



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň JUDr. Petry Kamínkové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, IČO: 49356089
sídlem Pražská 1321/38a, 102 00 Praha 10
zastoupena advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M.
sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, IČO: 00164801
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 11. 2023, č. j. MZP/2023/211/1970

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) ze dne 9. 11. 2023, č. j. MZP/2023/211/1970 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání

(K.ř. č. 1 – rozsudek)

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Praha (dále jen „ČIŽP“ či „prvostupňový správní orgán“), vydané dne 17. 7. 2023, č. j. ČIŽP/41/2023/8236 (dále též „rozhodnutí ČIŽP“ či „prvostupňové rozhodnutí“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím ČIŽP uložila žalobkyni pokutu ve výši 1 300 000 Kč za porušení níže uvedených povinností při provozování skládek Benátky nad Jizerou, Čáslav, Mšeno a Hořovice.
3. Žalobkyně používala kód způsobu nakládání N1 – *Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce*, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny, přičemž jako správný měl být použit kód způsobu nakládání D1 – *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládkování)*.
4. Žalobkyně současně nepřeváděla peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy za odpady uložené do tělesa skládky evidované pod kódem nakládání N1 na zvláštní vázaný účet.
5. Z napadeného rozhodnutí vyplývá konkrétně následující:

- 1) ČIŽP uznala žalobkyni vinnou tím, že jako provozovatel zařízení určeného k nakládání s odpady: „1. FÁZE SKLÁDKY S-NO Benátky nad Jizerou“ (IČZ: CZ00819), které je provozováno v rámci zařízení „Centrum komplexního nakládání s odpady Benátky“ na adrese Průmyslová 1002, 294 71 Benátky nad Jizerou, k. ú. Staré Benátky, ID zařízení IPPC: MZPAAGI2NZYF (dále jen „skládku Benátky“), příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, kterým je Magistrát města Mladá Boleslav, prostřednictvím Integrovaného systému plnění ohlašovací povinnosti (dále jen „ISPOP“), za zařízení skládky Benátky, ohlásila nepravdivé a neúplné údaje v Hlášení o produkci a nakládání s odpady (dále jen „HPNO“) za rok 2019, a to když:

v rámci HPNO za skládku Benátky za rok 2019 použila kód způsobu nakládání N1 – *Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce*, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny, přičemž jako správný měl být použit kód způsobu nakládání D1 – *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládkování)*. Jednalo o 57 druhů odpadů kategorie „ostatní“ i „nebezpečné“, v celkovém množství 88 389,95 tun.

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost stanovenou v § 39 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném ke dni spáchání přestupku (dále jen „starý zákon o odpadech“) tedy, že: „*Oprávněné osoby jsou 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,*“ ve spojení s ustanovením § 20 písm. e) téhož zákona, které stanoví, že: „*Provozovatel zařízení k odstraňování odpadů je 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,*“ a spáchala tak

přestupek podle § 66 odst. 2 písm. a) starého zákona o odpadech tím, že nesplnila ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost.

- 2) Obdobného jednání se žalobkyně dopustila i v HPNO za rok 2020 za skládku Benátky, když nesprávně ohlásila kód nakládání N1 u 43 druhů odpadů kategorie „ostatní“ i „nebezpečné“, v celkovém množství 16 534,21 tun.

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost stanovenou v § 39 odst. 2 starého zákona o odpadech, tedy, že: *„Oprávněné osoby jsou 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,“* ve spojení s § 20 písm. e) téhož zákona, které stanoví, že: *„Provozovatel zařízení k odstraňování odpadů je 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,“* ve spojení s ustanovením § 154 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „nový zákon o odpadech“), a spáchala tak přestupek podle ustanovení § 66 odst. 2 písm. a) starého zákona o odpadech tím, že nesplnila ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost.

- 3) Žalobkyně současně nepřeváděla peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy za odpady uložené do tělesa skládky Benátky v letech 2019 a 2020 a evidované pod kódem nakládání N1, na zvláštní vázaný účet zřízený podle ustanovení § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 starého zákona o odpadech. Jednalo se o odpady v celkovém množství 104 924,16 tun a celková výše těchto řádně nepřevedených peněžních prostředků činila 7 911 671,60 Kč. Tyto peněžní prostředky byly převedeny až po zákonném termínu, a to ve dnech 8. 4. 2022 (7 809 012,55 Kč) a 17. 6. 2022 (102 659,05 Kč).

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost stanovenou v ustanovení § 50 odst. 3 starého zákona o odpadech, tedy, že: *„Peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy převádí provozovatel skládky na zvláštní vázaný účet zřízený podle odstavce 1 vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce,“* ve spojení s § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona, který stanoví, že: *„Provozovatel skládky odpadů je dále povinen před zahájením provozu skládky prokázat, že nemá evidován nedoplatek s výjimkou nedoplatku, u kterého je povoleno posečkání jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky, u orgánů Finanční správy České republiky nebo u orgánů Celní správy České republiky a že zřídil zvláštní účet podle § 50 při provozování skládky vytvářet a vést finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcími právními předpisy,“* a ve spojení s § 51 odst. 4 starého zákona o odpadech, kde je stanoveno, že: *„Výše finanční rezervy činí a) 100 Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného odpadu nebo odpadu uvedeného ve skupině 20 Katalogu odpadů, s výjimkou odpadu azbestu, b) 35 Kč za 1 tunu uloženého ostatního odpadu a odpadu azbestu, odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky a odpadu azbestu,“* a spáchala

tak přestupek podle ustanovení § 66 odst. 5 starého zákona o odpadech tím, že porušila jinou povinnost stanovenou tímto zákonem.

6. Dále ČIŽP shledala, že žalobkyně porušila své povinnosti obdobně i ve vztahu k zařízení určenému k nakládání s odpady „1. FÁZE ŘÍZENÁ SKLÁDKA ČÁSLAV“ (IČZ: CZS00799), které je provozováno v rámci zařízení „*Centrum komplexního nakládání s odpady Čáslav*“ na adrese Hejdof 1666, 286 01 Čáslav, k. ú. Čáslav, ID zařízení IPPC: MZPR98EK6BHX (dále jen „skládku Čáslav“), a to když:

- 1) v HPNO za rok 2019, za skládku Čáslav, příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, kterým je Městský úřad Čáslav, prostřednictvím ISPOP ohlásila nepravdivé a neúplné údaje. Žalobkyně použila kód způsobu nakládání N1 – *Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce*, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny, přičemž jako správný měl být použit kód způsobu nakládání D1 – *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládání)*. Jednalo o 64 druhů odpadů kategorie „ostatní“ i „nebezpečné“, v celkovém množství 357 986,69 tun.

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost dle ustanovení § 39 odst. 2 starého zákona o odpadech, dále § 20 písm. e) téhož zákona a § 66 odst. 2 písm. a) téhož zákona tím, že nesplnila ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost.

- 2) v HPNO za rok 2020, za skládku Čáslav, příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, kterým je Městský úřad Čáslav, prostřednictvím ISPOP ohlásila nepravdivé a neúplné údaje. Žalobkyně použila kód způsobu nakládání N1 – *Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce*, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny, přičemž jako správný měl být použit kód způsobu nakládání D1 – *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládání)*. Jednalo o 57 druhů odpadů kategorie „ostatní“ i „nebezpečné“, v celkovém množství 23 977,68 tun.

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost dle ustanovení § 39 odst. 2 starého zákona o odpadech, ve spojení s § 20 písm. e) téhož zákona, ve spojení s ustanovením § 154 odst. 1 nového zákona o odpadech a spáchala tak přestupek dle § 66 odst. 2 písm. a) starého zákona o odpadech tím, že nesplnila ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost.

- 3) nepřeváděla peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy za odpady uložené do tělesa skládky Čáslav v letech 2019 a 2020 a evidované pod kódem nakládání N1, na zvláštní vázaný účet zřízený podle ustanovení § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 starého zákona o odpadech. Jednalo se o odpady v celkovém množství 381 964,37 tun a celková výše těchto řádně nepřevedených peněžních prostředků činila 22 490 458,40 Kč. Tyto peněžní prostředky byly převedeny až po zákonném termínu, a to ke dni 8. 4. 2022.

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost stanovenou v ustanovení § 50 odst. 3 starého zákona o odpadech, ve spojení s ustanovením § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona, a ve spojení s ustanovením § 51 odst. 4 starého zákona o odpadech, a spáchala

tak přestupek podle ustanovení § 66 odst. 5 starého zákona o odpadech tím, že porušila jinou povinnost stanovenou tímto zákonem.

7. ČIŽP též dospěla k závěru, že žalobkyně porušila své povinnosti obdobně i ve vztahu k zařízení určenému k nakládání s odpady „Řízená skládka Mšeno 1 fáze provozu skládky“ (IČZ: CZS00852), které je provozováno v rámci zařízení „Řízená skládka Mšeno“ na adrese 277 35 Mšeno, k. ú. Mšeno u Mělníka, ID zařízení IPPC: MZPR98EJPI1 (dále jen „skládka Mšeno“), a to když:

- 1) v HPNO za rok 2019, za skládku Mšeno, příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, kterým je Městský úřad Mělník, prostřednictvím ISPOP ohlásila nepravdivé a neúplné údaje. Žalobkyně použila kód způsobu nakládání N1 – *Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce*, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny, přičemž jako správný měl být použit kód způsobu nakládání D1 – *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládkování)*. Jednalo o 4 druhy odpadů kategorie „ostatní“, v celkovém množství 7 426,65 tun.

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost dle ustanovení § 39 odst. 2 starého zákona o odpadech, dále § 20 písm. e) téhož zákona a § 66 odst. 2 písm. a) téhož zákona tím, že nesplnila ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost.

- 2) v HPNO za rok 2020, za skládku Mšeno, příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, kterým je Městský úřad Mělník, prostřednictvím ISPOP ohlásila nepravdivé a neúplné údaje. Žalobkyně použila kód způsobu nakládání N1 – *Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce*, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny, přičemž jako správný měl být použit kód způsobu nakládání D1 – *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládkování)*. Jednalo o 2 druhy odpadů kategorie „ostatní“, v celkovém množství 1 234,48 tun.

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost dle ustanovení § 39 odst. 2 starého zákona o odpadech, ve spojení s § 20 písm. e) téhož zákona, ve spojení s ustanovením § 154 odst. 1 starého zákona o odpadech a spáchala tak přestupek dle § 66 odst. 2 písm. a) starého zákona o odpadech tím, že nesplnila ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost.

- 3) nepřeváděla peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy za odpady uložené do tělesa skládky Mšeno v letech 2019 a 2020 a evidované pod kódem nakládání N1, na zvláštní vázaný účet zřízený podle ustanovení § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1 starého zákona o odpadech. Jednalo se o odpady v celkovém množství 8 661,13 tun a celková výše těchto řádně nepřevedených peněžních prostředků činila 303 139,55 Kč. Tyto peněžní prostředky byly převedeny až po zákonném termínu, a to ke dni 8. 4. 2022.

Tímto jednáním žalobkyně porušila povinnost stanovenou v ustanovení § 50 odst. 3 starého zákona o odpadech, ve spojení s ustanovením § 21 odst. 1 písm. a) téhož zákona, a ve spojení s ustanovením § 51 odst. 4 starého zákona o odpadech, a spáchala tak přestupek podle ustanovení § 66 odst. 5 starého zákona o odpadech tím, že porušila jinou povinnost stanovenou tímto zákonem.

8. Žalobkyně byla dále shledána vinnou za porušení své povinnosti i ve vztahu k zařízení určenému k nakládání s odpady „Řízená skládka odpadů Hořovice-Hrádek“ (IČZ: CZS00748), které je provozováno v rámci zařízení „Řízená skládka odpadů Hořovice-Hrádek“ na adrese 268 01 Hořovice-Hrádek, k. ú. Hořovice, Osek, ID zařízení IPPC: MZPR98EK3XS0 (dále jen „skládka Hořovice“), a to když v HPNO za rok 2020, za skládku Hořovice, příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, kterým je Městský úřad Hořovice, prostřednictvím ISPOP ohlásila nepravdivé a neúplné údaje. Žalobkyně použila kód způsobu nakládání N1 – *Využití odpadů na povrchu terénu s výjimkou využití odpadů na skládce*, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny, přičemž jako správný měl být použit kód způsobu nakládání D1 – *Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládkování)*. Jednalo se o 1 druh odpadu kategorie „ostatní“, v celkovém množství 1,66 tun. Tímto jednáním porušila povinnost dle ustanovení § 39 odst. 2 starého zákona o odpadech, ve spojení s ustanovením § 20 písm. e) téhož zákona, ve spojení s § 154 odst. 1 zákona č. 541/2020, a spáchala tak přestupek podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 tím, že nesplnila ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost.
9. Žalobkyně uvedla, že *„část odpadů, které měly určité vhodné fyzikální a technické vlastnosti, žalobce jakožto provozovatel skládek během posuzovaného období let 2019 a 2020 na skládkách využíval. S vybranými odpady přímo na skládkách tak nakládal způsobem, který nejlépe odpovídal jejich užitečným funkcím za účelem naplnění provozních potřeb a konstrukcí stavebně stabilizačních prvků jím provozovaných skládek. Takové využívání odpadů je označováno jako jejich využití na tzv. konstrukční prvky.“*
10. Žalobkyně má za to, že taková činnost odpovídá využívání odpadů, tedy kvalitativně hodnotnějšímu způsobu nakládání s odpady, než je jejich prosté odstranění uložením (nasypaním) do skládek, a to jak podle dotčených právních předpisů, tak podle současné judikatury správních soudů.
11. Žalovaný s tímto právním názorem žalobkyně nesouhlasí a dovozuje, že vybrané odpady určené na tzv. konstrukční prvky jsou ve skládkách žalobkyně odstraňovány a k žádnému zvláštnímu způsobu nakládání (tedy využívání) s nimi na daných skládkách nedochází.

Obsah žaloby

Aplikace nesprávného právního předpisu

12. Žalobkyně předně namítá, že správní orgány aplikovaly na posouzení její přestupkové odpovědnosti nesprávný právní předpis, neboť nezohlednily příznivější znění pozdější právní úpravy, v rozporu s § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Dle žalobkyně měl žalovaný postupovat podle zákona č. 541/2020 Sb., který byl přijat s účinností od 1. 1. 2021 („nový zákon o odpadech“). Žalovaný konstatoval, že nový zákon o odpadech nepředstavuje příznivější úpravu, kterou by bylo namísto aplikovat, neboť starý i nový zákon o odpadech stanoví za jednání vytýkané žalobkyni stejnou výši sankce. Žalobkyně má za to, že navzdory stejné výši sankce představuje nový zákon o odpadech úpravu pro ni příznivější.
13. Žalobkyně uvádí, že povinnost posoudit odpovědnost za přestupek dle pozdějšího zákona, je-li pro pachatele příznivější, je nutno chápat výrazně šířeji, než v projednávané věci učinili žalovaný i ČIŽP. Způsobem, jakým tuto otázku posuzovali (tedy pouhým srovnáním sazby pokuty), nedostáli povinností, které jim z uvedeného ustanovení ve spojení s čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod plynou. Jak plyne z důvodové zprávy k § 2 přestupkového

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

zákona, posouzení otázky, „který ze zákonů je příznivější, je třeba řešit s ohledem na celkový dopad uplatnění správněprávní odpovědnosti.“

14. Nový zákon o odpadech totiž oproti starému zákonu o odpadech předpokládá, že na skládce je část odpadů využívána na konstrukční prvky skládky (§ 37 odst. 3 zákona o odpadech). Starý zákon o odpadech (účinný do 31. prosince 2020), dle něhož správní orgány posuzovaly odpovědnost žalobkyně za přestupek, tento pojem vůbec neznal, a využívání odpadů pro účely konstrukčních prvků neupravoval. Vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška č. 273/2021 Sb.“), která provádí § 37 odst. 6 nového zákona o odpadech, ve svém § 10 odst. 4 pak přesně vymezuje, které odpady lze považovat za konstrukční prvky skládky. Pozdější právní úprava (nový zákon o odpadech ve spojení s vyhláškou č. 273/2021 Sb.) tedy výslovně připouští, aby byly některé (vyjmenované) odpady na skládce využity na konstrukční prvky (tedy nikoliv uloženy).
15. Žalobkyně uvádí, že pokud by ČIŽP a žalovaný postupovali správně a odpovědnost za přestupek posuzovali dle nového zákona o odpadech (resp. jeho prováděcí vyhlášky č. 273/2021 Sb.), museli by se zabývat tím, jaké odpady žalobkyně na konstrukční prvky fakticky používala, tedy zdali se jednalo o odpady ve smyslu § 10 odst. 4 dané vyhlášky. Přínejmenším u těchto odpadů by nemohl obstát přijatý závěr o jejich ukládání na skládku, neboť takové odpady jsou dle pozdější (dle žalobkyně příznivější) právní úpravy na skládce využívány.
16. Žalobkyně uvádí, že pouhá možnost subsumpce předmětných odpadů pod § 10 odst. 4 vyhlášky č. 273/2021 Sb., a tedy pod § 37 odst. 3 a 6 nového zákona o odpadech, pro ni představuje příznivější právní úpravu. Zjišťování, zdali tyto odpady dané úpravě odpovídaly, lze činit až následně poté, co si správní orgány vyhodnotí, jaký právní předpis je na daný případ aplikovatelný. Nový zákon o odpadech bylo namístež užít již jen proto, že legislativně zakotvuje pojem konstrukčních prvků, jichž se projednávaná věc týká, zatímco starý zákon o odpadech tento pojem vůbec nezná a nikterak s ním nepracuje.
17. Současně žalobkyně také poukazuje na chybnou neaplikaci § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech, podle něž za odpady určené k využití na skládce v souladu se starým zákonem o odpadech před účinností nového zákona o odpadech původce odpadu neplatí poplatek za ukládání odpadu. Případná aplikace tohoto ustanovení totiž mohla mít za následek vyloučení či omezení přestupkové odpovědnosti žalobkyně.

Nedostatečné zjištění skutkového stavu a chybný výklad relevantní judikatury

18. S předchozím žalobním bodem se přímo pojí další z námitek žalobkyně. Ta poukazuje na nedostatečné zjištění skutkových okolností případu, neboť správní orgány se nezabývaly tím, zda byly odpady evidované na předmětných skládkách fakticky odstraněny, nebo využity. Závěr o způsobu nakládání s odpadem určeným na konstrukční prvky skládek neplyne ze spisových podkladů. Z rozhodnutí žalovaného ani z rozhodnutí ČIŽP nelze seznat, na základě jakých důvodů dospěly správní orgány k závěru, že žalobkyně odpady určené na konstrukční prvky na skládce nevyužívá, nýbrž odstraňuje.
19. S tímto úzce souvisí též výtky žalobkyně, že správní orgány chybně vyložily relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně závěry v (dle slov žalobkyně) přelomovém rozsudku NSS ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, podle něž i v první fázi provozu skládky mohou být odpady využívány, nejen odstraňovány. Žalovaný i ČIŽP dle žalobkyně

opakovaně konstatovali, že v první fázi provozu skládky je možné odpady pouze odstraňovat a nikoliv využívat, a to bez ohledu na jejich praktické využití v tělese skládky. Žalovaný nesprávným výkladem výše uvedených závěrů rezignoval na řádné zjištění skutkového stavu.

20. Žalobkyně dále uvádí, že správní orgány nedostatečně odlišovaly tzv. konstrukční prvky od technického zabezpečení skládky (dále jen „TZS“). Podle ní je nutné, pro správné posouzení přestupkové odpovědnosti žalobkyně, mezi těmito dvěma množinami odpadů důsledně rozlišovat. Rozdíl spočívá ve způsobu, jakým je s nimi nakládáno. Zatímco odpady určené na TZS jsou obecně dle starého i nového zákona o odpadech na tělese skládky odstraňovány, přičemž za ně není hrazen poplatek, odpady určené na tzv. konstrukční prvky jsou na skládce využívány.

Nepodložená tvrzení správních orgánů a podjatost úředních osob

21. Žalobkyně dále napadá tvrzení správních orgánů, která označuje za nepodložená.
22. Takovým tvrzením je konstatování ČIŽP, že nesprávná evidence odpadů poskytla žalobkyni značnou úsporu finančních prostředků, důsledkem čehož získala žalobkyně konkurenční výhodu oproti ostatním subjektům (řádě) působícím v daném odvětví, což mělo za následek deformaci relevantního trhu. Žalovaný ani ČIŽP neprovedli žádné ekonomické zhodnocení potenciální existence konkurenční výhody, ani nenastínili z čeho takovou výhodu dovozují a jakých rozměrů dosahuje.
23. Dále se ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí vyjádřila, že činnost žalobkyně je vedena „deformovaným etickým kompasem“, z něhož dovodila kalkulaci ze strany žalobkyně při neplnění zákonných povinností. Žalobkyně uvádí, že toto hodnocení způsobu obchodní činnosti žalobkyně správním orgánům nepřísluší.
24. Tato tvrzení ČIŽP podle žalobkyně svědčí o podjatosti a zaujatosti úředních osob, které do procesu rozhodování promítají své osobní názory a domněnky bez ohledu na skutkový a právní stav. Nevyloučením těchto úředních osob došlo dle žalobkyně k porušení § 14 odst. 1 správního řádu. Závěry správních orgánů, potažmo celé napadené rozhodnutí, tak žalobkyně považuje za nezákonné.

Dobrovolná úhrada finanční rezervy jako polehčující okolnost

25. Závěrem žalobkyně napadá nedostatečné posouzení dobrovolné úhrady finanční rezervy, neboť žalobkyně převedla prostředky promptně, a to i přesto, že relevantní závěry Nejvyššího správního soudu považovala za nesprávné. Částky alokované na rekultivační rezervy dobrovolně uhradila, čímž zamezila jakémukoli vzniku společenské škodlivosti jejího jednání, která je vyžadována pro naplnění zákonných znaků přestupku.

Nepřezkoumatelnost

26. Žalobkyně opakovaně označuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné (například body 36 a 86 žaloby), neboť podle ní není zřejmé, na základě jakých relevantních skutečností žalovaný vyvodil své závěry.

Vyjádření žalovaného

27. Žalovaný ve vyjádření ze dne 5. 3. 2024 navrhl žalobu zamítnout. K námitce žalobkyně o aplikaci nesprávného právního předpisu uvedl, že právní předpisy ani Ústavní soud nepožadují, aby byla právní úprava aplikována vždy v případě, že by mohla být příznivější, ale v případě, že příznivější v konkrétním případě jednoznačně je. Pokud by měl přisvědčit tvrzení žalobkyně, stačilo by posoudit příznivost nové právní úpravy a aplikovat ji bez určení,

- zda je pro konkrétního obviněného skutečně příznivější. Novou právní úpravu nelze považovat za příznivější pouze na základě skutečnosti, že nový zákon o odpadech předpokládá, že na skládce je část odpadů využívána na konstrukční prvky skládky, zatímco starý zákon o odpadech využívání odpadů pro účely konstrukčních prvků vůbec neupravoval.
28. K námitce neaplikování § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech žalovaný uvedl, že správní orgány dostatečně vyhodnotily, že nová právní úprava jako celek pro žalobkyni příznivější není, a nebylo třeba se vyjadřovat k jednotlivým ustanovením nové právní úpravy. Při tom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2018, č. j. 1 As 347/2017-32.
29. K namítanému nedostatečnému zjištění skutkového stavu žalovaný uvedl, že z předložených hlášení o produkci a nakládání s odpady vyplývá, které konkrétní odpady byly jako konstrukční prvky uvedeny a klasifikovány jako N1. Pro detailnější zkoumání jednotlivých odpadů a jejich uložení na předmětných skládkách není v nyní projednávané věci důvod. Skutkový stav byl řádně zjištěn z předložených listinných důkazů, jejichž konkrétní podoba je stanovena právními předpisy. HPNO ohlášené pomocí ISPOP příslušnému úřadu by postrádalo smysl, jestliže by se z jeho obsahu nedalo vycházet a musely by být zkoumány jednotlivé odpady na místě. Žalovaný dále odkázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 3. 2023, č. j. IV. ÚS 3160/22, kterým Ústavní soud odmítl stížnost žalobkyně proti rozsudkům správních soudů a rozhodnutím správních orgánů v obdobném případě: *„K námitce vadně zjištěného skutkového stavu se již dostatečně vyjádřil městský soud i Nejvyšší správní soud, přičemž na jejich závěrech neshledává Ústavní soud jakékoli nedostatky. Pro úplnost nezbyvá než zopakovat, že je otázkou právní, nikoli skutkovou, zda stěžovatelka pro příslušné odpady použila kód N1 (využití odpadu) či kód D1 (odstranění odpadu).“*
30. Žalovaný dále podotkl, že ačkoliv žalobkyně označuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019-88, za přelomový, tak nereflexuje, co jím bylo řešeno a jaký právní názor v něm byl ve vztahu k tzv. konstrukčním prvkům skutečně vysloven.
31. K námitce, že žalovaný (potažmo ČIŽP) svými ničím nepodloženými a nepřezkoumatelnými výroky vybočili z mantinelů, v nichž by se správní orgány měly pohybovat, žalovaný uvedl, že tvrzení o získané konkurenční výhodě žalobkyně nepovažuje za chybné ani nemístné. Pojem konkurenční výhody použil vůči žalobkyni v obdobném případě i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020-115. Dodává, že rétoriky rozhodnutí nelze dovodit, že by se správní orgány k žalobkyni stavěly jako by byla vinna již od počátku.
32. Konečně, k nedostatečnému odlišení tzv. konstrukčních prvků a TZS žalovaný podotkl, že využívání tzv. konstrukčních prvků skládky si žalobkyně sama domyslela, stejně tak si sama stanovila, co by se mohlo za tzv. konstrukční prvky skládky vykazovat. Žalobkyně si sama definovala skupinu odpadů jako konstrukční prvky skládky a vykazovala je způsobem pro ni výhodnějším, aby ušetřila nemalé finanční prostředky. Nelze srovnávat tzv. konstrukční prvky definované žalobkyní a konstrukční prvky upravené vyhláškou č. 273/2021 Sb. Judikatura již několikrát v obdobných případech konstatovala, že užití konstrukčních prvků v původním smyslu příslušných integrovaných povolení včetně provozních řádů, tak jak je definovala žalobkyně, je bez dalšího dokazování právně pokládáno za odstranění odpadů. Napadené rozhodnutí rovněž odkazuje na ustanovení provozních řádů, kde je uvedeno, že *„materiály určené k výstavbě konstrukčních prvků skládky nejsou součástí technologického zabezpečení skládky“*. Správní orgány tedy jednoznačně rozlišovaly mezi tzv. konstrukčními

prvky a TZS a v souladu s tím uvedly, že nebylo možno pro tzv. konstrukční prvky použít kód N1 ani kód N12 nýbrž kód D1.

33. K důsledkům spojeným s dobrovolnou úhradou finanční rezervy žalovaný uvedl, že jako polehčující okolnost není možno považovat plnění právní povinnosti. V takovém případě vůbec nepřipadá v úvahu užívat výraz „dobrovolný“. K tomu podotkl, že převod peněžních prostředků na finanční rezervu skládek za odpady proběhl až po značné době, a počínání žalobkyně tak nelze hodnotit jako promptní nápravu následků protiprávní činnosti.

Replika žalobkyně

34. Žalobkyně v replice zopakovala, že žalovaný pochybil, když aplikoval starý zákon o odpadech, namísto nového zákona o odpadech spolu s vyhláškou č. 273/2021 Sb. Zopakovala, že správní orgány se nijak podrobně fakticky nezajímaly o to, jaké konkrétní odpady na předmětných skládkách využívala, aby tak mohly přijmout přezkoumatelný závěr o tom, zda některé odpady ukládané na předmětné skládky nenaplnily charakteristiky konstrukčních prvků dle § 10 odst. 4 vyhlášky č. 273/2021 Sb. Pouhou administrativní revizí obsahu vyhlášky č. 273/2021 Sb. a provozních řádů předmětných skládek nelze dle žalobkyně dostatečně zjistit skutečné využití konstrukčních prvků na předmětných skládkách. Tímto formálním způsobem by totiž nemusely charakteristiky konstrukčních prvků dle vyhlášky č. 273/2021 Sb. naplnit mnohdy ani materiály pro tyto účely přímo vytvořené a odpovídající požadavkům vyhlášky č. 273/2021 Sb. Naplnění příslušných podmínek pozdější příznivější právní úpravy proto nelze posoudit bez konkrétního posouzení vlastností odpadů na tělesech skládky. Žalovaný dle žalobkyně postupoval nezákonně tím, že jednání žalobkyně posuzoval dle nesprávného právního předpisu, a dále tím, že ve věci provedl nedostatečné zjišťování skutkového stavu.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

35. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době jeho vydání (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlédnout i z moci úřední.

Jednání před soudem

36. Na ústním jednání dne 8. 11. 2024 účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích a podrobně přednesli svou argumentaci vyjádřenou v písemných podáních.
37. Zástupkyně žalobkyně podrobně rekapitulovala písemná podání žalobkyně. Správní orgány se dle žalobkyně nedostatečně zabývaly otázkou, zda je pro ni nová právní úprava příznivější. Správní orgány také nedostatečně zjistily skutkový stav. Pokud žalovaný uvádí, že nelze zjistit, jaké odpady byly přesně v daných letech uloženy, neboť jsou již hluboko v tělese skládky, není tato nemožnost problémem žalobkyně. Rozhodnutí správních orgánů mají vůči žalobkyni defamační nádech. Žalobkyně sice vede mnoho správních a soudních řízení, to je však její zákonné právo. Žalobkyně uvedla, že v letech 2019 a 2020 ještě neexistoval ustálený právní názor, a opakovaně upozornila na rozsudek č. j. 7 As 54/2019-88. Žalobkyně má za to, že ve věci rozhodovaly podjaté osoby, neboť úředníci činili závěry, které jim nepřísluší.
38. Žalobkyně má za to, že nevybíráním a neodváděním povinných plateb nezískala žádnou konkurenční výhodu. O tom, kam bude původce odpadu odpad ukládat, podle žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

rozhoduje především vzdálenost od skládky. Na tuto otázku si nechala zpracovat odbornou analýzu, kterou však nepředkládá a nenavrhuje jako důkaz. Žalobkyně souhlasí, že pokud provozovatel nabízí skládkování levněji, vede to ke konkurenční výhodě. Žalovaný však neprokázal, že by žalobkyně skutečně nabízela skládkování levněji.

39. Žalovaný zdůraznil, že nový zákon o odpadech reaguje na praktiky žalobkyně a výslovně upravuje to, co platilo již dříve, tedy že v první fázi skládky je využití odpadů nemyslitelné. Pojem konstrukční prvky skládky dle nového zákona o odpadech má zcela jiný obsah, než tentýž pojem dříve používaný v provozních řádech žalobkyně. Žalovaný zdůraznil, že žádné z odpadů, které evidovala žalobkyně, nemohly být konstrukčními prvky dle nového zákona o odpadech z hlediska fází skládek, jejich technologií a provozních řádů.
40. Žalovaný uvedl, že žalobkyně si zajišťuje výhodu oproti jiným provozovatelům tím, že nevybírá zákonný poplatek za odpady ve výši 500 Kč za tunu (resp. 3 000 Kč u nebezpečného odpadu) a vybírá pouze svůj soukromý poplatek. Má tak možnost nabízet své služby levněji, neboť ostatní provozovatelé k takovým praktikám nepřistoupili. Žalobkyně uměle snižuje cenu uložení odpadů na skládce, čímž tento nejméně žádoucí způsob zbavení se odpadů podporuje oproti jiným vhodnějším způsobům.
41. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že byla v letech 2019 a 2020 v právní nejistotě, neboť již od roku 2016 z rozhodnutí žalovaného věděla, jakou povahu mají odpady, které označuje za konstrukční prvky. Již v lednu 2019 byl vydán též potvrzující rozsudek zdejšího soudu. Žalobkyně systematicky a dlouhodobě nerespektuje desítky správních i soudních rozhodnutí. Stále znovu opakuje tytéž argumenty, které již opakovaně vyvrátil Nejvyšší správní soud. Stále znovu se dopouští protiprávního jednání. V některých letech, které jsou předmětem tohoto řízení, vykazala až 89 % odpadu jako konstrukční prvky skládky. Nevybírala a neplatila za něj zákonný skládkovací poplatek, který je rozpočtově určen na ekologické účely. Správní orgány nepotřebovaly zkoumat deformování trhu na každém konkrétním území k učinění logického závěru, že nevybíráním a neplacením zákonného poplatku získala žalobkyně výhodu proti jiným provozovatelům.
42. Žalovaný uvedl, že žalobkyně též opakovaně dezinterpretuje rozsudek č. j. 7 As 54/2019-88.
43. Účastníci nevznесли žádné důkazní návrhy.

Posouzení žaloby soudem

44. Soud předesílá, že v obdobných věcech téže žalobkyně již správní soudy opakovaně rozhodovaly. Z poslední doby lze poukázat např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2024, č. j. 8 A 28/2023-50 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2024, č. j. 2 As 226/2023-64, potvrzující rozsudek zdejšího soudu ze dne 10. 5. 2023, č. j. 8 A 126/2021-72, a ze dne 23. 8. 2023, č. j. 7 As 38/2022-42, potvrzující rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 1. 2022, č. j. 10 A 152/2019-114. Soud neshledal důvod se od přijatých závěrů správních soudů v nyní projednávané věci odchýlit.

Nepřezkoumatelnost

45. Soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a dospěl k závěru, že této námitce nelze přisvědčit.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

46. Soud konstatuje, že žalobou napadené rozhodnutí je srozumitelné, jsou v něm obsaženy právní úvahy, na jejichž základě žalovaný posoudil otázky stěžejní pro toto řízení, a je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí. Uvedené je v souladu s konstantní judikaturou, podle které musí být z odůvodnění seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Soud má za to, že žalovaný těmto povinnostem dostál.

Nedostatečné zjištění skutkového stavu a chybný výklad relevantní judikatury

47. K námitce žalobkyně, že správní orgány nijak nezjišťovaly faktické nakládání s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky skládky, ale vycházely pouze z evidencí žalobkyně, soud uvádí, že Městský soud v Praze a Nejvyšší správní soud, že se již dříve zabýval podobnými případy žalobkyně – vedle již zmiňovaného rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88 jsou to např. rozsudky ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 164/2019-84, ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9 As 158/2019-82, ze dne 9. 11. 2021, č. j. 4 As 386/2018-105, ze dne 30. 6. 2022, č. j. 7 As 58/2020-15, ze dne 15. 9. 2022, č. j. 10 As 322/2021-58, ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 237/2021-52, nebo ze dne 23. 8. 2023, č. j. 7 As 38/2022-42.
48. K definici využití odpadu pak Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 10 As 322/2021-58 uvedl, že *„ukládání odpadu na skládku nelze považovat za jeho využití, pokud hlavním účelem uložení odpadu na skládku je jeho odstranění. Ani pokud má odpad vhodné vlastnosti pro to, aby jej bylo možné využít k úpravě terénu skládky (a získá tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou funkci), nezískává současně status využitého odpadu.“* Nejvyšší správní soud rovněž vyložil, že argumentace žalobkyně, týkající se zjišťování skutkového stavu věci stran faktického způsobu nakládání se sporným odpadem, která je shodná i v této věci vychází z nesprávného interpretování závěrů rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zaměřil na otázku, zda vůbec lze umístění odpadů na skládce takovým způsobem, že tyto jsou sice na skládce uloženy, avšak současně slouží k jejímu technickému zajištění (resp. jako konstrukční prvky), považovat za jejich „využití“ dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech a dospěl pak k závěru, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu zákona o odpadech je vyloučena vždy, jelikož úspora surovin je pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je nadále odstraňování odpadu. Ten je sice na skládku umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, v čemž spočívá ono zdánlivé „využití“.
49. Nejvyšší správní soud však v rozsudku č. j. 7 As 54/2019-88 závěrem zcela jednoznačně konstatoval, že *„aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho využití, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umístován. K takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoliv využití. Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo stěžovateli jeho použití na konstrukční prvky skládky. Jen proto, že tento materiál disponuje vhodnými vlastnostmi pro zajištění požadavků vyplývajících z § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a*

jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou roli, nezískává tím rovněž status využitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením.“

50. Taková činnost je dle městského soudu z ekonomického i ekologického hlediska velice rozumná a záslužná, nicméně z hlediska zákona stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho odstranění uložením, nikoliv využití. Nedochází k žádné kvalitativní změně ve způsobu určení daného materiálu (viz rozsudky č. j. 1 As 237/2021-52 a č. j. 7 As 38/2022-42).
51. Nejvyšší správní soud též explicitně uvedl, že odpad nezíská status „využitý“ jen tím, že po svém uložení na skládku slouží též užitečnému účelu. Bude se stále jednat o odstraňovaný odpad, jenž byl na skládku primárně umístěn za účelem jeho odstranění uložením. Nic na tom nemění skutečnost, že budování konstrukčních prvků skládky předchází ze strany žalobkyně odborná úvaha ohledně vhodnosti odpadního materiálu, který bude tímto způsobem na skládce sloužit, tedy naplnění povinnosti stanovené v § 3 odst. 5 vyhlášky o podmínkách ukládání odpadů na skládky (viz rozsudek č. j. 7 As 38/2022-42).
52. Proto i když správní orgány vycházely primárně z evidenčních přehledů, nebylo ve správním řízení sporu o tom, že žalobkyně sporné odpady ukládané na skládky využila na tvorbu konstrukčních prvků skládek. Účel přijetí odpadu na skládky tedy nebyl v řízení nijak sporný. Jaký kód měla žalobkyně v takovém případě v ročním hlášení použít, je pak otázkou právní, nikoli skutkovou (viz rozsudky č. j. 10 As 322/2021-58 a č. j. 7 As 38/2022-42).
53. Městský soud proto uzavírá, že ze shora uvedených důvodů neshledal, že by správní orgány učinily své skutkové závěry nedostatečně a bez opory ve spisovém materiálu a žalobní námitka je tak nedůvodná.

Aplikace nesprávného právního předpisu

54. Žalobkyně dále namítala, že správní orgány měly při posuzování její přestupkové odpovědnosti, použít pro ni příznivější právní úpravu, kterou představuje nový zákon o odpadech a vyhláška č. 271/2021 Sb. Také touto otázkou se již zdejší soud zabýval v rozhodnutí ze dne 28. 2. 2024, č. j. 8 A 28/2023-50 a v nyní projednávané věci neshledal důvod se od svých závěrů odchýlit.
55. Nový zákon o odpadech č. 541/2020 v § 37 odst. 3 stanoví, že, „*v první fázi provozu skládky se provádí odstranění odpadu jeho řízeným uložením na úrovni terénu nebo pod úrovní terénu. Veškeré movité věci uložené na skládku v rámci první fáze jejího provozu jsou odpadem, s výjimkou materiálu používaného jako konstrukční prvky skládky. Část ukládaných odpadů může sloužit jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky při splnění technických podmínek použití, které zajistí, aby nedošlo k ohrožení životního prostředí. Jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky smí být používány pouze odpady, které svými technickými parametry tomuto účelu odpovídají.*“
56. Podle § 10 odst. 4 vyhlášky č. 273/2021 Sb., platí, že *konstrukčními prvky v rámci první fáze provozu skládky jsou tyto prvky:*
 - a) *potrubí systému pro odvod skládkového plynu,*
 - b) *potrubí systému odvodnění skládky,*
 - c) *podkladní vrstvy a obsypy pro odplynovací potrubí,*
 - d) *drenážní pera průsakových vod.*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

57. Podle § 37 odst. 3 nového zákona o odpadech se tedy materiál použitý jako konstrukční prvek skládky v souladu s § 10 odst. 4 vyhlášky č. 273/2021 Sb. nepovažuje za odpad. Kromě potrubí a drenážních per, které lze jen stěží nahradit odpadem, mohou být konstrukčními prvky v rámci první fáze provozu skládky také podkladní vrstvy a obsypy pro odplyňovací potrubí, a žalobkyně mohla takto odpady použít.
58. Žalobkyně však v průběhu správního řízení ani v žalobě neuvádí, že odpady, které na skládce uložila, byly použity takovým způsobem. Pouze obecně opakuje, že část odpadů na skládkách využívala, a že s vybranými odpady nakládala způsobem, který nejlépe odpovídal jejich užitečným funkcím za účelem naplnění provozních potřeb a konstrukcí stavebně stabilizačních prvků jí provozovaných skládek.
59. Soud v tomto ohledu upozorňuje, že část ukládaných odpadů může sloužit jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky při splnění technických podmínek použití, které zajistí, aby nedošlo k ohrožení životního prostředí, a že jako technologický materiál na technické zabezpečení skládky smí být používány pouze odpady, které svými technickými parametry tomuto účelu odpovídají. Nejedná se však o využití odpadu ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. r), odpad stále zůstává odpadem, ovšem může posloužit ještě k jinému účelu: na technické zabezpečení skládky. Soud v tomto ohledu shledává, že došlo k upřesnění znění zákona o odpadech právě z důvodu, aby nedocházelo k jeho jiné interpretaci. Nové znění v podstatě říká to, co vyslovil Nejvyšší správní soud: odpad uložený na skládku, který svými vlastnostmi umožňuje jeho uložení způsobem, že dojde k technickému zabezpečení skládky, zůstává odpadem.
60. Žalobkyně však v žalobě pouze tvrdí, že existuje množina materiálů, které evidovala jako konstrukční prvky, které mohly naplňovat znaky některého z konstrukčních prvků vymezených v ustanovení § 10 odst. 4 vyhlášky, aniž by však zároveň zcela jasně a explicitně tvrdila, jaké odpady byly využity na odplyňovací či odvodňovací potrubí, na podkladní vrstvy a obsypy tohoto potrubí, či jako drenážní pera.
61. Žalobkyně namítá, že je povinností žalovaného ve vztahu k posouzení způsobu nakládání s odpady, z nichž byly budovány konstrukční prvky, řádně zjistit to, jakým způsobem bylo s odpady na skládce nakládáno, a že skutkový stav věci je z tohoto důvodu nedostatečně zjištěn. Soud však odkazuje na žalobkyní uváděnou judikaturu, ze které jasně plyne, že takovou povinnost by žalovaný měl pouze v případě, že by zde byla důvodná pochybnost o správnosti zjištěného skutkového stavu věci.
62. Žalobkyně však neuvedla takové skutečnosti, které by byly schopny vzbudit důvodné pochybnosti o správnosti zjištěného skutkového stavu. Pouze se obecně domáhá přezkoumání, jaké odpady takto byly využity. Takové pochybnosti by však bylo možno vzbudit pouze, pokud by žalobkyně např. tvrdila a prokazovala, že je ve skládce umístěno odplyňovací potrubí a že na jeho podkladní vrstvy a obsypy využila konkrétní odpady v konkrétním období a množství. Žalobkyně nic takového netvrdila, toliko obecně se domáhala nového znění zákona o odpadech. To však nestačí.
63. Ustanovení § 10 odst. 4 vyhlášky č. 273/2021 Sb. taxativně uvádí, že konstrukčními prvky jsou potrubí, drenážní pera a podkladní vrstvy a obsypy pro odplyňovací potrubí.
64. Žalobkyně nadto nijak konkrétně nezpochybňuje výklad žalovaného, který na str. 11 napadeného rozhodnutí podrobně vysvětluje, že provozní řády daných skládek neumožňovaly využití odpadu na konstrukční prvky ve smyslu nového zákona o odpadech.

65. Kdo jiný, než žalobkyně mohl v řízení tvrdit a prokazovat, že ve skládce je umístěno odplynovací potrubí a že na podkladní vrstvy a obsypy využil určité odpady. Žalobkyně ani v žalobě neuvádí takové skutečnosti, které by byly schopné vzbudit důvodné pochybnosti o správnosti zjištěného skutkového stavu.
66. Žalobkyně tvrdí, že napadá skutková zjištění, neuvádí však jaká skutková zjištění napadá a v čem jsou nesprávná. Jak již však bylo vysvětleno shora, žalobkyně nenapadá závěry o tom, kolik bylo takto odpadu uloženo, ani o jaký druh a množství odpadu se mělo jednat, pouze napadá právní hodnocení, a to že odpad nebyl uložen, ale využit.
67. Soud s ohledem na shora uvedené proto považuje nedůvodnou jak námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu, tak námitku nepoužití pro žalobkyni příznivější právní normy při ukládání trestu.
68. Podle § 155 odst. 4 nového zákona o odpadech původce odpadu neplatí poplatek za ukládání odpadu za odpady určené k využití na skládce v souladu se starým zákonem o odpadech před účinností nového zákona o odpadech. Ani toto ustanovení však správní orgány nemohly ve prospěch žalobkyně využít, neboť, jak již soud uvedl výše, žalobkyně odpady na skládkách odstraňovala, nikoliv využívala, a to navzdory svým snahám zajistit odpadu ještě další „uplatnění“ či funkci.
69. Námitka je nedůvodná.

Dobrovolná úhrada finanční rezervy jako polehčující okolnost

70. Žalobkyně dále namítá nedostatečné posouzení dobrovolné úhrady žalovaným, neboť žalobkyně převedla prostředky promptně, a to i přesto, že relevantní závěry Nejvyššího správního soudu považovala a stále považuje za nesprávné. Částky alokované na rekultivační rezervy dobrovolně uhradila, čímž zamezila jakémukoli vzniku společenské škodlivosti jejího jednání, a podotýká, že k naplnění zákonných znaků přestupku je vyžadován prvek společenské škodlivosti. Takové jednání by dle jejího názoru mělo být považováno za polehčující okolnost ve smyslu přestupkového zákona a mít vliv na výši uložené pokuty či na materiální stránku přestupku jako takového.
71. Správní orgány uvedly, že úhrada finanční rezervy ze strany žalobkyně byla vynucená okolnostmi a učiněna až v návaznosti na pro žalobkyni nepříznivou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Proběhla přitom se zpožděním více než dvou let (8. 4. 2022 a 17. 6. 2022).
72. Soud se ztotožnil s žalovaným, že úhradu finanční rezervy žalobkyní nelze považovat za bezprostřední a dobrovolnou nápravu škodlivých následků jejího jednání. Není proto vadou, pokud žalovaný úhradu nehodnotil jako polehčující okolnost, která by měla vést ke snížení uložené pokuty, ani jako nenaplnění materiální stránky přestupku.
73. Ani tato žalobní námitka není důvodná.

Nepodložená tvrzení správních orgánů a podjatost úředních osob

74. Žalobkyně dále brojila proti tomu, že správní orgány poukazovaly na výhody, jež jí její přestupkové jednání mělo poskytovat. Správní orgány v rozhodnutích používaly výrazy jako „neoprávněná konkurenční výhoda“, „deformace trhu“, či „deformovaný etický kompas“. Dle žalobkyně je zřejmé, že úřední osoby, které ve věci rozhodovaly, byly podjaté a zaujaté a jejich nevyložením došlo k porušení § 14 odst. 1 správního řádu.

75. K námitce žalobkyně, že žalovaný neprokázal, že by ukládání odpadů nabízela levněji než konkurence, soud uvádí, že tuto skutečnost nebyl žalovaný povinen zjišťovat a prokazovat. Úvaha žalovaného, že žalobkyně získala konkurenční výhodu nevybíráním zákonných poplatků, ob stojí bez ohledu na cenotvorbu žalobkyně. Žalobkyně měla přinejmenším možnost nabízet levnější skládkování oproti konkurenci. Pokud navzdory nevybírání zákonných poplatků nabízela skládkování za vysoké ceny, projevila se tato skutečnost v jejích příjmech.
76. K obdobné námitce téže žalobkyně se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 15. 9. 2022, č. j. 10 As 332/2021-58, a shledal, že „*Systematické a účelové evidování odpadů jako využívání na konstrukční prvky namísto ukládání je společensky nežádoucí jev. Na jedné straně přináší významnou úsporu finančních prostředků, resp. získání konkurenční výhody (levnějšího skládkování) oproti konkurenci, na druhé straně však přispívá k deformaci trhu v daném odvětví, neplnění regulační funkce poplatku a v konečném důsledku i ke krácení odvodů prostředků do Státního fondu životního prostředí ČR a do rozpočtů obcí, které jsou účelově vázány na využití v ochraně životního prostředí.*“
77. Není proto žádnou vadou napadeného rozhodnutí, pokud správní orgány hovoří o neoprávněné konkurenční výhodě žalobkyně. Soudy nadto opakovaně judikují, že žalobkyně při nesprávném evidování odpadů nebyla v dobré víře. Zdejší soud neshledal žádné skutečnosti nasvědčující podjatosti rozhodujících úředních osob. Pokud správní orgány (resp. jejich pracovníci) reagují na to, že žalobkyně opakovaně nereflektuje argumentaci správních orgánů ani soudů, není to důvodem jejich podjatosti.
78. Námitka žalobkyně není důvodná.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

79. Městský soud v Praze ze shora uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji zamítl.
80. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch. Žalovanému, který byl plně úspěšný, soud náhradu nákladů nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.

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 8. listopadu 2024

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. L.