



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

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

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

**o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2015, č. j.: 1080/500/15,
32827/ENV/15**

takto:

- I. Žaloba se z a m í t á.
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkumu rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2015, č. j.: 1080/500/15, 32827/ENV/15, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále jen *ČIŽP*) ze dne 6. 3. 2015, č. j.: ČIŽP/41/OOH/SR01/1317346. 004/15/PSJ a kterým toto rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o odpadech) ve výši 1 000 000 Kč potvrdil.
2. Ze správního spisu, který byl soudu předložen, vyplývají následující podstatné skutečnosti.
3. Dne 29. 10. 2014 zahájila ČIŽP se žalobcem správní řízení ve věci uložení pokuty za porušení § 39 odst. 2 zákona o odpadech. Důvodem pro zahájení správního řízení byly výsledky kontrol provedených v zařízeních Řízená skládka Čáslav (dále jen skládka Čáslav) a Řízená skládka odpadů Benátky nad Jizerou (dále jen skládka Benátky nad Jizerou).
4. V zařízení skládka Čáslav proběhla ve dnech 12. 11. až 13. 11. 2013 kontrola podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, podle § 34 odst. a) zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o integrované prevenci), podle § 8 odst. a) zákona č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů (dále jen zákon o integrovaném registru) a podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o státní kontrole). Předmětem kontroly bylo, zda skládka Čáslav byla v kontrolovaném období roku 2012 a 2013 provozována dle schváleného provozního řádu a v souladu s podmínkami platného integrovaného povolení. O proběhlé kontrole byl sepsán dne 25. 7. 2014 protokol, č. j. ČIŽP/41/OOH/1317312.003/14/PSJ, v němž bylo v části „Využívání odpadů jako konstrukčních prvků skládky“ uvedeno, že dle schváleného a platného provozního řádu (únor 2011) kapitola 2. 3. 12 (kvalita a množství materiálu pro výstavbu konstrukčních prvků skládky) a dle prohlášení zástupce provozovatele byly odpady používány pro výstavbu konstrukčních prvků skládky tj. obvodové hrázky, obslužné komunikace, sektory a manipulační plochy. Kontrolou bylo zjištěno, že tyto odpady používané pro výstavbu konstrukčních prvků skládky jsou evidovány a ohlašovány pod kódem způsobu nakládání N1. Jelikož provozní řád skládky uváděl, že „materiály určené k výstavbě konstrukčních prvků skládky nejsou součástí technologického zabezpečení skládky“, nelze pro evidenci takto použitých odpadů uvádět kód N1. Z integrovaného povolení (podmínka IP: C. 1 A) je zřejmé, že zařízení skládky lze provozovat jen jako zařízení k odstraňování odpadů, nikoli jako zařízení k využívání odpadů. Pro evidování odpadů využitých k výstavbě konstrukčních prvků skládky v průběžné evidenci o odpadech i v ročním hlášení o produkci odpadů a nakládání s nimi je přípustné použít pouze kód způsobu nakládání D1, nikoliv N1, pokud není integrovaným povolením nebo schváleným provozním řádem stanoveno jinak. Kontrolní zjištění v oblasti evidence odpadů a jejího ohlašování pak v závěru protokolu kontrolní orgán vyhodnotil tak, že se společnost dopustila porušení povinnosti dle § 39 odst. 2 zákona o odpadech tím, že za zařízení umístěné v rámci provozovny Čáslav ohlásila nepravdivé hlášení o produkci a nakládání s odpady (dále jen HPNO) za rok 2013. V rámci HPNO za zařízení skládky byl použit kód způsobu nakládání N1, aniž by k použití tohoto kódu způsobu nakládání s odpady byl provozovatel dle IP a schváleného PŘ oprávněn, přičemž jako správný měl být použit kód způsobu nakládání D1. Popsaný způsob ohlašování údajů o nakládání s odpady za skládku v rámci provozovny Čáslav ve svém důsledku způsobuje zkreslení údajů o nakládání s odpady za

zařízení skládky. Porušením uvedené povinnosti se společnost dopustila spáchání správního deliktu dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech.

5. Ve dnech 14. a 15. 11. 2013 proběhla kontrola v zařízení skládka Benátky nad Jizerou. Předmětem kontroly bylo plnění povinností stanovených integrovaným povolením, které vydal Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen KUSK) pro zařízení určené k nakládání s odpady „Řízená skládka odpadů Benátky nad Jizerou“. V protokolu o kontrolním zjištění ze dne 25. 7. 2014, č.j.: ČIŽP/41/OOH/1317312.003/14/PMT, sp. zn.: ČIŽP/41/OOH/1317312 je zařízení popsáno včetně činností v něm probíhajících. Dále jsou v protokolu uvedena jednotlivá kontrolní zjištění, která byla vyhodnocena v závěru protokolu o kontrole. ČIŽP uvedla, že v souvislosti s provozováním provozovny Benátky, konkrétně zařízení (činnosti) manipulační plocha PO / mezideponie PO, se společnost AVE CZ dopustila porušení povinnosti stanovené zákonem o integrovaném povolení. Konkrétně byla porušena povinnost dle § 16 odst. 1 písm. b) zákona o integrovaném povolení, který v období roku 2012 a 2013 (do 18. 3. 2013) stanovil, že provozovatel zařízení je povinen ohlásit úřadu plánovanou změnu v provozu zařízení a dále s účinností od 19. 3. 2013 stanovil, že provozovatel zařízení je povinen ohlásit úřadu každou plánovanou změnu v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která by mohla mít důsledky pro životní prostředí. Porušení § 16 odst. 1 písm. b) zákona o integrovaném povolení se žalobce dopustil tím, že v roce 2012 a 2013 nakládal v rámci zařízení Řízená skládka odpadů Benátky nad Jizerou (provozovna Benátky) v prostoru zařízení (na tělese skládky) „1. FÁZE SKLÁDKY S-NO Benátky nad Jizerou“ (IČZ CZS 00819), dříve č. 000002 (do 6. 2. 2014), s odpady přijatými do provozovny Benátky způsoby – sběr a soustřeďování za účelem dalšího předání mimo provozovnu Benátky, aniž by tato změna v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení provozovny Benátky, byla společností AVE CZ řádně ohlášena KUSK, ačkoli by mohla mít důsledky pro životní prostředí. Sběr odpadů v provozovně Benátky a jejich soustřeďování na tělese skládky za účelem jejich budoucího předání mimo provozovnu Benátky k dalšímu využití nebo odstranění, má zcela nepochybně charakter provozování zařízení ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech, jehož provozování nebylo schváleno rozhodnutím IP, včetně platných změn. Důsledky pro životní prostředí v tomto konkrétním případě vyplývají zejména z důvodu odlišného způsobu nakládání s odpady při jejich ukládání do tělesa skládky za účelem odstranění nebo použití k TZS, které stanoví provozní řád skládky, a pouhého soustřeďování odpadů určených k energetickému využití nebo odstranění, a to bez stanovení bližších podmínek jejich uložení na těleso skládky. Kontrolou dle protokolu bylo dále zjištěno, že se společnost dopustila porušení povinnosti dle § 39 odst. 2 zákona o odpadech, neboť za zařízení označené identifikačním číslem (IČZ) CZS 00819 s názvem: „1. fáze provozu skládky S-NO“, umístěné v rámci provozovny Benátky, neohlásila úplné a pravdivé HPNO za rok 2013. Za nakládání s odpady v rámci tohoto zařízení byla samostatně podána HPNO za zařízení pod č. 000002 (S-NO), za činnost pod č. 000001 (sektor S-OO3) a za činnost pod č. 000009 (konstrukční prvky skládky). HPNO za zařízení skládky (S-NO, resp. pod č. 000002) nebylo úplné, když neobsahovalo údaje obsažené v samostatných HPNO za nakládání s odpady v rámci sektoru S-003 a údaje o použití odpadů k výstavbě konstrukčních prvků skládky. V rámci HPNO za zařízení pod č. 000002 (S-NO) a za činnost pod č. 000009 (konstrukční prvky skládky) byl provozovatelem použit kód nakládání N1, aniž by k použití tohoto kódu způsobu nakládání s odpady byl provozovatel dle integrovaného povolení a schváleného provozního řádu oprávněn. Jako správný měl být použit kód D1. Popsaný způsob ohlašování údajů o nakládání s odpady za skládku S-No ve svém důsledku způsobuje zkreslení údajů o nakládání s odpady za zařízení skládky. Uvedeným jednáním se společnost dopustila správního deliktu dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech.
6. Žalobce podal v obou případech k hodnocení zjištěných skutečností kontrolním orgánem vyjádření, ve kterých vznášel námitky obdobné jako v následném správním řízení.

7. Dne 29. 10. 2014 ČIŽP zahájil s žalobcem správní řízení ve věci uložení pokuty za porušení § 39 odst. 2 zákona o odpadech.
8. Dne 6. 3. 2015 vydala ČIŽP po provedeném správním řízení rozhodnutí, kterým rozhodla, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, neboť nesplnil ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost, tedy porušil povinnosti vyplývající z § 39 odst. 2 zákona o odpadech. Tohoto porušení zákona o odpadech se žalobce dopustil následujícím jednáním: **1.** V hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2013, podaném za zařízení označené číslem provozovny 001001 (provozovna Čáslav), ohlásil nepravdivé údaje. V rámci hlášení za zařízení skládky odpadů byl žalobcem použit kód způsobu nakládání s odpady N1 (*Využití odpadů s výjimkou využívání kalů podle vyhl. 382/2001 Sb. na terénní úpravy apod.*), ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny (správně pod kódem D1). Jednalo se celkem o 72 684,06 tuny odpadů kategorie ostatní (20 druhů odpadů) a 49 275,93 tuny odpadů kategorie nebezpečný (6 druhů odpadů); **2.** Za zařízení označené názvem: „1. fáze provozu skládky S-NO“ umístěné v rámci provozovny Benátky ohlásil žalobce neúplné údaje v HPNO za rok 2013. Za nakládání s odpady v rámci tohoto zařízení byla samostatně podána HPNO za zařízení pod č. 000002 (S-NO), HPNO za činnost pod č. 000001 (sektor S-OO3) a HPNO za činnost pod č. 000009 (konstrukční prvky skládky). HPNO za zařízení skládky S-NO nebylo tedy úplné, když neobsahovalo údaje obsažené v samostatných HPNO za nakládání s odpady v rámci sektoru S-OO3 a veškeré údaje o použití odpadů k výstavbě konstrukčních prvků skládky. V HPNO za zařízení skládky S-NO chyběly údaje týkající se nakládání s odpady v množství 148 532,76 tuny a jednalo se celkem o 52 druhů odpadů kategorie ostatní. V rámci HPNO za zařízení pod č. 000002 (S-NO) a za činnost pod č. 000009 (konstrukční prvky skládky) byly provozovatelem zároveň ohlášeny nepravdivé údaje. Provozovatelem skládky byl v obou výše zmíněných HPNO použit kód způsobu nakládání N1, ačkoli odpady tímto specifickým způsobem uložené do tělesa skládky (jako tzv. konstrukční prvky) nebyly využity, ale byly ve skládce odstraněny (správně pod kódem D1). Tímto způsobem byly nepravdivé vykázány odpady v celkovém množství 73 085,52 tuny, z toho odpadů kategorie ostatní 42 981,17 tuny (tři druhy odpadů) a odpadů kategorie nebezpečný 30 104,35 tuny (čtyři druhy odpadů).
9. V odůvodnění tohoto rozhodnutí ČIŽP ke skládce Čáslav uvedla, že se v kontrolovaném období roku 2013 jednalo o první fázi provozu skládky, která je ve smyslu § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech určena zásadně k odstraňování odpadů. Výjimku z tohoto pravidla mohly představovat pouze odpady využívané jako technické zabezpečení skládky (§ 45 odst. 3 zákona o odpadech), kdy množství takto využívaných odpadů nesmělo přesáhnout 25 % objemu všech odpadů uložených na skládce za každý kalendářní rok (§ 6 odst. 3 vyhlášky č. 294/2005 Sb.). Jiné odpady než odpady využívané k technickému zabezpečení skládky nelze v první fázi provozu skládky považovat za odpady využívané k provozu skládky ve smyslu zákonného pojmu „využití odpadu“ (§ 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech). Odpady, které v daném případě provozovatel používal při jejich ukládání současně jako konstrukční prvky skládky, neměly povahu technologického zabezpečení skládky, ale odpadů ukládaných (odstraňovaných) na skládce. Proto uvedené odpady měly být v HPNO za rok 2013 ohlášeny pod kódem D1 (odstraňování odpadů jejich ukládáním v úrovni nebo pod úrovní terénu), nikoli pod kódem N1 – Využití odpadů s výjimkou využívání kalů. K provozovně Benátky nad Jizerou prvostupňový správní orgán uvedl, že se v první fázi provozu jednalo o jedno zařízení určené k nakládání s odpady a veškeré odpady přijaté do zařízení skládky Benátky bylo nutno ohlašovat v jednom ročním hlášení (tj. za zařízení 1. fáze provozu skládky S-NO). HPNO za zařízení skládky S-NO za rok 2013 nebylo úplné, když neobsahovalo údaje obsažené v samostatných HPNO za nakládání s odpady v rámci sektoru S-OO3 (pod označením č. 000001) a veškeré údaje o použití odpadů k výstavbě konstrukčních prvků skládky (pod označením č. 000009). V HPNO za zařízení skládky S-NO chyběly údaje týkající se nakládání s odpady v celkovém množství 148 532,76 t a jednalo se celkem o 52 druhů

odpadů kategorie ostatní. Rovněž u této skládky došlo k tomu, že odpad používaný ke zřízení konstrukčních prvků skládky v 1. fázi provozu skládky byl nesprávně vykazován pod kódem N1.

10. Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podal žalobce odvolání, kdy odvolací body byly obdobné jako body žalobní. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný tak, že napadené rozhodnutí zamítl a napadené prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil. K odůvodnění napadeného rozhodnutí (viz níže).
11. V *prvním žalobním bodě* žalobce namítl, že byl v první fázi provozu skládky oprávněn využívat odpady na konstrukční prvky, a to na základě podmínek provozu jednotlivých skládek, jak byly formulovány v příslušném integrovaném povolení. Žalobce uvedl, že v integrovaném povolení pro řízenou skládku Čáslav (čj. 94096/2006/KUSK OŽP/Šf v relevantním znění pozdějších změn) se v bodě F.3 uvádí následující: „Pro účel technického zabezpečení skládky zajistit úsporu přírodních zdrojů zejména jejich nabírazováním odpady povolenými k přijetí do zařízení pro TZS nebo odpadů využívaných pro výstavbu konstrukčních prvků skládky.“ Integrované povolení tak nejen výslovně povolovalo, ale přímo ukládalo žalobci využití odpadů pro výstavbu konstrukčních prvků skládky. Žalobce uvedl, že již ve fázi výstavby skládky Čáslav (resp. jejího rozšiřování) bylo pamatováno na to, že při její konstrukci mohou být využity i odpady. Zařízení pro nakládání s odpady nemusí být určeno vždy k jediné činnosti spadající do kategorií nakládání s odpady, a pokud definice využívání odpadů počítá se zařízeními neurčenými primárně pro nakládání s odpady, tím spíše by mělo být možné odpady využívat na skládce, neboť první fáze jejího provozu není určena výlučně pro ukládání odpadů. Tento výklad odpovídá i zákonem stanovené povinnosti dodržovat hierarchizaci nakládání s odpady, která preferuje ekologičtější způsoby nakládání s odpady (např. využití odpadu) před méně ekologickými způsoby nakládání s odpady (např. odstraňováním odpadů – jejich uložením na skládku).
12. Ve *druhém žalobním bodě* žalobce uvedl, že podmínky integrovaného povolení musí působit ve svém souhrnu a nelze některým z nich (např. C.A.1) přičítat vyšší právní sílu, než jiným (např. F. 3), to by způsobovalo značnou právní nejistotu adresáta takového rozhodnutí. Nastalá situace byla důsledkem práce správních orgánů (ČIZP i KUSK) se zákonem definovanými pojmy. Žalobce již od počátku rozlišoval užívání odpadů na tzv. technologický materiál pro zabezpečení skládky (TZS) a na konstrukční prvky a poukazoval na odlišnost jejich režimů, což se údajně projevilo v integrovaném povolení vydaném Krajským úřadem Středočeského kraje výslovným souhlasem s využitím odpadů na výstavbu konstrukčních prvků. Za věcnou správnost i za vzájemný soulad vydaného integrovaného povolení i schváleného provozního řádu odpovídal Krajský úřad Středočeského kraje jako správní orgán, který je vydal, resp. schválil. Dle žalobce nelze akceptovat argumentaci žalovaného, který rozlišuje pojem využívání podle zákona o odpadech a pojem využívání ve smyslu integrovaného povolení. Žalobce uvedl, že v dobré víře postupoval v souladu s řádně vydaným integrovaným povolením, kdy nebylo pochyb o tom, že žalobce byl oprávněn využívat odpady na konstrukční prvky. Do případné změny integrovaného povolení bylo rozhodující jeho znění, které nepřipouštělo pochyb o tom, že žalobce byl oprávněn odpady na konstrukční prvky využívat.
13. Ve *třetím žalobním bodě* žalobce odkázal i v případě řízené skládky Benátky nad Jizerou na argumentaci uvedenou v předchozích žalobních bodech. Výslovné povolení využití odpadů na konstrukční prvky obsahovalo integrované povolení pro řízenou skládku Benátky nad Jizerou v podmínce C. 2.2, která uváděla „do zařízení jsou dále přijímány odpady (...) využívané jako konstrukční vrstvy a na zabezpečení skládky v souladu se schváleným provozním řádem.“ To, že v první fázi provozu skládky lze odpady využívat přitom dokládá i provozní řád 2. fáze skládky, který uváděl: „Svahové části jsou jako součást rekultivace skládky v průběhu skládkování tvořeny postupně navazujícími ochrannými hrázkami“...- je tedy zřejmé, že konstrukční prvky v podobě hrázek jsou přípravou na rekultivaci skládky ve druhé fázi jejího provozu, což odpovídalo užívanému (a provozním řádem předvídanému) kódu nakládání N11. Využití odpadů v první fázi skládky bylo zcela opodstatněné, neboť se jednalo o (z provozních důvodů do určité míry časově předsunutou)

součást rekultivace, v jejímž průběhu bylo možno odpady bez pochyby využívat. Rozhodnutím o 12. změně integrovaného povolení Krajský úřad Středočeského kraje schválil nový provozní řád, který využití odpadů na výstavbu konstrukčních prvků na řadě míst připouští (např. odst. 2.1.9 – „*kvalita odpadů využívaných na konstrukční prvky*“).

14. V *čtvrtém žalobním bodě* žalobce uvedl, že nesouhlasí se závěrem žalovaného o nepravdivosti a neúplnosti podaných hlášení o produkci a nakládání s odpady a vedení evidence za činnosti č. 000002 a č. 000001 v zařízení Řízená skládka Benátky nad Jizerou a tvrzeném porušení § 39 odst. 2 zákona o odpadech, neboť i tento závěr je věcně nesprávný. Podle § 22 odst. 2 vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů (dále jen vyhláška č. 383/2001 Sb.), má být ohlašování prováděno zvlášť za každou činnost. Argumentace žalovaného o tom, že za jednotlivé činnosti je hlášení podáváno jen v případě popsaném v druhé větě § 22 odst. 3 vyhlášky č. 383/2001 Sb. je účelovým zkreslením textu tohoto právního předpisu. Citovaná vyhláška totiž nikterak neomezuje pojem činnost na „činnost, při níž vznikají odpady“, takový výklad je cílenou dezinterpretací právních předpisů. Žalobce v této souvislosti namítl porušení svých procesních práv v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí, když ČIŽP neprovedla důkaz svědeckou výpovědí pracovníka žalobce dokládající, že Krajský úřad Středočeského kraje byl s praxí žalobce srozuměn. Žalobce nesouhlasil s tím, že podáním dvou HPNO mohl vyvolat zdání, že na skládce je nakládáno s méně odpady a že by tím zkresloval poskytnuté údaje.
15. V *pátém žalobním bodě* žalobce namítl, že absentuje materiální stránka deliktu (byť ohrožovacího), neboť veškerá jeho pochybení byla čistě administrativního charakteru a nemohla jakkoli ohrozit životní prostředí. Žalovaný nesprávně vyložil § 45 zákona o odpadech, pokud tvrdil, že žalobce coby provozovatel porušil povinnost odvádět poplatky za ukládání odpadů příslušným příjemcům. Dle žalobce správní orgány upřednostňují zájem čistě ekonomický (odvedení poplatku) nad zájmem ochrany životního prostředí (využívání odpadu).
16. V *šestém žalobním bodě* žalobce brojil proti výši uložené pokuty. Nesouhlasil s tím, že žalovaný jako přitěžující okolnost vedoucí ke stanovení pokuty prezentoval to, že žalobce měl být na svůj nesprávný postup upozorněn již v rámci odůvodnění 12. změny integrovaného povolení pro skládku odpadů v Benátkách nad Jizerou, když provozní řád byl shledán v pořádku. Přitěžující okolností při stanovení výše pokuty nemohla být ani dlouhodobost praxe žalobce v oblasti evidence nakládání s odpady využitými na konstrukční prvky, neboť jeho postup nebyl dosud příslušnými správními orgány zpochybňován, což zakládá legitimní očekávání žalobce, že postupuje v souladu se zákonem.
17. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že na rozdíl od žalobce má za to, že používání odpadu na tzv. „konstrukční prvky“ pro budování tělesa skládky nelze hodnotit jako „využití odpadů“ ve smyslu legální definice uvedené v § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech (činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení určeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů). Ustanovení § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech stanovuje, že v první fázi provozu skládky dochází v zařízení (skládce) zásadně k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu. Citované ustanovení vůbec nepřipouští v této fázi odpady využívat (jako např. ve fázi druhé dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. k) zákona o odpadech). Budováním konstrukčních prvků pomocí odpadů nedochází k jejich využívání, ale k odstraňování jejich uložení na skládce, a proto je třeba takové odpady v HPNO hlásit pod kódem D1 (odstraňování odpadů jejich ukládáním v úrovni nebo pod úroveň terénu), nikoliv pod kódem N1 (využití odpadů s výjimkou využívání kalů podle vyhlášky č. 382/2001 Sb.). Hlášením odpadů pod jiným kódem žalobce porušil ustanovení § 39 odst. 2 zákona o odpadech a naplnil tak skutkovou podstatu tzv. jiného správního deliktu uvedenou v ustanovení § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech. Žalovaný se neztotožnil s názorem žalobce, že podmínka uvedená v bodě F.

3 integrovaného povolení pro zařízení Řízená skládka Čáslav jej opravňuje k využívání odpadů ve smyslu legální definice uvedené v zákoně o odpadech. Uvedená podmínka pouze pro účely hospodárného využití surovin, úsporu přírodních zdrojů a energie ukládá provozovateli povinnost vytvářet konstrukční prvky skládky (v podobě oddělovacích hrázek, zpevnění tělesa skládky apod.) primárně pomocí odpadů již jednou přijatých k odstranění v jeho zařízení, namísto tvorby těchto prvků z dalšího (stavebního, konstrukčního ...) materiálu, který by musel provozovatel pro daný účel obstarat. Zásadní je ovšem skutečnost, že v integrovaném povolení je v kapitole 1.2 uvedeno, že předmětná skládka je určena k ukládání odpadů (tj. k odstraňování), a body C.A.5, C.B.5 a C.C.5 obsahují ustanovení, že: „*Zařízení lze provádět jako zařízení k odstraňování odpadů (§ 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, v platném znění)*“. Bod F. 3 integrovaného povolení neumožňuje využívání odpadů ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech, neboť je nezbytné jej vykládat v kontextu kapitoly F. – Podmínky pro hospodárné využívání surovin a energie. Pouhé použití slova „využívání“ v bodu F. 3 integrovaného povolení (ve znění: „*Pro účel technického zabezpečení skládky zajistit úsporu přírodních zdrojů zejména jejich nahrazováním odpady povolenými k přijetí do zařízení pro TZS nebo odpadů využívaných pro výstavbu konstrukčních prvků skládky*“) neumožňuje provozování předmětné skládky v rozporu s jejím účelem stanoveným v zákoně o odpadech a v příslušných bodech integrovaného povolení (1.2, C.A.5, C.B.5 a C.C.5). Správní orgány již od počátku tvrdí, že používání odpadů na tvorbu konstrukčních prvků je možné (a s ohledem na úsporu jiných materiálů žádoucí), nicméně že jej v první fázi skládkování nelze považovat za „využívání“, které je možné realizovat až ve fázi jiné, jak stanoví i provozní řád předmětné skládky. Krajský úřad Středočeského kraje se v uváděném rozhodnutí zmínil o tom, že konstrukční prvky nejsou v první fázi součástí technického zabezpečení skládky, žalobce neprovozuje zařízení k využívání odpadů, ale skládku, z čehož zřetelně vyplývá, že při používání odpadů na konstrukční prvky dochází k jejich ukládání tj. odstraňování, což má být evidováno a ohlašováno pod kódem způsobu nakládání D1 – Ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu (skládkování). Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Otázkou „využívání“ odpadu jako konstrukčních prvků k technickému zabezpečení skládky se věcně zabýval Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozsudku ze dne 4. 5. 2015, č. j. 52A 17/2015 – 101.

18. Při jednání zástupce žalobce s odkazem na žalobní body zdůraznil, že pro konstrukční prvky mohou být využívány odpady pouze specifických vlastností, tyto odpady jsou určeny provozním řádem a jejich využívání nahrazuje používání jiného materiálu, který by neměl charakter odpadu. Dále poukázal na rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje ve spojení s rozhodnutím Ministerstva životního prostředí, kterými bylo konstatováno, že při použití odpadů pro budování konstrukčních prvků uložení těchto odpadů do tělesa skládky nepodléhá poplatkové povinnosti. Toto rozhodnutí je z roku 2018 a dle názoru zástupce žalobce prokazuje, že žalobce postupoval i v případě skládek Čáslav a Benátky nad Jizerou v souladu se zákonem. Věc byla dle jeho názoru správními orgány posouzena po právní stránce nesprávně, a proto navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k dalšímu řízení. Zástupce žalovaného s odkazem na vyjádření k žalobě a na odůvodnění rozhodnutí zdůraznil, že v daném případě správní orgány nezpochybovaly oprávnění žalobce určité odpady používat pro budování konstrukčních prvků, ale takou činnost nelze považovat za využívání odpadů ve smyslu zákona o odpadech. Nesprávné údaje pak způsobují nesprávné vyhodnocení hlášení z hlediska nakládání s odpady. K rozhodovací praxi pak poukázal na rozsudky Městského soudu v Praze, ve kterých byla předmětná problematika řešena s jednoznačným závěrem, že právní posouzení věci správními orgány bylo učiněno v souladu s právními předpisy. Navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.
19. Městský soud napadené rozhodnutí přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, kterým je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba byla podána nedůvodně. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

20. Soud přihlédl k následující právní úpravě.
21. Podle § 4 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech pro účely tohoto zákona se rozumí... skládkou - zařízení zřízené v souladu se zvláštním právním předpisem a provozované ve třech na sebe bezprostředně navazujících fázích provozu, včetně zařízení provozovaného původcem odpadů za účelem odstraňování vlastních odpadů a zařízení určeného pro skladování odpadů s výjimkou skladování odpadů podle písmene h).
22. Podle § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech pro účely tohoto zákona se rozumí...první fázi provozu skládky – provozování zařízení podle písmene i) k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu.
23. Podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech pro účely tohoto zákona se rozumí...využitím odpadů – činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení neurčeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů.
24. Podle § 4 odst. 1 písm. u) zákona o odpadech pro účely tohoto zákona se rozumí ...odstraněním odpadů – činnost, která není využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie; v příloze č. 4 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů odstranění odpadů.
25. 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"). Jednotlivé fáze provozu skládky mohou být provozovány pouze na základě souhlasu s provozním řádem příslušné fáze provozu skládky. V řízení předcházejícím vydání tohoto rozhodnutí musí krajský úřad posoudit všechna zařízení, která s těmito činnostmi souvisejí. Souhlas k provozování skládek nebezpečných odpadů se uděluje na dobu určitou, nejvýše na 4 roky. Dobu platnosti souhlasu krajský úřad prodlouží na základě žádosti provozovatele skládky nebezpečných odpadů vždy nejvýše na další 4 roky, pokud jsou splněny podmínky a plněny povinnosti při provozování skládky stanovené tímto zákonem a prováděcím právním předpisem.
26. Podle § 18 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech provozovatel zařízení ke sběru nebo výkupu odpadu je povinen vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem včetně evidencí a ohlašování PCB a zařízení obsahujících PCB podléhajících evidenci vymezených v § 26. Tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem.
27. Podle § 39 odst. 2 zákona o odpadech původci odpadů jsou povinni v případě, že produkují nebo nakládají s více než 100 kg nebezpečných odpadů za kalendářní rok nebo s více než 100 tunami ostatních odpadů za kalendářní rok, nebo v daném kalendářním roce produkují nebo nakládají s odpady stanovenými prováděcím právním předpisem bez ohledu na množství těchto odpadů, zasílat každoročně do 15. února následujícího roku pravdivé a úplné hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny. Oprávněné osoby jsou povinny v případě, že nakládají v kalendářním roce s odpadem, zasílat každoročně do 15. února následujícího roku pravdivé a úplné hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi a o původcích odpadů obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny.
28. Podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech pokutu do výše 1 000 000 Kč uloží inspekce nebo příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nevede v rozsahu a způsobem stanoveným v části šesté tohoto

zákona evidenci odpadů a zařízení nebo neplní ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost nebo nezašle ve stanovené lhůtě nebo ve stanoveném rozsahu příslušnému správnímu úřadu údaj týkající se zařízení k nakládání s odpady, nebo evidenci po stanovenou dobu nearchivuje.

29. Podstatou sporu v přezkoumávaném případě je, zda používání odpadu žalobcem v první fázi provozu skládek Čáslav a Benátky nad Jizerou na tvorbu konstrukčních prvků je možno pro účely evidence a hlášení kvalifikovat jako využívání odpadu či zda se jedná o odstraňování odpadu uložením v zařízení. Kontrolní zjištění byla jak kontrolním orgánem, tak správními orgány obou stupňů rozhodujícími ve správním řízení vyhodnocena tak, že žalobce byl oprávněn k ukládání odpadu v zařízení a k budování konstrukčních prvků, používání odpadu k tomuto účelu nepředstavovalo porušení integrovaného povolení či provozního řádu. Nejednalo se však o využívání odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, neboť nešlo v této fázi o budování technického zabezpečení skládky. Od toho, zda byly odpady v dané fázi provozu skládky odstraňovány či využívány ve smyslu zákona o odpadech, se odvíjela i povinnost evidence daného typu odpadu (N1 či D1) v HPNO provozovatelem skládky, tj. žalobcem, a případná chybovost této evidence a hlášení a odpovědnost žalobce za daný správní delikt (nyní přestupek).
30. Zákon o odpadech jednoznačně stanoví, že první fáze provozu skládky je určena k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu (§ 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech). Způsoby odstraňování odpadů včetně příslušných kódů byly uvedeny v příloze č. 4 zákona o odpadech. Za ukládání odpadů nad rámec takzvaného technologického materiálu na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky (TZS) je původce povinen zaplatit poplatek (§ 45 odst. 1 a 3 zákona o odpadech). Využívání odpadů, kdy odpady slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály ke konkrétnímu účelu, připouští až druhá fáze provozu skládky, tedy uzavírání a rekultivace skládky (§ 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech). To platí bez ohledu na to, zda jsou některé odpady ukládané na skládku v rámci první fáze jejího provozu označovány v provozním řádu jako tzv. konstrukční prvky. Je v zásadě možné v první fázi skládky část odpadů používat pro výstavbu konstrukčních prvků skládky, ale jedná se o používání nikoli o využívání v rámci legální definice využívání podle zákona o odpadech (§ 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech), neboť podle zákona o odpadech lze odpady v první fázi provozu skládky pouze odstraňovat, i přesto, že „*tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie*“ (viz § 4 odst. 1 písm. u) zákona o odpadech). Tomu pak musí být přizpůsobena i příslušná evidence odpadů vedená provozovatelem zařízení ke sběru nebo výkupu odpadu (§ 18 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech).
31. Integrované povolení pro zařízení skládka Čáslav (ve znění změn) bylo vydáno pro činnost – kategorie 5.4 (*Skládky, které přijímají více než 10 t odpadu denně nebo mají celkovou kapacitu větší než 25 000 t odpadu, s výjimkou skládek inertního odpadu.*) dle přílohy č. 1 zákona o integrované prevenci. Zařízení skládka Čáslav bylo povoleno podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech jako zařízení k odstraňování odpadů (viz bod 1.2, Řízená skládka Čáslav – složiště A-B, Řízená skládka Čáslav – složiště C, body C.A.5, C.B.5, C.D.1, C.E.1, C.F.1, C.G.1 Integrovaného povolení pro skládku Čáslav). Žalobce poukazuje především na podmínku F.3 v části F. Podmínky pro hospodárné využívání surovin a energie integrovaného povolení pro skládku Čáslav, která zní: „*Pro účel technického zabezpečení skládky zajistit úsporu přírodních zdrojů zejména jejich nahrazováním odpady povolenými k přijetí do zařízení pro TZS nebo odpadů využívaných pro výstavbu konstrukčních prvků skládky.*“ Pokud jde o provozní řád skládky Čáslav a bod 2.3.12 Kvalita a množství materiálu pro výstavbu konstrukčních prvků skládky, tam je termínů „používat“ a „využívat“ odpady použito střídavě, zřejmě jako synonyma. Tato terminologická nejednoznačnost však nemůže vyvrátit fakt, že zařízení skládka Čáslav bylo povoleno jako zařízení k odstraňování odpadů podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl: „*Skutečnost, že použití odpadů na „konstrukční prvky“ není využitím odpadů ve smyslu zákona o odpadech, a že tyto odpady společností ukládá na skládce za účelem odstranění nikoliv využití, byla společností známa již od roku 2013. V rozhodnutích*

vydaných Krajským úřadem pro Středočeský kraj ...pro společnost (č. j.: 117259/2002/KUSK OŽP/Hra ze dne 14. 1. 2013 a č. j. 218687/2011/KUSK OŽP/VITK ze dne 22. 3. 2013 (12. změna IP) úřad mj. konstatoval, že společnost pro případ „konstrukčních prvků“ v platném integrovaném povolení nemá udělen souhlas k využívání odpadu dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech a že na tyto odpady se nevztahuje § 45 odst. 3 téhož zákona (osvobození od poplatků).“

32. Obdobně jako výše u skládky Čáslav, lze uvést ke skládce Benátky nad Jizerou, kdy integrované povolení bylo i v tomto případě vydáno pro toto zařízení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech jako pro zařízení určené k odstraňování odpadů. Co se týče provozního řádu skládky Benátky nad Jizerou, jeho znění bylo analyzováno v prvostupňovém správním rozhodnutí, kde ČIŽP na straně 12 a 13 uvedla: „...jelikož provozní řád skládky uvádí, že „materiály určené k výstavbě konstrukčních prvků skládky nejsou součástí technologického zabezpečení skládky“, nelze pro evidenci takto použitých odpadů uvádět kód N12. Dále inspekce ...dovozuje, že KUSK svým výkladem došel k závěru, že pokud použití kódů způsobí nakládání N1 a N11 není rozhodnutím IP a jím schválenými PŘ pro 1. Fázi a 2. Fázi provozu skládky povoleno a zároveň nejsou součástí TZS (ale mohou být až součástí následné rekultivace), má být nakládání s odpady, které byly použity pro výstavbu konstrukčních prvků skládky, evidováno a ohlašováno pod kódem způsobu nakládání D1 – Ukládání v úrovni nebo pod úroveň terénu (skládkování). Zmínku o použití kódů způsobu nakládání N1 a N11, uvedenou na str. 17 schváleného PŘ: „V průběhu tvarování tělesa je možné obvodové brázky dotvarovat dalšími vhodnými materiály nebo odpady (tzv. technická rekultivace). S těmito odpady je nakládáno pod kódem N1 nebo N11.“, pak nutno chápat toliko jako informativní. Uvedená zmínka navíc přímo odporuje platné úpravě integrovaného povolení, konkrétně podmínce IP D.5.1 „Na rekultivaci skládky mohou být použity zeminy a technický materiál. Nesmí být použity žádné odpady. ...“
33. Integrované povolení pro zařízení Řízená skládka Čáslav a integrované povolení pro zařízení Řízená skládka Benátky nad Jizerou (ve znění změn), na která se odvolával žalobce, jsou individuálními správními akty. Teoreticky by se mohl žalobce dovolávat presumpce správnosti správních aktů, avšak v obou integrovaných povoleních bylo uvedeno, že zařízení skládek Čáslav a Benátky nad Jizerou (k okamžiku kontroly a následně rozhodování správních orgánů) bylo určeno k odstraňování odpadů v první fázi provozu a šlo o zařízení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Na tom nemůže změnit nic ani terminologická nejasnost v části F, u podmínky F.3 integrovaného povolení pro skládku Čáslav. Soud se ztotožňuje se stanoviskem žalovaného (viz str. 7 napadeného rozhodnutí), že souhlas k provozování zařízení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech není generálním souhlasem pro všechny způsoby nakládání s odpady (využívání, odstraňování, sběr nebo výkup odpadů), neboť pak by např. rozlišování mezi první až třetí fází skládky postrádalo smysl (srov. § 4 odst. 1 písm. j), k), l) zákona o odpadech). Podmínka F.3 integrovaného povolení neopravňovala žalobce k využívání odpadů ve smyslu zákona o odpadech nad rámec TZS. Proto se nejednalo o konflikt podmínek, či nadřazování jedné podmínky nad druhou integrovaného povolení.
34. Co se týče dobré víry, na níž žalobce poukazoval, tam je třeba přihlédnout k tomu, zda se správní orgány podílely na vzniku formálně protiprávního jednání žalobce a pokud ano, tak v jaké míře. Žalovaný v této souvislosti odkázal v napadeném rozhodnutí na rozhodnutí vydané Krajským úřadem pro Středočeský kraj pro žalobce (č. j. 117259/2002/KUSK OŽP/Hra ze dne 14. 1. 2013 a č. j. 218687/2011/KUSK OŽP/VITK ze dne 22. 3. 2013 (12. Změna IP), kde úřad konstatoval, že žalobce pro případ „konstrukčních prvků“ v platném integrovaném povolení nemá udělen souhlas k využívání odpadu podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech a že na tyto odpady se nevztahuje § 45 odst. 3 téhož zákona (osvobození od poplatků). Na druhé straně zde byly provozní řády skládek Čáslav a Benátky nad Jizerou jako interní normativní akty schvalované příslušným krajským úřadem (viz § 14 odst. 1 zákona o odpadech), jejichž znění nebylo úplně jednoznačné, co se týče nakládání a evidence odpadů. Dále je třeba přihlédnout i k tomu, že žalobce v rámci své podnikatelské činnosti již od počátku své činnosti od roku 1993 podniká v oblasti odpadového hospodářství a provozuje několik zařízení podle zákona o odpadech. Je tak nepravděpodobné, že by mu podmínky provozování zařízení skládek podle zákona o odpadech,

nebyly známy. Ačkoliv se v případě správního deliktu (nyní přestupku) podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech jednalo o protiprávní jednání založené na principu objektivní odpovědnosti bez možnosti liberace, může soud při přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí vzít do úvahy, jakou měrou se na protiprávním jednání jednotlivce podílely správní orgány (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 As 188/2012 – 30). V přezkoumávaném případě, ale nemá soud za to, že by bylo prokázáno, že by se na správním deliktu významnou měrou podílely samy správní orgány. Proto argumentace žalobce dobrou vírou neshledává opodstatněnou. Ze znění integrovaných povolení, která byla ve vztahu k oběma skládkám vydána Krajským úřadem Středočeského kraje, dle názoru soudu nelze dovodit, že použití odpadu ke zřízení konstrukčních prvků znamená technické zabezpečení skládky, tedy využití odpadu. Z uvedených důvodů se jeví první tři žalobní body jako nedůvodné.

35. Ohledně čtvrtého žalobního bodu žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 8 a 9 uvedl: „Podle § 22 odst. 3 vyhlášky MTP č. 383/2001 Sb., „Oblašování se provádí zvlášť za každou samostatnou provozovnu, činnost, mobilní zařízení a za každý druh odpadu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností místně příslušnému podle místa nakládání s odpadem, s výjimkou mobilních zařízení ke sběru odpadů, za které se oblašování provádí obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle sídla oprávněné osoby nebo provozovny, která jejich provoz zajišťuje. Pokud původce nebo oprávněná osoba provozuje činnost, při níž vznikají odpady, nebo nakládá s odpady na území správních obvodů různých obcí s rozšířenou působností a nemá zde stanovené samostatné provozovny, zasílá každému z těchto úřadů jedno souhrnné roční hlášení za všechny činnosti realizované v jeho správním obvodu.“ Z uvedeného vyplývá, že HPNO za činnost se podává tehdy, není-li vázáno na provozovnu. Tuto skutečnost inspekce vysvětluje ve druhém odstavci na straně 15 napadeného rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že pro zařízení skládka Benátky měly být vždy veškeré odpady, přijaté do tohoto zařízení, evidovány i oblašovány za jedno zařízení, nikoliv za jednotlivé dílčí „činnosti“. K doložení, že vytýkanou práci prováděla se souhlasem úřadu, společnost navrhovala svědeckou výpověď pracovníka společnosti. Tuto možnost však inspekce odmítla s poukazem na podjatost takového svědka a požadovala pro objektivní posuzování věci písemný důkaz. Podle § 52 správního řádu účastník řízení je povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. O objektivitě navrženého důkazu, který by nepřispěl ke zjištění stavu věci, lze právem pochybovat. Neprovedení navrženého důkazu svědeckou výpovědí zaměstnance společnosti není tedy porušením práv společnosti. Rozepisováním odpadů na uvedené činnosti a ohlášené samostatně se množství odpadů ohlášených za skládku Benátky o toto množství zmenšilo. Nejedná se tedy o účelový argument, jak to společnost namítá.“
36. V prvostupňovém správním rozhodnutí bylo na straně 15 uvedeno: „Zákon o odpadech v § 39 stanoví, že evidence se vede za každou samostatnou provozovnu a oblašování odpadů se provádí obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny ... Vyhláška č. 383/2001 Sb. pak (jako prováděcí předpis k zákonu o odpadech) v § 22 odst. 3 stanoví, že oblašování se provádí zvlášť za každou samostatnou provozovnu, činnost, mobilní zařízení a za každý druh odpadu. Pokud původce nebo oprávněná osoba provozuje činnost, při níž vznikají odpady, ... zasílá hlášení. Pokud se tedy tyto vyjmenované osoby vyskytují v pozici toho, komu odpady v určitém místě vznikají (např. při sanačních pracích, při havarijních zásazích apod.), pak se v případě takových míst jedná o „činnosti“. Uvedený pojem je tedy nutno chápat jako pojem pomocný a nabízející samostatnou provozovnu tam, kde žádná provozovna podle zvláštních právních předpisů není. V případě Benátek se však jedná o samostatnou provozovnu a skládka disponuje parametry pro zařízení, nebyl tedy důvod „vypomáhat“ si s pojmem „činnost“. Ve vysvětlivkách k příloze č. 20 k uvedené vyhlášce je dále upřesněno, že pokud je v provozovně provozováno cíle zařízení se souhlasem podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech (nebo byl tento souhlas nabízen integrovaným povolením – jako v případě Benátek), vyplňuje se hlášení za každé z těchto zařízení zvlášť. Skládku je nutno chápat jako zařízení (k odstraňování odpadů), které je provozováno v samostatné provozovně, oblašování za zařízení mělo tedy jednoznačně přednost před oblašováním „činností“. Zapravdu tomuto výkladu dala i 12. a 14. Změna integrovaného povolení, která i terminologicky sloučila složiště TKO a složiště PO do skládky S-NO, které pak bylo v roce 2014 přiděleno jedno IČZ s označením – CZS 00819 1. fáze provozu skládky S-NO.“

37. S výše uvedeným hodnocením správních orgánů se soud plně ztotožnil. Napadeným i prvostupňovým rozhodnutím bylo v dostatečném rozsahu zdůvodněno, proč HPNO za rok 2013 v případě skládky Benátky nad Jizerou nelze považovat za pravdivé a úplné. Dle názoru soudu je třeba vycházet ze změn v integrovaném povolení, ze kterých jednoznačně vyplývá, že se jednalo o jedno zařízení. Pro posouzení porušení povinnosti uložené zákonem není rozhodné, že by bylo možné z podaných HPNO zjistit množství odpadu, neboť zákon provozovateli ukládá podávat úplná hlášení za zařízení, a takové hlášení v případě skládky Benátky nad Jizerou podané nebylo. K části námitky ohledně neprovedení důkazu výsledkem svědka, soud uvádí, že podle § 52 správního řádu není správní orgán návrhy účastníka řízení vázán, jeho povinností je však provést vždy důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Správní orgán může důkaz navržený účastníkem řízení odmítnout provést, pakliže takový důkaz není potřebný ke zjištění skutkového stavu věci nebo je nadbytečný, v odůvodnění svého rozhodnutí pak uvede, proč navržený důkaz neprovedl. Prvostupňový správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvedl: „*Společnost AVE CZ prostřednictvím JUDr. Vycha opakovaně argumentovala tím, že v reakci na závěry dílčího protokolu ze dne 15. 11. 2013 kontaktovala KUSK se žádostí o vyjasnění celé věci. KUSK údajně provozovateli sdělil, že má vyčkat přidělení IČZ a podle takto přidělených IČZ napříště vést evidenci a podávat HPNO. Inspekci však takového sdělení z KUSK nebylo nikdy písemně doloženo, a proto k takovému tvrzení účastníka řízení nemůže přiblížit. Jako relevantní v takové věci může být posuzován pouze písemný doklad, který by výše popisovaný závěr z jednání z KUSK potvrzoval. K důkazu v této souvislosti účastník řízení navrhl svědeckou výpověď svého spolupracovníka – pana Z. B., který s pracovníky KUSK jednal. K tomu inspekce uvádí, že se takový důkaz jeví jako bezpředmětný, protože pan B. nemůže inspekci dosvědčit nic jiného než fakt, že na KUSK byl a je zřejmé, že jako zaměstnanec společnosti AVE CZ by svědčil pouze v její prospěch. Pro objektivní posuzování věci však inspekce může přijmout pouze písemný důkaz, který by dokladoval tvrzení účastníka řízení.*“ Toto odůvodnění pokládá soud za dostačující. Z výše uvedených důvodů neshledal soud důvodnou ani čtvrtou žalobní námitku.
38. V pátém žalobním bodě žalobce namítl, že absentuje materiální stránka deliktu. K této otázce považuje soud za potřebné uvést, že při správním trestání je zapotřebí rozlišovat dvě skutečnosti: významné okolnosti, které vylučují, aby určitým jednáním, byť naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu (nyní přestupku), byl porušen nebo ohrožen zájem společnosti, a takové další okolnosti, které „jen“ snižují závažnost správního deliktu (zejména způsob jeho spáchání a jeho následky). Jejich rozdílné právní důsledky pak spočívají v tom, že v prvním případě nemůže být shledána odpovědnost za správní delikt, zatímco zjistí-li se některé z druhé skupiny okolností, je k tomu třeba přihlídnout toliko při určení výše sankce. Prvostupňový správní orgán na straně 17 svého rozhodnutí uvedl: „*K obrožení zákonem chráněného zájmu došlo, neboť stát jednoznačně v zákoně o odpadech nastavil povinnost a rozsah ohlašování odpadů. Nezanedbatelné jsou pak především důsledky takového „administrativního pochybení“, které způsobují minimálně významné zkreslení obsahu podaných HPNO (z pohledu nepravdivých i neúplných údajů v podaných HPNO) a celkově nepřesnosti a nejasnosti až chaos při vyhodnocení a srovnání počtu podaných HPNO za provozovnu oproti počtu zařízení v provozovně. Nelze se pak domnívat, že kontrolní orgány nebo subjekty zodpovědné za vyhodnocení údajů v HPNO (např. CENLA) budou (bez znalosti okolností a pohnutek zpracovatele) vědět, která HPNO mají „snadno spolu vysčítat“. ...V tomto případě byl obrožen zejména zájem na řádném ohlašování odpadů jako veřejný zájem státu (daný zákonem na regulování nakládání s odpady v zájmu ochrany životního prostředí). Společenská nebezpečnost protiprávního jednání spočívá také v důsledcích, které protiprávním jednáním účastníka řízení nastaly. Významným důsledkem chybného ohlašování odpadů bylo to, že ze strany společnosti AVE CZ prováděné odkláněním odpadů, ve skutečnosti odstraněných ve skládce, ale vedených a ohlašováných pod kódem N1, mohlo za jistých okolností napomoci krácení poplatků za ukládání odpadů, resp. k neodvádění poplatků příjemcům dle zákona o odpadech.*“ Žalovaný v napadeném rozhodnutí na straně 9 a 10 uvedl: „*Předmětem tohoto řízení není zkoumání, kolik společnost měla vybrat poplatků a odvést příjemcům za ukládání odpadů. Společnosti rovněž není vytýkáno, že neodevzdala poplatky, které vybrala, je jí však vytýkáno, že popsáním č.j.: 1080/500/15 32827/ENV/15 10 způsobem vybrala méně poplatků za ukládání odpadů, než měla a následně odvedla méně finančních prostředků příjemcům. V hierarchii nakládání s odpady je využívání odpadu postaveno výše, než jeho*

odstranění. Společností obhajovaná činnost v případě konstrukčních prvků však není ve světle uvedeného využívání odpadu, ale jeho odstraněním.“

39. Správná evidence a správnost a úplnost hlášení o nakládání s odpadem je důležitým faktorem pro celospolečenské úvahy a přijímání opatření, která by měla zajistit ochranu životního prostředí a správné nakládání s odpady. Porušení povinnosti uvádět správné a úplné údaje tedy znamená porušení zájmů na ochraně životního prostředí i na co nejefektivnějším nakládání s odpady. Rovněž v daném případě správní orgány správně poukázaly na důsledek pochybení, to je nevybírání poplatků za uložený odpad. Ustanovení § 45 zákona o odpadech, které obecně upravuje poplatkovou povinnost původců za ukládání odpadů na skládky, je zařazen do části osmé zákona o odpadech s podtitulem *Ekonomické nástroje*. Poplatková povinnost je projevem obecné zásady uplatňující se v právu životního prostředí - „znečišťovatel platí“. Tento princip je chápán poměrně široce a zahrnuje jak povinnost kompenzovat škodu na životním prostředí způsobenou povolenou činností, tak i odpovědnost za ekologickou újmu. Nevybíráním poplatků v daném případě v souvislosti s nesprávným tvrzením o využívání odpadů, dochází k minimalizaci zákonodárcem zamýšlené regulační funkce poplatků. V tomto kontextu není argumentace, že nebyl naplněn materiální znak správního deliktu (nyní přestupku), přijatelná. Lze uzavřít, že správní orgány jasně vysvětlily, v čem spatřovaly materiální stránku (závažnost ohrožení životního prostředí) správního deliktu v tomto konkrétním případě (viz citace výše). Z výše uvedených důvodů shledal soud nedůvodnou i pátou žalobní námitku.
40. V šestém žalobním bodě žalobce brojil proti výši uložené pokuty.
41. Podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech: *„Při stanovení výše pokuty se přiblíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.“*
42. Soud přihlédl k odůvodnění výše uložené pokuty, obsažené v rozhodnutí prvostupňového správního orgánu na stranách 18 až 20.
43. Prvostupňový správní orgán uvedl, že důležitost průběžné evidence a ročního hlášení o odpadech spatřuje v tom, že tyto doklady slouží k hodnocení vývoje produkce a nakládání s odpady v České republice, proto je potřebné, aby roční hlášení o odpadech bylo zpracováváno pravdivě se všemi údaji na základě pravdivě vedené průběžné evidence. Údaje o vzniku odpadů a dalším nakládání s odpady, včetně jejich využití nebo odstranění jsou důležitým ukazatelem, který se odráží do systému nakládání s odpady nejen v České republice, ale i v Evropské unii. Správní orgán I. stupně na straně 19 svého rozhodnutí uvedl: *„V případě HPNO za provozovnu Čáslav se jednalo o významné zkrácení údajů, neboť navenek byly odpady (vykázané pod kódem N1) v tomto zařízení využity, což je v rozporu s účelem zařízení skládky, tj. trvalým odstraňováním odpadů v první fázi provozu skládky. Ke stejné významné chybě došlo i u skládky Benátky, tam však byly nepravdivě ohlášené údaje obsaženy ve dvou hlášeních. Velmi podstatnou chybou, která způsobila neúplnost HPNO za zařízení skládky S-NO v Benátkách, bylo samostatné ohlášení nakládání s odpady v rámci sektoru S-OO3 a nakládání s odpady použitými k výstavbě konstrukčních prvků skládky. V tomto případě tak došlo k velmi významnému zkrácení údajů, neboť HPNO za zařízení skládka Benátky obsahovalo jen část údajů týkající se odpadů uložených do tělesa skládky. Navenek tak bylo (dle HPNO) do skládky v Benátkách uloženo podstatně méně odpadů než ve skutečnosti. Takovým způsobem ohlášené nakládání s odpady za provoz dvou zařízení/skládek se tak stalo netransparentním, což je v rozporu s účelem vedení evidence odpadů a způsobu jejich ohlašování a požadavky zákona o odpadech.“* Dále prvostupňový správní orgán uvedl, že jako přítěžující okolnosti zohlednil to, že se v případě obou skládek jednalo o poměrně dlouhodobé protiprávní jednání (minimálně po dobu jednoho roku) týkající se dvou významných zařízení určených k nakládání s odpady (skládek nebezpečných odpadů). Závažnost ohrožení životního prostředí prvostupňový správní orgán posoudil jako vysoký, neboť vědomé vykazování kódu způsobu nakládání N1 bylo zjištěno u velkého množství odpadů jak kategorie ostatní, tak i nebezpečné (celkem za obě skládky to činilo cca 195 tis. t odpadů). Přestože na chybné použití kódu způsobu nakládání N1 byl žalobce upozorněn ČIŽP již v dílčím protokolu dne 12. 11. 2013 i v odůvodnění rozhodnutí KUSK o 12. změně

integrovaného povolení, nápravu nezjednal a k 15. 2. 2014 chybně ohlásil HPNO za rok 2013 za obě skládky. S ohledem na tyto skutečnosti stanovila ČIŽP pokutu na samé nejvyšší hranici stanoveného sankčního rozmezí.

44. Z logiky věci vyplývá, že kritériem při stanovení výše pokuty v případě ohrožovacího správního deliktu podle zákona o odpadech podle § 67 odst. 2 zákona o odpadech bylo posouzení závažnosti ohrožení životního prostředí. V čem spatřuje závažnost ohrožení životního prostředí v konkrétním případě, musí správní orgán odůvodnit ve svém rozhodnutí. Stanovení výše sankce je přitom věcí správního uvážení správního orgánu. Prvostupňový správní orgán přihlížel v souladu se zákonnou dikcí k závažnosti ohrožení životního prostředí, což následně aproboval žalovaný svým rozhodnutím. Soud neshledal, že by v tomto směru postup správních orgánů vybočil z mezí a hledisek stanovených zákonem (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2003, č. j. 5 A 149/2002 – 24, Sbírka NSS 132/2004). Šestou žalobní námitku proto soud neshledal důvodnou.
45. Soud se rovněž zabýval tím, zda trestnost a výše sankce v současné právní úpravě zůstala nezměněna. Otázkou zohlednění zásady použití příznivější právní úpravy v řízení před správními soudy se totiž zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který ve svém usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46 stanovil, že rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je soud povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější. V souzené věci je i dle nové právní úpravy trestnost jednání žalobce i výše sankce zachována.
46. S ohledem na výše uvedené skutečnosti soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
47. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobce ve věci úspěch neměl a žalovanému náklady řízení nevznikly.

Poučení:

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

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 4. prosince 2019

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu