

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Ekoselect a. s.** (dříve R Holding a. s.), se sídlem Na Moráni 1336, Chomutov, zastoupena Mgr. Jaromírem Kalužíkem, LL.M., advokátem se sídlem Na Příkopě 15, Praha 1 – Staré Město, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10 – Vršovice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 9. 2007, čj. 530/941/Ul/07/Zm, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 9. 2010, čj. 5 Ca 323/2007 – 88,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně jakožto dopravce dovezla ve dnech 5., 6., 18. a 19. října 2006 do České republiky 4 kamiony odpadu o úhrnné hmotnosti 85 tun ze Spolkové republiky Německo, a to bez jakéhokoliv povolení orgánů veřejné správy. Odpady uložila v provozovně společnosti TOP-RAPAX, a. s. (dále jen „TOP-RAPAX“) ve Studánce u Aše. Na základě podnětu Městského úřadu v Aši provedla Česká inspekce životního prostředí, Oblastní

inspektorát Plzeň („správní orgán I. stupně“), dne 1. 11. 2006 místní šetření v této provozovně. V návaznosti na učiněná zjištění shromáždil správní orgán I. stupně další podklady.

[2] Dne 31. 5. 2007 zahájil správní orgán I. stupně s žalobkyní správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt. Řízení ukončil rozhodnutím ze dne 16. 8. 2007, zn. 43/OOH/0713674.18/07/ZJM. Tímto rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1 040 000 Kč za to, že se jako dopravce podílela na nezákonné přeshraniční přepravě odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění, čímž porušila § 54 odst. 2 zákona o odpadech. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně napadla žalobkyně odvoláním, které však žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a potvrdil prvoinstanční rozhodnutí.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu. Městský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Podle rozsudku je zcela nerozhodné, zda byla žalobkyně v dobré víře, že převáží odpad zařazený do tzv. zeleného seznamu, i když o tom byla ujištěna ze strany smluvního partnera. Odpovědnost za správní delikt je odpovědností objektivní. Předmětný odpad nemohl být vzhledem ke své charakteristice zařazen do tzv. zeleného seznamu, což muselo být zřejmé žalobkyni, která má četné zkušenosti v oblasti nakládání s odpady. Soud dospěl po výslechu znalkyně Ing. S. k závěru, že jí vypracovaný znalecký posudek nebyl ze strany žalobkyně relevantně zpochybněn.

[4] Městský soud dále vyložil, že se žalovaný nedopustil skutkového omylu při určení osoby příjemce. Zdůraznil, že žalobkyni nebyla uložena pokuta za to, že nesplnila oznamovací povinnost nebo že neopatřila povolení k přepravě odpadu. Pokuta byla uložena za to, že se podílela na nelegální přeshraniční přepravě odpadů do ČR za účelem jejich odstranění. To je dle § 54 odst. 2 zákona o odpadech zakázáno. Z výroku i odůvodnění správního rozhodnutí je zcela zřejmé, že pokuta byla žalobkyni uložena právě pro porušení § 54 odst. 2 zákona o odpadech, nikoliv za porušení čl. 26 odst. 1 písm. e) nařízení Rady 259/93 či směrnice Rady 75/442/EHS. Pokutu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech lze uložit nejen za porušení povinnosti stanovené právními předpisy Evropské unie, ale rovněž povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadu. K dalšímu žalobnímu bodu soud uvedl, že je evidentní, že žalobkyně neměla k dispozici doklady potřebné k přepravě odpadu, který zcela zřejmě nespadal pod tzv. zelený seznam, tyto doklady dokonce nebyly ani vystaveny.

[5] K dalšímu žalobnímu bodu městský soud uvedl, že odpad může být předán pouze osobě, která prokáže, že je oprávněna k nakládání s daným druhem odpadu. Žalobkyně však předala odpad do provozovny společnosti TOP-RAPAX, které nebylo povoleno nakládat s odpady kategorie 19 12 11, do níž je třeba dovezený odpad zatřídit. Jelikož v provozovně této společnosti nebyl povolen provoz zařízení k třídění odpadů uvedené kategorie, je vyloučeno využití odpadu způsobem uváděným žalobkyní. S ohledem na tuto skutečnost a dále na charakter odpadů a provedení přepravy bez patřičných dokumentů dospěl městský soud k závěru, že odpad nebyl dovezen na území České republiky za účelem jeho využití, nýbrž z důvodu jeho odstranění.

II.

Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka v prvé řádě tvrdí, že městský soud pochybil při výkladu hypotézy § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech. Použití spojky „a“ znamená, že skutková podstata je naplněna jen tehdy, když dojde k porušení nejen zákona o odpadech, ale i evropského právního předpisu. Musí tak dojít ke kumulativnímu porušení českého i komunitárního předpisu. Městský soud ovšem zaujal opačný právní názor, aniž osvětlil důvody, které jej k tomu vedly. V této části je tedy napadený rozsudek nejen nesprávný, ale rovněž nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.
[7] Ve správních rozhodnutích není uveden žádný evropský předpis, který byl porušen stěžovatelkou. Z tohoto důvodu jsou tato rozhodnutí nezákonná (nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů) a měla by být zrušena. Ustanovení čl. 1 písm. b) směrnice 75/442/EHS a čl. 26 odst. 1 písm. e) nařízení Rady 259/1993, které správní orgán I. stupně zmiňuje ve svém rozhodnutí, neukládají žádné povinnosti, jedná se pouze o ustanovení definiční. Žalovaný se soustředil pouze na stručné konstatování porušení českého právního předpisu, přestože primárně měl zkoumat, zda byl porušen předpis evropský a zda je rozhodnutí správního orgánu I. stupně věcně a formálně správné. Proto je i jeho rozhodnutí zásadně vadné a nepřezkoumatelné.

[8] Stěžovatelka dále namítá, že se městský soud omezil pouze na výklad povinností osoby oprávněné ve smyslu § 4 písm. d) zákona o odpadech zařadit odpad dle Katalogu odpadů, opominul však § 24 téhož zákona, který podává výčet povinností přepravce. Dle stěžovatelky je tedy otázkou, zda lze na přepravce aplikovat obecné ustanovení o oprávněné osobě v situaci, kdy existuje speciální ustanovení. Městský soud totiž ignoroval, že přeshraniční přeprava je v rámci zákona o odpadech regulována zcela nezávisle a odděleně a odkazuje na předpisy Evropských společenství. V tomto směru je § 53 odst. 1 zákona o odpadech naprosto jednoznačný. Městský soud se však nezabýval žádným evropským předpisem, který reguluje přeshraniční přepravu.

[9] Stěžovatelka dále nepovažuje za prokázané, že jí přepravovaný odpad neměl být zařazen do tzv. zeleného seznamu a že byl určen k odstranění. Jednak trvá na tom, že v její roli jí postačovalo ujištění ze strany prodávajícího a kupujícího, o němž neměla důvod pochybovat. A trvá na tom, že znalecké závěry nejsou podepřeny žádným hodnověrným a profesionálním výzkumem, pokusem. Znalecký posudek trpí zásadními vadami, na jejichž základě nemůže sloužit jako důkaz. Rovněž nebylo prokázáno, že odpad byl při místním šetření správního orgánu I. stupně a znalce ve stejném stavu, v jakém jej do provozovny společnosti TOP-RAPAX složila stěžovatelka.

[10] Na závěr stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ve stručné replice ze dne 15. 12. 2010 podané k vyjádření žalovaného setrvala stěžovatelka na svém stanovisku.

III.
Shrnutí vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 15. 11. 2010 shrnul, že stěžovatelka se podílela na přepravě odpadů, které nešlo dále využívat. Pokud by nebyly prostřednictvím správních orgánu České republiky přepraveny zpět do SRN, musely by být odstraněny na skládce, popř. spáleny. Dle čl. 26 odst. 1 písm. e) nařízení Rady 259/1993 se považuje za nedovolenou každá přeprava, která vede k odstranění odpadů nebo jejich využití v rozporu s pravidly Společenství. Zařízení pro nakládání s odpady nebylo v daném případě povoleno žádnými správními úřady a odpady nalezené na místě nebylo možno jakkoliv využívat nebo upravovat. Nařízení Rady ukládá v čl. 26 odst. 5 členským státům, aby přijaly odpovídající opatření k zákazu a potrestání nedovolené přepravy. Stěžovatelka věděla, jaké odpady přepravuje na území České republiky, činila tak za účelem svého podnikání, což vyplývá z jejích vyjádření.

IV.
Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížnost není důvodná.
[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., **IV.A.**]. Následně se zabýval námitkami zpochybňujícími skutkové závěry žalovaného [důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., **IV.B.**] a posléze nastolenými právními otázkami [důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., **IV.C.**].

[14] Nejvyšší správní soud se nezabýval námitkou zpochybňující identitu stěžovatelkou dovezeného odpadu (a stav, v němž se nacházel) s odpadem, který byl nalezen správním orgánem I. stupně při místním šetření, z něhož vycházela při zpracovávání znaleckého posudku znalkyně. Tuto námitku vznesla stěžovatelka teprve v kasační stížnosti, ačkoliv tak mohla učinit již v řízení před městským soudem. Proto je námitka nepřípustná na základě § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV.A.
Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů

[15] Pod nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky jeho odůvodnění. Konstantní judikatura zdejšího soudu přitom za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí považuje takové rozhodnutí, v němž se soud s žalobním bodem vůbec nevypořádal; k tomu srov. především rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 - 44 (publ. též pod č. 689/2005 Sb. NSS).

[16] Nejvyšší správní soud připouští, že výklad § 66 odst. 4 písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, jak jej provedl městský soud, přemírou argumentů vskutku nehýří. To však ještě samo o sobě nezakládá jeho nepřezkoumatelnost. Za bernou minci nelze při posuzování přezkoumatelnosti rozsudku považovat délku textu odůvodnění vztahujícího se k příslušnému žalobnímu bodu. Městský soud se v odůvodnění omezil na parafrázi textu § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, z čehož učinil závěr, že uložení pokuty dle tohoto ustanovení není podmíněno tím, že musí dojít k porušení povinnosti stanovené předpisy EU. Dle něho není pro uložení pokuty zapotřebí, aby byly porušeny jak předpisy EU, tak současně i zákon o odpadech.

[17] Z tohoto minimalistického odůvodnění je čtenáři zřejmé, že městský soud dovozuje svůj právní názor jazykovým výkladem § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, v němž je uvedeno, že pokutu lze uložit za porušení povinnosti dle zákona o odpadech. Městský soud svůj názor dále argumentačně nepodepřel, neboť se domníval, že dostatečně a zcela jasně plyne ze samotného textu příslušné normy. Nejvyšší správní soud se v tuto chvíli nevyjadřuje ke správnosti uvedeného právního názoru (k tomu viz **IV.C.** níže). Argumentace stěžovatelky vznesená v kasační stížnosti (v části III. pod bodem A) dokládá, že jí samotné bylo zřejmé, na základě jakých úvah dospěl městský soud ke svému právnímu názoru. Stručnost příslušné části odůvodnění rozsudku městského soudu nebyla stěžovatelce na újmu, mohla seznat důvody, o něž se opírá právní názor městského soudu, a tyto důvody v kasační stížnosti zpochybňuje. Mimo jiné používá stejný argument jako městský soud, a sice jazykový výklad daného ustanovení. Dovozuje, že použití spojky „a" má za následek, že k naplnění skutkové podstaty uvedeného správního deliktu dojde kumulativně porušením povinnosti stanovené nařízením Evropského společenství a povinnosti stanovené zákonem o odpadech.

[18] Rozsudek městského soudu není, i přes úspornost odůvodnění vztahujícího se k příslušnému žalobnímu bodu, nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Námitka stěžovatelky je nedůvodná.

IV.B.
Podloženost skutkových zjištění

[19] Stěžovatelka v kasační stížnosti napadá postup znalkyně při zpracování posudku a její závěr, dle něhož nelze přepravený odpad zařadit pod žádný z tzv. barevných seznamů. Vedle toho zpochybňuje opodstatněnost a správnost závěru žalovaného, že odpad byl přepraven na území České republiky za účelem jeho odstranění.

[20] V této souvislosti je třeba dodat, že pro posouzení deliktní odpovědnosti stěžovatelky nemá skutkový závěr ohledně možnosti zařazení odpadů pod některou z položek tzv. barevných seznamů význam. Městský soud se nicméně touto otázkou zabýval, stejně jako správní orgány ve svých rozhodnutích a stěžovatelka vznesla kasační námitku proti těmto skutkovým zjištěním. Nejvyšší správní soud proto níže přistoupil k vypořádání i této námitky (**IV.B.1**). Stěžejní pro posouzení deliktní odpovědnosti stěžovatelky jsou skutkové závěry vztahující se k účelu přeshraniční přepravy odpadu (**IV.B.2**). Stěžovatelce totiž byla uložena pokuta za to, že přepravila na území České republiky odpad za účelem jeho odstranění, tj. v rozporu s § 54 odst. 2 zákona o odpadech.

IV.B.1
Vady znaleckého posudku

[21] Správní orgán I. stupně nechal před zahájením správního řízení o uložení pokuty vypracovat znalecký posudek v oboru nakládání s nebezpečnými a ostatními odpady. Znalecký posudek zpracovaný Ing. L. S. se v návaznosti na zadání omezil na tři okruhy otázek. Znalkyně v prvé řadě dospěla k závěru, že předměty, které se nacházely v provozovně společnosti TOP-RAPAX, jsou odpadem ve smyslu zákona o odpadech,

nikoliv materiálem. S tímto znaleckým nálezem stěžovatelka nikdy nepolemizovala. Znalkyně dále podřadila odpad pod položku 19 12 11 – jiné odpady (včetně směsí materiálů) z mechanické úpravy odpadu obsahujícího nebezpečné látky – Katalogu odpadů dle vyhlášky č. 381/2001 Sb. Odpad měl dle znalkyně nebezpečné vlastnosti, mohl ohrozit i poškodit zejména zdraví lidí, zvířat, ovzduší, vody, biosféry a životní prostředí obecně. V neposlední řadě znalkyně dospěla k závěru, že odpad nelze zařadit do žádného ze seznamů pro přeshraniční přepravu odpadů (zelený, žlutý a červený seznam dle nařízení Rady 259/93/EHS).

[22] V kasační stížnosti omezila stěžovatelka své námitky pouze na postup, kterým znalkyně dospěla k posledně uvedené části svého nálezu, tj. že odpad nelze zařadit do žádného z tzv. barevných seznamů. Obecný odkaz stěžovatelky na její předchozí podání nelze považovat za formulaci další námitky zpochybňující znalecký posudek. Pokud stěžovatelka odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje stěžovatelka za základ jí tvrzené nezákonnosti. (viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 – 58, publ. pod č. 835/2006 Sb. NSS). Odkaz stěžovatelky na předchozí podání nesplňuje požadavky na formulaci kasační námitky.

[23] Nejvyšší správní soud se zabýval vadami znaleckého posudku pouze v rozsahu námitek uplatněných v kasační stížnosti. Nejprve je třeba předeslat, že nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 02 S. 176 - 203 (dále jen „nařízení Rady č. 259/93“) rozděluje pro účely přeshraniční přepravy odpady do tří skupin (tzv. barevných seznamů). Nařízení Rady č. 259/93 rozlišuje, zda je odpad přepravován do jiného členského státu Evropské unie za účelem jeho odstranění, nebo využití.

[24] Pokud je odpad přepravován za účelem jeho odstranění v jiném členském státě EU, musí být přeprava oznámena příslušným orgánům přijímajícího i odesílajícího státu. Oznámení se provádí pomocí nákladního listu (čl. 3 nařízení Rady č. 259/93). Příslušný orgán přijímajícího státu (v tomto případě žalovaný) rozhodne ve stanovené lhůtě, zda přepravu povolí bez podmínek, s podmínkami, nebo ji nepovolí. Členské státy mohou v případě této přepravy přijmout opatření k jejímu úplnému nebo částečnému zákazu [čl. 4 odst. 3 písm. a) bod i.) nařízení Rady č. 259/93].

[25] V případě přepravy odpadu za účelem jeho využití v jiném členském státě EU nabývá na významu rozdělení odpadů do tzv. barevných seznamů. Týká-li se přeprava odpadů ze zeleného seznamu, není třeba tuto přepravu oznamovat. Postačí, je-li odpad doprovázen informacemi v rozsahu stanoveném čl. 11 nařízení Rady č. 259/93. Přepravu odpadů ze žlutého seznamu je nezbytné předem oznámit příslušným orgánům přijímajícího i odesílajícího státu, k čemuž se využívá nákladní list obsahující požadované údaje. Tyto orgány mohou s přepravou vyslovit souhlas (případně stanovit podmínky), nebo proti ní vznést námitky (čl. 6 a 7 nařízení Rady č. 259/93). Nevysloví-li se ve lhůtě 30

dnů, má se za to, že vydaly tzv. tichý souhlas. Přepravu musí doprovázet nákladní list, povolení příslušných orgánů k provedení přepravy je na něm vyznačeno razítkem. Stejné podmínky platí i pro přepravu odpadů z červeného seznamu a odpadů, které nejsou uvedeny na žádném z barevných seznamů, s tím, že souhlas příslušných orgánů musí být dán předem v písemné formě.

[26] Ze shora podaného stručného přehledu pravidel pro přeshraniční přepravu odpadů v rámci Evropské unie vyplývá, že požadavky na přepravu se liší v závislosti na účelu, pro který je odpad přepravován, a povaze odpadu (jeho zařazení do tzv. barevných seznamů). Stěžovatelka tvrdí, že přepravila do České republiky odpad z tzv. zeleného seznamu určený k využití. V takovém případě by se jednalo o dovolenou přepravu, kterou by vskutku nebylo třeba oznamovat správním orgánům v odesílajícím či přijímajícím státě. Do zeleného seznamu lze dle přílohy II zařadit odpad z tuhých plastů (skupina položek GH).

[27] Znalkyně nicméně po důkladném prohlédnutí vzorků odpadu, při němž se zaměřila na vizuální posouzení materiálového složení dovezeného odpadu, usoudila, že odpad nelze zařadit do žádného z tzv. barevných seznamů. Při svém hodnocení vyšla z metodického pokynu Ministerstva životního prostředí č. 10, který vyšel ve Věstníku MŽP č. 12/2001 (dostupný na www.mzp.cz). Dle tohoto pokynu nelze za odpady pevných plastů považovat tuhé plasty obsahující nebezpečné znečišťující látky (kontaminanty), směsi různých druhů plastů, které obsahují neplastové příměsi nebo nejsou beze zbytku recyklovatelné, neupravené nebo znečištěné plasty z domácností (např. obsah žlutého kontejneru). Na zelený seznam lze zařadit jen odpady plastů bez obsahu znečišťujících látek, které jsou beze zbytku recyklovatelné.

[28] K tomu, aby znalkyně mohla učinit odborný závěr o možnosti zařadit dovezený odpad do tzv. zeleného seznamu, nebylo třeba provést odběry vzorků odpadu a laboratorní zkoušky. Znalkyně svá vizuální zjištění v posudku dostatečně popsala. Balíky odpadů se skládaly ze směsi různorodých plastů, včetně molitanu, polystyrénu, byly znečištěny zbytky jídla a dalšími biologickými nečistotami jako použitou plenou pro dospělé či použitou lékařskou rukavicí. V plastové směsi se vyskytovaly i kovy v množství cca 10% hmotnostních (plechovky, spreje, blistry od léků), papír v množství cca 6% hmotnostních a tetrapaky, obaly od polévek, sklo, textil a obuv v množství 5% hmotnostních. Odpad obsahoval i neidentifikovatelné nádobky s kapalnými látkami, které vytékaly na plasty a v jednom místě působily dráždivý zápach. Odpad intenzivně zapáchal a v jeho okolí se vyskytoval v enormním množství hmyz, což je známkou intenzivního vyhnívání odpadu. Z toho znalkyně s určitostí dovodila, že se v odpadu hojně vyskytují plísně a hniloby. Nebývale velký výskyt hmyzu dokladuje, že odpad byl značně znečištěn biologickým odpadem.

[29] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že znalkyně mohla i bez odběru vzorků odpadu za účelem provedení laboratorních analýz posoudit pouze na základě vizuálního a čichového vjemu složení odpadu a jeho zjevnou kontaminaci. Znalkyně tak měla k dispozici všechny potřebné poznatky pro svůj závěr, že odpad nelze zařadit do tzv. zeleného seznamu a ani do seznamu žlutého či červeného. Nejvyšší správní soud neshledal žádné pochybení či nedostatky při utváření této části nálezu znalkyně a ztotožňuje se s ním

i po věcné stránce. Směs odpadů, která vykazuje znaky uvedené v bodě [28] shora, nelze podřadit pod odpad z tuhých plastů.

[30] V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 6. 2007 ve věci trestního stíhání proti společnosti *Omni Metal Service* (C-259/05, Sb. rozh. s. I-4945). Soudní dvůr v tomto případě vyslovil právní názor, že odpad, který je složen ze dvou složek, které jsou obě zařazeny do tzv. zeleného seznamu, nemusí být automaticky zařazen rovněž do tohoto seznamu (bod 33). Rozsah tzv. zeleného seznamu nelze rozšiřovat. Nelze říci, že riziko související se separátním nakládáním s jednotlivými složkami směsného odpadu je shodné jako při nakládání se směsným odpadem tvořeným těmito složkami.

[31] Nejvyšší správní soud dále usoudil, že se nejedná ani o odpad z domácností, který se nachází na tzv. žlutém seznamu. Dle odborných závěrů znalkyně se jedná o vytříděný odpad z domácností, z něhož byly vybrány složky schopné dalšího využití. Námitka stěžovatelky napadající správnost této části znaleckého nálezu je nedůvodná.

IV.B.2
Posouzení účelu přepravy odpadů

[32] Dalším z podstatných elementů pro určení režimu přepravy odpadů je její účel. Znalkyně sice ve svém posudku spekulovala i o možném účelu přepravy posuzovaných odpadů, čímž překročila rozsah zadání znaleckého posudku, nicméně správní orgány založily své závěry na vlastních úvahách. Vyšly především z vyjádření samotné stěžovatelky, která uvedla, že dovezla odpad do České republiky z důvodu testování svého nového podnikatelského záměru. Záměr spočíval v tom, že odpady měly být dováženy do provozovny společnosti TOP-RAPAX, kde měly být tříděny. Poté by část odpadu byla stěžovatelkou využita. Zejména žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že pro realizaci tohoto projektu neměla stěžovatelka ani společnost TOP-RAPAX vytvořeny odpovídající technické zázemí. V objektu společnosti TOP-RAPAX nemohlo být prováděno prvotní přetřídění odpadů, neboť tato společnost neměla žádné oprávnění k provádění této činnosti v objektu staré textilky, nebyla pro to ani technicky vybavena. Dovezené odpady lze dle žalovaného odstranit jen skládkováním nebo spalováním, přičemž odpady nebyly dovezeny do zařízení, které by užívalo upravené odpady jako palivo k výrobě energie. Další činnosti, ve kterých by mohly být dovezené odpady využity, podléhají schvalovacímu procesu u žalovaného, neboť se nejednalo o odpady, jež by bylo možné zařadit na tzv. zelený seznam jako volně obchodovatelné zboží. Odpady byly znečištěny jinými látkami v takové míře, která zabraňuje jejich využití způsobem šetrným k životnímu prostředí. Na území České republiky se dle žalovaného nevyskytují zařízení vhodná k využívání tohoto odpadu.

[33] Nařízení Rady samo pojmy „odstraňování odpadu“ a „využití odpadu“ nedefinuje, nýbrž v čl. 2 písm. i) a k) odkazuje na definice těchto pojmů obsažené ve směrnici Rady 75/442/EHS ze dne 15. 7. 1975 o odpadech (zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 15 Svazek 01 S. 23). Tato směrnice vymezuje uvedené pojmy pomocí výčtu operací s odpadem, který je uveden v příloze II A (odstraňování odpadu) a příloze II B (využití odpadu). Stejným způsobem tyto pojmy definuje i zákon o odpadech (příloha 3 a 4).

Soudní dvůr vyložil, že konkrétní způsob nakládání s odpadem nelze hodnotit současně jako využívání odpadu i odstraňování odpadu (usnesení ze dne 27. 2. 2003 ve věci *Oliehandel Koeweit BV a další*, C-307/00 až C-311/00, Recueil s. I-1821). Dle Soudního dvora je nakládání s odpadem jeho využitím, jestliže hlavním účelem dané operace je, aby odpad plnil užitečnou funkci tím, že nahradí jiné materiály, které by jinak bylo třeba použít [rozsudek ze dne 27. 2. 2002 ve věci *Abfall Service AG (ASA)*, C-6/00, Recueil s. I-1961]. V případě, že zpracování dovezeného odpadu předpokládá několik fází, je pro kvalifikaci dovozu odpadu, jako dovozu za účelem využití odpadu, nebo za účelem odstranění odpadu, rozhodující povaha první operace s odpadem po jeho dovezení na území přijímajícího státu (rozsudek ze dne 3. 4. 2003 ve věci *SITA EcoService Nederland BV*, C-116/01, Recueil s. I-2969).

[34] Smyslem nařízení Rady č. 259/93 je podpořit využívání odpadů v celé Evropské unii, a to za použití nejvýkonnějších technických postupů. Za tímto účelem se mohou odpady určené k využití volně pohybovat mezi členskými státy, princip blízkosti a soběstačnosti se na tento typ odpadů neaplikuje (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 6. 1998 ve věci *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV e.a.*, C-203/96, Recueil s. I-4075). Jeho dalším cílem je přispět k ochraně životního prostředí a nikoliv zatěžovat životní prostředí členských států mimo stát původu odpadu, k čemuž slouží aplikace principu blízkosti a soběstačnosti v případě odpadů určených k odstranění (viz odůvodnění nařízení Rady č. 259/93).

[35] Aby mohl být odpad v nyní posuzovaném případě alespoň zčásti využit, musel by být nejprve vytříděn, jak připouští sama stěžovatelka. Ostatně to vyplývá rovněž ze složení přepravených odpadů, jak jej popisuje znalkyně ve svém posudku (viz bod [28] shora). Třídění odpadu, které by bylo první z operací s odpadem, k níž by došlo na území České republiky, nelze podřadit ani pod využívání odpadu, ani pod odstraňování odpadu. Nejedná se ani o předúpravu odpadu k aplikaci některého ze způsobů využití (kód R12 přílohy II B směrnice 75/442/EHS). Po vytřídění by vznikla část odpadu, která by byla využitelná, a část, kterou by bylo třeba odstranit. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že při těchto úvahách je třeba vnímat přepravovaný odpad jako celek, nikoliv jako souhrn oddělitelných využitelných a nevyužitelných složek. Odpad, který dovezla stěžovatelka do České republiky, by byl bez předchozího vytřídění nezpůsobilý k využití a bylo by možno jej pouze odstranit.

[36] Zdejší soud rovněž vzal v úvahu, že odpad měl být údajně tříděn v provozovně, která k tomu byla nezpůsobilá jak z hlediska technického, tak po stránce právní (viz bod [32] shora). Společnosti TOP-RAPAX byl udělen pouze souhlas k provozu mobilního zařízení k úpravě a využívání odpadů (mobilní zařízení k drcení odpadů na bázi pryže) a souhlas k provozu zařízení ke sběru a výkupu odpadů – pneumatik a dalšího opadu na bázi pryže. Rozhodnutí o udělení souhlasu jsou součástí správního spisu.

[37] Průvodní listy vystavené německým dodavatelem odpadů k jednotlivým přepravám, které jsou rovněž součástí správního spisu, uvádí jako způsob využití způsoby R12/13 (přílohy II B směrnice 75/442/EHS). Ani jeden z těchto kódů neoznačuje, jakým konkrétním způsobem bude odpad využit. Kód R12 označuje předúpravu odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených pod označením R1 až R11. Kód R13 je používán

pro skladování materiálů před aplikací některého z postupů uvedených pod označením R1 až R12. Ani sám dodavatel odpadů tedy nebyl schopen uvést konkrétní způsob skutečného využití odpadů. Kódy R12 a R13 se vztahují pouze k přípravným či přechodným fázím. Tyto skutečnosti ještě více podporují správnost závěrů žalovaného a městského soudu.

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že účelem přepravy odpadů nemohlo být jejich využití ve smyslu nařízení Rady č. 259/93, ale je třeba ji posoudit jako přepravu odpadů za účelem jejich odstranění. Soud se tedy shoduje se závěrem učiněným správními orgány i městským soudem. Správní orgány zjistily skutkový stav v dostatečném rozsahu a jejich závěry mají oporu ve spisu. Námitka stěžovatelky je tedy nedůvodná.

IV.C.
Výklad skutkové podstaty správního deliktu a její naplnění

IV.C.1
Výklad § 66 odst. 4 písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech

[39] Text ustanovení § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu i v době uložení pokuty, byl následující (zvýraznění doplněno): *Pokutu do výše 50 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která poruší povinnosti stanovené právními předpisy Evropských společenství upravujícími dozor nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a jejich kontrolu* a tímto zákonem pro přeshraniční přepravu odpadu, *neplní podmínky stanovené ministerstvem v rozhodnutí ve věci přeshraniční přepravy odpadů nebo nesplní povinnost uloženou rozhodnutím podle § 58.*

[40] Městský soud vyložil toto ustanovení tak, že k založení deliktní odpovědnosti postačí porušení povinnosti uložené zákonem o odpadech. Stěžovatelka se naopak domnívá, že spojka „a“ implikuje, že musí být porušena kumulativně povinnost uložená nařízením Rady č. 259/93 a povinnost uložená zákonem o odpadech. Stěžovatelka i městský soud argumentují pouze jazykovým výkladem tohoto ustanovení.

[41] K významu jazykového výkladu při interpretaci norem Ústavní soud uvedl: „*Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)]. V jiném nálezu uvedl, že soud „*není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci.*“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.)].

[42] Výklad § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, který v kasační stížnosti prezentuje pomocí přísně jazykového argumentu stěžovatelka, je třeba jednoznačně odmítnout. Je totiž v rozporu s logikou působení práva EU v právu členského státu.

[43] Nařízení Rady je přímo vykonatelným právním aktem, který ke své aplikaci nevyžaduje provedení prostřednictvím vnitrostátního právního předpisu (čl. 249 Smlouvy ES, resp. dnes čl. 288 Smlouvy o fungování EU; srov. rozsudek ESD ze dne 10. 10. 1973 ve věci *Fratelli Variola*, 34/73, Recueil s. 981, bod 8; dále rozsudek ze dne 7. 2. 1973 ve věci *Komise v. Itálie*, 39/72, Recueil s. 101, body 17 a 18). Některé otázky spjaté s aplikací nařízení, které jím nejsou upraveny, je však třeba upravit ve vnitrostátním právu [srov. rozsudek ESD ze dne 11. 1. 2001 ve věci *Monte Arcosu*, C-403/98, Recueil s. I-103, body 26-29]. Typicky se jedná o otázky institucionálního zabezpečení na národní úrovni, deliktní odpovědnosti (viz čl. 26 odst. 5 nařízení Rady č. 259/93 a rozsudek ESD ze dne 2. 2. 1977 ve věci *Amsterdam Bulb*, 50/76, Recueil s. 137, body 31-33) atd. Platí tedy, že obsah nařízení Evropských společenství a národní legislativy, upravující určité aspekty dané matérie, se nepřekrývají, nýbrž doplňují (v české literatuře srov. obecně Král, R. Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006).

[44] Povinnosti stanovené nařízením nemohou být uloženy rovněž národní legislativou (srov. věc *Variola* cit. v bodě [43] shora, body 10 a 11). Je proto zásadně vyloučeno, aby určité jednání porušilo povinnost stanovenou nařízením a současně i obsahově shodnou povinnost uloženou českým zákonem. Nesmyslný by byl rovněž takový výklad, který by založení deliktní odpovědnosti vázal na porušení povinnosti stanovené právními předpisy EU a současně na porušení obsahově odlišné povinnosti uložené českým zákonem. Deliktní odpovědnost by při tomto výkladu vznikla teprve porušením dvou různých povinností. To je absurdní a značně by snížilo možnost vymáhat povinnosti uložené nařízením Evropských společenství. Členské státy jsou přitom povinny účinně prosazovat právo EU [srov. k tomu též nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.) ve věci *Evropského zatýkacího rozkazu*, bod 81].

[45] Nařízení Rady č. 259/93 upravuje jednak hmotněprávní předpoklady přeshraniční přepravy odpadů, jednak související procedurální pravidla. Současně umožňuje členským státům, aby přijaly v určitých otázkách odchylná pravidla. Takovým případem je čl. 4 odst. 3 písm. a) bod i) nařízení Rady č. 259/93, dle něhož mohou členské státy přijmout opatření k úplnému nebo částečnému zákazu přepravy odpadů určených k odstranění. Česká republika této možnosti využila a v § 54 odst. 2 zákona o odpadech zakázala přeshraniční přepravu odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění. Tento zákaz uložený zákonem o odpadech není promítnutím povinnosti upravené nařízením Rady do vnitrostátního práva, nýbrž normou vnitrostátního původu, která doplňuje v přípustném rozsahu nařízení Rady. Vedle sebe existují pravidla uložená nařízením a zákonem, která se obsahově doplňují.

[46] Nejvyšší správní soud je toho názoru, že je třeba se přiklonit k výkladu založenému na systémovém argumentu, který reflektuje vztah mezi právem EU a právem vnitrostátním. Správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech se lze dopustit jak porušením povinnosti stanovené právními předpisy EU upravujícími dozor

nad přepravou odpadů, tak pouze porušením povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadu.

[47] Takový výklad je i v souladu s teleologickým argumentem, dle něhož účelem skutkové podstaty tzv. jiného správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech je komplexně pokrýt protiprávní jednání, k němuž může dojít při přeshraniční přepravě odpadů. Vedle porušení norem práva EU přichází v úvahu i porušení norem práva vnitrostátního, stejně jako porušení správních aktů vydaných na jejich základě (rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ve věci přeshraniční přepravy nebo nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím dle § 58 zákona o odpadech).

[48] Ze skutečnosti, že § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech byl následně novelizován, nelze zpětně usuzovat na výklad této normy ve znění před novelou. Novelizace skutkové podstaty správního deliktu není v tomto případě nástrojem výkladu předchozí právní normy, nýbrž výrazem sankční politiky státu.
[49] Z toho vyplývá, že správní orgány byly oprávněny uložit pokutu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech i jen za porušení povinnosti stanovené zákonem o odpadech. Tato námitka je nedůvodná.

[50] V návaznosti na shora vyřčené je třeba posoudit jako nedůvodnou rovněž námitku stěžovatelky, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, neboť v jejich výroku není uvedeno žádné ustanovení nařízení Rady, které bylo porušeno. Nejvyšší správní soud dovodil, že k založení odpovědnosti za tzv. jiný správní delikt postačuje porušení povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadů. Ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uvedeno, že pokuta se stěžovatelce ukládá dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech za porušení § 54 odst. 2 téhož zákona. Výrok správního rozhodnutí je z tohoto pohledu úplný, obsahuje právní ustanovení, podle něhož bylo rozhodováno, a vyhovuje tak požadavku § 68 odst. 2 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2007, čj. 7 As 7/2007 – 63). Rozhodnutí správních orgánů nejsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů.

[51] Skutkový i právní popis jednání stěžovatelky, který je uveden ve výroku správního orgánu I. stupně, je dostatečně určitý. Je z něho zcela zřejmé, že stěžovatelka se dopustila správního deliktu tím, že se podílela na přeshraniční přepravě odpadů v rozporu s § 54 odst. 2 zákona o odpadech, neboť dovezla na území České republiky odpady za účelem jejich odstranění. Argumentace obsažená v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně i rozhodnutí žalovaného je dostatečně srozumitelná a navazuje na výrok rozhodnutí. Stěžovatelce tedy bylo od počátku známo, co jí je kladeno za vinu, a nebyla tak zkrácena na svém právu argumentovat proti těmto rozhodnutím.

IV.C.2
Naplnění skutkové podstaty jednáním stěžovatelky

[52] Nařízení Rady č. 259/93 neupravuje otázky týkající se deliktní odpovědnosti, nevymezuje tedy okruh odpovědných osob ani nevyjmenovává povinnosti, jejichž

porušení zakládá deliktní odpovědnost. Nařízení pouze ukládá v čl. 26 odst. 5 členským státům, aby přijaly právní opatření k zákazu a potrestání nedovolené přepravy odpadů.

[53] Přeprava odpadů, blíže vymezená ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně (zkráceně podána v bodě [1] shora), byla nepochybně přepravou nedovolenou ve smyslu čl. 26 odst. 1 písm. a), b), c) a e) nařízení Rady č. 259/93. Byla totiž provedena bez oznámení příslušným orgánům odesílajícího i přijímajícího státu, a tudíž i bez příslušných povolení. Mezinárodní nákladní listy ani průvodní listy neobsahují všechny informace požadované pro přepravu odpadů (viz čl. 3 odst. 5 nařízení Rady), neboť v nich není specifikováno složení odpadu, plán přepravní trasy, druh a platnost oprávnění, na jehož základě je středisko na odstraňování odpadů provozováno. Pokud by se jednalo o přepravu za účelem využití odpadu, což stěžovatelka vytrvale tvrdí, bylo by navíc třeba uvést plánované metody odstranění zbytkových odpadů po provedené recyklaci, množství recyklovaného materiálu v poměru ke zbytkovým odpadům, odhad hodnoty recyklovaných materiálů (čl. 6 odst. 5 nařízení Rady). Odpad měl být odstraněn v rozporu s pravidly Evropských společenství (v zařízení bez patřičného povolení).

[54] Přeprava byla nedovolená i z pohledu § 54 odst. 2 zákona o odpadech, přijatého v mezích čl. 4 odst. 3 písm. a) bod i) nařízení Rady č. 259/93. Toto ustanovení zakazuje přeshraniční přepravu odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění. Tento zákaz působí vůči všem subjektům a implikuje povinnost všech subjektů tento zákaz dodržovat. Modalitu zákazu obsaženou v právní normě lze převést na modalitu příkazu (viz Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 154). Takže norma, která stanoví zákaz přepravovat na území ČR odpady za účelem odstranění, se obsahově shoduje s normou ukládající všem subjektům příkaz nepřepravovat na území ČR odpady za účelem odstranění. Ustanovení § 54 odst. 2 zákona o odpadech stanoví povinnost.

[55] Povinnost uložená § 54 odst. 2 zákona o odpadech míří samozřejmě především na odesílatele a příjemce odpadu, ale i na další subjekty. Zákon nikterak neomezuje okruh adresátů této povinnosti. Nepochybně proto tíží i dopravce, jejichž pomocí se přeshraniční přeprava odpadů uskutečňuje. Nutno poznamenat, že odpovědnost za tzv. jiné správní delikty dle zákona o odpadech je nejen objektivní, ale dokonce absolutní. Zákon totiž neupravuje žádný liberační důvod. Proto jakékoliv odkazy na dobrou víru stěžovatelky nemají při posuzování otázky, zda byl spáchán správní delikt, sebemenší relevanci (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 3. 1999, sp. zn. 7 A 52/96, publ. in Soudní judikatura ve věcech správních, roč. 2000, č. 1). Tyto okolnosti by eventuálně mohly mít význam při úvahách o výši sankce, neboť § 67 odst. 2 zákona o odpadech stanoví jen demonstrativní výčet kritérií, k nimž se přihlíží při stanovení výše sankce.

[56] Nejen z tohoto důvodu je třeba odmítnout argumentaci stěžovatelky, která se snaží ze své odpovědnosti liberovat. Stěžovatelka byla nejen dopravcem (z tohoto titulu byla sankcionována), ale rovněž osobou, pro níž byl odpad do České republiky přepravován. Přímým příjemcem byla sice společnost TOP-RAPAX, ta však měla sehrát jen dílčí roli v podnikatelském záměru, který řídila stěžovatelka. Ostatně dle vyjádření stěžovatelky měl být odpad po vytřídění předán jí.

[57] Jednou z povinností dopravce jakožto profesionála je zjistit, jaký odpad převáží, za jakým účelem, zda doklady doprovázející odpad jsou kompletní a zda byly učiněny všechny administrativní úkony vyžadované pro přeshraniční přepravu odpadů. Dopravce by měl být při uzavírání přepravní smlouvy obezřetný, řádně zkontrolovat povahu přepravovaného odpadu, event. by měl ve vlastním zájmu smluvně ošetřit riziko nepříznivých následků pro případ, že by byl odesílatelem či příjemcem odpadu uveden v omyl (obecně srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2009, čj. 1 Afs 94/2009 – 56). Stěžovatelka musela jakožto odborník v oblasti nakládání s odpady rozpoznat, že přepravovaný odpad nemůže být bez dalšího zpracování využit. Musela si tedy být vědoma toho, že nákladní listy, které dle čl. 5 odst. 3 nařízení Rady č. 259/93 doprovázely jednotlivé přepravy, neobsahují všechny požadované informace (čl. 3 odst. 5 nařízení Rady č. 259/93, viz bod [53] shora, které se podrobněji rozvedeny ve vyhlášce č. 381/2001 Sb.) a povolení příslušných orgánů odesílajícího a přijímajícího státu. Navíc, jak správně poukázaly správní orgány i městský soud, stěžovatelka měla četné zkušenosti s přeshraniční přepravou odpadů a byla jí známa striktní česká úprava a rozhodovací praxe žalovaného týkající se přepravy odpadů za účelem jejich odstranění.

[58] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na shora uvedené uzavírá, že stěžovatelka svým jednáním porušila povinnost stanovenou § 54 odst. 2 zákona o odpadech, neboť se jako dopravce podílela na přeshraniční přepravě odpadů do České republiky za účelem jejich odstranění. Stěžovatelka tak naplnila skutkovou podstatu správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech.

[59] Stěžovatelka zpochybňuje i správnost výkladu dílčí právní otázky, a sice zda přepravce odpadu má povinnost zařadit odpad do Katalogu odpadů (§ 5 odst. 1 zákona o odpadech). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelce byla správními orgány uložena pokuta za porušení povinnosti uložené § 54 odst. 2 zákona o odpadech. Zdejší soud potvrdil správnost právního názoru týkajícího se této otázky (viz body [54] až [58] shora), který je nezávislý na výkladu § 5 odst. 1 ve vazbě na § 24 zákona o odpadech. Rozsudek městského soudu není postaven na výkladu těchto dvou ustanovení, byť se jimi městský soud rovněž zabýval, aby celou věc zasadil do patřičného kontextu. Případná nesprávnost výkladu § 5 odst. 1 ve vazbě na § 24 zákona o odpadech by nemohla zpochybnit celkovou zákonnost rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud se nicméně, pouze pro pořádek, níže zabýval i touto námitkou stěžovatelky.

[60] Před samotným posouzením této právní otázky je třeba zdůraznit, že přeprava odpadů se dle § 4 písm. d) zákona o odpadech řadí mezi formy nakládání s odpadem. Dopravce je osobou oprávněnou k nakládání s odpady ve smyslu § 4 písm. r) zákona o odpadech. I na něho se tedy vztahuje povinnost zařadit odpad podle Katalogu odpadů pro účely nakládání s ním (§ 5 odst. 1 zákona o odpadech), neboť tato povinnost je adresována jednak původci odpadu, jednak všem osobám oprávněným k nakládáním s ním. Toto ustanovení je koncipováno jako *lex generalis*. Na tom nic nemění, že některá ustanovení obsahující výčet povinností uložených oprávněným osobám a vztahujících se jen pro jednotlivé fáze nakládání s odpady, výslovně odkazují na povinnost zařadit odpady podle druhů a kategorií v souladu s § 5 a 6 zákona o odpadech [např. § 16 odst. 1 písm. a), § 18 odst. 1 písm. a)].

[61] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že osoba oprávněná k nakládání s odpadem zařazuje odpad pro účely konkrétního způsobu, jímž s odpadem nakládá. Pro přepravu odpadů, které jsou nebezpečnými látkami, totiž platí zvláštní pravidla upravená zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, a Evropskou dohodou o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR), která byla vyhlášena pod č. 64/1987 Sb. Ustanovení § 24 zákona o odpadech obsahující výčet povinností speciálně uložených přepravcům sice neobsahuje odkaz na povinnost zařadit odpad podle Katalogu odpadů. Tuto povinnost však ukládá již přímo § 5 odst. 1 zákona o odpadech, který se vztahuje i na dopravce jakožto osoby oprávněné k nakládání s odpady, a úzce s ní souvisí i povinnost zabezpečit přepravu odpadů v souladu s požadavky stanovenými ve zvláštních právních předpisech, která je výslovně upravena v § 24 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech.

[62] Argumentaci stěžovatelky, dle níž § 53 odst. 1 zákona o odpadech vylučuje aplikaci ostatních částí zákona o odpadech, nelze přijmout. Toto ustanovení pouze předesílá, že část devátá zákona o odpadech obsahuje pravidla nezbytná k provedení právních přepisů EU, které výlučně upravují přeshraniční přepravu odpadů. Jinými slovy řečeno, hmotněprávní předpoklady a související procesní otázky přeshraniční přepravy odpadů jsou stanoveny nařízením Rady č. 259/93 (tj. jaký druh odpadu lze převážet, jaká procedurální pravidla musí být dodržena, za jakých podmínek lze vznést proti přepravě námitky apod.). Zbylé aspekty upravuje národní legislativa harmonizovaná směrnicemi Evropských společenství. Nařízení Rady nereguluje komplexně povinnosti dopravců při samotné přepravě. V okamžiku, kdy dopravce při dovozu odpadu překročí hranice České republiky, je povinen nakládat s odpady (přepravovat je) v souladu se zákonem o odpadech, tj. vztahuje se na něj povinnost dle § 5 odst. 1 zákona o odpadech. Stěžovatelkou zastávaný výklad je neudržitelný z toho důvodu, že na dopravce v rámci přeshraniční přepravy odpadů klade nižší požadavky než na přepravce uskutečňující přepravu vnitrostátní. Takovýto přístup nemá žádný racionální základ a nevyplývá ani z § 53 odst. 1 zákona o odpadech či nařízení Rady. I tato námitka je tedy nedůvodná.

V.
Závěr a náklady řízení

[63] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Soud přitom neshledal žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[64] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v tomto řízení úspěšný, žádné náklady převyšující běžnou administrativní činnost nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 9. února 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu