 věty druhé stavebního zákona, které spojuje evidenční povinnost a povinnost zaslat hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi a o původcích odpadů až s okamžikem skutečného nakládání s odpady (srov. zejména znění § 39 odst. 2 věta druhá stavebního zákona „*oprávněné osoby povinny v případě, že nakládají* (pozn. podtrženo NSS) *v kalendářním roce s odpadem*“). Současně je tento závěr podpořen i zněním vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, která prováděla § 39 zákona o odpadech týkající se evidence a ohlašování odpadů a zařízení. Tím, že se osoba stane provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, jí totiž v souladu s § 19 odst. 1 písm. e) a odst. 2 tohoto zákona vznikne evidenční a ohlašovací povinnost. Podle přílohy č. 22 uvedené vyhlášky, která stanoví podrobnosti o hlášení údajů mj. též o zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech, se za den zahájení provozu považuje *den, kdy do zařízení byly nebo budou poprvé přijímány odpady*.

[46] Dále je možné poukázat též na stanovený způsob evidence odpadů. Podle § 21 odst. 2 vyhlášky č. 383/2001 Sb. *se průběžná evidence odpadů vede při každé jednotlivé produkci odpadů. Za jednotlivou produkci se považuje naplnění shromažďovacího nebo sběrového prostředku nebo převzetí odpadu od původce nebo oprávněné osoby nebo předání odpadu jiné oprávněné osobě. V případech, kdy se jedná o nepřetržitý vznik odpadů, a při periodickém svozu komunálního odpadu se vede průběžná evidence v měsíčních intervalech*. Je zřejmé, že vyhláška dává důraz na to, aby byly evidovány pouze konkrétní jednotlivé případy, kdy provozovatel skutečně v zařízení nakládá s odpadem (nejedná-li se o nepřetržité či periodické nakládání).

[47] NSS proto v tomto směru koriguje závěry správních orgánů. Nesprávné posouzení začátku provozu zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech však v této věci nepůsobí nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. Byť totiž ČIŽP a žalovaný odkázali na rozhodnutí stavebního úřadu, jinak správně posoudili stěžejní otázku sporu – že stěžovatelka skutečně byla v dotčeném období (říjen 2019–duben 2020), kdy nakládala s odpadem převzatým od společnosti A.C.C., provozovatelkou zařízení k využívání odpadů ve smyslu uvedeného ustanovení. Dodatečné povolení stavby však nemělo vliv na určení okamžiku, kdy se stěžovatelka stala provozovatelkou zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech.

[48] NSS doplňuje, že se zabýval vztahem správních aktů vydaných podle zákona o odpadech a podle stavebního zákona v rozsudku ze dne 31. 7. 2014, čj. 9 As 130/2013-45. V bodě 28 uvedl, že předmět úpravy zákona o odpadech (přes určitou funkční souvislost) nelze ztotožňovat s předmětem úpravy stavebního zákona. Tato odlišnost nevyhnutelně vede i k odlišným předmětům řízení vedených podle těchto zákonů. NSS v tomto bodě

pokračování

vedl, že „*hodnocení dopadů automobilové dopravy provedené v rámci dřívějšího stavebního řízení, v němž byla povolena rekultivace daného těžebního prostoru, tudíž není pro řízení dle zákona o odpadech relevantní, neboť v něm byly dopady této dopravy hodnoceny z pohledu jiných kritérií; správní orgány se jím tedy měly zabývat i v řízení v rámci nyní posuzované věci. Ve shodě s krajským soudem Nejvyšší správní soud uzavírá, že **opačný výklad, jenž by fixoval stav založený rozhodnutími vydanými dle stavebního zákona, by činil řízení dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech ryze formálním a nadbytečným**“ (důraz přidal NSS). Byť se citovaný rozsudek zabýval výkladem § 14 odst. 1 zákona o odpadech a okolnosti v něm posuzované se lišily, závěry z něj učiněné lze přiměřeně použít i na nynější věci. Z nich přitom plyne, že stav založený rozhodnutím vydaným podle stavebního zákona nemá automaticky stejné právní důsledky i pro stav, který se posuzuje podle zákona o odpadech. Vždy je v takovém případě nutné zkoumat naplnění podmínek stanovených příslušnými ustanoveními zákona o odpadech (k otázce vztahu rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona a zákona o odpadech viz též rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2020, čj. 8 As 103/2019-32, č. 4125/2021 Sb. NSS, jenž v bodě 12 taktéž vyzdvihuje rozdílnost těchto institutů).*

[49] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že nebylo prokázáno, že odpad skutečně převzala. NSS pokládá tuto námitku za účelovou, neboť sama stěžovatelka převzetí odpadu nijak nepopírala v řízení o kontrole ani v řízení o přestupku. Naopak se vyjadřovala v tom smyslu, že si objednala k navezení a uložení na dané místo potřebné množství inertního materiálu, nikoli odpadu, nenakládala tedy s odpadem, ale s materiálem, jenž je ve smyslu zákona o odpadech vedlejším produktem (viz např. vyjádření ze dne 3. 11. 2021). Samotné převzetí zeminy tedy nepopřela. Převzetí přitom dokládají i faktury vydávané stěžovatelkou. Podle nich byla zemina uložena v areálu na pozemku v jejím vlastnictví (viz bod [25] výše). S tím, že se jednalo o odpad, a nikoli vedlejší materiál, se ČIŽP vypořádala ve správním řízení a stěžovatelka již tuto námitku před správními soudy nevznesla. Stěžovatelka musela s ohledem na převzetí odpadu postupovat v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o odpadech. NSS proto nemůže sdílet její názor, že veškeré povinnosti z hlediska uvedeného zákona a vyhlášky č. 294/2005 Sb. se týkaly pouze společnosti A.C.C. Není podstatné, kdo odpad na místo navezl. Rozhodující je, kdo s ním nakládal, což byla v posuzované věci zjevně stěžovatelka (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2020, čj. 4 As 473/2019-30, bod 20).

2.3.4 Údaje v opravném hlášení a inertní povaha odpadu

[50] Stěžovatelka vytkla žalovanému, že označil způsob nakládání s odpady uvedený společností A.C.C. v opravném hlášení, tj. „využití odpadu na povrchu terénu“, za legislativně nesmyslný, aniž by toto tvrzení podpořil odkazem na příslušný právní předpis.

[51] Žalovaný ve svém rozhodnutí (str. 5-6) uvedl, že společnost A.C.C. neučinila ve svém ročním hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2019 u svého mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů jakoukoliv chybu. Správně totiž vykazala pod kódem BN3 [Předání jiné oprávněné osobě (kromě přepravce, dopravce) nebo jiné provozovně] předání 16 947,94 tun odpadu kat. č. 17 05 04 (Zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03), kde byla jako partner uvedena právě stěžovatelka. V doplněném hlášení však společnost upravila kód nakládání s dotčeným odpadem na BN1 (Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce), a to bez uvedení partnera. Žalovaný vysvětlil, že v daném případě je nově

uvedený kód nesmyslný, jelikož už ze své podstaty nemůže být použit u mobilního zařízení určeného ke sběru a výkupu odpadů. Současně nebylo toto doplnění hlášení nikdy verifikováno obecním úřadem obce s rozšířenou působností (zde Městská část Praha 15).

[52] NSS uvádí, že žalovaný nepochybil, pokud výše citovaný text nepodpořil odkazy na konkrétní ustanovení právního předpisu. Žalovaný v něm logicky dovedl, že je nutné přihlížet k prvnímu, a nikoli doplněnému, hlášení, což dosvědčuje i nepřípadně uvedený kód v doplněném hlášení. NSS tento názor sdílí. „Využití odpadů na povrchu terénu“ je v případě mobilních zařízení zjevně vyloučeno.

[53] K tomu lze odkázat též na souladný závěr ČIŽP, která na str. 11 svého rozhodnutí uvedla, že *„kód BN1 (...) nelze pro mobilní zařízení ke sběru a výkupu odpadů použít, je povoleno pouze předání odpadu (BN3) oprávněné osobě. Mobilní zařízení ke sběru a výkupu odpadů, jehož provoz je vázaný na činnost nákladních aut z místa nakládky do místa vykládky, nemůže být současně provozovatelem zařízení k využívání odpadů na povrchu terénu“*.

[54] Stěžovatelka dále namítla, že se městský soud nijak nezabýval argumentem, že byl při zásypu použit inertní odpad (tj. bez nebezpečných vlastností).

[55] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku opravdu s touto informací nijak nepracuje. To však podle NSS nemůže být považováno za vadu způsobující nezákonnost napadeného rozsudku. Za prvé: stěžovatelka v žalobě nijak neozřejmila, čemu konkrétně má tento argument svědčit (a nečiní tak ani v kasační stížnosti). Za druhé: z napadeného rozsudku je zřejmé, že městský soud považoval ze všech jím popsanych okolností a podkladů za nepochybné, že stěžovatelka byla provozovatelkou zařízení podle § 14 odst. 2 zákona o odpadech.

2.4 Přiměřenost uložené sankce

[56] Stěžovatelka se v závěru kasační stížnosti stručně ohradila proti výši uložené pokuty. Podle ní je nepřiměřená a likvidační. Žalovaný nevzal v potaz polehčující okolnosti. Porušení právního předpisu zde nezpůsobilo žádné reálné nepříznivé důsledky.

[57] Správní orgány pečlivě a v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o odpadech (§ 66 odst. 8 písm. c) ve spojení s § 66 odst. 2 písm. a)) zdůvodnily, proč stěžovatelce uložily pokutu právě ve výši 600 000 Kč a proč ji neshledaly v jejím případě likvidační. Žalovaný k odvolací námitce stěžovatelky zjišťoval její majetkové poměry (viz výzva ze dne 3. 5. 2022). Správní orgány ve svých rozhodnutích přihlíděly jak k okolnostem přitěžujícím (délka protiprávního stavu, závažnost ohrožení životního prostředí, množství navezeného odpadu a skutečnost, že stěžovatelka doložila kvalitu pouze k části tohoto odpadu), tak i okolnostem polehčujícím (první porušení právních předpisů, spolupráce s ČIŽP). ČIŽP ve svém rozhodnutí sdělila, že stěžovatelka prováděla terénní úpravy již od podzimu roku 2015, a to nelegálně (dodatečné povolení jí bylo vydáno až 10. 9. 2019) a aniž by byla dokládána kvalita zeminy a ohlašováno nakládání s těmito odpady. Dále zdůraznila, že stěžovatelka měla z příjmu odpadů do zařízení finanční profit. Správní orgány současně vysvětlily, že se jedná o přestupek ohrožovací, a tudíž nebylo zapotřebí prokázat konkrétní poškození životního prostředí.

pokračování

[58] Stěžovatelka svou námitku nijak blíže nerozvedla ani nepodložila, proto i NSS na ni reaguje pouze stručně, a především odkazuje na její správné vypořádání městským soudem v napadeném rozsudku (body 67-70).

3. Závěr a náklady řízení

[59] NSS pro všechny shora uvedené důvody zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 18. října 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu