



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**,
sídlem v Praze 10, Pražská 1321/38a
zastoupená JUDr. Vilémem Podešvou,LL.M.
advokátem ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o.

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2016, č. j. 864/510/16, 44734/ENV/16, sp. zn. 6 O 16/16 Dv

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá nárok na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 19. 1. 2017 (soudu doručené dne téhož dne) domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 5. 12. 2016, č. j. 864/510/16, 44734/ENV/16, sp. zn. 6 O 16/16 Dv (dále i jako „Druhostupňové rozhodnutí“), kterým bylo potvrzeno

rozhodnutí České inspekce životního prostředí – oblastní inspektorát České Budějovice (dále i jako „ČIŽP“) sp. zn. ČIŽP42/IPOP/SR02/1508822.004/16/CSL ze dne 30. 5. 2016 (dále i jako „Prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobkyni uložena povinnost převést na zvláštní účet finanční rezervy ve výši 1 108 279,90 Kč.

2. Dne 7. 4. 2016 zahájila ČIŽP z moci úřední řízení dle § 50 zákona č. 158/2001 Sb., o odpadech (dále i jako „z. o.“) dopisem ze dne 4. 4. 2016 a zároveň stanovila žalobkyni lhůtu 15 dní pro navržení důkazů, podávání návrhů a uplatnění práv vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Zahájení řízení z moci úřední došlo na základě kontrol provedených ve dnech 24. 6. 2015 a 29. 1. 2016 v provozovně skládky Fedrpuš (konkrétně „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“ povolené rozhodnutím ze dne 13. 10. 2003, č.j. OZZL/7219/03 Kus nabytím právní moci dne 11. 1. 2003, umístěné na parcelách č. 463/2 a stavebních parcelách č. 746 a 747 v k.ú. Otín u Jindřichova Hradce). Žalobkyně neodvedla finanční rezervu na vázaný účet za 14 746,39 tun odpadu použitého jako konstrukční prvek skládky (kód N1) a za 16 918,75 tun za Rekosol, který nebyl používán jako výrobek, ale byl odstraňován uložením do skládky. Výše uvedené množství bylo uloženo do skládky v období od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015. Podle ČIŽP je žalobkyně povinna odvádět platby na vázaný účet finanční rezervy za všechny odpad uložený na skládku, a to i ten, který byl použit na konstrukční prvky skládky (dále i jako „KPS“) či technologické zabezpečení skládky (dále i jako „TZS“). Žalobkyně byla opačného názoru. Dle názoru ČIŽP není v § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4. z. o. není uvedeno žádné možné osvobození od povinnosti odvádět prostředky na vázaný účet finanční rezervy za odpad, který je do skládky uložen (i pokud se jedná o KPS a TZS). Proto ČIŽP zahájila řízení ve smyslu § 76 odst. 1 z. o.
3. Žalobkyně v řízení namítala, že zákon neporušila, nemůže jí tak vzniknout povinnost odvést prostředky na vázaný účet finanční rezervy. Žalobkyně v tomto ohledu odkázala na své vyjádření ve věci vedeného u ČIŽP pod sp. zn. ČIŽP/42/IPP/SR01/1508822.001/16/CDV, které s touto věcí bezprostředně souvisí. Nemohlo tak s ní být v tomto ohledu ani zahájeno správní řízení. Z daného celkového množství 31 665,14 tun odpadu bylo použito 25% na TZS, takže pokud by správní orgány došly k závěru, že přeci jen žalobkyni vznikla povinnost odvést finanční prostředky na účet rezervy, pak jí v rámci 25% z celkového odpadu nemohla vzniknout povinnost prostředky na vázaný účet rezervy odvést. Jednalo by se tak o množství 23 748,86 tun a částku nejvíce 831 209,92 Kč a nikoliv částku 1 108 279,9 Kč.
4. Následně bylo vydáno rozhodnutí (Prvostupňové rozhodnutí), kterým uložila ČIŽP (jakožto opatření pro zjednání nápravy) žalobkyni povinnost odvést za 31 665,14 tun odpadu částku ve výši 1 108 279,90 Kč na účet pro ukládání peněžních prostředků k vytváření finanční rezervy (na rekultivaci, viz § 51 odst. 4 z. o.) a rovněž uložil žalobkyni zaplatit částku ve výši 1 000 Kč na nákladech řízení dle § 79 odst. 5 s. ř. a § 6 odst. 1 vyhl. č. 520/2005 Sb. V odůvodnění rozhodnutí ČIŽP shrnula dosavadní průběh řízení [kontrola dne 30. 6. 2015 ve „Středisku likvidace odpadů Fedrpuš“; následná kontrola dokladů; sepsání kontrolního protokolu dne 31. 7. 2015; námítka žalobkyně doručeným ČIŽP dne 18. 8. 2015; vyřízení námitek dopisem č.j. ČIŽP/42/IPP/1508822.005/15/CVJ ze dne 16. 10. 2015; kontrola ve vztahu k finanční rezervě, ze které byl sepsán protokol č.j. ČIŽP/42/IPP/1508822.009/16/CSL ze dne 1. 3. 2016. podání námitek do protokolu ze strany žalobkyně doručené ČIŽP dne 7. 4. 2016; vyřízení námitek dopisem č.j. ČIŽP/42/IPP/1508822.011/16/CSL ze dne 4. 4. 2016; zahájení správního řízení dopisem

č.j. ČIŽP/42/IPP/SR02/1508822.001/16/CSL ze dne 4. 4. 2016, výzva k vyjádření žalobkyni dopisem č.j. ČIŽP/42/IPP/SR02/1508822.002/16/CSL ze dne 4. 4. 2016; zahájení správního řízení o uložení pokuty dopisem č.j. ČIŽP/42/IPP/SR01/1508822.001/16/CDV ze dne 7. 4. 2016; výzva k vyjádření se k řízení dopisem č.j. ČIŽP/42/IPP/SR01/1508822.002/16/CDV ze dne 7. 4. 2016; vyjádření žalobkyně k zahájeným správním řízením dopisem ze dne 22. 4. 2016, doručený e-mailem dne 25. 4. 2016 a vedený ve spise pod č.j. ČIŽP/42/IPP/SR01/1508822.003/16/CDV). Dále ČIŽP rozvedla, že při kontrolách dne 24. 6. 2015 a 29. 1. 2016 bylo zjištěno, že žalobkyně má vedený účet pro odvod prostředků na finanční rezervu na rekultivaci. Za kontrolované období mezi 1. 1. 2014 a 30. 6. 2015 bylo zjištěno, že žalobkyně neodvedla na vázaný účet za odpad použitý jako KPS a Rekosol použitý jako TZS ev. i jako KPS (v roce 2014 celkem 6 924,72 tun Rekosolu a 11 369,44 tun odpadu s kódem N1 a za období 1. 1. 2015 – 30. 6. 2015 celkem 9 994,03 tun Rekosolu a 3 376,95 tun odpadu s kódem N1). Dále ČIŽP poukázala na to, že dle bodu b.5.3 Integrovaného provozního řádu (dále i jako „IPŘ“) Fedrpuš je možné používat odpady jako KPS, avšak že takto použité odpady nejsou TZS. Podle § 4 odst. 1 písm. j) z. o. je první fáze skládky určena k odstraňování odpadu. Výjimku tvoří odpady používané jakou TZS, které jsou vyňaty z poplatkové povinnosti (s omezením uvedeným v § 45 odst. 3 z. o. a v souladu s § 6 odst. 3 vyhl. č. 294/2005 Sb. – od 1. 1. 2015 pouze dle § 45 odst. 3 z. o.). Jiné odpady než odpady použité k TZS nelze v první fázi provozu skládky považovat za odpady využívané k provozu skládky ve smyslu zákonného pojmu „využití odpadu“ [viz § 4 odst. 1 písm. q) z. o.]. V souladu se stranou 34 IPŘ a § 3 odst. 5 vyhl. č. 294/2005 Sb. pak ČIŽP uvedla, že daný odpad, ač použit jako konstrukční těleso skládky ve smyslu výše uvedené vyhlášky, nebyl „využit“ ale na skládce „odstraněn“ svým uložení do jejího tělesa. Produkt Rekosol byl ukládán do tělesa skládky za účelem jeho odstranění uložení, jelikož byl používán v rozporu se svou certifikací. Dle certifikace (certifikát od TAZUS č. 030-47808 ze dne 11. 3. 2013, Rekosol typ A) se má jednat o biologicky aktivní rekultivační materiál, který je určen pro konstrukci poslední svrchní biologicky oživitelné vrstvy, která je ozeleněna zatravněním, výsadbou stromů a keřů nebo zalesněním. V daném období však stále probíhala první fáze skládky – její třetí etapa, a Rekosol byl do ní ukládán v rozporu se svou certifikací použití – tedy byl do ní ukládán jako odpad [viz příloha č. 6 k vyhl. č. 341/2008 Sb., kapitola 2 písm. c) skupina č. 3 – stabilizovaný bioodpad k uložení na skládku a kapitola 2 písm. d) skupina č. 4 – odpad biologicky nerozložitelný. Rekosol je výstupem ze zařízení pro využití odpadu R3 a R12, schváleného krajským úřadem. Ustanovení § 3 odst. 6 z. o. upravuje proces, kdy některé druhy odpadů přestávají být odpadem. V daném případě však Rekosol nebyl využíván dle své certifikace, nesplňoval tak podmínky uvedené v § 3 odst. 6 z. o. a byl tak odpadem dle § 3 odst. 2 z. o. Dle názoru ČIŽP se v případě 1. fáze provozu skládky musí odvádět prostředky na účet finanční rezervy na rekultivaci za všechny odpady uložené skládku, a to i pokud jsou používány jako KPS či TZS. K tvrzení žalobkyně, že se žádného protiprávního jednání nedopustila, uvádí ČIŽP, že takto již bylo postupováno dříve, a že ČIŽP nemá důvod se odchýlovat od své současné praxe, kdy daná rozhodnutí byla potvrzena i odvolacím orgánem (žalovaným). K tomu, že by mělo být množství odpadu, za který ČIŽP uložila povinnost odvést prostředky na účet finanční rezervy, poníženo o 25%, uvedla ČIŽP, že žádná taková výjimka pro odvedení prostředků na účet rekultivační rezervy není. Žalobkyně si zřejmě plete dané řízení s poplatky dle § 45 odst. 3 z. o. Pro poplatky dle § 45

odst. 3 z. o. však dané správní řízení není vedeno. ČIŽP nesouhlasila s tvrzením žalobkyně, že příspěvek na finanční rezervu dle § 51 odst. 4 z. o. je odváděn pouze za uložený odpad viz příloha č. 4 z. o. (kód D1 – odstranění odpadu uložením) a jsou-li odpady využívány jinak, pak se k nim povinnost dle § 51 odst. 4 z. o. neváže, na daný materiál se totiž mělo pohlížet jako na (uložený) odpad (viz výše). I odpad použitý na KPS bude muset ve finále být v rámci celkové skládky rekultivován, takže se i za něj musí odvádět prostředky do rezervy na rekultivaci. Nakoupené věci na KPS jako například betonové skruže nejsou odpadem, ale například pneumatiky prosypané kačírkem, které se jako KPS běžně používají (zde jsou používány pneumatiky použité), podléhají odvodu na účet finanční rezervy (za „odpadové“ pneumatiky). Nakoupený materiál není odpadem převzatým k likvidaci, tedy se nejedná o odpad, ale u odpadu, který je jako takový převzat a pak se použije jako KPS se stále pohlíží jako na odpad. Rekosol, ač použit v souladu s integrovaným povolením (dále i jako „IP“) a IPŘ, nebyl použit v rámci své certifikace. Jednalo se proto o biologický odpad (produkt z kompostárny).

5. Proti Prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání ze dne 14. 6. 2016, ve kterém uvedla, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy a věcně nesprávné. V daném případě není možné provádět za identické období kontrolu týchž povinností jako kontrolu již skončenou nebo dokonce vést souběžně dvě paralelní kontroly týchž skutečností, což vyplývá z protokolů o kontrole, ale u z odůvodnění napadeného rozhodnutí (kontrolní orgán k tomu uvádí, že má za to, že může provést kontrolu týchž povinností za identické období jako kontrolu již skončenou, pokud potřebuje ověřit skutečný stav věci). Prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro neurčitost, protože jeho odůvodnění je vnitřně rozporné. Odvolateli je totiž ukládána povinnost odvést do finanční rezervy na rekultivaci (dále i jako „FRR“) prostředky za odpad, který využil na konstrukční prvky skládky. V daném případě odpad uvedený ve výroku Prvostupňového rozhodnutí není „uloženým“ a odstraňovaným odpadem, a neuplatní se tak § 51 odst. 4 z. o. Je potřeba rozlišovat terminologii uvedenou v zákoně, tedy rozlišovat mezi „uloženým“ (viz § 51 odst. 4 z. o., příloha č. 4 z. o. kód D1 – viz § 45 z. o. a odpad uložený) a „využitým“ odpadem. Rozhodnutí samo odkazuje na IP a IPŘ bod B.5.3, kdy je možné používat jako pro výstavbu KPS odpad. Současně je na stejném místě v IPŘ i uvedeno, že materiály určené k výstavbě KPS nejsou součástí TZS. ČIŽP o odpadech využívaných v souladu s IP a IPŘ hovoří jako odpadech ukládaných (odstraňovaných) a nikoliv využívaných, a to i přes to, že odpady jsou využívány v k danému účelu v souladu s IP a IPŘ. Ze zákona ani z vyhlášky dle žalobkyně nevyplývá zákaz využívání odpadů (ve smyslu zákona o odpadech) v první fázi provozu skládky. Legislativní rámec nezakazuje využití odpadů jako konstrukčních prvků, a to ani v první fázi provozu skládky. Navíc jejich využívání na KPS zcela odpovídá povinnosti šetřit přírodní zdroje dle bodu D3 IP. Jsou tak šetřeny přírodní zdroje, kdy namísto stavebního odpadu je v rámci skládky využíván odpad. To naplňuje definici dle § 4 odst. 1 písm. r) z. o. (ve spojení s přílohou č. 3 z. o.). Využití odpadu na KPS bylo výslovně povoleno správním úřadem skrze IP a IPŘ. Používání kódu N1 při využívání odpadu na KPS byl odůvodněn tím, že zákony a vyhlášky nejsou schopny reagovat na všechny možnosti nakládání s odpadem a kategorie N1. Na tom nic nemění ani uložená pokuta. Dosavadní praxe ČIŽP je v dané oblasti již dvojitá, přičemž praxe žalobkyně zůstává stále stejná. V případě Rekosolu žalobkyně namítla, že ten vzniká zpracováním z odpadu, a tím pádem se stává výrobkem (viz

§ 3 odst. 6 z. o.). Integrované povolení a IPŘ povolují použití Rekosolu i ve fázi mimo rekultivaci. To vylučuje domněnku, že je Rekosol na skládku používán jako odpad. Integrované povolení je navíc vydáváno jako konkrétní povolení, které má sledovat všechny dopady na životní prostředí z konkrétního provozu, a mělo by tak před obecnými ustanoveními zákona mít přednost. Provozovatel skládky musí mít možnost se spolehnout, že postup v souladu s IP a IPŘ je postupem v souladu se zákonem. Tato práva jsou právy nabytými v dobré víře (viz § 2 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, dále i jako „s. ř.“) a jako taková musí být chráněna. Tím, že dojde k uložení Rekosolu na skládku, se z něj nestává odpad, stejně jako tomu není v případě písku nebo šterku nakoupeného za účelem jeho využití na KPS. V opačném případě by provozovatel skládky nebyl nijak motivován v tom, aby používal na KPS či TZS právě Rekosol (tedy produkt ze zpracovaných odpadů), což by bylo v rozporu se zájmy životního prostředí (byly by používány suroviny jako šterk, písek atd.). V rámci používání Rekosolu na skládce se jedná o dlouhodobou praxi žalobkyně, která předtím nebyla ze strany správních orgánů nijak rozporována a navíc byla aprobována IP a IPŘ. Zvýšení potřeby Rekosolu je dáno změnami potřebami skládkového tělesa rozšíření o další etapu (vyšší nutnost překryvů, zachování manipulačních prostorů atd.).

6. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí shrnul dosavadní průběh řízení a uvedl, že argumentace žalobkyně je shodná jako v rámci řízení ohledně pokuty za neodvedení prostředků na rezervu na rekultivaci. Žalovaný uvedl, že spornou otázkou je, co vše lze ve smyslu § 51 odst. 4 z. o. považovat za uložený odpad, který podléhá platbě na finanční rezervu na vázaný účet. Na rozdíl od úpravy poplatků za ukládání odpadů na skládky podle § 45 odst. 3 z. o., zákon výslovně nestanovení, zda se povinnost vytvářet finanční rezervu vztahuje také na technologický materiál, kterým jsou odpady zajišťující technické zabezpečení skládky, a jehož množství a charakter schvaluje krajský úřad v provozním řádu skládky; resp. zákon neupravuje výjimku z této povinnosti narozdíl od úpravy poplatku. A contrario žalovaný konstatoval, že finanční rezerva se týká všech odpadů uložených či ukládaných na skládku, tedy i těch, které tvoří TZS či KPS. Na tom nic nemění fakt, že používání materiálu (odpadu) na TZS či KPS je v souladu s IP a IPŘ. Tomuto závěru svědčí i skutečnost, že dřívější legislativní úprava této problematiky v letech 1997-2001 upravená v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, výslovně stanovila, že poplatky ani tvorba finanční rezervy se nevztahují na technologický materiál. Legislativní rámec nezakazuje využití odpadů jako KPS, nicméně zákon nedefinuje pojem konstrukčních prvků, neboť se jedná o odpady, které svou kvalitou mohou při svém odstranění naplnit i „užitečnou funkci“ a být použity na stavbu KPS. Tento závěr vyplývá i z § 51 odst. 4 z. o., kdy zákon kromě odpadů připouští i ukládání technologického materiálu na zajištění skládky (TZS). Tento materiál je zde vyjmenován samostatně, neboť při aplikaci dalšího ekonomického nástroje podléhá jiné úpravě (§ 45 odst. 3 z. o.). Stejně tak vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládku, v platném znění, pro účely skládkování upravuje v § 2 písm. i) pojem ukládání odpadů na skládkách jako odstraňování odpadů způsoby uvedenými v příloze č. 4 z. o. pod kódy D1 a D5. Odstraňování odpadů na skládce je označeno jako D1. Finanční rezerva se tak ukládá za veškerý odpad, který je v tělese skládky uložen. První fáze provozu skládky je charakteristická odstraňováním odpadů a nikoliv jejich využíváním. V rámci výrobku Rekosol nebyla splněna podmínka pro to, aby se stal výrobkem, a to konkrétně podmínka uvedená v § 3 odst. 6 písm. a) z. o., neboť nebyl využíván k tomu účelu, k jakému

byl certifikován. Aplikace Rekosolu za situace, kdy probíhá první fáze provozu skládky (zařízení je provozováno za účelem odstraňování odpadů), nelze považovat za využívání odpadů. Tím byla současně naplněna definice odpadu dle § 3 odst. 2 z. o., kdy ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy dojde k předání movité věci k odstranění ve smyslu zákona. Zákon předpokládá využívání odpadů či jiných materiálů ve druhé fázi provozu skládky, kdy se podle § 4 odst. 1 písm. k) z. o. jedná o provozování zařízení k využívání odpadů při uzavírání či rekultivaci skládky. Je tedy zřejmé, že využití produktu jako rekultivačního materiálu je limitováno příslušnou fází provozu skládky. Podpůrně lze i aplikovat rozsudek správního osudu č.j. 52 A 17/2015. V případě Rekosolu se nejedná o „zpětné vynětí z režimu výrobku“, neboť pro nenaplnění dříve citovaného § 3 odst. 6 písm. a) z. o. nebyl v podstatě tento materiál do výrobního režimu ani zařazen. Zároveň není pochyb o tom, že pokud bude Rekosol používán v druhé fázi provozu skládky jako rekultivační materiál, bude se jednat o výrobek dle § 3 odst. 6 z. o. Námitka žalobkyně, že aplikace Rekosolu nebyla v rozporu s IP a IPŘ není důvodná, neboť rozhodnutím o povinnosti vytvářet finanční rezervu není do IP, IPŘ či projektové dokumentace jakkoliv zasahováno. V žádném případě však nelze tuto činnost v rámci první fáze skládky označit za využívání. Jedná se o nakládání s odpady v rámci první fáze, kdy jsou odpady odstraňovány. Vzniká tak povinnost, za dané odpady uložené do skládky, vytvářet finanční rezervu na rekultivaci. Podle § 90 odst. 5 s. ř. tak žalovaný odvolání zamítl a Prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

7. V žalobě ze dne 19. 1. 2017 (doručena soudu téhož dne) se pak žalobkyně domáhá zrušení Druhostupňového rozhodnutí. Žalobní body se v principu shodují s odvolacími důvody vymezenými v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí. Lze je shrnout takto
 - a. Kontrolní orgán nemůže provádět kontrolu těchto povinností za identické období jako kontrolu již skončenou, ani nemůže vést dvě paralelní kontroly těchto skutečností. V rámci skládky Fedrpuš proběhly dvě kontroly v rámci jedné věci, což je dle názoru žalobkyně v rozporu se zákonem č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. I na kontrolu se uplatní § 48 s. ř. o překážkách řízení. Více kontrol o tomtéž může skončit s různými výsledky – tomu brání zásada litispendence. Více kontrol o tomtéž je rovněž v rozporu se zásadami hospodárnosti, dobré správy a zásadou ne bis in idem. Je nutno poukázat na zásadu uvedenou v §2 odst. 2 s. ř. Jiné chování správních orgánů je projevem libovůle správního orgánu a představuje zásadní zásah do práv provozovatele skládky.
 - b. Z ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) z. o. může být opatření pro zjednání nápravy uloženo pouze v situaci, kdy je současně ukládána pokuta za porušení povinností provozovatele. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v řízení o uložení pokuty namítala, že není možné uložit provozovateli pokutu za případný postup v rozporu se zákonem za období roku 2014 pro uplynutí prekluzivní lhůty k zahájení řízení o uložení pokuty, uvádí žalobkyně tuto argumentaci rovněž proti napadenému rozhodnutí v tomto řízení. Žalobkyně odkazuje na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze č.j. 7 A 167/94-34 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 64/2011, kdy správní orgán měl k dispozici údaje z kontrolovaného období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014 již z ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady (dále i jako

„HNPO“), tedy od února 2015. Správní řízení však bylo zahájeno až v dubnu 2016. Podle § 67 odst. 1 z. o. lze zahájit řízení o uložení pokuty nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný orgán dozvěděl. S odkazem na § 76 odst. 1 písm. c) z. o. je zřejmé, že rovněž řízení o stanovení opatření a lhůty pro zjednání nápravy může být zahájeno nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy se správní úřad dozvěděl o porušení povinnosti, ke kterému se má opatření vztahovat. Je tedy zřejmé, že prekluzivní lhůta uplynula rovněž pro možnost stanovení opatření pro zjednání nápravy týkající se roku 2014. Žalobkyně poukázala na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 As 12/2011. Dané řízení bylo zahájeno po uplynutí prekluzivní lhůty, a bylo tak zahájeno nezákonně. Postup obou správních orgánů je tak v rozporu se zásadou právní jistoty, šetření práv nabytých v dobré víře; jedná se rovněž o libovůli správního orgánu.

- c. Je mylný závěr žalovaného, že povinnost odvádět prostředky do FRR lze dovodit z § 45 odst. 3 z. o. a § 51 odst. 4 z. o. a contrario (v § 45 odst. 3 z. o. je uvedena výjimka pro TZS a v § 51 odst. 4 z. o. výjimka není, proto se zde žádná výjimka neuplatní). Žalovaný směšuje pojmy „využívání“, „ukládání“ a „používání“ odpadů. KPS vytvořené žalobkyní z odpadu představují „využití“ odpadu a nikoliv jeho uložení na skládce (odstranění). Používání odpadu na daný účel je schváleno IP a IPŘ. Dle § 51 odst. 4 z. o. se má FRR týkat pouze odpadu „uloženého“. Ten dle přílohy č. 4 z. o. ukládán v úrovni nebo pod úrovní terénu jedním ze způsobů odstraňování odpadu s evidenčním kódem D1. Pro využívané odpady se používá označení N1.
- d. Zákon nezakazuje, aby byl odpad použit jako KPS. Postup žalobkyně je v souladu s ochranou životního prostředí, to naplňuje definici § 4 odst. 1 písm. r) z. o. Ani z výkladu § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech nelze vyvodit, že jakékoliv jiné nakládání s odpadem (než jeho uložení) není v první fázi skládky možné. Je nutno přihlídnout k zásadě legální licence (každý může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá) a dovodit, že pokud zákon nezakazuje využívání odpadů v rámci první fáze provozu skládky, pak využívání odpadu v rámci první fáze provozu skládky povoluje.
- e. Využití odpadu na KPS (ev. TZS) aprobovaly správní orgány v rámci vydání IP a IPŘ. Dále je potřeba poukázat na opakovaná rozhodnutí Krajského úřadu – Jihočeský kraj, který na základě jím provedené kontroly považuje podnět ČIŽP za neoprávněný, jelikož výpočet poplatku městu Jindřichův Hradce (předpis) je pro něj správný, což znamená, že nebyl dán důvod, aby za odpady uložené do skládky pod kódem N1 (tzn. využitě jako KPS), provozovatel skládky odvedl městu poplatky za odpady uložené do skládky pod kódem N1 (14 746,39 tun odpadu a 16 918,75 tun Rekosolu. Krajský úřad prováděl kontrolu i v roce 2014. Krajský úřad ve svém aktuálním rozhodnutí č.j. KUJCK 159806/2016/OZZL ze dne 14. 12. 2016 jednoznačně akcentuje zásadu šetření práv nabytých v dobré víře. Z toho

vyplývá nutnost primární aplikace IP. Navíc lze poukázat na jiné rozhodnutí žalovaného č.j. 353/530/16/Zm, 13738/ENV/16 ze dne 29. 3. 2016, kde je uvedeno, že „Za rozpory v provozním řádu a v rozhodnutí odpovídá správní úřad, který rozhodnutí vydával. Za zjištěné nedostatky, které vyplývají z nesprávného rozhodnutí nelze provozovatele zařízení sankcionovat.“. Pokud tedy IP výslovně uvádí, že provozovatel smí již v první fázi provozu skládky využívat odpady na konstrukční prvky, je třeba slovu „využívat“ přikládat význam, který mu přikládá zákon. S využíváním odpadu souvisí kód N1 a nikoliv D1 a rovněž z něj vyplývá, že se v daném případě neodvádí FRR (totéž platí o Rekosolu s nímž počítá IP a IPŘ jako s výrobkem a nikoliv jako s odpadem).

- f. Je potřeba zohlednit legitimní očekávání spojené s vydáním IP a IPŘ a dlouhodobou praxí – umožněním využívání odpadů na KPS, kdy správní orgány tento postup aprobovaly. Správní orgán může ustálenou praxi změnit, ale to nikoliv svévolně a v rozporu s jinou praxí jiného správního orgánu. Správní praxe může být měněna pouze do budoucna, dotčené subjekty musí mít možnost se s ní seznámit a změna musí být také řádně odůvodněna. Pokud ke změně praxe dojde beze změny zákona, pak tak může být činěno pouze na základě závažných a principiálních důvodů, směřujících k dosažení právem chráněné hodnoty a v žádném případě se tak nesmí stát svévolně (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 43/2005). Není možné trestat žalobkyni za to, nepostupovala dle IP (porušení § 2 odst. 3 a 4 s. ř.).
- g. Žalobkyně nesouhlasí s tím, že by měl odvést prostředky do FRR i za produkt Rekosol použitý v rámci skládky. Jedná se totiž o výrobek, nikoliv o odpad. Z daného produktu se nemůže stát odpad jen proto, že byl použit do těla skládky namísto stavebních materiálů. Tak by například cihla přestávala být cihlou a byla odpadem, pokud by byla použita do těla skládky. Rekosol byl vytvořen v souladu s certifikací (a tak byla splněna podmínka dle § 3 odst. 6 z. o.), a proto již nemůže být označen za odpad, jelikož se z něj stal výrobek. Ani jeho použití mimo certifikaci z něj nedělá odpad. Bylo by zcela nelogické, aby žalobkyně vyrobila Rekosol jen proto, aby se ho následně zbavila. Využití Rekosolu na TZS je výslovně povoleno v IP a IPŘ. Žalobkyně se tak domnívá, že je oprávněna použít Rekosol na TZS i v rámci první fáze provozu skládky. Krajský úřad pro Jihočeský kraj výslovně stanovil, že se v daném případě za Rekosol poplatek neplatí (viz citace jeho rozhodnutí). Závěr žalovaného je v rozporu s rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje, což narušuje právní jistotu žalobkyně. Využívání Rekosolu na TZS šetří přírodní zdroje, jinak by musela žalobkyně používat šterk, písek atd., tedy materiály, které se k danému účelu musí vyrobit.
- h. Žalobkyně má dost prostředků pro to, aby dostala svým závazkům z případné rekultivace skládky, není tak důvod jí ukládat pokutu nebo opatření k nápravě pro odvedení prostředků do FRR. ČIŽP se snaží pouze docílit co nejvyššího odvodu poplatků do rozpočtu, namísto ochrany životního prostředí, jelikož svým rozhodnutím nutí žalobkyni, aby nepoužívala Rekosol (výrobek

z odpadů) jako TZS skládky a namísto něj používala výrobky, které se musí vyrábět těžbou z přírody (písek, šterk atd.).

8. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, odkázal přitom na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.
9. Při jednání žalobkyně zopakovala dosavadní argumentaci spolu s uvedením toho, že v předchozích řízeních souvisejících s tímto byla podána kasační stížnost [žalobkyně (jakožto provozovatel skládky) jednala v dobré víře v souladu s IP, IPŘ a zákonem o odpadech, nemůže tak být penalizována za postup v souladu se zákonem a rozhodnutím krajského úřadu (IP); § 4 z. o. nevylučuje, aby odpady byly využívány i v rámci první fáze provozu skládky; § 51 odst. 4 o. z. nelze vykládat extenzivně v tom ohledu, že by bylo potřeba odvádět i za výrobky využití na skládce; zákon o odpadech neuvádí, že by měly být prostředky do FRR odváděny i za odpady využití na konstrukční prvky skládky; dle § 3 odst. 6 z. o. by mělo být použití Rekosolu jako výrobku povoleno bez ohledu na to, v jaké fázi se zrovna skládka nachází, a to i s ohledem na to, že je jeho použití schváleno skrze IP]. Žalovaný na to odpověděl, že FRR je odlišná od poplatků obci. IP vydává krajský úřad, postup v dobré víře s rozhodnutím krajského úřadu nemá vliv na povinnost odvádět prostředky do FRR. Následně žalobkyně i žalovaný odkázali na svá podání, která podali v rámci skutkově shodných věcí (viz řízení vedená u zdejšího soudu pod sp. zn. 11 A 1/2016, sp. zn. 11 A 153/2016 a sp. zn. 11 A 2/2016).
10. Soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumal (přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu – viz § 75 odst. 1 s. ř. s.) napadené rozhodnutí v mantinelech žalobních bodů, nezjistil přitom žádnou vadu, ke které by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Soud žalobu neshledal důvodnou.
11. Soud rovněž konstatuje provázanost daného řízení s řízením týkající se daného (tvrzeného) porušení zákona [viz § 76 odst. 1 písm. c) z. o.]. V řízení o správním deliktu byla žalobkyni uložena pokuta za porušení zákona (viz řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 11 A 153/2016), správní orgány přitom v řízení o správním deliktu i v řízení nyní soudem posuzovaném vycházely co do podstaty věci ze shodného skutkového stavu. Na obsah rozsudku ve věci sp. zn. 11 A 153/2016 lze v rámci argumentace soudu odkázat, přitom soud ze skutkového stavu popsaného v uvedeném rozsudku také vycházel.
12. Dle § 4 odst. 1 písm. i) z. o. se skládkou rozumí „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 b)“.
13. Dle § 4 odst. 1 písm. j) z. o. se první fází provozu skládky rozumí „provozování zařízení podle písmene i) k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu“.
14. Dle § 4 odst. 1 písm. k) z. o. se druhou fází provozu skládky rozumí „provozování zařízení podle písmene i) k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky“.
15. Dle § 45 odst. 1 z. o. za ukládání odpadů na skládky je původce povinen platit poplatek.
16. Dle § 46 odst. 3 z. o. poplatek je v rozsahu stanoveném tímto zákonem příjmem obce, na

jejímž katastrálním území je skládka umístěna, a Státního fondu životního prostředí České republiky.

17. Dle § 49 odst. 1 z. o. je provozovatel skládky povinen zřídit ode dne účinnosti tohoto zákona zvláštní vázaný účet pro účely ukládání peněžních prostředků k vytváření finanční rezervy. Pro každou skládku, na kterou je vydáno samostatné rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, musí být zřízen samostatný zvláštní vázaný účet.
18. Dle § 49 odst. 2 z. o. se tvorba finanční rezervy zahrnuje do nákladů provozovatele skládky a tvorba této rezervy je výdajem vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmů. Úroky z peněžních prostředků finanční rezervy jsou její součástí.
19. Dle § 49 odst. 3 z. o. se peněžní prostředky této rezervy ukládají na zvláštní účet v bance. Prostředky finanční rezervy nemohou být předmětem nařízení a provedení výkonu rozhodnutí, ani zahrnuty do majetkové podstaty provozovatele skládky, majitele skládky nebo jejich právních nástupců.
20. Dle § 50 odst. 1 z. o. provozovatel skládky je povinen zřídit ode dne účinnosti tohoto zákona zvláštní vázaný účet pro účely ukládání peněžních prostředků k vytváření finanční rezervy. Pro každou skládku, na kterou je vydáno samostatné rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu, musí být zřízen samostatný zvláštní vázaný účet.
21. Dle § 50 odst. 3 z. o. peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy převádí provozovatel skládky na zvláštní vázaný účet zřízený podle odstavce 1 vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce.
22. Dle § 51 odst. 4 písm. a) a b) z. o. činí výše finanční rezervy 100 Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného odpadu nebo odpadu uvedeného ve skupině 20 Katalogu odpadů, s výjimkou odpadu azbestu.
Výše finanční rezervy činí 35 Kč za 1 tunu uloženého ostatního odpadu a odpadu azbestu, odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky a odpadu azbestu.
23. K žalobním bodům a. a b. (odstavce 7 tohoto rozhodnutí): Počátek běhu propadné lhůty nelze v této věci, dle názoru soudu, vztahovat již ke dni (v únoru 2015), kdy měla žalobkyně povinnost předložit roční hlášení o produkci a nakládání s odpady za období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014, nýbrž až ke dni, kdy byly fakticky provedeny kontroly činnosti žalobkyně ze strany prvoinstančního správního orgánu. Až v tuto dobu mohl prvoinstanční orgán objektivně seznat, že došlo ke „zjištění porušení práva“, až v tuto dobu bylo ve správním spise možné porušení povinností žalobkyně kvalifikovaně zachytit. Porušení povinností žalobkyně ve smyslu neodvedení částky finanční rezervy bylo možné objektivně vygenerovat až v návaznosti na realizaci kontroly, nikoliv pouze z ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady, které předložila sama žalobkyně. Zjištění, zda byly či nebyly odvedeny částky finanční rezervy, bylo možno objektivně nabýt až po předložení výpisů z předmětných vázaných bankovních účtů ze strany kontrolovaného subjektu, k čemuž mohlo dojít toliko během kontrolního procesu na vyzvání kontrolujícího orgánu. Až v průběhu kontrolní činnosti byl prvoinstanční orgán s to v tomto smyslu odhalit, že došlo k porušení práva a k neodvedení částek finanční rezervy, tedy k tomu, že ze strany žalobkyně byly odváděny finanční prostředky na tvorbu rekultivační rezervy toliko za odpady s kódovým označením D1 a N12, a nikoliv za odpady s kódem N1 a za výrobek Rekosol, které byly v první fázi

provozu skládky žalobkyně taktéž uloženy do tělesa skládky. Nelze hovořit o tom, že žalobkyně v rámci evidence odpadů oznámila prvoinstančnímu orgánu takové skutečnosti, z nichž by bylo možno objektivně zjistit možné porušení práva a zanést tuto skutečnost do správního spisu již ke dni 15. 2. 2014. Okamžik „zjištění porušení práva“ lze vázat až na den, kdy došlo k provedení kontrol, což je podle správního spisu nejdříve ode dne, kdy ČIŽP zachytila ve správním spisu výsledek kontroly a vyjádřila své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona.

24. Ucelený přehled o skutkovém stavu pak vyplynul až pro provedení všech kontrol, zaznamenaný je pak v protokolu o kontrolním zjištění ze dne 26.8.2014. Pokud byl pak předmět správního řízení upřesněn dne 23.6.2015 ve vztahu k ukládání Rekosolu do skládky, stalo se tak v zákonné subjektivní lhůtě plynoucí od 26.8.2014, kdy došlo k zachycení uceleného skutkového stavu umožňujícího zahájit správní řízení. Ze samotného ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 mohli pracovníci prvoinstančního orgánu pojmout pouze nepodložené podezření, že by mohla být porušena povinnost plynoucí z § 49 odst. 1 z. o., nemohli však ani v nejmenším objektivně seznát, že došlo k porušení práva a už vůbec nemohli porušení práva kvalifikovaně zanést do správního spisu. V tomto ohledu nelze nezmínit i zásadu presumpce neviny – pokud by prvoinstanční orgán porušení povinností ze strany žalobkyně neprokázal z relevantních podkladů, ale řídil by se toliko nepodloženými spekulacemi, naprosto bezprecedentně by tuto zásadu prolomil. Ani tento žalobní bod soud tedy neshledal důvodným.
25. Výše uveden závěr je odůvodněn s ohledem na rozhodnutí NSS ze dne 29. 6. 2011, č.j. 1 As 64/2011, kde je k subjektivním lhůtám uvedeno následující *„Zjištění o porušení zákona je vázáno na určitou skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známa, je den, kdy správní orgán zjistil porušení zákona, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.“* Podle § 39 zákona o odpadech byla žalobkyně sice povinna do 15.2. 2014 zaslat hlášení o nakládání s odpadem a jeho množství za rok 2013, ze správního spisu se však bez jakýchkoliv pochyb podává, že správní orgán učinil zjištění o možném porušení zákona při kontrolách dne 3.6. 2014, 27.6. 2014 a 5.8. 2014, řízení o správním deliktu pak bylo zahájeno dne 9.10. 2014, protokol o kontrolním zjištění byl vyhotoven dne 26.8.2014.
26. Dle § 67 odst. 1 z. o. řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.
27. Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, konstatoval, že k otázce výkladu pojmu „dozvědět se o porušení povinnosti“, uvažil následující: *„citované slovní spojení neznamená, že již v tom okamžiku musí být nájisto postaveno, že k porušení povinnosti nesporně došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Průkaz, že povinnost byla porušena, a kdo je za to odpovědný, je vlastním předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet určitá skutečnost, z níž důvodnost podezření plyne. Den, kdy je tato skutečnost orgánu ochrany přírody oznámena, nebo zjištěna při plnění jeho pracovních úkolů či v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, tj. seznal, že došlo k jednání, jež zákon při splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt. Jde o vědomost o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který*

umožní i jejich předběžné právní posouzení. Zákon nepředpokládá, že by muselo jít o informaci zvlášť kvalifikovanou nebo přicházející z určitého zdroje, musí však mít nezbytnou míru věrohodnosti a určitosti, aby na druhé straně nedošlo k zahájení řízení naprosto nedůvodně. Začátek běhu subjektivní lhůty nemůže být dán samotným vědomím pracovníků státního orgánu o porušení právních předpisů, nemůže být odvislý od zcela právně neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pobotovosti, ani od personálního obsazení určitého úřadu ap. Byť jde o subjektivní lhůtu, je nutno „vědomí“ státního orgánu založit (možná paradoxně) na objektivní skutečnosti, tj. datu, kdy došlo oznámení určitého a věrohodného obsahu, datu kontroly apod., nikoli na subjektivním postoji pracovníků k těmto zjištěním“.

28. V rozsudku ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 64/2011 – 811, pak NSS konstatoval, že „výkladem pojmu „zjištění porušení zákona“ se zdejší soud zabýval např. v souvislosti s vymezením počátku běhu subjektivní lhůty podle § 8 odst. 5 zákona o regulaci reklamy, který tento počátek spojuje se dnem, kdy orgán dozoru zjistil porušení zákona. V této souvislosti lze zmínit např. rozsudek ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 As 85/2008 – 99 a rozsudek ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 – 98, v nichž zdejší soud dospěl v návaznosti na ustálenou judikaturu správních soudů (například rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, sp. zn. 6 A 103/94, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 3. 6. 2004, č. j. 5 A 1/2001 – 56, publikovaný pod č. 329/2004 Sb. NSS), k závěru, že určení počátku běhu jednorocní subjektivní prekluzivní lhůty se odvíjí od výkladu pojmu „zjistit porušení zákona“, který však neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Prokázání, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem příslušného řízení. Proto zjištění o porušení zákona je vázáno na určitou skutečnost, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení došlo. Den, kdy je tato skutečnost správnímu orgánu známa, je den, kdy správní orgán zjistil porušení zákona, tj. seznal, že došlo k jednání, obsaženému v zákonem vymezené skutkové podstatě deliktu, jež zákon za splnění dalších podmínek definuje jako správní delikt.“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 10. 2008, č. j. 9 As 42/2008 – 98). ... ačkoliv jde o lhůtu subjektivní, počátek běhu takové lhůty nemůže být v žádném případě dán pouhým vědomím správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona. Pokud by se totiž počátek běhu subjektivní lhůty odvíjel od subjektivních postojů pracovníků příslušného orgánu k těmto zjištěním, tedy jejich myšlenkovému postupu, při kterém dospěli k závěru, že určitá zjištěná skutečnost je porušením právních předpisů a kterých, byl by počátek běhu subjektivní lhůty odvislý od právně zcela neuchopitelných postojů pracovníků, např. jejich odbornosti, znalosti práva, pracovitosti, pobotovosti, ale i od personálního obsazení příslušného správního úřadu apod. (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 18. 2. 1997, sp. zn. 7 A 167/94, či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, sp. zn. 7 A 147/94). S takovými právně irrelevantními skutečnostmi však zákon počátek běhu lhůt stanovených pro výkon veřejné správy nespojuje, neboť by tím popřel nejenom ústavněprávní požadavek právní jistoty, ale i další zásady činnosti správních orgánů (viz zejména ust. § 2 a násl. správního řádu). Shora zmínované „zjištění porušení zákona“ proto musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona“.
29. K citovaným judikátům NSS se v nálezu ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09, vyjádřil též Ústavní soud, který konstatoval, že z pozice ústavního práva nelze shora uvedenému právnímu názoru ničeho vytknout. Ústavní soud dále zdůraznil, že je vždy třeba zkoumat, kdy poprvé bylo ve správním spisu dostatečným způsobem zachyceno, že došlo ke „zjištění

porušení práva“ správním orgánem. Pod pojmem „zjistit porušení povinností“ je tedy nutno rozumět nejenom prostou vědomost správního orgánu, resp. jeho pracovníků o porušení zákona, ale kvalifikované zachycení „zjištění porušení povinností“ ve správním spisu.

30. Taktéž v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, č. j. 3 A 91/2013-106, je začátek běhu prekluzivní lhůty podle § 67 odst. 1 z. o. vázán na den, kdy ČIŽP provedla kontroly činnosti předmětného subjektu. Lze rovněž poukázat na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, který ještě za dřívější úpravy zákona o odpadech vyslovil následující právní názory (viz sp. zn. 7 A 147/94) „*Termín "dozvědět se o porušení povinnosti" podle § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo. Zda se delikt stal a kdo se jej dopustil, je předmětem řízení. Proto zahájení řízení musí předcházet seznání skutečnosti, z níž plyne důvodné podezření, že k porušení povinnosti došlo. Den, kdy je taková skutečnost správnímu orgánu oznámena nebo zjištěna při plnění pracovních úkolů nebo v souvislosti s nimi jeho pracovníky, je den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl.*“ a (viz sp. zn. 6 a 14/96) „*Dozvědět se o porušení povinnosti" ve smyslu § 12 odst. 1 zákona č. 238/1991 Sb., o odpadech, je časový okamžik vědomosti správního orgánu, příslušného k rozhodnutí o pokutě, o skutkových okolnostech deliktu v takovém rozsahu, který umožní i jejich předběžné právní zhodnocení. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvlášť kvalifikovaná, pocházet jen z určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Musí však mít onu nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zcela nejasných či zjevně nevěrohodných.*“ Je nepravděpodobné, že by pouze z povinně předkládaných hlášení mohla ČIŽP učinit dostatečné závěry o porušení zákona. V tomto ohledu je, dle názoru soudu potřeba se ztotožnit se závěrem, že je potřeba učinit prohlídku na místě, aby bylo postaveno na jisto, jak je s odpady nakládáno a jaké odpady se v daném místě nacházejí a případně danou věc došetřit (co se týče odvodů do FRR – skrze výpisy z účtů atd.). Počítání prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty, uložení opatření k nápravě (atd.) nelze vztahovat k okamžiku podávání pouze zákonných informací, jak uvádí žalobkyně (viz Hlášení o produkci a nakládání s odpady). Pro dostatečné zjištění porušení zákona je potřeba provést prohlídku na místě a danou věc případně dále došetřit. Z počtu kontrol provedených ČIŽP pak nevyplývá, že by své pravomoci nějak zneužívala, resp. že by jednala za jiným účelem než celou věc řádně prošetřit a vyvodit ze zjištěného skutkového stavu důsledky.
31. Nutno podotknout, že ve věci, kterou Městský soud v Praze v tomto rozsudku hodnotil, taktéž k promeškání propadné lhůty podle § 67 odst. 1 z. o. nedošlo, jelikož první kontrola ČIŽP proběhla dne 30. 6. 2015 ve „Středisku likvidace odpadů Fedrpuš“. Následně proběhla kontrola dokladů a sepsání kontrolního protokolu dne 31. 7. 2015 a kontrola ve vztahu k finanční rezervě, ze které byl sepsán protokol č.j. ČIŽP/42/IPP/1508822.009/16/CSL ze dne 1. 3. 2016. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán postupoval tak, že zahájil kontrolu a následně postupně postupoval pouze směrem k došetření dané věci. Obrázek o celé situaci, ze kterého byl schopen dovodit závěr, že se jedná o porušení zákona tak mohl vyvodit až po poslední kontrole dne 1. 3. 2016. V tomto ohledu je nutno podotknout, že nelze pouze z předání určitých informací dovozovat, že správní orgán má možnost ihned usoudit na to, že došlo k porušení zákona a počítat propadnou lhůtu od tohoto data. Správní orgán, pokud má podezření, musí došetřit danou věc a tak je nutno počítat danou lhůtu od data, kdy měl tolik podkladů, že z nich mohl učinit závěr o porušení zákona. Opačný přístup by mohl vést k tomu, že by kvůli zachování prekluzivní lhůty správní orgán zahajoval správní

řízení o uložení pokuty nebo uložení opatření k nápravě bez dostatečných důkazů o porušení zákona ze strany provozovatele, což není žádoucí (srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 14/96 a sp. zn. 7 A 147/94). Nebo by v rámci toho, že daná zjištění nelze v dané lhůtě vůbec zajistit docházelo k tomu, že by zákonné sankce a opatření k nápravě byl v praxi neaplikovatelná.

32. Správní orgán tak musí mít prostor danou věc prošetřit a na základě zjištění relevantních důkazů teprve zahájit správní řízení. Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgán činil na sebe logicky navazující kroky bez zbytečných prodlev (viz odstavec 3 tohoto rozhodnutí), kdy dal žalobkyni prostor k námitkám, které vypořádala atd. Soud v daném řízení neshledal, že by byl postup správního orgánu v rozporu se zákonem. Správní řízení bylo zahájeno dne 7. 4. 2019 (dopisem ze dne 4. 4. 2019, viz výše), tedy ne více než rok poté co skrze poslední kontrolu získal správní orgán dostatek informací, ze kterých byl schopen dovodit, že došlo k porušení zákona ze strany žalobkyně. Postup správního orgánu je tak v souladu se zákonem. Prekluzivní lhůta zůstala zachována.
33. Dle § 76 odst. 1 písm. c) inspekce (ČIŽP) ukládá právníkům osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle § 66 odst. 2 až 5 z. o.; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím. Zahájení správní řízení o porušení povinnosti s cílem uložení pokuty a správní řízení týkající se uložení nápravy byla zahájena ten samý den (viz odstavec 3 tohoto rozhodnutí), uvedený princip byl zachován. Namítl-li žalobce procesní pochybení spočívající v provedení opakovaných kontrol v zařízení Fedrpuš pro stejnou věc za stejné kontrolované období, a tedy rozpor s kontrolním řádem, kdy měl být aplikován § 48 správního řádu s odkazem na § 28 správního řádu, soud se s námitkou neztotožnil. Kontrola není správním řízením, jejím výsledkem není vydání rozhodnutí ve věci samé (vydáváného až v zahájeném správním řízení), překážka věci zahájené se ve vztahu ke kontrolním úkonům neuplatní. Nebylo pak žalovaným postupováno podle § 20b odst. 8 zákona o integrované prevenci, námitku vztahující se k tomuto ustanovení soud důvodnou neshledal.
34. K žalobním bodům c. až f. a tvrzenému vynětí odpadu použitého na konstrukční prvky z povinnosti odvádění prostředků do FRR: V rámci odpovědi na tuto otázku je potřeba se zaměřit na charakter „života“ (resp. fáze provozu) skládky. Dle dikce zákona o odpadech první fázi provozu skládky rozumí provozování skládky k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu. Ve druhé fázi provozu skládky je pak možné odpady případně také využívat při uzavírání a rekultivaci skládky. Finanční rezerva na rekultivaci se pak v návaznosti na ustanovení § 51 odst. 4 z. o. platí v návaznosti na množství uloženého odpadu. Soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že povinnost k odvodu finanční rezervy se týká všech odpadů aplikovaných na skládce v první fázi jejího provozu, tedy i těch, které tvoří technologické zabezpečení skládky či konstrukční prvky skládky. V zákonu o odpadech není nikde stanovena možnost osvobození odpadů ukládaných do skládky v první fázi jejího provozu od odvodu do FRR ve smyslu § 49 odst. 1 z. o. Zákon tedy nepřipouští osvobození od povinnosti odvodu rekultivační rezervy ani u těch odpadů, které provozovatel označuje jako prostředky použité k výstavbě konstrukčních prvků skládky nebo tvořící TZS. Odpady, s vhodnými vlastnostmi, lze samozřejmě nasadit při provozu skládky již v její první fázi, nicméně i zde vyvstává povinnost odvést za ně finanční prostředky do FRR. Je nutno zdůraznit, že ačkoliv tyto odpady plní v rámci skládky ještě další funkci, byly ve skládce

uloženy v rámci její první fáze.

35. Argumentace žalobkyně, že aplikace odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v první fázi provozu skládky není zakázána zákonem, a je v souladu s IP, není v tomto kontextu případná. Žalobkyně má samozřejmě pravdu v tom, že tento postup není nikterak protizákonný – napadené rozhodnutí však žalobkyni aplikaci odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v první fázi jejího provozu nezakazuje a ani v nejmenším nehovoří o tom, že by žalobkyně takto postupovat nesměla, nebo že by tímto postupem porušila zákon. Problém je toliko v tom, že i za takto aplikované odpady, k jejichž uložení došlo v první fázi provozu skládky, je žalobkyně povinna odvést rekultivační rezervu podle § 49 odst. 1 z. o. Není pochyb o tom, že inkriminované množství odpadu pod kódem N1 bylo žalobkyní nasazeno v první fázi provozu skládky, a že aplikací těchto odpadů nedošlo k porušení zákona. Žalobkyně však měla za tyto odpady odvést prostředky do FRR. Pokud pak byly odpady uvedeným způsobem aplikované v první fázi provozu skládky, jedná se o jejich odstranění uložením, nikoliv o jejich využití, které připouští až druhá fáze provozu skládky [viz výslovný text zákona v § 4 odst. 1 písm. j) a k), kdy zákon výslovně odlišuje fázi první pojmem „ukládání“ a fázi druhou pojmem „využití“ k uzavírání a rekultivaci skládky], a to bez ohledu na to, že provozovatel skládky některé odpady ukládané do skládky v první fázi jejího provozu označuje za konstrukční prvky či prvky TZS. Podpůrně lze zmínit i právní názor Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka Pardubice v rozsudku ze dne 4. 5. 2015, č. j. 52 A 17/2015 – 101 (dostupné na portálu www.nssoud.cz), kde je uvedeno, že „*Pokud jsou v 1. fázi provozu skládky k technickému zabezpečení skládky použity odpady nad rámec obecně závaznými právními předpisy stanoveného množství (§ 45 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech), musí být zpoplatněny, nelze je považovat za využití ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) téhož zákona. Využívání odpadů, kdy odpady slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu [§ 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech], připouští až 2. fáze provozu skládky (uzavírání a rekultivace skládky). Výše uvedené platí bez ohledu na to, že jsou některé odpady ukládané na skládku v rámci 1. fáze jejího provozu označovány provozovatelem skládky v provozním řádu jako tzv. konstrukční prvky.*“
36. Je tedy potřeba důsledně rozlišovat mezi fázemi skládky, kdy v rámci první fáze je nutno klást důraz na její význam, a to ukládání odpadů. Až v pozdějších fázích skládky je možné „využívat“ odpad na stavebně konstrukční prvky v tom smyslu, že za ně nemusí žalobkyně odvádět prostředky do FRR. Dle důvodové zprávy k zákonu o odpadech „*Cílem finanční rezervy pro rekultivaci a asanaci skládek je získání a soustředění finančních prostředků v průběhu provozu skládky na zabezpečení její rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky.*“ Je tak patrné, že finanční rezerva na rekultivaci spojuje zejména náklady, které budou vynaloženy na skládku v tom smyslu, že je zapotřebí s ní vynakládat náklady, které vznikají ukládáním odpadu a jeho následným rozkladem a vlivem na životní prostředí. Životní prostředí jsou způsobitelné negativně ovlivnit i odpady, které jsou použity jako KPS a TZS. Nelze pominout, že i odpady použité na TZS budou v krajině uloženy delší dobu a mohou tak v dlouhodobém horizontu ovlivňovat životní prostředí. S ohledem na tento fakt jsou výše uvedené závěry odůvodněné i z logického hlediska. Během první fáze dochází právě k masivní kumulaci odpadu (cílem je se odpadu ve velkém množství zbavit), který může mít vliv na životní prostředí, a proto je vyloučení osvobození od přispívání do FRR i pro odpad použitý jako KPS či TZS v rámci první fáze logicky odůvodněno.

37. Žalobkyně směřuje dva různé finanční toky v oblasti, a to poplatku dle § 45 a násl. z. o. a nutnost odvádění prostředků do FRR dle § 49 a násl. z. o. V tomto ohledu pak žalobkyně zmiňuje i rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje. Ta však (i dle citace uvedené přímo v žalobě) zmiňují poplatky ve smyslu § 46 odst. 2 z. o. a § 47 odst. 1 z. o. V daném případě se jednalo ze strany Krajského úřadu o postup dle § 45 odst. 1 z. o. V důvodové zprávě k § 45 až 48 zákona o odpadech se uvádí, že „Poplatky za uložení odpadů na skládku jsou základem ekonomickým nástrojem ovlivňujícím nežádoucí produkci odpadů. Výše poplatků je závislá na množství ukládaných odpadů a sazbě, která je závislá na kategorii odpadů. Konstrukce výpočtu poplatku se neliší od stávající úpravy, pouze jsou zvýšeny sazby. Ani právní konstrukce vybírání poplatků se neliší od stávající úpravy. Poplatníkem poplatku je původce a vybírá jej provozovatel skládky. Ten též příslušnou část poplatku zasílá na účet příslušné obce nebo Státního fondu životního prostředí.“. Jak vyplývá z důvodové zprávy, tak příjemcem těchto poplatků je zejména daná obec.
38. Poplatky uvedené v § 45 odst. 1 jsou tak odlišné od poplatků FRR (viz § 49 odst. 1 z. o.), neboť FRR je „fondem“ zřízenému kvůli případným zásahům do životního prostředí, zatímco poplatky dle § 45 z. o. jsou obecními poplatky (viz § 46 odst. 3 z. o.) a jejich účel je tak zcela jiný. Nelze tak v daném případě říci, že by docházelo ke střetům mezi pravomocí dvou správních orgánů (v rámci poplatků dle z. o.), které by si vzájemně zasahovaly do pravomocí nebo vydávaly protichůdná rozhodnutí, neboť má každý z nich jiné pole působnosti, jeden poplatky za uložení (a zejména zájmy obce, zejména z pohledu stavebního zákona) a druhý FRR (a zejména zájmy životního prostředí).
39. Povinnosti vytvářet finanční rezervu se žalobkyní namítaný názor Krajského úřadu pro Jihočeský kraj netýká, a není tedy na místě jimi argumentovat v této věci a vyvozovat na jejich základě nezákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Povinnost vytvářet FRR žalobkyni plyne z ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) z. o. [na rozdíl od odvodu poplatků viz § 21 odst. 1 písm. d) z. o.], její neplnění je možné sankčně postihnout, a její režim je založen na odlišných principech, než režim placení poplatků ve smyslu § 45 odst. 1 z. o.
40. Poplatková povinnost v souvislosti s odpady uloženými jako technologický materiál na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky je omezena ustanovením § 45 odst. 3 z. o., avšak povinnost vytvářet finanční rezervu se v návaznosti na ustanovení § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 zákona týká všech odpadů ukládaných na skládku v první fázi provozu skládky, tedy i těch, jež tvoří TZS nebo její konstrukční prvky. Omezení uvedené v § 45 odst. 3 z. o. se v daném případě neuplatní. Pokud by se mělo uplatnit, pak by muselo být v daném ustanovení výslovně uvedeno. Jak už bylo řečeno výše, pak FRR má pokrýt rekultivaci veškerého odpadu uvnitř skládky, tedy i toho, co byl použit na TZS či KPS, neboť i ten se bude rozkládat a ovlivňovat životní prostředí.
41. Na této skutečnosti ničeho nemění ani žalobkyní opakovaně akcentovaný fakt, že nasazování odpadů jako konstrukčních prvků či jejich aplikace na technické zabezpečení skládky je prováděna v souladu s IPŘ a IP i v souladu se zákonem o odpadech. Napadené rozhodnutí však žalobkyni v tomto ohledu nijak neomezuje, ale vytýká jí, že neodvedla rekultivační rezervu (FRR) podle § 49 odst. 1 z. o. Lze shrnout, že ačkoliv žalobkyně není limitována v aplikování odpadů jako KPS či TZS již v první fázi provozu skládky, je za uložení těchto odpadů povinna vytvářet FRR podle § 49 odst. 1 z. o. Ani tento žalobní bod tudíž soud neshledal důvodným s tím, že argumentace žalobkyně není v tomto kontextu případná.

42. Soud již uvedl, že není přiléhavé argumentovat rozhodnutím Krajského úřadu pro Jihočeský kraj. Lze dodat, že cílem zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, je zamezení negativního dopadu provozu skládky na životní prostředí. Nicméně, nikde není stanoveno, že by IP a IPŘ měly přednost před zákonem. Naopak je žádoucí, aby byl zákon vždy dodržován (k tomu podpůrně nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl.ÚS 39/06). Žalobkyně z IP a IPŘ dovozuje, že byla oprávněna použít odpad na TZS a KPS. Je však potřeba říci, že krajský úřad v rámci rozhodování o žádosti o vydání IP a IPŘ hodnotí především vliv na životní prostředí. Zcela jistě jsou skládky, u kterých není možné používat odpad na KPS či TZS. Takovým případem může být radioaktivní odpad nebo jiný odpad, u kterého si lze představit, že jeho jednotlivé části musí být od sebe odděleny betonovou vrstvou atd. a nelze tedy tento odpad pouze vršit na sebe. To však v daném případě neplatí. Krajský úřad v IP pouze stanovil, že odpadu (i Rekosolu) je možné použít jako TZS a KPS, jelikož to negativně neovlivní (s ohledem na povahu ukládaného odpadu) životní prostředí. Jinak by tomu bylo např. u již zmíněných radioaktivních či jinak nebezpečných látek. Jedná se tak čistě o povolení používat odpad na TZS či KPS z pohledu jeho dopadu na životní prostředí.
43. Vydání IP a IPŘ a postup dle něj je důležitý zejména v tom ohledu, že bez něj by se nejednalo o dovozenou činnost dle zákona (srov. obdobně rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 3/94, rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 33 Odo 820/2006 nebo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 82/2006-64, srov. § 39 odst. 12 z. o.). Postupem v souladu s IP a IPŘ tak žalobkyně dodržuje zákon ve smyslu provozování skládky, povinnost odvádění příspěvku do FRR tím však dotčena není. Provoz skládky může vyžadovat různá povolení, jejichž absence či nedodržení jsou sankcionována. Těmito povoleními jsou například jsou to například: územní rozhodnutí a stavební povolení nebo ohlášení (sankce pro správní delikt dle § 180 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb. stavebního zákona), IP (sankce dle § 37 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, souhlas krajského úřadu s provozováním skládky a provozování v souladu se schváleným provozním řádem dle § 14 z. o. [sankce související s § 76 odst. 1 písm. a) a písm. c) z. o., s § 78 odst. 2 písm. a) z. o. a s § 66 z. o.]. Postupem v souladu s IP a IPŘ tak dodržuje žalobkyně podmínky zákonného provozu skládky, a není ji tak možné postihnout za porušení těchto povinností (dodržuje-li je řádně). Nemůže tak být například stížen postihem dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci atd. Z postupu v souladu s IP a IPŘ však nelze dovozovat dodržování povinností uložených žalobkyni jinými právními předpisy, resp. plnění dalších podmínek souvisejících s provozem skládky, například právě odvádění prostředků do FRR.
44. Nadto se nelze ztotožnit se závěrem, že by byla žalobkyně nucena k tomu, aby namísto odpadu používala na KPS či TZS materiály jako písek či štěrk. Nelze totiž opomenout, že za tyto materiály by musela žalobkyně zaplatit – byl by to tak pro ni pouze náklad bez jakýchkoliv výhod. Naproti tomu, pokud k TZS či KPS používá odpad, pak získává tržby za odvoz a zpracování odpadu – tento postup je pro ni výnosný. Navíc takto může více využít kapacitu skládky – umístí do ní více odpadu, než v případě, kdyby na KPS či TZS používala písek, štěrk, atd. Navíc lze poukázat na to, že likvidace odpadu se žalobkyni musí vyplatit i přes platby poplatků a zasílání prostředků do FRR, neboť i za odvoz odpadu, který následně použije jako KPS či TZS, dostane zaplacen (na rozdíl od situace kdyby na KPS či TZS kupovala stavební materiály jako písek či štěrk). Lze doplnit, že v rámci vytváření finanční

rezervy je nutné počítat s celkovým množstvím odpadu. Ekologický aspekt věci je zohledňován skrze poplatky obci dle § 45 odst. 3 z. o., kdy je částečně osvobozen případ, kdy je na TZS používán odpad. Postup, kdy je používán odpad na KPS či TZS je tak prospěšný v mnoha ohledech – provozovateli skládky umožňuje ukládat více odpadu do tělesa skládky (navíc je zde částečné osvobození od obecních poplatků viz § 45 odst. 3 z. o.), snižuje se zásah do životního prostředí (více odpadu se uloží na jedno místě, není třeba častěji zakládat nové skládky nebo rozšiřování původních) a i pro obec (snížení negativního dopadu na životní prostředí v okolí obce – opět nižší četnost zakládání skládek nebo jejich rozšiřování). Je tak postupem, kdy je povoleno používání odpadu jako KPS či TZS dodržen princip uvedený v § 4 odst. 1 písm. r) z. o., a to i v případě, kdy jsou odváděny prostředky do FRR (žalobkyně stále za odvoz daného odpadu realizuje zisk a nemusí vynakládat náklady na nákup stavebních surovin – písek, štěrk, atd.).

45. Legitimní očekávání žalobkyně nemohlo být narušeno, neboť byla dána jeho nesprávnou interpretací zákona (tím bylo dáno i nesprávné označení odpadu - N1 namísto D1). V rámci první fáze provozu skládky dochází k ukládání odpadu, nikoliv k jeho využívání, ke kterému může docházet až ve druhé fázi provozu skládky. Nemohly tak být dotčeny ani jiné zájmy žalobkyně. Rozhodnutí žalovaného nebylo svévolné, žalobkyně není trestána za postup dle IP, ale za postup v rozporu se zákonem, který si špatně vyložila (bez ohledu na to, zda se tak stalo úmyslně či nedbalostně). Nebylo zasahováno do pravomocí jiného správního orgánu (krajského úřadu). Rozhodnutí ČIŽP či žalovaného a kraje na sebe v dané věci nebyla závislá. Cílem FRR je sledovat účel – ochranu životního prostředí, což je zcela legitimní cíl, který má svou oporu i na ústavní úrovni (viz např. čl. 11 odst. 3 a zejména čl. 35 Listiny základních práv a svobod).
46. Daný závěr lze učinit i s ohledem na Rekosol. Ten se dá používat jako výrobek, ale pouze v rámci svého účelu (k žalobním tvrzením pod písmenem g.). Jinak se z jeho povahy jedná v podstatě o látku podobnou kompostu [viz bod B.4.2 IPŘ a viz kapitola 2 písm. c) a d) přílohy č. 6 vyhl. č. 341/2008 Sb.], což je biologický odpad (srov. § 3 odst. 2 z. o.). Lze obecně říci, že vše co je ukládáno na skládku bez toho, že by daná věc byla používána v souladu se svým účelem, je odpadem. V rámci kamení, stěrku a písku – tedy stavebních materiálů nelze říci, že by při použití na skládce neplnily svůj účel, jelikož v daném případě plní svůj účel – jsou součástí konstrukce stavby. O Rekosolu se to však říci nedá, jelikož ten odpovídá spíše hnojivu. Zákon ostatně výše uvedené popisuje přesně. Dle § 3 odst. 1 a 2 z. o. „Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. Ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc, k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů podle tohoto zákona bez ohledu na to, zda se jedná o bezúplatný nebo úplatný převod. Ke zbavování se odpadu dochází i tehdy, odstraní-li movitou věc osoba sama.“, kdy je nutné, aby odpad byl předán s úmyslem k jeho odstranění. To se v daném případě stalo, neboť složky odpadu, ze kterých byl Rekosol vyroben, byly předány žalobkyni s úmyslem se daného odpadu zbavit. Dle § 6 písm. a) až e) z. o. „Některé druhy odpadu přestávají být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje tyto podmínky: věc se běžně využívá ke konkrétním účelům, pro věc existuje trh nebo poptávka, věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky, využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro

určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie.“ Dané podmínky musí být splněny kumulativně. Rekosol však není použit k účelům, k jakým byl vyroben, tedy certifikován. To je v rozporu s § 6 písm. a) a d) z. o., neboť takovéto využití není v souladu s jeho certifikací, a tím pádem není využíván v souladu s předpisy a není využíván ke konkrétním účelům, pro které byl certifikován. Jeho význam jako „výrobku“ je tak zcela potlačen. Jedná se v podstatě o odpad, který prošel určitým způsobem zpracování, přičemž tímto zpracováním byla zřejmě snížena jeho škodlivost na životní prostředí. To nic nemění na tom, že se stále jedná o biologický odpad, který v zemi projde stejným procesem jako ostatní odpady, tedy rozložením. Je samozřejmě na žalobkyni, zdali si pro účely výstavby odpad různě modifikuje. Účelem ustanovení § 6 z. o. je bezpochyby motivace ke zpracování odpadů na produkty, které se mohou dále prodat na trhu (což opět šetří místo ve skládce a je užitečné pro společnost skrze užitečné použití výrobku). Tomu však neodpovídá použití daného „výrobku“ žalobkyní, která odpad nechá projít určitým procesem zpracování a nakonec ho namísto prodeje na trhu stejně uloží do skládky. Je na žalobkyni jak si materiál upraví tak, aby odpovídal jejím požadavkům na vlastnosti materiálu používaný pro T'ZS a KPS. Pokud však není splněno to, že se z odpadu jeho zpracováním stane produkt, který je distribuován na trhu, tedy používán v souladu s předpisy k účelu, ke kterému byl vyroben, pak nedošlo k tomu, že by se z daného odpadu stal výrobek a úvaha žalobkyně v tomto ohledu neobstojí.

47. Zpracování Rekosolu může mít i další funkci, a to například zaručení toho, že se nejedná o nebezpečný materiál. Rekosol je vyráběn z kalů čistíren odpadních vod (viz bod B.4.2.2. IPŘ – k výrobě Rekosolu se používají stabilizované kaly z čistíren odpadních vod, dále odpadní zeminy, poplíky atd.). Kaly obecně nejsou zařazeny mezi nebezpečný odpad (nejsou uvedeny v příloze č. 2 vyhl. č. 381/2001 Sb., kaly mají označení 19 08 05 a jsou uvedeny v příloze č. 1 zmíněné vyhlášky), nicméně mohou obsahovat v některých případech tzv. infekčnost (srov. rozhodnutí Městského soudu v Praze č.j. 8 Ca 244/2004-44). Tím, že Rekosol je zpracováván určitým postupem (jsou na něj dokonce využívány již stabilizované kaly – tzn. ty by již měly mít určitou hygienickou kvalitu, pozn. soudu), pak se garantuje jeho nezávadnost pro životní prostředí a v tomto ohledu také bylo stanoveno v IP a IPŘ, že může být použit na KPS nebo T'ZS. Opět je nutno podotknout, že tím však není jakkoliv ovlivněna povinnost za tento odpad odvést prostředky do FRR. V IP a IPŘ je pouze povoleno, aby byl jako nezávadný materiál použit na T'ZS či KPS namísto jiných nezávadných materiálů – např. šterk, písek či odpadu. Odvod příspěvků do FRR je však i v tomto případě povinný, neboť se jedná o odpad. Legitimní očekávání žalobkyně tak nemohla být dotčena ani v případě Rekosolu.
48. Pro úplnost a přehlednost uvádí soud následující argumentaci, co se týče odpadu použitého na konstrukční prvky skládky či T'ZS:
 - a. Odpad splnil definici uvedenou v § 3 odst. 1 až 3 z. o., neboť byl předán k odstranění od svého majitele žalobkyni.
 - b. Žalobkyně ho použila na konstrukční prvky skládky souladu s IP a IPŘ (potažmo i projektovou dokumentací). Tyto předpisy však neřeší odvody prostředků do FRR, ale toliko stavbu skládky samotnou a použitelnost určitých materiálů na její stavbu, a to i s ohledem na životní prostředí.

- c. FRR řeší zákon o odpadech v § 49 a násl. V daném ustanovení není stanovena žádná výjimka, že by se za určitý odpad nemusely do FRR odvádět prostředky (a contrario § 45 a násl. z. o. v případě poplatků obci). S ohledem na účel FRR lze dovodit, že ta je tvořena za účelem vyrovnání škodlivého vlivu uloženého odpadu na životní prostředí. I pokud tak byl odpad použit na konstrukční prvky skládky či TZS, tak se stále jedná o odpad uložený, a to s ohledem na § 3 odst. 1 až 3 z. o. a § 4 odst. 1 písm. j) z. o. [v první fázi skládky, kdy je odpad ukládán a není povoleno jeho využívání, viz výslovná dikce zákona a k tomu a contrario výslovná dikce zákona obsažená v § 4 odst. 1 písm. k) z. o.].
- d. Účel ochrany životního prostředí je však stejně naplněn, i když jsou odváděny prostředky do FRR, jelikož pro žalobkyni je výhodnější používat na TZS či konstrukční prvky skládky odpad, neboť za odvoz odpadu a jeho uložení dostane zapláceno na rozdíl od případu, kdy za písek a štěrk musí zaplatit.

49. V případě Rekosolu je argumentace následující:

- a. Rekosol je vyráběn z odpadu, který splnil definici uvedenou v § 3 odst. 1 až 3 z. o., neboť byl předán k odstranění od svého majitele žalobkyni.
- b. Odpad k výrobě Rekosolu byl smíchán s ostatním odpadem, potažmo výrobky. Stal se z něj materiál odpovídající certifikaci (co se týče složení) k užití jako svrchní (rekultivační) vrstvy v případě skládek.
- c. Rekosol byl však namísto prodeje nebo využití v rámci druhé fáze skládky Fedršup uložen do tělesa první skládky. Nebyl tak naplněn účel jeho použití [viz § 3 odst. 1 písm. a) z. o.], tím pádem se z něj nikdy nestal výrobek, ale byl pouze (zpracovaným) odpadem, který byl uložen do tělesa skládky během její první fáze provozu. Pokud byl předtím nabízen k prodeji a následně uložen, pak se opět jedná o odpad, neboť nebyl použit v rámci svého účelu.
- d. Rekosol je tedy odpadem, který splňuje definici bioodpadu uvedenou v kapitole 2 písm. c) či d) přílohy č. 6 vyhl. č. 341/2008 Sb. Dále se uplatní o jeho použití na konstrukční prvky či TZS skládky argumentace uvedená v odstavci výše.

50. K žalobnímu bodu pod písmenem e soud uvádí, že s ohledem na možný zásah skládky, resp. odpadu v ní uloženého do krajiny (proto rekultivace) či životního prostředí (proto sanace) je nepřiléhavé zdůvodnění, že žalobkyně má v současné době stabilní pozici na trhu a nemá problém s financemi. K zásahu do krajiny nebo životního prostředí může dojít i dlouho poté, co žalobkyně již nebude existovat (k tomu blíže viz § 51 odst. 2 z. o.). Pokud má žalobkyně dostatek prostředků v současné době, pak by jí nemělo činit problém je převést na zvláštní účet FRR. Argumentace žalobkyně je v tomto ohledu nepřiléhavá, neboť účelem zřízení zvláštního účtu pro FRR je právě zajištění prostředků pro rekultivaci a sanaci životního prostředí i pro případy, kdy žalobkyně zanikne.
51. Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.r.s. zamítl.

52. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. a contrario. Žalovaný byl ve věci zcela úspěšný, žádné náklady řízení mu však nevznikly, soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í: 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). Připadne-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.

V Praze dne 25. března 2019

Mgr. Aleš Sabol
předseda senátu