



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o.**, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zast. 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 5. 12. 2016, č. j. 864/510/16, 44734/ENV/16, sp. zn. 6 O 16/16 Dv, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2019, č. j. 11 A 20/2017 - 63,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2019, č. j. 11 A 20/2017 - 63, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2016, č. j. 864/510/16, 44734/ENV/16, **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 žalobce JUDr. Viléma Podešvy, LL.M., advokáta se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému tamtéž. Žalovaný jím zamítl stěžovatelčino odvolání a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále „ČIŽP“) ze dne 30. 5. 2016, č. j. ČIŽP/42/IPP/SR02/1508822.004/16/CSL, jímž bylo stěžovatelce stanoveno opatření pro zjednání nápravy podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001

Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v rozhodném znění (dále „zákon o odpadech“), spočívající v povinnosti převést na zvláštní vázaný účet, zřízený pro účely ukládání peněžních prostředků k vytváření finanční rezervy, neodvedené peněžní prostředky finanční rezervy podle § 51 odst. 4 zákona o odpadech ve výši 1 108 279,90 Kč do 60 dnů od právní moci rozhodnutí. Jednalo se o peněžní prostředky finanční rezervy na rekultivaci, zajištění péče o skládku odpadů a asanaci po ukončení jejího provozu za zařízení „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“, konkrétně za odpady uložené v této skládce pod kódem N1 („využité jako konstrukční prvek skládky“) v celkovém množství 14 746,39 t a za výrobek z odpadů Rekosol, který v této skládce stěžovatelka nemohla využít jako výrobek, ale ukládala jej do skládky (jako odpad) v celkovém množství 16 918, 75 t, a to v období od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015.

[2] Ve věci je sporné, zda se povinnost odvést příslušnou částku finanční rezervy podle § 49 a násl. zákona o odpadech vztahuje i na odpady, které byly využity jako konstrukční prvek skládky, zda toto použití odpadů není jejich využitím podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech (tedy nikoli jejich uložením) a u Rekosolu navíc i to, zda se vůbec jedná o odpad ve smyslu § 3 zákona o odpadech.

[3] Městský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že povinnost k odvodu finanční rezervy se týká všech odpadů aplikovaných na skládku v I. fázi jejího provozu, tedy i těch, které tvoří technické zabezpečení skládky či konstrukční prvky skládky. Ze zákona o odpadech nevyplývá možnost osvobodit od daného odvodu jakékoliv odpady ukládané na skládku v I. fázi provozu [§ 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech] bez ohledu na to, zda plní v tělese skládky i další funkci. Pro odvod rezervy je podstatné, že tyto odpady byly do skládky umístěny v I. fázi jejího provozu, neboť jejich využití je připuštěno až ve II. fázi provozu skládky.

[4] Jelikož je finanční rezerva vytvářena za účelem shromáždění dostatečných prostředků k financování rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky, je zcela logický závěr žalovaného, že její výše musí odpovídat množství veškerého uloženého odpadu na předmětné skládce, tedy i toho, který je označen za tzv. konstrukční prvek skládky.

[5] Na tom nic nemění, že stěžovatelka při ukládání daného odpadu postupovala v souladu s integrovaným povolením, provozním řádem skládky, jakož i se zákonem. Otázkou není, zda tímto způsobem mohla postupovat, ale zda za takto uložený odpad byla povinna odvést příslušnou částku na finanční rezervu.

[6] Městský soud odmítl odkaz stěžovatelky na závěry kontroly Krajského úřadu pro Jihočeský kraj, neboť se netýkala odvodu na rekultivační rezervu, ale odvodu poplatků za odpady uložené do skládky. Režim povinnosti odvodu na finanční rezervu je založen na odlišných principech než režim placení poplatků ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o odpadech. Na rozdíl od poplatkové povinnosti se týká všech odpadů ukládaných v I. fázi.

[7] Rekosol se sice dá používat jako výrobek, ale pouze v rámci svého účelu, jinak se jedná o odpad. V nynější věci přitom nebyl využíván jako rekultivační materiál podle jeho certifikace, neboť v I. fázi provozu skládky k rekultivaci a asanaci nedochází. Nebyl tak

pokračování

naplněn účel jeho využití, nikdy se nestal výrobkem (§ 3 odst. 6 zákona o odpadech), ale byl pouze (zpracovaným) odpadem, který byl do skládky uložen v I. fázi jejího provozu. Také v případě Rekosolu tedy došlo k jeho uložení jako odpadu (§ 3 odst. 2 zákona o odpadech), nikoliv k jeho využití a dopadají na něj veškeré výše uvedené závěry.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatelka vznáší kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[9] Nesouhlasí se závěrem, že vše, co je aplikováno na skládku v I. fázi jejího provozu, je nutné považovat za odstraňování odpadů uložením; z definice I. fáze provozování skládky to nevyplývá. Je-li určitý odpad využit jako konstrukční prvek skládky v I. fázi jejího provozu, nejedná se o jeho odstraňování, ale využívání ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) téhož zákona. Odpad je využit k užitečnému účelu tím, že nahradí materiály k tomuto účelu standardně používané (zemina, písek, štěrk). Správní orgány ani soud nerozlišovaly mezi odstraňováním odpadu jeho uložení a využíváním odpadu. Jejich závěr odporuje logice, neboť využitý materiál nemůže být současně na skládce uložen.

[10] Namítá, že podle § 51 odst. 4 zákona o odpadech není odvod hrazen za každý odpad, který se na skládce objeví, ale pouze za 1) odpad, jenž je skládkováním odstraňován, 2) odpad, který měl sloužit jako technologický materiál na zajištění skládky, ale nebyl takto využit, a 3) odpad azbestu. Zákon vymezuje, že se jedná o odpad *uložený*, nikoliv tedy odpad *využívaný* podle integrovaného povolení na konstrukční prvky skládky či dokonce výrobky využívané na skládce.

[11] Soud se nezabýval povahou odpadů coby prvků technického zabezpečení skládky a konstrukčních prvků skládky. Toto rozlišení je zásadní, neboť o povinnosti provozovatele skládky odvádět finanční rezervu na rekultivaci lze uvažovat jen v rozsahu nevyužitého odpadu pro technické zabezpečení skládky. Provozovatel skládky je přitom při rozhodování o využití odpadu vázán integrovaným povolením.

[12] Stěžovatelka dále městskému soudu vytýká, že nesprávně považoval výrobek Rekosol za odpad. Soud pominul definici odpadu v § 3 odst. 1 zákona o odpadech, která je založena na úmyslu se věci zbavit. To však stěžovatelka v úmyslu neměla. Rekosol využila namísto jiných materiálů (písek, štěrk), které se v obdobných situacích používají a u nichž ke vzniku odvodové povinnosti nedochází.

[13] Obsáhle popisuje složení a vlastnosti Rekosolu a jeho přínos pro využití v I. fázi provozu skládky. Rekosol dle jejího názoru objektivně splňuje definici výrobku dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech, využitím na skládce se nestává nepoužitelným a není tedy z režimu výrobku zpětně vyňat. Jelikož nesloužil coby odpad k odstranění ani jako odpad k technickému zabezpečení skládky, ale jako její konstrukční prvek srovnatelný s jiným nakoupeným materiálem, nelze jej považovat za odpad podléhající povinnosti odvodu finanční rezervy.

[14] Zdůrazňuje, že odpady i Rekosol využívala jako konstrukční prvky skládky v souladu s integrovaným povolením a byla tedy v dobré víře. Aprobované využití výrobku Rekosol přitom zahrnuje nejen aplikaci při rekultivaci skládky, ale také využití coby materiálu pro konstrukční prvky skládky již v I. fázi jejího provozu.

[15] To, že stěžovatelka postupovala v souladu s integrovaným povolením a příslušnými právními předpisy, bylo konstatováno i ve výsledcích kontroly provedené Krajským úřadem Jihočeského kraje ve věci odvodu poplatků za uložení Rekosolu na skládce. V oznámení o ukončení a výsledku kontroly ze dne 18. 6. 2015, č. j. KUJCK 46678/2015/OZZL, je uvedeno, že vzhledem k využití Rekosolu jako konstrukčního, překryvného a absorpčního materiálu v souladu s integrovaným provozním řádem se nejedná o odpad.

[16] Také žalovaný ve svém rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017 uvedl, že stěžovatelka postupovala v dobré víře a v souladu s integrovaným povolením, a potvrdil, že není povinna platit poplatek za uložení výrobku Rekosol na skládku v letech 2013 a 2014 (jednalo se o rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje, jímž byl zamítnut návrh města Jindřichův Hradec na uložení uvedené povinnosti stěžovatelce).

[17] Poukazuje též 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 nesprávného právního názoru přijatého městským soudem v nynější věci a založily svou argumentaci na nepřipustnosti využívání odpadů v I. fázi provozu skládky.

[18] Tento závěr 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). Navrhuje využití eurkonoforního výkladu, případně položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie (dále „SDEU“).

[19] Dále upozorňuje, 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.

[20] Závěr, že k využití odpadu může dojít v kterékoliv fázi provozu skládky, podporuje též odkazem na stanovisko Ing. B. P., Ph.D., náměstkyně pro řízení sekce technické ochrany životního prostředí MŽP ze dne 20. 4. 2020 (dále „stanovisko náměstkyně“).

III. Vyjádření žalovaného

[21] Žalovaný se plně ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku.

pokračování

IV. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019 - 88, a reakce stěžovatelky na něj

[22] Nejvyšší správní soud vydal dne 7. 10. 2020 rozsudek č. j. 7 As 54/2019 - 88, týkající se pokuty uložené stěžovateli mj. za správní delikt spočívající v porušení povinnosti vytvořit finanční rezervu, jejíž odvedení jí bylo uloženo opatřením k nápravě přezkoumávaným v nynější věci (vzhledem k tomu, že stěžovatelka tuto finanční rezervu na zvláštní účet neodvedla, byla jí jednak stanovena povinnost toto pochybení napravit, jednak jí byla uložena sankce za spáchání příslušného správního deliktu).

[23] Stěžovatelka podala k odkazovanému rozsudku vyjádření, kterým reagovala na závěr Nejvyššího správního soudu, že použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků skládky není využitím odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. Vychází z toho, že posouzení této otázky je odvislé od konkrétních okolností věci, přičemž okolnosti té nynější svědčí tomu, že o využití odpadu podle citovaného ustanovení šlo. Zmiňuje, že jí správní orgány – s ohledem na svůj nesprávný právní závěr – doposud nedaly dostatečný prostor prezentovat související skutková tvrzení, a v dalším řízení by tak měly učinit. Věcně uvádí, že odpady evidované na skládce jako využívané byly skutečně využity k užitečnému účelu vyžadovanému předpisy upravujícími provoz skládek, byly jimi nahrazeny materiály, které nejsou odpady a které by jinak musely být spotřebovány, a tyto odpady byly na skládku přijímány právě z důvodu jejich specifických vlastností; pokud by tyto vlastnosti neměly, stěžovatelka by je na skládku vůbec nepřijímala.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[24] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

[26] Předně uvádí, že napadený rozsudek jako celek není nepřezkoumatelný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Přezkoumatelné rozhodnutí je takové, které je srozumitelné, opřené o dostatek relevantních důvodů, aby bylo zřejmé, proč soud rozhodl, jak rozhodl. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Krajský soud srozumitelně vyložil svůj náhled na věc a zabýval se všemi žalobními body. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o vyčerpávající odůvodnění, ze kterého je zcela zřejmé, proč soud rozhodl, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[27] K posouzení věci samé předesílá, že podstata věci je shodná jako v odkazovaném rozsudku sp. zn. 7 As 54/2019, a Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od svých již přijatých závěrů odchýlit. V nynější věci se navíc – jak již bylo uvedeno – jedná o vytvoření finanční rezervy za týž odpad ve stejném časovém období.

[28] Stěžovatelka je přesvědčena, že odpad, který v souladu s integrovaným povolením použila na tvorbu konstrukčních prvků skládky, nepodléhá povinnosti vytvářet finanční rezervu a jedná se o tzv. využitý odpad podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. Této kasační námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť se ztotožnil s posouzením provedeným správními orgány a městským soudem s dílčími výhradami popsány níže.

[29] 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, 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.*

[30] Z citovaného ustanovení vyplývá, že povinnosti vytvářet finanční rezervu ve výši 35 Kč za tunu podléhá 1) veškerý odpad uložený na skládku, který není nebezpečným odpadem nebo odpadem uvedeným ve skupině 20 Katalogu odpadů, 2) odpad azbestu a 3) odpad, který je na skládku ukládán jako technologický materiál na její zajištění. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, 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 nezavdává 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 explicitně zmiňovat, neboť by se nadále jednalo o ostatní (k účelu zajištění skládky nevyužitý) odpad.

[31] Uvedená položka (odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky) byla do zákona vložena v rámci novelizace provedené zákonem č. 7/2005 Sb. Předmětná 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 zdůvodnění navržené změny. 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 v průběhu provozu skládky byly získány a soustředěny finanční prostředky na zabezpečení její rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky. 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.

pokračování

[32] Podléhá-li povinnosti tvorby finanční rezervy odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky, není racionálního důvodu, aby se tato povinnost nevztahovala též na odpady používané pro výstavbu jejích 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.

[33] Stěžovatelka vystavěla svou argumentaci dále na názoru, 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 II. fázi provozu skládky. Tuto fázi zákon vymezuje jako: *provozování zařízení podle písmene i) [skládky, pozn. soudu] k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky*, zatímco v I. 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*.

[34] Stěžovatelce je možné přisvědčit, že striktně vzato uvedené definice skutečně explicitně nebrání tomu, aby k využívání odpadů docházelo i na skládce, která je provozována v I. 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 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.

[35] Pro posouzení věci samé je však nejprve nutné zodpovědět klíčovou otázku spočívající v tom, zda použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky je „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 I. fázi.

[36] Správní orgány ani městský soud tuto otázku ve svých rozhodnutích neuchopily zcela správně. Aniž by vyloučily, že se v případě budování konstrukčních prvků skládky z odpadů jedná o jejich využívání, věc založily na názoru, že v I. 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 (integrované povolení stěžovatelku k tomuto postupu ostatně výslovně opravňuje), pak by se současně v logice jejich názoru jednalo v I. fázi provozu skládky o postup rozporný se zákonem. Jinými slovy, pokud lze v I. 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“.

[37] Předně je proto nutné objasnit základní premisu spočívající v tom, zda použití odpadů na tvorbu konstrukčních prvků skládky naplňuje definici využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, jak tvrdí stěžovatelka. Nejvyšší správní soud se tudíž zaměřil právě na tuto otázku, tedy zda lze umístění odpadů na skládce takovým způsobem, že tyto jsou sice na skládce uloženy, avšak současně slouží k jejímu technickému zajištění (resp. jako konstrukční prvky), považovat za jejich „využití“ dle uvedeného ustanovení.

[38] 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).

[39] 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 zdejší soud 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 vzpomenuty“ (důraz přidán). Citovaný závěr je nutné zohlednit i v nyní posuzovaném případě. Pro to, aby se v konkrétním případě

pokračování

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.

[40] K takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby její těleso bylo 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 integrované povolení neumožňovalo stěžovateli 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.

[41] K argumentaci stěžovatelky prezentované v reakci na citovaný rozsudek sp. zn. 7 As 54/2019, kde byly uvedené závěry poprvé přijaty, Nejvyšší správní soud dodává, že kvalifikace použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků jako využití odpadu ve smyslu citovaného ustanovení je vyloučena vždy, a to z právních důvodů uvedených výše. Stěžovatelkou zmiňované skutkové důvody nemohou mít na posouzení této otázky vliv.

[42] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že pro posouzení věci nemůže být rozhodné, že Zpráva o plnění cílů Plánu odpadového hospodářství České republiky za období 2017 - 2018 vydaná teprve v roce 2019 (chybně) převzala klasifikaci odpadu použitého na konstrukční prvky skládky jako N1 a tuto v návaznosti na výsledky kontrol stěžovatelky nijak nerevidovala.

[43] Přestože Nejvyšší správní soud zčásti zdůvodnění správních orgánů a městského soudu korigoval, jejich závěr, že odpady použité na tvorbu konstrukčních prvků skládky podléhaly povinnosti tvorby finanční rezervy dle § 49 ve spojení s § 51 odst. 4 zákona o odpadech, shledal souladným se zákonem. Daná kasační námitka je tudíž nedůvodná.

[44] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda stěžovatelka byla povinna vytvořit finanční rezervu za uložení Rekosolu. Stěžovatelka brojí proti závěru správních orgánů a městského soudu, podle něhož je třeba na Rekosol, který byl nasazen na skládku v I. fázi jejího provozu, pohlížet jako na ukládaný odpad.

[45] Dle protokolu o výsledku certifikace, jehož obsah je Nejvyššímu správnímu soudu znám z úřední činnosti (z odkazované věci sp. zn. 7 As 54/2019) a s nímž jsou obeznámeni oba účastníci řízení, 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 stěžovatelce 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.“ Dle svého tvrzení stěžovatelka neměla v rozhodném období v úmyslu ukládat Rekosol na skládku v I. fázi jejího provozu jako odpad (zbavovat se jej), ale využívat jej díky jeho příhodným vlastnostem namísto jiných materiálů, které se v obdobných situacích využívají (šterk, písek, apod.).

[46] Stěžovatelka vystavěla svou argumentaci na tom, 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.

[47] 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 II. fázi provozu skládky. Pokud byl tedy aplikován na těleso skládky již v I. fázi jejího provozu, nebyla splněna podmínka stanovená v § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech a jednalo se o odstraňování odpadu jeho uložení. Proto měl být v ročním hlášení označen kódem D1 a podléhal povinnosti tvorby finanční rezervy.

[48] Dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech [n]ěkteré 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,

pokračování

- 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.

[49] 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 je certifikovaným výrobkem: *rekultivační materiál*. Jak správně uvedly správní orgány i městský soud, v posuzovaném případě nebyla daná směs použita jako rekultivační materiál, ale jako konstrukční a překryvný materiál. Zákonem vymezené podmínky proto nelze považovat za splněné, nebyl-li 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 přisvědčit názoru stěžovatelky, že užití Rekosolu mimo jeho účelové určení nemá bez dalšího žádný vliv na kvalifikaci dané směsi z hlediska zákona o odpadech. Je pravdou, že tento zákon neobsahuje žádný režim zpětného vynětí z režimu výrobku, jak uvádí stěžovatelka. Zákon je totiž koncipován opačně: § 3 odst. 6 naopak zřetelně spojuje vynětí určitého předmětu či látky z režimu odpadu pouze s konkrétním účelem. Stěžovatelka zcela 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.

[50] 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 nezávisle 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.

[51] Nelze současně odhlédnout od toho, že změnou integrovaného povolení provedenou na základě požadavku stěžovatelky rozhodnutím ze dne 14. 12. 2012 došlo k úpravě podmínky G.5.1 týkající se výroby Rekosolu určeného k rekultivacím v tom směru, že povinnost zabezpečit analýzy výstupního výrobku v rozsahu požadovaném v certifikátech výrobků byla omezena pouze na tento typ Rekosolu. Je tedy otázkou, zda se v případě Rekosolu užitého stěžovatelkou jinak než k rekultivaci vůbec nadále jednalo o certifikovaný výrobek. Sama stěžovatelka ostatně v kasační stížnosti popisuje, že vyvinula několik typů Rekosolu, které se liší svým složením. V případě typu jí aplikovaného v I. fázi provozu skládky však odvozuje status výrobku právě z jiného typu Rekosolu. Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že stěžovatelkou aplikovaný Rekosol může vykazovat příhodné vlastnosti pro to, aby byl v takto upravené verzi 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.

[52] Správní orgány nicméně učinily závěr, že Rekosol užitý stěžovatelkou v I. fázi provozu skládky nesplňoval podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, již jen na základě toho, že nedošlo k jeho použití jako rekultivačního materiálu. Z výše uvedeného je zřejmé, že takový závěr nemůže obstát. V souladu s citovaným rozsudkem SDEU bylo na místě 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 stěžovatel nakládal s Rekosolem jako s odpadem či nikoliv.

[53] 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,

pokračování

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 Nejvyššího správního soudu, jak se domáhá stěžovatelka.

[54] Pro výsledné posouzení pak nebude rozhodující pouze splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech, ale i vyloučení toho, že na straně stěžovatelky při aplikaci Rekosolu v I. fázi provozu skládky fakticky dochází ke zbavování se 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 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).

[55] 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: *Odpad 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*). Nejvyšší správní soud k této problematice dále v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 - 41, velmi výstižně poukázal na to, že: „*Podle evropského*

konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznamená, 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 As 28/2007 - 94).“

[56] 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 mající 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 I. fázi jejího provozu, neboť jej používala namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy (šterk, 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 sp. zn. 6 As 149/2013 či rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 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 způsobila vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem.

[57] Výše uvedené právní závěry lze shrnout následovně. V případě Rekosolu je třeba nejprve postavit najisto, zda takto zpracované odpadní látky použité pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy přestaly být odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech, tj. zda toto konkrétní použití daných (původně odpadních) látek splňuje všechny podmínky uvedeného ustanovení. Pokud bude odpověď na uvedenou otázku záporná, platí, že bylo povinností stěžovatelky vytvořit za takto uložené množství Rekosolu finanční rezervu. V opačném případě bude třeba se zabývat tím, zda se stěžovatelka nezbavovala Rekosolu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech tím, že jej v daném množství ukládala na těleso skládky. Bude pak na

pokračování

stěžovatelce, aby prokázala své tvrzení, že umístění Rekosolu na skládku v I. fázi jejího provozu pro ni neznamenaloby zbavování se jej (jako odpadu), neboť Rekosol byl v daném množství účelně použit namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy (šterk, písek, apod.). Pouze za této situace nepodléhá uložení Rekosolu tvorbě finanční rezervy.

[58] 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.

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

VI. Závěr a náklady řízení

[60] Vzhledem k tomu, že městský soud aproboval rozhodnutí žalovaného, přestože správní orgány se v případě aplikace Rekosolu nezabývaly výše předestřenou rozhodnou otázkou, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než jeho rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského 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. Nejvyšší správní soud 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.

[61] Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.).

[62] Protože Nejvyšší správní soud 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.).

[63] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s. (ve spojení 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, stěžovatelka měla ve věci plný procesní úspěch. Náleží jí proto náhrada nákladů řízení.

[64] V řízení o žalobě a o kasační stížnosti stěžovatelka vynaložila soudní poplatky v celkové výši 9 000 Kč.

[65] Dále má stěžovatelka právo na náhradu nákladů právního zastoupení za čtyři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a to převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, účast na jednání a sepsání kasační stížnosti dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu po 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky] a za jeden úkon ve výši poloviny sazby dle § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu, tj. 1 550 Kč, a to za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2017, č. j. 8 As 17/2016 - 154).

[66] Nejvyšší správní soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení za doplnění žalobní argumentace ze dne 13. 4. 2017 (z důvodu nesouvislosti s předmětem řízení), převzetí a přípravu věci z důvodu převzetí zastoupení stávajícím zástupcem (za převzetí a přípravu zastoupení lze odměnu přiznat pouze jednou), za žádost o odročení jednání ze dne 18. 3. 2019 a za vyjádření ohledně nepodjatosti soudců 9. senátu NSS a vyčíslení náhrady nákladů řízení (ani v jednom z uvedených případů se nejedná o úkon právní služby podle § 11 advokátního tarifu), ani za jednotlivá opakující se doplnění kasační stížnosti, neboť neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci relevantní, skutečnosti.

[67] 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).

[68] Jelikož dřívější i nyníjší zástupce stěžovatelky jsou plátcí daně z přidané hodnoty, 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.

[69] Žalovaný je tak povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 27 695 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám zástupce stěžovatelky.

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

V Brně dne 5. listopadu 2020

JUDr. Radan Malík
předseda senátu