



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Reality Hrádek, a.s.**, se sídlem Rokycanská 204, Nová Huť, Hrádek, zast. Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem, se sídlem Truhlářská 13-15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2013, čj. 829/520/12 97508/ENV/12, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2016, čj. 6 A 69/2013-218,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím české inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „inspekce“) ze dne 9. 10. 2012, čj. ČIŽP/43/OOH/SR01/1015693.017/12/ZLM, byla žalobkyni podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“) uložena pokuta ve výši 10 000 000 Kč za porušení povinnosti stanovené § 12 odst. 2 zákona o odpadech, kterého se žalobkyně dopustila tím, „že nakládal[a] (využíval[a]) s odpady v místě, které nebylo příslušným správním orgánem určeno jako zařízení ke odstraňování nebo využívání odpadů. Konkrétně při přípravě stavby fotovoltaické elektrárny povolené stavebním rozhodnutím MěÚ Rokycany č.j. 7099/OST/10 Vág ze dne 23. 8. 2010. Účastník řízení při přípravě terénu pro realizaci akce v rámci stavebního povolení využíval následující odpady v uvedeném množství: odpad kat. č. 10 02 02 Nepracovaná struska – 19 940,99 t (18 012,94 t bylo využíváno od října až prosince 2009, 1 928,05 t bylo využíváno od počátku roku 2010) odpad kat. č. 16 11 04 Jiné vyzdívky a žáruvzdorné materiály – 26 106,98 t (využíváno od října až prosince

2009) odpad kat. č. 17 01 02 Cihly – 727,3 t (využíváno od října až prosince 2009). Celkem se tedy jednalo o 46 775,27 t odpadů. S odpady bylo nakládáno od ve výroku 1 výše uvedených časových obdobích nejméně do doby zahájení správního řízení dne 29. 4. 2011, a to na p. č. 172/2, 172/4, 172/6, 172/7 v k. ú. Nová Hut'.“ Žalobkyni byla rovněž uložena povinnost nahradit náklady řízení. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí bylo výše specifikovaným rozhodnutím žalovaného zamítnuto a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

[2] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl.

[3] Žalobní námitky spočívaly převážně v tvrzení nesprávného právního posouzení jednání žalobkyně, neboť ta podle svého názoru nemohla porušit § 12 odst. 2 zákona o odpadech [a naplnit skutkovou podstatu deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) tohoto zákona], protože odpady byly využity v místě, které bylo určeno k nakládání s odpady (pozemky, na nichž byly odpady využity pro úpravu terénu, jsou součástí zařízení pro odstraňování odpadů, představují však zařízení, které z funkčního hlediska existuje nezávisle na provozu skládky), mohla tak porušit pouze § 20 písm. c) zákona o odpadech [a naplnit skutkovou podstatu deliktu podle § 66 odst. 3 písm. d) tohoto zákona]. Žalobkyně uvedla, že svým jednáním nezpůsobila ohrožení životního prostředí, a pokud se tak stalo, byla závažnost tohoto ohrožení velmi malá. Dále zpochybnila aplikaci 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 (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.“), neboť povrchem v § 2 písm. j) této vyhlášky je zřejmě myšlen povrch mimo skládky. Také namítla, že zkoušky akutní toxicity je podle vyhlášky č. 294/2005 Sb. nutné provádět ve vodném výluhu. Žalobkyně se neztotožnila se závěry znaleckého posudku Ing. Čížka, CSc., neboť posudek vycházel z výsledků zkoumání výluhu v kyselém prostředí a je příliš obecný a spekulativní. Uloženou pokutu označila žalobkyně za nepřiměřenou, a to i s ohledem na její ekonomickou situaci.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že jednání žalobkyně (použití odpadů na plochách, na nichž byla mj. vybudována skládka povolená integrovaným povolením) bylo jednáním zakázaným. Jako takové nemůže být považováno za „provoz zařízení“ ve smyslu § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, a proto ani nemohlo dojít k nedostatku v provozu zařízení. Jednání žalobkyně tak nemá žádnou spojitost s povahou či provozem skládky a byla jím naplněna skutková podstata podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Skutek byl správními orgány kvalifikován správně.

[5] K polemice žalobkyně se závěry znaleckého posudku Ing. Zdeňka Čížka, CSc., městský soud uvedl, že ekologickou zátěž z minulosti v dané lokalitě správní orgány hodnotily a zohlednily ji při ukládání pokuty; smíchání či promíchání odpadu s materiálem přítomných na pozemcích, musí jít k tíži žalobkyně, neboť ona takový následek způsobila; výluh v kyselém prostředí byl použit pro zhodnocení míry ohrožení životního prostředí, nikoliv pro zjištění obsahu škodlivin ve vzorcích. K námitce žalobkyně, podle které použitý recyklát nemůže mít závažný vliv na životní prostředí, odkázal městský soud na výše uvedené a na rozsudek městského soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 3 A 49/2013-228 (tímto rozsudkem byla zamítnuta žaloba žalobkyně proti rozhodnutí o uložení pokuty žalobkyni za jiné skutky, kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2015, čj. 4 As 138/2015-63 zamítnuta). Pokutu shledal městský soud přiměřenou a nemající likvidační charakter.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost co do obsahu opřenou o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka v úvodu kasační stížnosti uvedla, že je provozovatelem skládky nacházející se v katastrálním území Nová Hut'. Do 10. 7. 2009 byla provozovatelem recyklační linky na zpracování odpadů, která byla umístěna v prostorách skládky. Krajským úřadem Plzeňského kraje vydal dne 23. 8. 2007 pro skládku a pro recyklační linku integrované povolení, čj. ŽP/11235/07, kterým byl mimo jiné podle § 14 zákona o odpadech udělen souhlas k provozování skládky a recyklační linky a souhlas s aktualizovanými provozními řády skládky a recyklační linky.

[8] Poté stěžovatelka zopakovala žalobní námitku nesprávné právní kvalifikace jejího jednání. Pozemky, na nichž byly využity odpady pro úpravu terénu, jsou podle integrovaného povolení a provozního řádu skládky součástí skládky, a proto musí být považovány za součást zařízení určeného k odstraňování odpadů, pro které byl vydán souhlas podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech; funkční určení těchto pozemků z hlediska provozu skládky je irelevantní. Nad rámec žalobní námitky stěžovatelka uvedla, že právní názor městského soudu, podle kterého je jednání stěžovatelky zákonem zakázáno, a tudíž není součástí integrovaného povolení, považuje za nelogický. Znamená totiž, že prakticky není možné spáchat správní delikt spočívající v provozování zařízení k nakládání s odpady v rozporu s jeho schváleným provozním řádem. Každé porušení provozního řádu zařízení je totiž zákonem zakázáno. Nazíráno optikou městského soudu by jakékoli porušení nebylo možno označit za jednání v rozporu s provozním řádem (zákon takové jednání zakazuje, a to tak není součástí provozního řádu zařízení). Protože odpady byly využity v místě určeném k nakládání s odpady, nemohla se stěžovatelka dopustit deliktu podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech; její jednání mohlo být posouzeno pouze jako správní delikt podle § 20 písm. c) zákona o odpadech. Pokuta byla uložena v rozporu se zákonem, neboť stěžovatelka delikt podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech nespáchala.

[9] Dospěl-li by Nejvyšší správní soud navzdory výše uvedenému k závěru, že její jednání bylo porušením povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech, zopakovala stěžovatelka své přesvědčení, že uložená pokuta je nepřiměřená, neboť posuzovaným jednáním neohrozila životní prostředí, a pokud se tak stalo, je závažnost ohrožení velmi malá. Podle stěžovatelky nebyly řádně posouzeny skutečnosti pro určení výše pokuty podstatné, a to z následujících důvodů.

- Odpad byl použit v lokalitě, která představuje tzv. starou ekologickou zátěž, neboť zde byl odpad (zejména struska) ukládán téměř 100 let, mocnost vrstvy odpadu v roce 2009 činila několik desítek metrů. Stěžovatelkou uložený odpad svým složením odpovídá charakteru místa a nelze tak hovořit o vytvoření nové ekologické zátěže. Odpad byl využit k terénní úpravě na povrchu a nepřilíš hluboko pod ním. Pod tímto odpadem se nachází dříve uložený odpad a nově uložený tak nepřichází do styku s neznečištěnou půdou. Stěžovatelka úpravou povrchu haldy (části skládky) omezila prašnost a vytvořila podmínky pro zatravnění; zhutněním zeminy omezila přístup dešťových srážek do haldy. Využití odpadů tak naopak vedlo ke snížení rizika ohrožení životního prostředí. Stěžovatelka proto odmítla tvrzení Ing. Čížka, CSc. o znehodnocení volných ploch i o ohrožení rekreačního území a uvedla,

že v dané lokalitě ani v její blízkosti se nenacházejí žádná chráněná území přírody ani ochranná pásma vodních zdrojů.

- V dané lokalitě se před využitím předmětného odpadu stěžovatelkou nacházelo asi 850 000 až 1 000 000 tun odpadu; množství 46 775,27 tun, které bylo předmětem správního řízení, představuje 4,68 až 5,5 % celkového objemu odpadu nacházejícího se v dané lokalitě. Odpad kat. č. 10 02 02 nezpracovaná struska, u něhož byly překročeny hodnoty podle vyhlášky č. 294/2005 Sb., představoval pouze 1,99 až 2,35 % celkového objemu odpadu. Takové hodnoty nemohly představovat zásadní znásobení stávající ekologické zátěže v lokalitě.
- Aplikace vyhlášky č. 294/2005 Sb. byla podle stěžovatelky diskutabilní. Povrchem podle § 2 písm. j) této vyhlášky se totiž zřejmě myslí povrch terénu mimo skládky, předmětné odpady ale byly využity na pozemcích, které jsou součástí skládky. Stěžovatelka zopakovala, že v dané lokalitě již odpady umístěny byly, stavba fotovoltaické elektrárny se nachází nad nimi, a proto je otázkou, zda lze vůbec odpady využité pro úpravu terénu posuzovat podle vyhlášky č. 294/2005 Sb. Stěžovatelka uvedla, že je možné, že znalec Ing. Čížek, CSc. posuzoval i odpady, nacházející se v lokalitě z dřívější doby, a podle jejího názoru nelze s jistotou říci, zda by 46 775,27 tun odpadů stačilo pro pokrytí celého povrchu všech pozemků, na nichž stavba stojí; také nelze zjistit, zda se tyto odpady nacházejí na povrchu či pod povrchem. Stěžovatelka zpochybnila závěr městského soudu, podle kterého smíchání odpadu s materiálem dříve přítomným na pozemcích, musí jít k tíži stěžovatelky. Důkazní břemeno totiž tíží správní orgány, nikoliv stěžovatelku. Dále stěžovatelka namítla, že vyhláška č. 294/2005 Sb. nepředepisuje provádění testů na vylouhovatelnost v kyselém prostředí, ale pouze provádění vodních výluhů. Většina závěru Ing. Čížka, CSc. je však založena na výsledcích výluhů odpadů v kyselém prostředí. Správní orgány byly podle stěžovatelky povinny uvést negativní vlastnosti celého množství odpadů. Učinily tak však pouze u odpadu kat. č. 10 02 02, přitom odpady kat. č. 16 11 04 a 17 01 02 požadavky vyhlášky č. 294/2005 Sb. splňovaly. Nebylo proto prokázáno, že všechny tři druhy odpadu a celé využití množství těchto odpadů nevyhovovaly podmínkám vyhlášky č. 294/2005 Sb.
- Všechny tři druhy odpadu patřily do kategorie „Ostatní“ a jednalo se o inertní odpad, který nemá nebezpečné vlastnosti. Kvalita podzemních ani povrchových vod nebyla ovlivněna; ve správním řízení nebyla prokázána přítomnost zdroje vody kyselého charakteru. Koncentrace limitů chromů v žádném roce nepřesáhla ani limity pro pitnou vodu, tudíž přes vyšší koncentraci chromu v sušině odpadu kat. č. 10 02 02 nedocházelo k jeho vylouhování do podzemních vod. Kvalita vody ve vrtu, nacházejícím se nad skládkou, tj. v místě skládkou neovlivněném, je horší než ve vrtech, kterou mohou být skládkou ovlivněny. Závěr žalovaného, podle kterého odpady představují ohrožení složek životního prostředí, zvláště povrchových a podzemních vod, označila stěžovatelka za čirou spekulaci nemající oporu ve správním spisu.
- Posudek Ing. Čížka, CSc. nebylo možno využít, neboť jeho závěry byly obecné, neprůkazné, nepřesvědčivé, nepodložené, spekulativní a tendenční. Ing. Čížek, CSc. nesledoval zdroje znečištění v okolí skládky a zjištěnou kontaminaci přisuzoval odpadům uloženým pod fotovoltaickou elektrárnou; vycházel z výsledků zkoumání výluhu v kyselém prostředí; neuvedl konkrétní ohrožení životního prostředí a v jakém rozsahu mělo dojít činnostmi stěžovatelky ke zvýšení již stávající ekologické

pokračování

zátěže. Podle Ing. Čížka, CSc. podmínkám vyhlášky č. 294/2005 Sb. nevyhovovalo celé množství odpadů, přitom ale nebyla provedena samostatná analýza. Nad rámec v žalobě namítaného uvedla stěžovatelka, že posudek Ing. Čížka, CSc. byl zpracován v srpnu 2011 a jeho hodnocení ohrožení životního prostředí vycházelo z doporučených kritérií podle metodického pokynu Ministerstva životního prostředí z roku 1996. Tento metodický pokyn byl však zrušen metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí Indikátory znečištění zveřejněným ve Věstníku MŽP č. 2/2012. Podle stěžovatelky je potřeba vycházet z nového metodického pokynu. Při postupu podle něj by bylo znečištění indikováno pouze u arzenu, vyhláška č. 294/2005 Sb. však v tomto směru stanoví vyšší limity než nový metodický pokyn, a ty překročeny nebyly. Kvalita podzemní vody by také splňovala limity nového metodického pokynu. Bez nového posouzení (na základě nového metodického pokynu) nelze podle stěžovatelky dovodit, že by jejím jednáním bylo ohroženo životní prostředí v takovém rozsahu, v jakém je jí vytýkáno.

[10] Stěžovatelka rovněž namítla rozpor s principem přiměřenosti zásahu do jejích práv, neboť jí uložená pokuta nereflektuje její majetkové poměry. Závěry posudku Ing. Ježka, z něhož správní orgány vycházely při posuzování stěžovatelčiny ekonomické situace a z něhož je patrné, že její ekonomická situace není dobrá, označila za subjektivní a tendenční. Stěžovatelka nedisponuje dostatkem prostředků, aby pokutu mohla uhradit. Uložila-li inspekce pokutu v takové výši, rezignovala na možnost vymožení pokuty, a na výchovný účinek pokuty. K finančnímu prospěchu v důsledku toho, že odpady nebyly odstraněny, ale využity, čímž došlo k úspoře finančních prostředků, které by bylo potřeba na odstranění odpadů vynaložit, stěžovatelka uvedla, že zákonodárce preferuje využití odpadu před jeho odstraněním. K tvrzení inspekce, podle které má stěžovatelka dlouhodobé problémy s dodržováním legislativy, stěžovatelka uvedla, z rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, jaké delikty byly tímto míněny. Pouze v jednom případě byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč, ve zbývajících sedmi případech činila průměrná výše pokuty 100 000 Kč, nejednalo se tak o závažná porušení povinností. Stěžovatelka nesouhlasila s odkazem na jiné srovnatelné případy v rozhodnutí inspekce, neboť žádné takové příklady nebyly v rozhodnutí uvedeny a i v případech nakládání s nebezpečným odpadem v místech, pro která nebyl vydán souhlas podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, bývají ukládány nižší pokuty.

[11] V závěru stěžovatelka konstatovala, že by pokuta měla být zásadním způsobem snížena a že je potřeba provést nové znalecké posouzení.

[12] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu, rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí inspekce zrušil a věc vrátil inspekci k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právním názorem městského soudu. Uvedl, že stěžovatelka v kasační stížnosti opakuje obsah žaloby resp. odvolání, proto nepovažoval za účelné opakovat svá předchozí vyjádření a pouze na ně odkázal. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační

stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.].

[15] Stěžovatelka v kasační stížnosti doslovně zopakovala námitky, které vznesla již v žalobě, přičemž se závěry městského soudu polemizuje ve velmi omezeném rozsahu, trvající na své žalobní argumentaci, s jejímž vypořádáním v napadeném rozsudku nesouhlasí.

[16] K stěžovatelčině námitce o nesprávné právní kvalifikaci jejího jednání, podle které se nemohla dopustit porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech, protože odpady využila v místě určeném k nakládání s odpady, Nejvyšší správní soud uvádí následující.

[17] Podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech lze s odpady podle tohoto zákona, pokud dále není stanoveno jinak, nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena. Při tomto nakládání s odpady nesmí být ohroženo lidské zdraví ani ohrožováno nebo poškozováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy.

[18] Podle § 20 písm. c) zákona o odpadech je provozovatel zařízení k odstraňování odpadů povinen provozovat zařízení k odstraňování odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem. Podle § 19 odst. 3 zákona o odpadech stanoví ministerstvo prováděcím právním předpisem technické požadavky a podmínky pro využívání odpadů na povrchu terénu (například k terénním úpravám, rekultivacím). Prováděcím předpisem k citovanému usnesení je vyhláška č. 294/2005 Sb. Podle § 2 písm. j) vyhlášky č. 294/2005 Sb. se pro účely této vyhlášky rozumí využíváním odpadů na povrchu terénu, uvedeným v příloze č. 3 zákona o odpadech pod kódem R10 vyjma aplikace na zemědělskou půdu - rekultivace povrchu terénu, vyrovnávání terénních nerovností a jiné úpravy terénu, vytváření uzavíracích vrstev skládky, rekultivace uzavřených skládek, zavážení vytěžených povrchových dolů, lomů, pískoven. Příloha č. 3 zákona o odpadech vymezuje způsoby využívání odpadů. Způsob využívání odpadů, uvedený pod kódem R10 této přílohy, spočívá v aplikaci do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii. Využíváním odpadů na povrchu terénu je tak potřeba rozumět aplikaci odpadů do jiné než zemědělské půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii. Podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb. nelze na povrchu terénu využívat odpady nebezpečné, směsné komunální odpady a odpady uvedené v příloze č. 5, nejde-li o odpady stanovené v bodech B2 a B4, v souladu s provozním řádem zařízení. Odpady využívané na povrchu terénu, s výjimkou odpadů využívaných k rekultivaci skládek podle § 13 odst. 1, nesmí obsahovat vyšší koncentrace škodlivin, než je uvedeno v tabulce č. 10.1 přílohy č. 10 k této vyhlášce a jejich vodný výluh musí splňovat požadavky stanovené v tabulce č. 10.2 přílohy č. 10 k této vyhlášce. Na povrchu terénu lze ze stavebních odpadů využívat pouze vytěžené zeminy a hlušiny a upravené odpady v podobě recyklátu ze stavebního a demoličního odpadu nebo stavební a demoliční odpady, ze kterých byly odstraněny nebezpečné složky a lze z nich odebrat vzorek určený ke zkouškám.

[19] Stěžovatelčino jednání, nezpochybněné ani před správními orgány, ani v řízení soudním, spočívalo ve využití odpadů pro úpravu terénu při přípravě stavby fotovoltaické elektrárny. Stěžovatelka při této činnosti ve smyslu § 2 písm. j) vyhlášky č. 294/2005 Sb. využila odpady na povrchu terénu. Podmínky takového využití upravuje výše citovaný § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., který vylučuje využití odpadů, jež obsahují vyšší než vyhláškou povolené množství škodlivin. Odpady byly v souzeném případě využity na pozemcích, které byly součástí skládky. V zákoně o odpadech však není nerozlišeno, kde se povrch terénu, na němž jsou odpady využity, nachází; není upravena ani jakákoliv výjimka pro případy využití odpadů v areálu skládky. Bez ohledu na umístění povrchu terénu tak platí obecné pravidlo, podle kterého nelze

pokračování

na povrchu terénu využít odpady, nesplňující požadavky vyhlášky č. 294/2005 Sb. Jednání spočívající ve využití takových odpadů na povrchu terénu (bez ohledu na to, kde se terén nachází) je jednáním nezákonným, protože je v rozporu s účelem zákona o odpadech – s odpady nakládat tak, aby byla dodržena ochrana životního prostředí, lidského zdraví a trvale udržitelného rozvoje.

[20] Skutečnost, že k popsanému jednání došlo v areálu skládky, tj. v zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, není pro vznik deliktů odpovědnosti stěžovatelky relevantní. Porušením zákonným ustanovením je v projednávané věci § 12 odst. 2 zákona o odpadech; právě ten reglementuje povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních k tomu podle zákona určených. Uvedený zákonný příkaz však neznámá, že jakmile je s odpadem nakládáno v takovém zařízení, je odpovědnost za nezákonné nakládání s odpadem vyloučena jen proto, že k tomuto nakládání došlo v prostoru skládky. Takový výklad by znamenal, že uvnitř skládky nemůže již k nejpřísněji postižitelným deliktům vůbec dojít, jinak řečeno, že za branou skládky jsou tam spáchané skutky oproti skutkům spáchaným před ní buď nepostižitelné nebo sankcionovatelné podstatně mírnější pokutou [jen do 10 000 000 Kč podle stěžovatelkou uplatňovaného § 66 odst. 3 písm. d) oproti až 50 000 000 Kč podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech použitého ve správním řízení]. Tato interpretace není podle Nejvyššího správního soudu správná, narušovala by smysl regulace nakládání s odpady, jejímž smyslem je ochrana životního prostředí, lidského zdraví a trvale udržitelného rozvoje (srov. § 1 zákona o odpadech).

[21] Správní orgány jednání stěžovatelky kvalifikovaly správně. Na tomto nic nemění ani skutečnost, že sankce za stěžovatelčino jednání byla uložena podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, čili za to, že stěžovatelka nakládala „s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno“, takže na první pohled jako by použitá kvalifikace byla chybná. Tuto úvahu vyvolává neortodoxní a matoucí zákonná úprava. Zákon o odpadech používá totiž při definování jím používaných zákonných pojmů pojem „zařízení“ promiskue ve smyslu „technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby“ [§ 4 odst. 1 písm. f)] či ve smyslu legální skládky [§ 4 odst. 1 písm. i)] nebo skládky nelegální [§ 66 odst. 3 písm. d)]. Pro stanovení odpovědnosti stěžovatelky nebylo významné, že se inkriminovaného jednání dopustila uvnitř legální skládky (neboť – jak shora vysvětleno – i na takovém místě může „černá“ skládka vzniknout), ale právě to, že „zařízením“ ve smyslu § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech je obecně třeba rozumět i jakékoliv místo dle legální definice § 4 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech. Ačkoliv taková úprava není z hlediska legislativní techniky ani obvyklá a ani příliš žádoucí, potvrzuje jí vyjádřený text záměr zákonodárce považovat za „zařízení“ ve smyslu zákona o odpadech i „černou (živelnou) skládku“.

[22] Podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech uloží inspekce pokutu právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých je nakládání s odpady zakázáno nebo není povoleno. Stěžovatelka s odpady nakládala sice na pozemcích, na nichž byla vybudována skládka povolená integrovaným povolením, nakládala však s odpady s vyšší než s povolenou koncentrací škodlivin, které obecně nelze na povrchu terénu využít. Takové využití odpadů překračujících limity škodlivin nemůže být povoleno ani žádným souhlasem k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů; jedná se totiž o činnost zákonem výslovně zakázanou. Jednání stěžovatelky proto nelze kvalifikovat jako provoz zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se souhlasem k jeho provozování nebo v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení [tj. porušení povinnosti podle § 20 písm. c) zákona o odpadech], za který lze uložit sankci podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech. Nešlo totiž o nedostatek při provozu skládky, ale o činnost, kterou povolit nelze. Nehledě k tomu stěžovatelka odpady nevyužila při provozu skládky, nýbrž k úpravě povrchu terénu při stavbě fotovoltaické elektrárny.

S odpady nebylo nakládáno při provozu zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů, ačkoliv jedním z předpokladů aplikace § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech v souzeném případě by bylo právě využití odpadů při provozu skládky. Městský soud proto dospěl ke správnému závěru, že jednání stěžovatelky nemá žádnou spojitost s provozem skládky, ale jedná se o právem nedovolené jednání s provozem skládky nesouvisející, za jehož spáchání lze uložit sankci podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech.

[23] K tvrzení stěžovatelky, že prakticky není možné spáchat správní delikt, spočívající v provozování zařízení k nakládání s odpady v rozporu s jeho schváleným provozním řádem, neboť každé porušení provozního řádu zařízení je zákonem zakázáno, Nejvyšší správní soud uvádí, že je nezbytné rozlišovat, k porušení jaké povinnosti došlo. Rozdílná sankce bude uložena za jednání, které je zákonem zapovězeno a neexistují z něj výjimky a za jednání, k jehož výkonu je zapotřebí udělení určitého povolení (např. souhlasu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech). Druhým typem jednání se Nejvyšší správní zabýval např. v rozsudku ze dne 1. 8. 2013, čj. 9 As 84/2012-58, v němž posuzoval uložení pokuty podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech za porušení § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, které spočívalo v přijímání pouze jednoho druhu odpadu v rozporu s podmínkou stanovenou v souhlasu k provozování kompostárny. Podle této podmínky bylo možné do kompostárny přijímat pouze 15 % kalů z celkového množství přijatých odpadů. Vymezení, jak velké množství tohoto odpadu lze přijímat, bylo záležitostí individuálního nastavení podmínek, za nichž bylo možné konkrétní zařízení provozovat. Neexistuje žádné zákonné ustanovení, které by bez výjimek stanovovalo, že do kompostárny nelze přijmout více než 15 % kalů z celkového množství přijatých odpadů. Ve vztahu k využívání odpadů na povrchu terénu ale takové zákonné ustanovení existuje (§ 19 odst. 3 zákona o odpadech ve spojení s § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb.). Stěžovatelčina námitka proto není důvodná.

[24] K stěžovatelčině námitce, podle které k ohrožení životního prostředí nedošlo, Nejvyšší správní soud konstatuje, že porušení § 12 odst. 2 zákona o odpadech se lze dopustit již jen vyvoláním nebezpečí ohrožení životního prostředí; není nezbytné, aby k ohrožení nebo poškození životního prostředí skutečně došlo. K porušení této povinnosti proto postačuje, že stěžovatelka nakládala s odpady (což nezpochybňuje), které překračovaly limitní hodnoty obsahu škodlivých látek. Provedenými laboratorními zkouškami, které byly zaměřeny na vlastnosti odpadu kat. č. 10 02 01, bylo zjištěno, že tento odpad nevyhovuje požadavkům vyhlášky č. 294/2005 Sb. a že vodný výluh nevyhovuje ekotoxickému testu. Bez ohledu na to, zda skutečně došlo k ohrožení životního prostředí, tak stěžovatelka při nakládání s předmětným odpadem postupovala v rozporu s § 12 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., a porušila povinnost stanovenou § 12 odst. 2 zákona o odpadech, za což jí byla uložena sankce.

[25] Doplnující námitka, podle které byla závažnost ohrožení životního prostředí malá, v podstatě doslovně zopakovala argumentaci žalobní, resp. odvolací. Obsahem kasační stížnosti by však měly být námitky proti postupu či právnímu posouzení věci městským soudem. Namísto toho stěžovatelka předložila pouze další skutková tvrzení k podpoře již v žalobě uplatněných námitek. Tato tvrzení spočívala v uvedení následujícího: úpravou povrchu haldy byla omezena prašnost a byly vytvořeny podmínky pro zatravnění, zhutněním zeminy byl omezen přístup dešťových srážek do haldy; v dané lokalitě ani v její blízkosti se nenacházejí žádná chráněná území přírody ani ochranná pásma vodních zdrojů; koncentrace limitů chromů v žádném roce nepřesáhla ani limity pro pitnou vodu, tudíž přes vyšší koncentraci chromu v sušině odpadu kat. č. 10 02 02 nedocházelo k jeho vylouhování do podzemních vod; kvalita vody ve vrtu, nacházejícím se nad skládkou, je horší než ve vrtech, kterou mohou být skládkou ovlivněny; Ing. Čížek, CSc. nesledoval zdroje znečištění v okolí skládky a zjištěnou kontaminaci prisuzoval odpadům uloženým pod fotovoltaickou elektrárnou. Ke všem těmto

pokračování

nově stěžovatelkou uplatněným tvrzením nemůže Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. přihlídnout. S žalobními námitkami se vypořádal již městský soud a Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje, neboť má za dostatečně prokázané, že stěžovatelka povinnost podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech porušila. Z tohoto důvodu není třeba provést nové znalecké posouzení.

[26] K další nově uplatněné argumentaci, týkající se nezbytnosti vycházet z nového metodického pokynu Ministerstva životního prostředí Indikátory znečištění zveřejněného ve Věstníku MŽP č. 2/2012, nikoliv z metodického pokynu Ministerstva životního prostředí z roku 1996 Nejvyšší správní soud uvádí, že se jedná o novou, v žalobě neuplatněnou, námitku. Řízení před Nejvyšším správním soudem je přitom založeno na kasačním principu; připuštění uplatnění skutkových a právních novot v řízení o kasační stížnosti by vedlo k jeho popření. Jelikož stěžovatelka uvedenou námitku neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla, nemohl se jí Nejvyšší správní soud se zřetelem na § 104 odst. 4 s. ř. s. zabývat.

[27] Námitka stěžovatelky o nepřiměřenosti výše uložené pokuty je opět doslovným opakováním žalobní námitky. Jelikož stěžovatelka v žalobě i v kasační stížnosti navrhla moderaci pokuty, zabýval se Nejvyšší správní soud posouzením přiměřenosti uložené pokuty. Při tomto přezkumu shledal, že stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši jedné pětiny její maximální sazby. Správní orgány při ukládání pokuty zohlednily závěry znaleckého posudku vyžádaného inspekcí, podle kterého byla finanční situace stěžovatelky dlouhodobě neuspokojivá, zároveň však přihlídlý i k jiným jejím ekonomickým činnostem, které svědčily o tom, že v době uložení pokuty i bezprostředně předtím disponovala finančními prostředky. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s právním posouzením městského soudu, které stěžovatelka v kasační stížnosti nenapadla. Městský soud správně uvedl, že smyslem uložení pokuty není ekonomická likvidace delikventa, zároveň je ale nezbytné, aby uložena pokuta byla citelná. Jen tak lze delikventa odradit od opakovaného páčání deliktu v budoucnu. Nejvyšší správní proto shodně jako soud městský považuje uloženou pokutu za přiměřenou a neshledal důvod pro její snížení.

[28] K namítaným nedostatkům rozhodnutí inspekce nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu než konstatovat, že se opět nejedná o zpochybnění postupu či právního posouzení věci městským soudem, ale o doslovné zopakování žalobních námitek, s nimiž se městský soud dostatečně vypořádal. Nejvyšší správní soud se s jeho závěry ztotožňuje, neboť v napadeném rozsudku již městský soud jasně vysvětlil, proč správní rozhodnutí nevykazuje vady, které v něm stěžovatelka shledala. Nejvyšší správní soud zaujímá ve vztahu k preventivnímu účinku ukládaných pokut shodný názor jako soud městský. Se stěžovatelkou bylo vedeno inspekcí již 11 správních řízení ve věci uložení pokuty za protiprávní jednání (nejvýznamnější pokuta – 1 000 000 Kč – byla uložena za týž delikt jako v souzeném případě), pokuty však stěžovatelku od opakovaného deliktního jednání neodradily. I tato skutečnost podporuje posouzení uložené pokuty jako přiměřené, bez nutnosti její moderece.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[30] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka neměla ve věci úspěch a žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, nemají účastníci podle § 60 odst. 1, ve spojení s § 120, s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 11. srpna 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu