



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupena JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, čj. 1158/510/15, 60760/ENV/15, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2019, č. j. 11 A 2/2016-53,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2019, č. j. 11 A 2/2016-53, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, čj. 1158/510/15, 60760/ENV/15, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 27 695 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Viléma Podešvy, LL.M., advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 11. 2015 potvrdil žalovaný rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“) ze dne 27. 7. 2015, kterým byla žalobkyni uložena povinnost převést na zvláštní účet finanční rezervy částku 617 263,15 Kč za uložený odpad o celkové hmotnosti 17 636,09 tun, ukládaný mezi 1. 1. 2013 a 31. 12. 2013. Správní orgány dovodily, že jak odpady uložené ve skládce pod kódem nakládání N1, tj. využitě na

technické zabezpečení skládky a výstavbu konstrukčních prvků, tak materiál Rekosol, uložený podle provozního řádu, jsou odpady, jež byly uloženy do první fáze provozu skládky v rámci procesu odstraňování. Žalobkyně tedy byla povinna v roce 2013 odvést za tyto odpady peněžní prostředky podle § 49 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“).

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u městského soudu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl.

[3] Městský soud dovodil, že pokud byly odpady uloženy v první fázi provozu skládky, jedná se o jejich odstranění uložením, nikoliv o jejich využití, které připouští až druhá fáze provozu 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 (technologický materiál na zajištění skládky). Povinnost k odvodu finanční rezervy se týká všech odpadů aplikovaných na skládce v první fázi jejího provozu. Režim povinnosti odvodu na finanční (dále též rekultivační) rezervu je založen na odlišných principech než režim placení poplatků ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o odpadech a týká se všech odpadů ukládaných v první fázi. To platí také pro nasazení Rekosolu v první fázi provozu skládky, kdy nebyla splněna podmínka stanovená § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech, protože nebyl využit jako rekultivační materiál dle jeho certifikace (v první fázi provozu skládky k rekultivaci a asanaci nedochází). Proto jeho nasazení je třeba považovat za uložení ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o odpadech.

III.

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[5] Podle názoru stěžovatelky je napadený rozsudek nesrozumitelný a trpí dalšími vadami zakládajícími jeho nezákonnost.

[6] Městský soud mylně vyhodnotil skutkový stav, extenzivně vyložil § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech a dospěl k nesprávnému závěru, že vše, co je aplikováno na skládku v první fázi jejího provozu, je nutné považovat za odstraňování odpadů uložením. Stěžovatelka zdůraznila, že k využití odpadů a výrobku Rekosol jako nezbytných konstrukčních prvků skládky došlo v souladu s integrovaným povolením. Je-li pak určitý odpad využit jako konstrukční prvek skládky v první fázi jejího provozu, nejedná se o jeho odstraňování, ale využívání ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) téhož zákona. Správní orgány ani městský soud nerozlišily mezi odstraňováním odpadu jeho uložením a využíváním odpadu (využitý materiál nemůže být současně na skládce uložen). Dle § 51 odst. 4 zákona o odpadech není odvod hrazen za každý odpad, který se na skládce objeví, ale pouze za a) odpad, který je skládkováním odstraňován, b) odpad, který měl sloužit jako technologický materiál na zajištění skládky, ale nebyl takto využit, a c) odpad azbestu. Zákon o odpadech

pokračování

vymezuje, že se jedná o odpad *uložený*, nikoliv tedy odpad *využívaný* podle integrovaného povolení na konstrukční prvky skládky či dokonce výrobky využívané na skládce. Městský soud se rovněž nezabýval povahou odpadů, které představují prvky technického zabezpečení skládky, jakož i konstrukční prvky skládky. Toto rozlišení je zásadní, neboť o povinnosti provozovatele skládky odvádět finanční rezervu na rekultivaci lze uvažovat jen v rozsahu odpadu nevyužitého pro technické zabezpečení skládky.

[7] Stěžovatelka dále městskému soudu vytkla, že nesprávně považoval výrobek Rekosol za odpad. Městský soud pominul definici odpadu v § 3 odst. 1 zákona o odpadech, která je založena na úmyslu se věci zbavit. To stěžovatelka v úmyslu neměla a Rekosol v souladu s integrovaným povolením využila namísto jiných materiálů (písek, šterk). Stěžovatelka obsáhle popsala povahu Rekosolu, jeho přínos pro využití v první fázi provozu skládky a rozebrala, proč Rekosol splňuje definici výrobku dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech a nelze jej považovat za odpad podléhající povinnosti odvodu finanční rezervy. Stěžovatelka odmítla, že by se tento výrobek využitím na skládce stal nepoužitelným a byl z režimu výrobku zpětně vyňat. Postup správních orgánů je rovněž v rozporu s dřívější praxí žalovaného, který v rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017 potvrdil, že stěžovatelka postupovala v dobré víře v souladu s integrovaným povolením. Stěžovatelka proto nepochybila, když výrobek Rekosol neoznačila v hlášení o produkci a nakládání s odpady za odpad.

[8] Stěžovatelka navrhla, aby NSS rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] V doplnění kasační stížnosti ze dne 24. 4. 2020 stěžovatelka poukázala na související řízení, v němž jí byla uložena povinnost uhradit poplatek za ukládání odpadu na skládku v Čáslavi za rok 2018. Přestože se nejedná o totožnou problematiku, správní orgány vycházely z rozsudků městského soudu napadených kasačními stížnostmi a založily svou argumentaci na nepřipustnosti využívání odpadů v první fázi provozu skládky. To odporuje právu Evropské unie (čl. 191 odst. 1 a 2 a čl. 193 Smlouvy o fungování Evropské unie, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů) i rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (rozsudky ve věcech C-419/97, C-420/02, C-228/00, C-458/00 a C-60/18). Dále stěžovatelka upozornila na to, že žalovaný eviduje odpady určené na konstrukční prvky skládky ve vyhodnocení plnění Plánu odpadového hospodářství ČR pod kódem R11, který odpovídá stěžovatelkou použitému kódu N1. K totožnému způsobu nakládání s odpady tak žalovaný přistupuje různě. Rovněž stěžovatelka odkázala na stanovisko Ing. B. P., Ph.D., náměstkyně pro řízení sekce technické ochrany životního prostředí MŽP ze dne 20. 4. 2020 (dále též „stanovisko náměstkyně“), a navrhla položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též „SDEU“).

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém názoru, že Rekosol je možné deklarovat jako výrobek pouze za předpokladu, že je využíván za účelem rekultivace skládky. Pro každé jiné použití zůstává Rekosol odpadem, neboť nesplňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Pokud stěžovatelka ukládala do skládky v první

fázi provozu Rekosol, nejednalo se o jeho využití, ale odstraňování. Na to nemá vliv, že stěžovatelka byla k tomuto postupu oprávněna na základě integrovaného povolení. Dále žalovaný odkázal na rozhodnutí o odvolání a vyjádření k žalobě a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[11] K doplnění kasační stížnosti ze dne 24. 4. 2020 žalovaný uvedl, že stanovisko náměstkyně se týkalo konkrétního případu jedné skládky a nelze z něj vyvozovat obecný závěr o tom, že se v první fázi provozu skládky připouští využívání odpadů. Česká právní úprava je v souladu s evropskými směrnici o odpadech a o skládkách.

[12] V replice ze dne 13. 7. 2020 stěžovatelka namítla, že žalovaný interpretuje stanovisko náměstkyně vadně. Stanovisko se netýkalo jednoho specifického zařízení, ale naopak potvrzovalo obecný způsob nakládání s odpadem a správnost postupu stěžovatelky v uplynulých letech spočívající ve využívání odpadů již v první fázi provozu skládek. Dále stěžovatelka zopakovala, že závěry žalovaného i městského soudu vychází z nesprávné extenzivní interpretace § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech. Výklad městského soudu není ani ústavně konformní.

VI.

[13] Úvodem je zapotřebí uvést, že stěžovatelka vede několik řízení, které jsou po skutkové i právní stránce totožné s nyní projednávanou věcí (jedná se např. o jiná období, za které byla stěžovatelka povinna převádět na zvláštní účet finanční rezervy částku za uložený odpad, resp. o rozhodnutí, která se týkají na tuto povinnost navazujících správních deliktů). V těchto jiných věcech uplatňují účastníci shodné námitky a argumentaci. Stejnými spornými otázkami (námitkami i argumentací) se velmi podrobně zabýval již také NSS v rozsudku ze dne 7. 10. 2020, čj. 7 As 54/2019-88. NSS se ztotožňuje se závěry, které jsou v tomto rozsudku precizně vyjádřeny, a proto je přebírá a v podrobnostech na ně odkazuje.

[14] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

[15] Nejprve NSS konstatuje, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný. Městský soud jej řádně odůvodnil, vypořádal všechny žalobní námitky a rozvedl, jaké skutkové a právní úvahy jej vedly k závěru o nedůvodnosti žaloby. Ostatně sama stěžovatelka s těmito důvody obsáhle věcně polemizuje.

[16] Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že stěžovatelce nebylo opatření pro zjednaní nápravy uloženo na základě umístění označeného odpadu a Rekosolu na těleso skládky v její první fázi, ale proto, že nakládání s tímto množstvím odpadu a Rekosolem chybně vykázala v ročním hlášení a že u nich nevytvořila finanční rezervu. Značná část kasační argumentace stěžovatelky se tedy míjí s rozhodovacími důvody správních orgánů, potažmo městského soudu, který v bodě 24 svého rozsudku uvedl: *„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*

pokračování

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.“ Kasačními námitkami, v nichž stěžovatelka zdůrazňuje přípustnost využívání odpadů v první fázi provozu skládky, se tedy NSS pro jejich bezpředmětnost nebude zabývat. Mezi účastníky řízení ostatně není sporu o tom, že stěžovatelka byla na základě schváleného integrovaného povolení oprávněna používat pro výstavbu konstrukčních prvků skládky odpady, jejichž kvalita je shodná s požadavky na kvalitu technologického materiálu pro technické zabezpečení skládky s tím, že tyto odpady nejsou součástí technického zabezpečení skládky.

[17] Spornou otázkou je, zda za tyto odpady měla být odváděna finanční rezerva a jak měly být vykazovány v ročním hlášení. NSS proto ani neshledal důvod k tomu, aby SDEU položil navržené předběžné otázky, které nejsou z hlediska předmětu projednávané věci relevantní, resp. k otázkám významným z hlediska předmětu sporu poskytuje stávající judikatura SDEU dostatečné odpovědi (viz níže).

[18] Stěžovatelka měla vytvořit finanční rezervu za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 za odpad v množství 17 636,09 tun (použitý na tvorbu konstrukčních prvků skládky).

[19] Stěžovatelka namítá, že odpad, který v souladu s integrovaným povolením údajně použila na tvorbu konstrukčních prvků skládky, nepodléhá povinnosti vytvářet finanční rezervu a jedná se o tzv. využitý odpad dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [stěžovatelka odkazovala na písm. r) tohoto ustanovení, avšak pro posouzení věci je rozhodné znění zákona do 30. 9. 2015, neboť pochybení se měla dopustit před tímto datem]. Tato námitka není důvodná.

[20] Podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech je provozovatel skládky povinen vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Její výše činí dle § 51 odst. 4 téhož zákona a) 100 Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného odpadu nebo odpadu uvedeného ve skupině 20 Katalogu odpadů (do 30. 9. 2013 komunálního odpadu), s výjimkou odpadu azbestu, b) 35 Kč za 1 tunu uloženého ostatního odpadu a odpadu azbestu, odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky a odpadu azbestu.

[21] Z citovaného ustanovení vyplývá, že povinnosti vytvářet finanční rezervu ve výši 35 Kč za tunu podléhá a) veškerý odpad uložený na skládku, který není nebezpečným odpadem nebo odpadem uvedeným ve skupině 20 Katalogu odpadů (do 30. 9. 2013 komunálního odpadu), b) odpad azbestu a c) odpad, který je na skládku ukládán jako technologický materiál na její zajištění. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky podléhá tvorbě finanční rezervy jen tehdy, pokud měl k tomuto účelu sloužit, ale nebyl takto aktivně využit. Formulace citovaného ustanovení nevyvolává pochybnosti o tom, že se naopak jedná právě o odpadní materiál, který byl na skládku uložen takovým způsobem, že slouží k jejímu zajištění.

Pokud by daný materiál tomuto účelu (zajištění skládky) nesloužil, bylo by nadbytečné jej v citovaném ustanovení výslovně zmiňovat, neboť by se nadále jednalo o ostatní (k účelu zajištění skládky nevyužitý) odpad.

[22] Uvedená položka (odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky) byla do zákona vložena v rámci novelizace provedené zákonem č. 7/2005 Sb. Změna § 51 byla navržena Výborem pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, příslušný zápis z jednání tohoto výboru (č. 37 ze dne 30. 9. 2004) však neobsahuje její zdůvodnění. Z formulace ustanovení lze nicméně dovodit, že účelem výslovného uvedení odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky v § 51 odst. 4 písm. b) zákona je zamezit pochybnostem, zda se povinnost tvorby finanční rezervy vztahuje i na takto uložený odpad, které by mohly pramenit právě z toho, že daný odpad získal na skládce určitou funkci, a nejedná se tak o jeho prosté uložení. Zahrnutí odpadu, který slouží k technickému zajištění skládky, mezi odpad podléhající povinné tvorbě finanční rezervy, ostatně odpovídá jejímu smyslu a účelu. Jak již konstatoval městský soud, tato rezerva je dle důvodové zprávy k zákonu o odpadech vytvářena proto, aby byly v průběhu provozu skládky získány a soustředěny finanční prostředky na zabezpečení její rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky (bod [25] rozsudku městského soudu). Proces rekultivace a asanace přitom zahrnuje celé skládkové těleso, tedy i odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky. Jestliže tento odpadní materiál jakožto součást skládkového tělesa podléhá procesu rekultivace, logicky je třeba i jeho množství zahrnout do výpočtu finanční rezervy.

[23] Podléhá-li povinnosti tvorby finanční rezervy odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky, není rozumného důvodu, aby se tato povinnost nevztahovala též na odpady používané pro výstavbu jejich konstrukčních prvků, jejichž kvalita musí být dle schváleného integrovaného povolení shodná s požadavky na kvalitu materiálu pro technické zabezpečení skládky tak, jak je stanoví vyhláška č. 294/2005 Sb. V obou případech se jedná o odpadní materiál, který slouží obdobnému účelu (zajištění řádného provozu skládky z hlediska její stability, konstrukce, obslužnosti, apod.). Nadto i v případě tohoto odpadního materiálu platí, že se stává součástí skládkového tělesa, které bude následně podléhat rekultivaci, pro jejíž zabezpečení finanční rezerva slouží.

[24] Stěžovatelka je přesvědčena, že odpad používaný na tvorbu konstrukčních prvků skládky je odpadem využívaným ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, neboť nahrazuje jiné stavební materiály, jež by musely být zakoupeny. Nemůže se tudíž jednat o odpad na skládce odstraňovaný. Městskému soudu v této souvislosti vytýká dílčí závěr, že k využívání odpadů může docházet pouze ve druhé fázi provozu skládky, neboť tuto fázi zákon vymezuje jako: *provozování zařízení podle písmene i)* [skládky, pozn. soudu] *k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky*, zatímco v první fázi jejího provozu se dle zákona jedná o *provozování zařízení podle písmene i)* [skládky, pozn. soudu] *k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu*.

[25] Stěžovatelce je možné přisvědčit, že přísně vzato uvedené definice skutečně explicitně nebrání tomu, aby k využívání odpadů docházelo i na skládce, která je provozována v první fázi. Ostatně § 4 odst. 1 písm. q) zákona upravuje využití odpadů jako jakoukoliv „činnost“, která není vázána na typově určené zařízení. Proto nelze na základě

pokračování

výše citovaných definic vyloučit, aby - při dodržení zákona a podmínek provozu stanovených v integrovaném povolení - docházelo k využívání odpadů ve smyslu zákona i na skládce v kterékoli fázi jejího provozu. Lze rovněž poukázat na to, že dle hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené v § 9a zákona o odpadech je preferováno využití odpadů před jejich odstraňováním.

[26] Pro posouzení věci samé je však nejprve nutné zodpovědět otázku, zda je použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky „využíváním odpadů“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. Pokud by odpověď na tuto otázku byla záporná, nemělo by vůbec smysl zabývat se rozbořem, zda lze připustit takové „využití odpadů“ i na skládce, jejíž provoz se nachází v první fázi.

[27] Správní orgány ani městský soud tuto otázku nezodpověděly zcela přesně. Aniž by vyloučily, že se v případě budování konstrukčních prvků skládky z odpadů jedná o jejich využívání, posouzení věci založily na názoru, že v první fázi provozu skládky nelze odpady využívat, ale pouze odstraňovat ukládáním. Tento závěr však trpí vnitřním rozporem. Pokud totiž správní orgány a městský soud připustily, že odpady jsou *využívány* k tvorbě konstrukčních prvků skládky, pak by se současně v logice jejich názoru jednalo v první fázi provozu skládky o postup v rozporu se zákonem. Jinak řečeno, pokud lze v první fázi provozu skládky odpady pouze *odstraňovat ukládáním*, nemůže na druhou stranu jejich používání na tvorbu konstrukčních prvků skládky v této fázi jejího provozu představovat z hlediska zákona o odpadech jejich *využívání*. Rovněž SDEU v bodě 41 rozsudku ze dne 28. 7. 2016, ve věci C-147/15, *Città Metropolitana di Bari*, uvedl, že každé zpracování odpadů musí být možné kvalifikovat jako „odstranění“ nebo „využití“ odpadů, stejná činnost nemůže být kvalifikována současně jako „odstranění“ a „využití“.

[28] Zákon o odpadech vymezuje využití odpadů v § 4 odst. 1 písm. q) jako *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*. Příloha 3 uvádí následující způsoby využívání odpadů:

R 1 Využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie

R 2 Získání / regenerace rozpouštědel

R 3 Získání / regenerace organických látek, které se nepoužívají jako rozpouštědla (včetně kompostování a dalších biologických procesů)

R 4 Recyklace / znovuzískání kovů a kovových sloučenin

R 5 Recyklace / znovuzískání ostatních anorganických materiálů

R 6 Regenerace kyselin nebo zásad

R 7 Obnova látek používaných ke snižování znečištění

R 8 Získání složek katalyzátorů

R 9 Rafinace použitých olejů nebo jiný způsob opětovného použití olejů

R 10 Aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii

R 11 Využití odpadů, které vznikly aplikací některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 10

R 12 Úprava odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 11

R 13 Skladování materiálů před aplikací některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 12 (s výjimkou dočasného skladování na místě vzniku před sběrem).

[29] Příloha č. 3 tak představuje demonstrativní výčet konkrétních případů, u nichž se jedná o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [srov. definici obsaženou v § 4 odst. 1 písm. l) zákona před transpozicí požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, dále též „směrnice o odpadech“), tzv. euronovelou zákona o odpadech provedenou zákonem č. 154/2010 Sb., účinnou od 1. 7. 2010]. Povahou demonstrativního výčtu se NSS zabýval v rozsudku ze dne 30. 8. 2011, č. j. 2 Afs 12/2011 - 98, kde s odkazem na odbornou literaturu konstatoval, že: „V teorii práva (viz např. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 80-81) je jako demonstrativní výčet označen takový, který bývá nejprve stanoven relativně abstraktně a poté je pomocí názorných příkladů konkretizován. Výraz 'zejména' sice značí neukončený výčet, ale nikoliv neomezeně neukončený. Omezení tkví v tom, že další případy, které je možno do výčtu zahrnout, se podobají těm, které jsou příkladem vzpomenutých“ (důraz přidán). Citovaný závěr je nutné zohlednit i v nyní posuzovaném případě. Pro to, aby se v konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, tedy nestačí jen to, že daný odpad nahradil jiné materiály, které by jinak k tomuto účelu byly použity. Je rovněž třeba, aby výsledek použití daného odpadu typově odpovídal výsledkům zachyceným v uvedeném demonstrativním výčtu. Ten totiž sice nezahrnuje všechny možnosti využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nicméně demonstrativnost jednotlivých způsobů využití jednoznačně určuje charakter a účel jednotlivých činností, které bude možné za využití odpadů považovat. Při bližším pohledu na charakter jednotlivých způsobů využití odpadů uvedených v citovaném výčtu je přitom zřejmé, že využívání odpadů zahrnuje pouze takové činnosti, jejichž podstatou je kvalitativní změna ve způsobu určení daného materiálu. Právě to je základní charakteristika, která spojuje jednotlivé způsoby využití odpadu. Tento přestává být *de facto* odpadem [v případě položky R 1 přestává zcela existovat, respektive jeho spalováním dochází ke změně na jiný druh odpadu („popel“) přičemž dochází k výrobě energie] a jeho novým hlavním určením je sloužit užitečnému účelu namísto jiného materiálu. Rovněž SDEU při výkladu pojmu „využití odpadu“ zdůrazňuje, že podstatná charakteristika využití odpadu spočívá v tom, že jeho hlavním cílem je, že odpad může plnit užitečný účel tím, že nahrazuje použití jiných materiálů, které by pro tento účel musely být použity, což umožňuje chránit přírodní zdroje (viz např. rozsudek ze dne 27. 2. 2002, ve věci C-6/00, ASA, bod 69). Pokud je však úspora surovin pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je odstraňování odpadu, tato skutečnost nemůže zpochybnit kvalifikaci této činnosti jako odstraňování odpadu (viz např. rozsudek ze dne 13. 2. 2003, ve věci C-458/00, bod 43). Zjednodušeně řečeno, aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho *využití*, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umístován.

[30] K takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoliv využití. Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by

pokračování

integrované povolení neumožňovalo stěžovatelce jeho použití na konstrukční prvky skládky. Jen proto, že tento materiál disponuje vhodnými vlastnostmi pro zajištění požadavků vyplývajících z § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou roli, nezískává tím rovněž status využitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením.

[31] Dílčí pochybení správních orgánů a městského soudu tak nemělo vliv na správnost jejich závěru, že odpady, které byly použity pro tvorbu konstrukčních prvků skládky, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny jejich uložením na skládce. Další polemika o tom, zda je přípustné využívání odpadů v první fázi skládky či nikoliv, ke které přistoupily správní orgány a v návaznosti na jejich rozhodnutí rovněž městský soud, je proto nadbytečná.

[32] V rozsahu daného materiálu tedy nebyla v rozporu s § 49 ve spojení s § 51 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech tvořena finanční rezerva na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. V rozsudku ve věci sp. zn. 7 As 54/2019 NSS k této otázce dovodil: „*Na tom nic nemění, že stěžovatel při tvorbě konstrukčních prvků skládky postupoval v souladu s integrovaným povolením. Toto rozhodnutí totiž stanovilo pouze závazné podmínky k provozu zařízení, určilo tedy, jaké materiály je možné na skládku umísťovat a jak je možné s těmito nakládat. Použil-li Krajský úřad pro Jihočeský kraj v integrovaném povolení v souvislosti s určením materiálu, z něž je možné budovat technické zabezpečení skládky či její konstrukční prvky slovo „využívat“, nelze z toho dovozovat, že by tímto závazně určoval, že se takto ukládaný odpad z hlediska zákona považuje za využívání odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q), nikoliv za jeho odstraňování ukládáním ve smyslu § 4 odst. 1 písm. u), a už vůbec z toho nelze dovozovat, zda takový odpad podléhá povinnosti tvorby finanční rezervy a jak má být vykazován v ročním hlášení. K těmto dalším zákonným povinnostem souvisejícím s provozem daného zařízení (skládky), jako je tvorba finanční rezervy na rekultivaci či povinnosti v oblasti výkaznictví, se integrované povolení nijak nevyjadřovalo, ani je jakkoliv nemodifikovalo.*“ Stěžovatelka integrovanému povolení přikládá zjevně širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má. To však nemůže založit její dobrou víru ve vztahu k posuzovanému jednání.

[33] Přestože NSS odůvodnění správních orgánů a městského soudu do jisté míry zčásti korigoval, jejich závěr, že i tyto odpady podléhaly povinnosti tvorby finanční rezervy dle § 49 ve spojení s § 51 odst. 4 zákona o odpadech, je správný.

[34] Dále stěžovatelka vytýká městskému soudu, že chybně dovodil, že na Rekosol, který byl nasazen na skládku v první fázi jejího provozu, je třeba pohlížet jako na ukládaný odpad.

[35] Správní orgány ani městský soud nezpochybnil, že Rekosol může být účelně aplikován na těleso skládky v jakékoliv fázi jejího provozu a že k jeho aplikaci v první fázi docházelo v souladu s integrovaným povolením. Předmětem sporu však není, zda je účelné

a přípustné používat Rekosol v první fázi provozu skládky, ale jak má být toto používání hodnoceno z hlediska povinnosti tvořit finanční rezervu.

[36] Podrobně se touto otázkou zabýval NSS v již zmiňovaném rozsudku ve věci sp. zn. 7 As 54/2019, ve kterém k povaze Rekosolu dovodil: *„Dle protokolu o výsledku certifikace výrobku založeného ve správním spise je Rekosol biologicky aktivním rekultivačním materiálem, který je určen pro konstrukci poslední svrchní biologicky oživitelné vrstvy. Základními výchozími materiály jsou odpadní zeminy, stabilizované kaly z čistíren odpadních vod, popílky ze spalování hnědého uhlí, produkty z odsiřování spalin a různá další aditiva. Integrované povolení zařazuje výrobu Rekosolu do způsobu využívání odpadů označeného kódem R 3 a R 11 a umožňuje stěžovateli využívat Rekosol „v rámci vlastního provozu zařízení skládky pro její technické zabezpečení, na konstrukční a překryvné vrstvy a při rekultivaci do nejsvrchnější ochranné biologicky oživitelné vrstvy nebo expedovat mimo zařízení jako výrobek určený pro rekultivaci skládek odpadů, odkališť, důlních prostor apod.“*

[37] V této věci dále NSS uvádí, že stěžovatelka tvrdila, že neměla v rozhodném období v úmyslu ukládat Rekosol na skládku v první fázi jejího provozu jako odpad (zbavovat se jej), ale využívala jej díky jeho příhodným vlastnostem namísto jiných materiálů, které se v obdobných situacích využívají (šterk, písek, apod.). Namítala, že Rekosol nemůže být vůbec považován za odpad, neboť splňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, a přestal tak být odpadem. Tuto povahu (výrobku) si přitom zachovává bez ohledu na to, že byl použit jiným způsobem, než předvídá certifikace daného výrobku.

[38] Správní orgány a městský soud naproti tomu vycházely z toho, že Rekosol je certifikován k využití jako rekultivační materiál, jehož použití se předpokládá až ve druhé fázi provozu skládky. Pokud byl tedy aplikován na těleso skládky již v první fázi jejího provozu, nebyla splněna podmínka stanovená v § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech a jednalo se o odstraňování odpadu jeho uložením. Proto podléhal povinnosti tvorby finanční rezervy.

[39] Dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech *některé druhy odpadu přestávají být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje tyto podmínky:*

- a) *věc se běžně využívá ke konkrétním účelům,*
- b) *pro věc existuje trh nebo poptávka,*
- c) *věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky,*
- d) *využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a*
- e) *věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie.*

[40] Stěžovatelka dovozuje, že Rekosol aplikovaný na technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy není odpadem, neboť splňuje citované podmínky. Jejich splnění však dovozuje z toho, že Rekosol byl certifikován jako výrobek: *rekultivační materiál*. Jak správně uvedly správní orgány i městský soud, v posuzovaném případě však nebyla tato směs použita jako rekultivační materiál, ale jako konstrukční a překryvný materiál. Zákonem vymezené podmínky proto nelze považovat za splněné, nebyli-li

pokračování

Rekosol využit *pro konkrétní účely*, tj. v souladu se svým certifikovaným účelem jako rekultivační materiál. Jedná se zejména o podmínky uvedené pod písm. a) a c), jejichž splnění je výslovně vázáno na konkrétní způsob využití. Sama certifikační autorita, která ověřovala vlastnosti daného výrobku včetně splnění technických požadavků, výslovně omezila podmínky platnosti tohoto certifikátu pouze pro účely, pro které byl vydán (rekultivační materiál). Nelze proto souhlasit se stěžovatelkou, že užití Rekosolu mimo jeho účelové určení nemá bez dalšího žádný vliv na kvalifikaci dané směsi z hlediska zákona o odpadech. Je pravda, že tento zákon neobsahuje žádný režim zpětného vynětí z režimu výrobku, jak uvádí stěžovatelka. Zákon o odpadech je totiž koncipován opačně: § 3 odst. 6 naopak zřetelně spojuje vynětí určitého předmětu či látky z režimu odpadu pouze s konkrétním účelem. Stěžovatelka pomíjí, že se pohybuje v oblasti zpracování odpadů a produkt vzniklý využitím odpadů nemusí nutně splňovat technické požadavky pro jakýkoliv v úvahu přicházející účel použití. Stav, kdy odpad přestává být odpadem, je spojen s ukončením ochrany, kterou právo o odpadech zaručuje ve vztahu k životnímu prostředí a lidskému zdraví. Má-li proto vést využití odpadu současně k dosažení tohoto stavu, je třeba postavit najisto, že jsou u daného způsobu zpracování odpadu a jeho předpokládaného konkrétního použití dodrženy podmínky stanovené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech a zejména zohlednit jakýkoliv možný nepříznivý účinek dotyčné látky nebo předmětu na životní prostředí a lidské zdraví. Nelze přitom bez dalšího předpokládat, že splňuje-li Rekosol technické požadavky pro certifikovaný účel, automaticky je splňuje pro jakýkoliv jiný účel využití.

[41] Uvedené ostatně potvrzuje i rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 2019, ve věci C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, který se zabýval výkladem čl. 6 směrnice o odpadech. Ustanovení § 3 odst. 6 zákona o odpadech implementuje do českého práva právě uvedený článek, k němuž SDEU v bodě 50 konstatoval, že „*skutečnost, že příslušný vnitrostátní orgán stanovil, že v případě splnění daných kritérií již určitý odpad není pro určité použití odpadem, neznamená, že tento odpad přestává být odpadem, jestliže se použije pro jiné účely. Není totiž vyloučeno, že dodržení podmínek uvedených v článku 1, čl. 6 odst. 1 a článku 13 směrnice 2008/98 závisí na určitém zpracování a předpokládaném konkrétním použití, což znamená, že je toto splnění třeba ověřit pro každé z těchto použití zvlášť*“ (důraz přidán). Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že by na Rekosol bylo možno nahlížet jako na výrobek splňující podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, zejména podmínky uvedené pod písm. a) a c), i v případě, že nebyl použit jako rekultivační materiál v souladu se svou certifikací, neboť konstatování povahy výrobku vzniklého některým ze způsobů využití odpadů je objektivní kategorií nezávislé na účelu použití takové látky. Naopak, splnění podmínek uvedených v § 3 odst. 6 zákona o odpadech závisí na tom, jaká konkrétní použití se pro výrobek vzešlý z využití odpadů předpokládají. Jinými slovy, přestal-li být výchozí odpad pro výrobu Rekosolu poté, co byl předmětem způsobů využití označených kódy R 3 a R 11 odpadem pro účely použití výsledné směsi jako rekultivačního materiálu, neznamená to, že tento odpad přestává být odpadem, jestliže se použije pro jiné účely (jako konstrukční a překryvný materiál). Dle citovaného rozsudku SDEU je třeba ověřit splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech pro každé z použití zvlášť.

[42] NSS nezpochybňuje, že stěžovatelkou aplikovaný Rekosol může vykazovat příhodné vlastnosti pro to, aby byl použit jako konstrukční či překryvný materiál skládky.

Tato skutečnost (ani ve spojení s integrovaným povolením, které jeho ukládání do tělesa skládky tímto způsobem připouští) ovšem sama o sobě neznamená, že daná směs z výroby Rekosolu přestala být odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech.

[43] Správní orgány nicméně učinily závěr, že Rekosol užitý stěžovatelkou v první fázi provozu skládky nesplňoval podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, pouze na základě skutečnosti, že nebyl použit jako rekultivační materiál. Z výše uvedeného je zřejmé, že takový závěr nemůže obstát. V souladu s citovaným rozsudkem SDEU bylo namíste ověřit, zda dané zpracování směsi odpadní zeminy, stabilizovaných kalů z čistíren odpadních vod, popílků ze spalování hnědého uhlí, produktů z odsiřování spalin a různých dalších aditiv a daný způsob jejího použití naplňuje podmínky, za nichž odpad přestává být odpadem, vymezené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Správní orgány byly tedy povinny provést úvahu o tom, zda stěžovatelka nakládala s Rekosolem jako s odpadem, či nikoliv. Tato otázka je zásadní pro posouzení povinnosti stěžovatelky převést na zvláštní účet finanční rezervy za uložený odpad; správní orgány se jí však ve správním řízení blíže nezabývaly. Jejich rozhodnutí proto nemá v rozsahu týkajícím se nakládání s Rekosolem dostatečnou oporu ve správním spise. V dalším řízení tak bude nezbytné postavit najisto povahu Rekosolu používaného stěžovatelkou jako konstrukční a překryvný materiál. Pro tuto situaci předpokládá zákon o odpadech tzv. řízení v pochybnostech [viz § 3 odst. 8 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. i) zákona], které lze zahájit nejen na žádost vlastníka, ale i z moci úřední. Z rozsudku SDEU ze dne 28. 3. 2019, ve věci C-60/18, *Tallinna Vesi AS*, pak vyplývá, že při rozhodování o tom, zda bylo dosaženo stavu, kdy odpad přestává být odpadem, neboť byl předmětem některého způsobu využití, jež umožňuje jeho další uplatnění, aniž by došlo k ohrožení lidského zdraví či poškození životního prostředí, musí dbát členský stát na to, aby postupoval v souladu s uskutečněním cílů směrnice o odpadech, jako je podpora uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady, stanovená v článku 4 této směrnice, nebo využití odpadů za účelem zachování přírodních zdrojů a použití materiálů získaných využitím odpadu a umožnění zavedení oběhového hospodářství, jak vyplývá z bodů 8 a 29 odůvodnění této směrnice. Je proto třeba zohlednit všechny relevantní skutečnosti a nejnovější stav vědeckých a technických poznatků. Jelikož se jedná především o odborné posouzení, které mělo být součástí správního řízení, nelze provádět přezkum splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech na úrovni NSS.

[44] Pro výsledné posouzení pak nebude rozhodující pouze splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech, ale i vyloučení toho, že stěžovatelky se při aplikaci Rekosolu v první fázi provozu skládky fakticky zbavuje odpadu ve smyslu § 3 odst. 2 téhož zákona. Ani splnění podmínek dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech totiž automaticky neznamená, že tento materiál již vůbec nelze kvalifikovat jako odpad. V bodech 55, 57 a 58 rozsudku ze dne 7. 3. 2013, ve věci C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri* SDEU uvedl, že: „*čl. 6 odst. 1 první pododstavec směrnice 2008/98 stanoví pouze podmínky, které musí splňovat zvláštní kritéria umožňující určit, které odpady přestávají být odpadem ve smyslu čl. 3 bodu 1 této směrnice, pokud byly předmětem některého způsobu využití nebo recyklace. Takové podmínky tedy samy o sobě nedostačují k přímému určení toho, že některé odpady nesmějí být nadále pokládány za odpady. (...) V této souvislosti je třeba připomenout, že i pokud byl odpad předmětem úplného způsobu využití, který vede k tomu, že předmětná látka získala tytéž vlastnosti a znaky jako surovina, lze tuto látku ještě pokládat za odpad, jestliže se jí držitel v souladu s definicí obsaženou v čl. 3 bodu 1 směrnice 2008/98 zbavuje nebo má v úmyslu se jí*

pokračování

zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jí zbavil (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. června 2000, ARCO Chemie Nederland a další, C-418/97 a C-419/97, Recueil, s. I-4475, bod 94, a ze dne 18. dubna 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Recueil, s. I-3533, bod 46). Předkládajícímu soudu přísluší, aby provedl posouzení, která jsou za tímto účelem nezbytná. Skutečnost, že látka je výsledkem některého způsobu využití ve smyslu směrnice 2008/98, představuje pouze jednu z okolností, které je třeba zohlednit při určení, zda se v případě této látky ještě jedná o odpad, avšak sama o sobě neumožňuje učinit v tomto ohledu konečný závěr (viz výše citovaný rozsudek ARCO Chemie Nederland a další, bod 97)“ (důraz přidán).

[45] S ohledem na výše citované tedy nelze přisvědčit ani názoru stěžovatelky, že látka, která přestala být odpadem ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice o odpadech, resp. jemu korespondujícího § 3 odst. 6 zákona o odpadech, již nemůže být vůbec považována za odpad. Jak plyne z výše citovaného rozsudku SDEU, jakož i z jeho rozsudku ze dne 15. 6. 2000, ve věci C-418/97, *ARCO Chemie Nederland a další*, to zda se jedná o odpad, je třeba posuzovat na základě všech okolností v souladu s definicí odpadu, tedy podle toho, zda se držitel dané látky nebo předmětu zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil (srov. § 3 odst. 1 zákona o odpadech: *Opad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit*), a v souladu s cíli směrnice. Nikoliv tedy podle toho, zda daná věc splňuje zvláštní kritéria umožňující určit, které odpady přestávají být odpadem. V souladu s judikaturou SDEU pak nemůže být výklad pojmu *odpad* restriktivní (např. rozsudek ze dne 18. 4. 2002, ve věci C-9/00, *Palin Granit*, bod 23, ale i stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. 10. 1996 ve věci C-304/94, *Tombesi a další*). NSS k této otázce dále v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, čj. 6 As 149/2013-41, výstižně poukázal na to, že: „Podle evropského konceptu obsahu pojmu *odpad* ani ekonomická využitelnost věci neznamena, že nejde o odpad, protože všechny věci, kterých se vlastníci zbavují, byť mají ekonomickou hodnotu, jsou předmětem směrnice [rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1990 ve věci *Zanetti a další* C-359/88, ze dne 25. 6. 1997 *Tombesi* C-304/94 a další spojené věci]. Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného nikoliv. Dokonce lze říci, že jediná věc může v průběhu svého životního cyklu nabýt a pozbýt status odpadu i opakovaně, což musí její držitel sledovat (in Hanák, J.: *Co je odpadem podle evropské a české legislativy?* Časopis pro právní vědu a praxi, ročník 19, září 2011, s. 242). Ve stanovisku generálního advokáta Albera ze dne 4. 7. 2002 ve věci C-444/00 nalezneme na podporu teze o proměnlivosti charakteru věci v čase názor, že odpadem je i látka získaná recyklací, pokud pro ni neexistuje poptávka a dlouhodobé skladování se stane pro držitele neúnosné a dovede jej ke zbavení se věci. Systém nakládání s odpady, ke kterému se Evropská unie přihlásila, má totiž za cíl pokrýt všechny předměty a látky, jichž se držitel zbavuje, i když mají hospodářskou hodnotu a jsou sbírány za obchodním účelem, aby byly recyklovány, využity nebo opětovně použity (rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 As 28/2007-94).“

[46] I pokud by tedy stěžovatelkou použitý Rekosol splňoval podmínky, za nichž odpad přestává být odpadem, je třeba jeho uložení na skládku podrobit testu založenému na výkladu pojmu „odpad“, který předpokládá jednání, úmysl nebo povinnost zbavit se předmětné látky, a majícímu odlišit odpad od látky, která v důsledku určitých způsobů využití již vlastnosti odpadu pozbyla. Odpad, který byl předmětem úplného využití, v důsledku kterého daná látka získala stejné vlastnosti a znaky jako surovina, a je tak

použitelná za stejných podmínek ochrany životního prostředí, již není odpadem pouze za předpokladu, že se této látky její držitel sám nezbavuje a ani nemá v úmyslu se jí zbavit nebo se od něho nepožaduje, aby se jí zbavil. Stěžovatelka tvrdí, že neměla v úmyslu se Rekosolu zbavovat jeho umístěním na skládku v první fázi jejího provozu, neboť jej používala namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy (štěrk, písek, apod.). Takové použití Rekosolu ostatně předpokládá i integrované povolení. V souladu s § 3 odst. 3 zákona o odpadech tak bude především na stěžovatelce, aby případně v dalším řízení vyvrátila zákonnou domněnku úmyslu zbavit se odpadu, tj. prokázala své tvrzení, že neměla v úmyslu se Rekosolu zbavovat jeho umístěním na skládku. K této problematice blíže srov. citovaný rozsudek NSS čj. 6 As 149/2013- 41 či rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2011, čj. 7 As 6/2011-63, z nichž vyplývá, že pojem „zbavování se movité věci“ uvedený v § 3 odst. 1 zákona o odpadech je třeba vykládat extenzivně. Vlastník tak musí prokázat skutečnou *jistotu* přínosnosti dalšího využití produktu, přičemž pouhá *možnost* není způsobilá vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem.

[47] V dalším řízení se tak správní orgány budou zabývat především tím, zda Rekosol, který dle stěžovatelky slouží jako konstrukční a pokryvný materiál, přestal být za daného složení a účelového určení odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech. K tomu je vhodné iniciovat řízení v pochybnostech [viz § 3 odst. 8 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. i) zákona o odpadech], v němž budou zohledněny cíle směrnice o odpadech. V případě, že uvedený materiál Rekosol skutečně splňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, umožní správní orgány stěžovatelce prokázat její tvrzení, že se Rekosolu umístěním na skládku v uvedeném množství nezbavovala.

[48] Lze uzavřít, že se správní orgány nedostatečně zabývaly tím, zda stěžovatelka v případě aplikace produktu Rekosol nakládala s odpadem či nikoliv. V tomto bodu je tedy kasační stížnost důvodná.

[49] Vzhledem k tomu, že městský soud aproboval rozhodnutí žalovaného, přestože správní orgány se v případě aplikace Rekosolu nezabývaly výše předestřanou rozhodnou otázkou, nezbylo NSS než jeho rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit. Zruší-li NSS rozsudek městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci jsou podmínky pro tento postup splněny, neboť posouzení věci vyžaduje doplnění skutkového stavu. Pokud by byla věc vrácena městskému soudu, ten by neměl jinou možnost než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. NSS proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem NSS vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[50] Protože NSS zrušil jak rozsudek městského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení

pokračování

s § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože kasační stížnost vedla ke zrušení rozsudku městského soudu i rozhodnutí žalovaného, měla stěžovatelka ve věci plný procesní úspěch. Náleží jí proto náhrada nákladů řízení.

[51] V řízení o žalobě a o kasační stížnosti stěžovatelka vynaložila soudní poplatky v celkové výši 9 000 Kč (za žalobu 3 000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě 1 000 Kč a za kasační stížnost 5 000 Kč). Dále má stěžovatelka právo na náhradu nákladů právního zastoupení za čtyři úkony ve věci (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast na jednání, sepsání kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky] a za jeden úkon ve věci ve výši poloviny sazby dle § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu (návrh na přiznání odkladného účinku žalobě), tj. 1 550 Kč (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2017, č. j. 8 As 17/2016 - 154). NSS nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení za vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím věci bez nařízení jednání a za vyčíslení náhrady nákladů řízení (nejedná se o podání ve věci samé), repliku ze dne 2. 3. 2016 (z důvodu opakování žalobní argumentace), doplnění argumentace ze dne 7. 5. 2017 (z důvodu nesouvislosti s předmětem řízení) ani za jednotlivá opakující se doplnění kasační stížnosti, neboť neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci relevantní, skutečnosti. K odměně za pět úkonů právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatelky ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1 500 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupci stěžovatelky v řízení před městským soudem i NSS doložili, že jsou plátcí DPH, odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 15 450 Kč, tj. 3 245 Kč. Žalovaný je tak povinen zaplatit na náhradu nákladů řízení celkem 27 695 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatelky.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 13. října 2020

Ondřej Mrákota
předseda senátu