



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s. r. o.**, Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupené advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL. M., Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 2. 2018, čj. MZP/2017/500/1074, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 6. 2021, čj. 3 A 83/2018-72,

**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] Česká inspekce životního prostředí uložila žalobkyni dne 19. 9. 2017 pokutu za správní delikty podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Žalobkyně chybně vykazala odpad v hlášení o produkci a nakládání s odpady (roční hlášení) za zařízení *Skládka odpadu S-003 a kompostárna Hořovice-Hrádek*. Použila totiž kód způsobu nakládání s odpady N1, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nevyužila, ale ve skládce je odstranila (správný kód byl D1). Žalobkyně dále nevybírala poplatky za uložení tohoto odpadu na skládku a neodváděla je příjemci poplatku a také neodvedla za odpad uložený na skládku finanční prostředky na účet finanční rezervy. Za správní delikty uložila inspekce žalobkyni pokutu ve výši 1 000 000 Kč. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

[2] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl.

**II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného**

[3] V kasační stížnosti žalobkyně (stěžovatelka) označila napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Městský soud totiž nesprávně vyložil rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2020, čj. 7 As 54/2019-88, č. 4098/2021 Sb. NSS. Neuvedl ani, co jej vedlo k závěru, že stěžovatelka odpady na skládce odstraňovala. Nejprve je přitom nutné určit, jak stěžovatelka skutečně nakládala s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky. Možnost využití odpadů na skládce je skutkovým, nikoli právním posouzením. Správní orgány pouze nesouhlasily se způsobem evidence odpadů.

[4] Stěžovatelka také namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu, stejně jako v doplnění žaloby ze dne 7. 6. 2021. Je přesvědčena, že zárodky tohoto žalobního bodu uvedla již v žalobě. Městský soud však tuto žalobní námitku považoval za opožděnou ve smyslu § 71 odst. 2 a § 75 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelka je přesvědčena, že městský soud nerespektoval judikaturu, podle níž lze zásadu koncentrace řízení prolomit. Na posuzovanou věc totiž dopadal rozsudek čj. 7 As 54/2019-88, který NSS vydal poté, co stěžovatelka podala žalobu.

[5] Městský soud dále v bodu 54 napadeného rozsudku v rozporu se zákonem předjímá, že seznam druhů způsobů využití odpadů v příloze č. 3 zákona o odpadech je taxativní. Soud v bodu 59 rozsudku považuje za irelevantní otázku, zda jsou odpady určené na tzv. konstrukční prvky *využívány*, nebo *odstraňovány*. Pokud totiž byly tyto odpady na skládce *využívány*, pak nebyly *odstraňovány* ukládáním do tělesa skládky a tím pádem stěžovatelce nevznikla povinnost požadovat úhradu poplatku za ukládání odpadů ani povinnost za ně odvádět finanční rezervu na rekultivaci. Zároveň má stěžovatelka za to, že městský soud v bodu 64 napadeného rozsudku nesprávně zaměnil výraz *použití* s výrazem *využití*.

[6] Stěžovatelka se dále dovolává zásady ochrany dobré víry. Tu dovozuje na základě zákonné presumpce správnosti plynoucí z integrovaného povolení pro skládku; konkrétně odkázala na část povolení týkající se nakládání s odpady určenými na tzv. konstrukční prvky.

[7] Stěžovatelka odmítla, že by využíváním odpadů byla zvýhodněna oproti jiným subjektům. Poplatek za ukládání odpadů na skládku nevybrala proto, že žádnému původci odpadu nevznikla povinnost uhradit poplatek za odpady určené na tzv. konstrukční prvky.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu.

### III. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Rozsudek městského soudu je podle stěžovatelky nepřezkoumatelný kvůli nedostatečnému odůvodnění závěru, že odpady na skládce byly *odstraněny*, a nikoli *využívány*. Této otázce a možnosti použití rozsudku čj. 7 As 54/2019-88 na zde posuzovanou věc se městský soud podrobně věnoval v bodech 59 až 63 rozsudku. Jde o odůvodnění srozumitelné a dostatečné. Rovněž záměna výrazů *použití* a *využití* neznamená, že je rozsudek nepřezkoumatelný.

[11] NSS tedy posoudil ostatní kasační námitky. Podotýká přitom, že významná část stěžovatelčiny kasační argumentace se mýjí s rozhodovacími důvody správních orgánů, potažmo městského soudu.

pokračování

[12] Skutkově i právně obdobnou problematikou mezi týmiž účastníky řízení se již NSS zabýval v citovaném rozsudku čj. 7 As 54/2019-88 i v navazujících rozsudcích ze dne 13. 10. 2020, čj. 10 As 164/2019-84, ze dne 5. 11. 2020, čj. 9 As 158/2019-82, ze dne 9. 11. 2021, čj. 4 As 386/2018-105, a ze dne 30. 6. 2022, čj. 7 As 58/2020-15. Pro posuzovanou věc je podstatný závěr, že ukládání odpadu na skládku nelze považovat za jeho využití, pokud hlavním účelem uložení odpadu na skládku je jeho odstranění. Ani pokud má odpad vhodné vlastnosti pro to, aby jej bylo možné využít k úpravě terénu skládky (a získá tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou funkci), nezískává současně status využitého odpadu. NSS neshledal důvod odchýlit se od závěrů přijatých v těchto rozsudcích a v podrobnostech na ně odkazuje.

[13] NSS souhlasí s městským soudem, že stěžovatelka nezpochybňovala výčet, množství a druh odpadů, jichž se měl správní delikt týkat, ani to, že odpady použila na konstrukční prvky. Jaký kód měla stěžovatelka v takovém případě v ročním hlášení použít, již soud opakovaně judikoval. To, že stěžovatelka pro tyto odpady použila kód N1 (*využití* odpadu) či kód D1 (*odstranění* odpadu), je otázkou právní, nikoli skutkovou. Stejně tak je otázkou právní, ve které fázi provozu lze odpady využívat. NSS neshledal v právním posouzení městského soudu pochybení.

[14] Nedostatky skutkových zjištění namítala stěžovatelka poprvé až v doplnění žaloby podaném po uplynutí lhůty pro podání žaloby. V kasační stížnosti sice tvrdí, že toto doplnění navazovalo na určité části žaloby (jež by mohly být považovány za zárodky žalobního bodu), NSS se s tím však neztotožňuje. Platí tedy, že městský soud nebyl povinen přihlídnout k doplnění žaloby, které stěžovatelka soudu zaslala po uplynutí lhůty pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s.). Navíc nenastala situace, s níž judikatura spojuje možnost prolomit koncentrační zásadu. Rozsudek NSS čj. 7 As 54/2019-88 nelze považovat za překvapivý ve smyslu rozsudku NSS ze dne 25. 9. 2008, čj. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS; jeho závěry ostatně ani nebyly stěžovatelce ku prospěchu. Stěžovatelčiny kasační námitky týkající se zjišťování skutkového stavu jsou pak podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřijatelné, neboť je stěžovatelka (včas) neuplatnila v řízení před městským soudem, ač tak mohla učinit.

[15] S rozsudkem NSS čj. 7 As 54/2019-88, jehož se stěžovatelka dovolávala, se městský soud v odůvodnění dostatečně vypořádal. Stěžovatelka však tento rozsudek zřejmě nesprávně vyložila. Pojala přesvědčení, že správní orgány v rozporu s jeho závěry nezjišťovaly skutkový stav věci, ač měly povinnost přezkoumat, zda byl odpad na skládce skutečně využit. Závěrem citovaného rozsudku je však to, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako *využití* odpadu ve smyslu zákona o odpadech je vyloučena vždy. Stěžovatelka přitom nepopřela, že odpady využila na tvorbu konstrukčních prvků. Účel přijetí odpadu na skládku navíc nebyl v řízení sporný.

[16] NSS dále nesouhlasí se stěžovatelčinou námitkou, podle níž městský soud nesprávně zhodnotil seznam druhů způsobů využití odpadů v příloze č. 3 k zákonu o odpadech jako výčet taxativní. V napadeném rozsudku totiž nenalezl formulaci, která by svědčila pro takový závěr.

[17] Mezi účastníky řízení nebylo sporu ani o tom, že stěžovatelka byla na základě integrovaného povolení oprávněna používat pro výstavbu konstrukčních prvků skládky primárně odpady, které přijala k odstranění, a to namísto toho, aby konstrukční prvky tvořila např. ze stavebního materiálu, který by musela za tímto účelem obstarat. Sporné bylo, jak měla stěžovatelka tyto odpady vykazovat v ročním hlášení. NSS neshledal důvod odchýlit se od závěrů rozsudku čj. 7 As 54/2019-88, v němž uvedl, že daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení stěžovatelce neumožňovalo jeho použití na konstrukční prvky skládky. Stejně tak již NSS v minulosti vyslovil, že i na odpady používané pro výstavbu

konstrukčních prvků se vztahuje povinnost tvorby finanční rezervy a povinnost vybrat poplatek za ukládání tohoto odpadu na skládku.

[18] K námitce stěžovatelky, že využíváním odpadů nebyla zvýhodněna oproti jiným subjektům, NSS konstatuje, že stěžovatelka se dopustila správního deliktu administrativní povahy. Systematické a účelové evidování odpadů jako *využívání* na konstrukční prvky namísto *ukládání* je společensky nežádoucí jev. Na jedné straně přináší významnou úsporu finančních prostředků, resp. získání konkurenční výhody (levnějšího skládkování) oproti konkurenci, na druhé straně však přispívá k deformaci trhu v daném odvětví, neplnění regulační funkce poplatku a v konečném důsledku i ke krácení odvodů prostředků do Státního fondu životního prostředí ČR a do rozpočtů obcí, které jsou účelově vázány na využití v ochraně životního prostředí.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 15. září 2022

Zdeněk Kühn  
předseda senátu