



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: **Ekoselect a. s.**, sídlem Na Moráni 1336, Chomutov, zastoupené JUDr. Václavem Luřchou, advokátem, sídlem nám. Jiřího z Lobkovic 2406/9, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 65, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2017, č. j. MZP/2017/530/7, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2019, č. j. 11 A 173/2017 - 51,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před Městským soudem v Praze

[1] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ústí nad Labem ze dne 16. 5. 2017 byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. g) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“). Porušení povinnosti stanovené v § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech se dopustila tím, že při přeshraniční přepravě odpadů porušila povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství o přepravě odpadů. Žalobkyně jako provozovatelka zařízení na třídění odpadů Na Moráni 1336, Chomutov, zařídila ve třech zásilkách uskutečněných ve dnech 14. 7., 15. 9. a 21. 11. 2014 přeshraniční přepravu odpadu, katalogové číslo 15 01 01 papírové a lepenkové obaly (dle seznamu B přílohy číslo IX Basilejské úmluvy odpad z papíru, lepenky a výrobků z papíru, kód B3020) v celkovém množství 39,24 tun do zařízení příjemce odpadu společnosti CFF GmbH & Co.KG, Gehren, Německo

(dále jen „společnost CFF“), a to prostřednictvím dovozce, společnosti Waste Paper Trade CV, Winschoten, Nizozemí (dále jen „společnost WPT“), aniž měla jako osoba zařizující přepravu v souladu s čl. 18 nařízení Komise (EU) č. 135/2012, kterým se mění nařízení EP a Rady (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů [správně čl. 18 nařízení EP a Rady (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů – poznámka Nejvyššího správního soudu, dále jen „nařízení o přepravě odpadů“], uzavřenu smlouvu o využití tohoto odpadu s příjemcem. Žalobkyně byla uvedeným rozhodnutím rovněž uznána vinnou ze spáchání správního deliktu podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech porušením povinnosti stanovené v § 19 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 39 odst. 2 zákona o odpadech. Tohoto správního deliktu se žalobkyně dopustila tím, že v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2014 za svou provozovnu Na Moráni 1336, Chomutov, uvedla a zaslala příslušnému orgánu státní správy nepravdivé a neúplné údaje o druzích, množství odpadu a způsobech nakládání s nimi. Konkrétně byl v uvedeném hlášení chybně uveden vývoz odpadu katalogové číslo 15 01 01 papírové a lepenkové obaly v množství 11 tun do Nizozemska, neboť tento vývoz nebyl nikdy uskutečněn. Za uvedené správní delikty byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30 000 Kč podle ustanovení vztahujícího se na správní delikt přísněji postižitelný, tedy za delikt podle § 66 písm. g) zákona o odpadech za porušení povinnosti stanovené v § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech.

[2] Proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ústí nad Labem podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze. Namítala v ní, že žalovaný se nijak nevypořádal s jejím tvrzením, že to byla společnost WPT, kdo prováděl dopravu odpadu, a to z pozice dovozce. Žalobkyně odpad ještě před okamžikem provádění přepravy odprodala společnosti WPT a odpad se tak v okamžiku přepravy nacházel ve výlučném vlastnictví této společnosti, která také vystupovala jako osoba zařizující přepravu. Žalobkyně dále namítala opomenutí navržených důkazů. Již před vydáním rozhodnutí prvostupňového správního orgánu žalobkyně předložila jako důkazní návrh prohlášení společnosti WPT, v němž tato společnost prohlásila, že odpad od žalobkyně odkoupila a v okamžiku přepravy byl odpad v jejím vlastnictví.

[4] Žalobkyně dále namítala, že k vyplnění formuláře „Informace doprovázející přepravu odpadu podle článku 3 odst. 2 a 4“ nejsou metodické pokyny, jak formulář správně vyplňovat. Formulář je zmatečný a kolonky pro subjekty jsou označeny mnohoznačně. Nařízení o přepravě odpadu, ani zákon o odpadech nevymezují pojmy „dovozce odpadu“ a „zařizovatel dopravy“, které se ve formuláři vyskytují. Žalobkyni tedy nemůže být vytýkáno nesprávné vyplnění formuláře a v návaznosti na to chybné vyplnění hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2014.

[5] V další žalobní námitce žalobkyně uvedla, že velký příjemce odpadu jako společnost CFF nemá zájem obchodovat s tak malými společnostmi, jako je žalobkyně. Žalobkyně proto využila spolupráci se společností WPT, které odpady nejprve odprodá, a společnost WPT jako nový vlastník těchto odpadů pak odpady sama dále prodá společnosti CFF. Odpad tak byl společností CFF dodáván společností WPT, a to jejím jménem a na její účet. V okamžiku dodání odpadu měla žalobkyně se společností WPT uzavřenu účinnou smlouvu o využití odpadu.

[6] Městský soud v Praze neshledal žalobu důvodnou. Vyšel zejména z nařízení o přepravě odpadu, které stanovuje obecné požadavky a uvádí odpady, které mají být doprovázeny stanovenými informacemi. Společnost WPT mohla v přeshraniční přepravě vystupovat jako obchodník, ale nikoli jako subjekt, který je oprávněn fyzicky přijímat odpady, neboť nevlastní žádné zařízení k využívání odpadů. Žalovaný s odkazem na čl. 18 nařízení zdůraznil, že dle přepravních listů doprovázejících odpady je patrné, že zařizovatelem přepravy byla žalobkyně a konečným příjemcem společnost CFF a že se ve spise nenachází smlouva uzavřená

pokračování

dle požadavků nařízení mezi zařizovatelem přepravy a příjemcem odpadů. Správní orgány I. i II. stupně se řádně zabývaly obsahem prohlášení společnosti WPT. Vyhodnotily je tak, že společnost, která prohlášení o nabytí odpadu do svého vlastnictví vydala, se vlastníkem odpadu stát nemohla, neboť nesplnila podmínky, které jsou podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech potřeba, aby společnost mohla odpad převzít.

[7] K vysvětlení důvodů, proč žalobkyně nejprve odprodává odpady společnosti WPT, která je pak následně sama dále prodá velkému příjemci odpadu, jako je společnost CFF, soud uvedl, že takový postup ani nařízení o přepravě odpadu ani zákon o odpadech neumožňují, neboť společnost WPT není oprávněna přijímat odpady do vlastnictví, neboť nevlastní žádné zařízení k využívání odpadů.

[8] K námitce chybějících metodických pokynů soud uvedl, že pokuta byla žalobkyni uložena za to, že v předmětném hlášení chybně uvedla vývoz přesně specifikovaného odpadu do Nizozemí, který však nebyl uskutečněn. Když společnost WPT v Nizozemí nebyla oprávněna od žalobkyně předmětný odpad koupit, žádný vývoz odpadů do Nizozemska v souladu s nařízením o přepravě odpadu a se zákonem o odpadech uskutečněn nebyl. Pokud tedy žalobkyně do hlášení uvedla, že takový vývoz neproběhl, nelze tento zápis hodnotit jinak, než že je proveden v rozporu se skutečností, a že tedy žalobkyně vyplnila hlášení nepravdivě a dopustila se tímto jednáním porušení zákona dle § 19 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 39 odst. 2 zákona o odpadech, za které jí byla uložena pokuta.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku Městského soudu v Praze podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatelka namítá, že městský soud chybně aplikoval § 12 zákona o odpadech. Soud postupoval zcela formalisticky, tím, že konstatoval, že stěžovatelka nemohla se společností WPT smlouvu uzavřít, neboť tato společnost nevlastnila žádné zařízení k využívání odpadů, a tedy nebyla oprávněna odpady do vlastnictví vůbec převzít. Stěžovatelka je přesvědčena, že společnost WPT z právního hlediska naplňuje podmínky provozovatele zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoby, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2 nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, jak stanoví § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Stěžovatelka má za to, že nakládání společnosti WPT s odpady musí být hodnoceno v souladu s faktickým postupem; stěžovatelka tvrdí, že společnost WPT byla zařizovatelem dopravy.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že společnost WPT nemá oprávnění od českých úřadů, není ani oprávněna na území České republiky podnikat. Dopravce odpadu není provozovatelem zařízení k nakládání s odpady, a proto nemůže odpady převzít do svého vlastnictví. Může pouze zajišťovat dopravu do některého zařízení k nakládání s odpady.

[12] Společnost WPT nemohla být ani dovozcem či příjemcem odpadu, jelikož osoba, která je dovozcem či příjemcem odpadu, musí spadat do jurisdikce země určení a ve chvíli, kdy je odpad přepraven do země určení, musí mít odpad v držení nebo nad ním mít nějaký druh právní kontroly. Pokud by společnost WPT byla registrovaným obchodníkem či zprostředkovatelem, musela by být stěžovatelkou zmocněna, aby jednala jejím jménem jako osoba, která přepravu zařizuje. I v takovém případě však osoba, která přepravu zařizuje, musí spadat do jurisdikce země odeslání.

[13] Dle čl. 18 nařízení o přepravě odpadu sepisují smlouvu o využití odpadu výhradně osoba zařizující přepravu a příjemce odpadu do zařízení. Společnost WPT figuruje ve všech uvedených dokladech jako dovozce či příjemce, nikoli jako osoba zařizující přepravu či jako příjemce odpadu

do svého zařízení. Ani v hlášení stěžovatelky o produkci a nakládání s odpady za rok 2014 není tato společnost uvedena jako příjemce odpadu. Společnost WPT byla pouze dovozcem odpadu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[15] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[16] Podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech (není-li dále stanoveno jinak), *lze s odpady podle tohoto zákona 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 poškožováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy.*

[17] Podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech je k převzetí odpadu do svého vlastnictví *oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec. To neplatí pro předávání nezbytného množství vzorků odpadů k rozběrům, zkouškám, analýzám pro účely stanovení skutečných vlastností a splnění požadavků pro převzetí odpadů do zařízení, pro účely vědy a výzkumu nebo jiné účely, které nejsou nakládáním s odpady podle § 4 odst. 1 písm. e).*

[18] Podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech *zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen "souhlas k provozování zařízení")...*

[19] Podle čl. 18 nařízení o přepravě odpadu platí, že

1) *Odpady uvedené v čl. 3 odst. 2 a 4, které mají být přepraveny, podléhají těmto procedurálním požadavkům:*

a) *Aby bylo možno lépe sledovat přepravu těchto odpadů, osoba v jurisdikci země odeslání, která přepravu zařizuje, zajistí, aby byl odpad doprovázen dokladem obsaženým v příloze VII.*

b) *Doklad obsažený v příloze VII podepíše před zahájením přepravy osoba, která přepravu zařizuje, a po převzetí daného odpadu jej podepíše zařízení k využití odpadů nebo laborator a příjemce.*

2) *Smlouva o využití odpadů mezi osobou, která přepravu zařizuje, a příjemcem uvedená v příloze VII musí být při zahájení přepravy účinná a musí obsahovat závazek, že pokud přepravu odpadů nebo jejich využití nelze dokončit podle plánu nebo pokud byla provedena jako nedovolená přeprava, osoba, která přepravu zařizuje, nebo pokud tato osoba není s to přepravu odpadů nebo jejich využití dokončit (např. je v platební neschopnosti), příjemce: a) převezme odpad zpět nebo zajistí jeho využití jiným způsobem a b) je-li to nezbytné, zajistí jeho prozatímní uskladnění. Osoba, která přepravu zařizuje, nebo příjemce poskytne dotčenému příslušnému orgánu na jeho žádost kopii smlouvy.*

3) *Pro účely kontroly, vymáhání, plánování a pro statistické účely mohou členské státy podle svých vnitrostátních právních předpisů požadovat informace uvedené v odstavci 1 o přepravách, na které se vztahuje tento článek.*

4) *S informacemi uvedenými v odstavci 1 se nakládá jako s důvěrnými, pokud je to vyžadováno právními předpisy Společenství a vnitrostátními právními předpisy.*

pokračování

[20] Na odpad přepravovaný v projednávaném případě se vztahuje čl. 18 nařízení, neboť šlo o odpad podle čl. 3 odst. 2 nařízení (odpad v množství 39,24 tun, dle seznamu B přílohy číslo IX Basilejské úmluvy; příloha III nařízení o přepravě odpadu část I).

[21] Pokutu do výše 50 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která podle čl. § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech v rozhodném znění *poruší při přeshraniční přepravě odpadů povinnost stanovenou přímo použitelným předpisem Evropských společenství o přepravě odpadů nebo neplní podmínky stanovené v rozhodnutí ministerstva vydaném podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství o přepravě odpadů nebo podle části deváté.*

[22] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s právním posouzením Městského soudu v Praze. Městský soud svůj závěr řádně a srozumitelně odůvodnil. Společnost WPT nemohla v přeshraniční přepravě odpadu vystupovat jako vlastník odpadu ve smyslu zákona o odpadech a nařízení o přepravě odpadu, neboť bylo prokázáno, že není osobou oprávněnou k podnikání na území České republiky, která je provozovatelem zařízení dle § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Tvzení stěžovatelky, že společnost WPT z právního hlediska naplňuje podmínky provozovatele zařízení podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech, není ničím podloženo.

[23] Z přepravních listů doprovázejících odpady je zřejmé, že zařizovatelem přepravy byla stěžovatelka a konečným příjemcem společnost CFF. Stěžovatelka v předcházejících řízeních kupní smlouvu uzavřenou se společností WPT, již by tvrzený převod vlastnictví odpadu prokázala, nedoložila. Čl. 18 odst. 2 nařízení o přepravě odpadu přitom výslovně stanovuje, že smlouva o využití odpadů mezi osobou, která přepravu zařizuje, a příjemcem musí být při zahájení přepravy účinná a osoba, která přepravu zařizuje, nebo příjemce jsou povinni příslušnému orgánu na jeho žádost poskytnout kopii smlouvy. Čl. 18 odst. 3 nařízení stanovuje, že členské státy mohou mj. pro účely kontroly a vymáhání požadovat informace uvedené v čl. 18 odst. 1 nařízení. Z nařízení o přepravě odpadu tedy jednoznačně vyplývá, že smlouva o převodu musí existovat v takové podobě, aby mohla být kontrolním orgánům předložena za účelem ověření informací.

[24] Nejvyšší správní soud se ohledně prohlášení společnosti WPT, že odpad od stěžovatelky odkoupila, ztotožňuje s hodnocením správních orgánů i městského soudu. Společnost, která prohlášení o nabytí odpadu do svého vlastnictví vydala, se vlastníkem odpadu stát nemohla, neboť nesplnila podmínky, které podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech opravňují k převzetí odpadu do vlastnictví. Společnost WPT nebyla oprávněna odpad převzít, a nemohla se tak stát ani vlastníkem odpadu. Městský soud v Praze i správní orgány obou stupňů tedy otázku vlastnictví odpadu v projednávaném případě posoudily správně.

[25] Správní orgány, ani městský soud neposuzovaly platnost jednání stěžovatelky a společnosti WPT v rovině soukromoprávní. Zabývaly se skutkovými a právními okolnostmi relevantními ve sféře práva veřejného pro účely posouzení, zda byly dodrženy povinnosti stanovené v souvislosti s přepravou odpadu. Městský soud v Praze správně poukázal na účel právní úpravy a povinností stanovených v souvislosti s přepravou odpadů, jímž je potřeba zachovávat, chránit a zlepšovat kvalitu životního prostředí a lidského zdraví. V souladu s tímto účelem zákon o odpadech omezuje práva vlastníka věci, která je odpadem, včetně toho, na koho lze vlastnické právo k takové věci převést. Společnost WPT tak mohla být toliko dopravcem odpadu.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 29. dubna 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu