



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally 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 2. 11. 2015, č. j. 1159/510/15, 60766/ENV/15, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2018, č. j. 11 A 1/2016 - 81,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2018, č. j. 11 A 1/2016 - 81, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2015, č. j. 1159/510/15, 60766/ENV/15, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce JUDr. Viléma Podešvy, LL.M., advokáta, náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši 40.036,50 Kč ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Česká inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 27. 7. 2015, č. j. ČIŽP/42/IPP/SR02/1408302.005/15/CPJ, uložila žalobkyni podle § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o odpadech“), pokutu ve výši 125.000 Kč za porušení povinnosti vyplývající z § 49 odst. 1 téhož zákona. Uvedené porušení zákona o odpadech spočívalo v tom, že žalobkyně neodvedla v roce 2013 peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy na odpady uložené v zařízení „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“ (dále jen „skládka“) pod kódem nakládání N1 (tj. „využité jako

konstrukční prvek skládky“) a dále tím, že neodvedla v roce 2013 peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy za výrobek z odpadů s názvem RekosoL, který ve skládce nepoužívala jako výrobek, ale odstraňovala jej jako odpad uložením do skládky.

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zamítl a uvedené rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobkyně se proti napadenému rozhodnutí bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji výše uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Ve věci bylo sporné, zda se povinnost odvést příslušnou částku finanční rezervy podle § 49 a násl. zákona o odpadech vztahuje i na odpady, které byly v roce 2013 využity jako konstrukční prvek skládky, zda toto použití odpadů není jejich využitím podle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech a spornou byla i povaha RekosoLu, tedy posouzení, zda se vůbec jedná o odpad ve smyslu § 3 zákona o odpadech a v návaznosti na to opět i skutečnost, zda také za RekosoL má být odváděna finanční rezerva.

[5] Městský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že povinnost k odvodu finanční rezervy se týká všech odpadů aplikovaných na skládce 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 odvodu finanční rezervy jakékoliv odpady ukládané na skládku v I. fázi jejího provozu 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. Jejich využití, čehož se dovolávala stěžovatelka, je podle městského soudu připuštěno až ve II. fázi provozu skládky.

[6] 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.

[7] Na tom nic nemění, že stěžovatelka při ukládání daného odpadu postupovala v souladu s integrovaným povolením, provozním řádem skládky, jakož i se zákonem. Městský soud zdůraznil, že pro věc nebylo podstatné, zda použití odpadů na konstrukční prvky či technické zabezpečení skládky v I. fázi jejího provozu je nezákonné, ale to, zda za takto uložený odpad měla stěžovatelka povinnost odvést příslušnou částku na finanční rezervu.

[8] Městský soud odmítl odkaz stěžovatelky na závěry kontroly Krajského úřadu pro Jihočeský kraj obsažené v oznámení č. j. KUJCK 46678/2015/OZZL, neboť se netýkala odvodu na finanční 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, tedy i těch,

pokračování

které tvoří technické zabezpečení skládky či její konstrukční prvky. Ačkoliv tedy žalobkyně není omezena v použití odpadů jako konstrukčních prvků či technického zabezpečení skládky již v I. fázi jejího provozu, za uložení těchto odpadů je povinna vytvářet finanční rezervu podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech.

[9] Pokud jde o použití Rekosolu, městský soud shledal, že ten sice lze používat jako výrobek, to však pouze v rámci svého účelu, k němuž je certifikován; jinak se jedná o odpad. V nynější věci nebyl Rekosol podle městského soudu využíván jako rekultivační materiál podle jeho certifikace, neboť v I. fázi provozu skládky k rekultivaci a asanaci nedochází. Nebyl tak naplněn účel jeho využití, nikdy se nestal výrobkem ve smyslu § 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 odstranění uložení do tělesa skládky jako odpadu (§ 3 odst. 2 zákona o odpadech), nikoliv k jeho využití. Za takové uložení tudíž byla žalobkyně povinna finanční rezervu odvést.

[10] Městský soud zaujal stanovisko i k námitce o nezahájení správního řízení ve lhůtě podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech (do 1 roku ode dne, kdy se správní orgán prvního stupně o porušení povinnosti dozvěděl). Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se určení okamžiku, k němuž se vztahuje počátek běhu propadné lhůty k zahájení správního řízení a dospěl k závěru, že v dané věci tento počátek nelze vztahovat ke dni 15. 2. 2014, kdy měla žalobkyně povinnost předložit roční hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2013, ale teprve ke dni, kdy byly fakticky provedeny kontroly její činnosti správní orgánem prvního stupně a kdy tento správní orgán měl ucelený přehled o skutkovém stavu, z něž bylo možno usuzovat na porušení právní povinnosti. Takový skutkový stav vyplynul až z provedených dílčích kontrol, jejichž průběh byl zachycen v protokolu o kontrolním zjištění ze dne 26. 8. 2014. V průběhu správního řízení sice došlo k upřesnění předmětu správního řízení ve vztahu k ukládání Rekosolu, stalo se tak ale ještě v subjektivní lhůtě 1 roku (dne 23. 6. 2015) plynoucí ode dne, kdy byl zachycen ucelený skutkový stav umožňující zahájit správní řízení, tj. ode dne 26. 8. 2014.

[11] Nakonec se městský soud vyjádřil i k námitce stran výše uložené sankce a shledal ji za neodchylující se od zákonného limitu a korespondující jak objektivní závažnosti porušení zákonné povinnosti, tak i majetkovým poměrům žalobkyně.

III.

[12] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brojí proti napadenému rozsudku kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem, že vše, co je aplikováno na skládku v I. fázi jejího provozu, je nutné považovat za odstraňování odpadů uložení. 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 [správně se však jedná o písm. q) citovaného ustanovení, neboť pro posouzení věci je rozhodné znění zákona v době protiprávního jednání]. 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 uložením a využíváním odpadu. Podle stěžovatelky se však v případě využití odpadů tvořících konstrukční prvky skládky a výrobku Rekosol jedná o ukládání odpadu ve smyslu § 51 odst. 4 zákona o odpadech, jelikož tyto odpady nelze považovat za odpady odstraňované na skládce jejich uložením. Využitý materiál totiž nemůže být současně na skládce uložen.

[14] Stěžovatelka poukazuje na integrované povolení (povolení vydané Krajským úřadem Jihočeského kraje dne 13. 10. 2003, č. j. OZZL/7219/03 Ku ve znění změny integrovaného povolení č. 9 ze dne 30. 12. 2013, č. j. KUJCK 70867/2013/OZZL, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 22. 1. 2014, č. j. KUJCK 5234/2014 OZZL), jakož i na změnu integrovaného povolení č. 2 ze dne 11. 2. 2008, č. j. KUJCK 29925/2007 OZZL/14/Je, podle nichž bylo využití Rekosolu výslovně schváleno pro aplikaci nejen v procesu rekultivace skládky, ale také co do jeho využití jako konstrukčního prvku skládky v I. fázi jejího provozu. Skutečnost, že uvedené použití je v souladu s platnou právní úpravou i integrovaným povolením nadto dovodil jak správní orgán prvního stupně, tak i městský soud v napadeném rozsudku. Pro využití odpadů coby konstrukčních prvků skládky povinnost odvodu finanční rezervy na rekultivaci nevzniká.

[15] Stěžovatelka namítá i nesprávný rozsah aplikace § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech ze strany městského soudu. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že v I. fázi provozu skládky zahrnuje všechny činnosti, které vedou k odstraňování těch odpadů, které jsou k odstraňování určeny. Využití odpadu pro konstrukční prvky skládky je tak nedílnou součástí provozování skládky v její I. fázi, pokud přejímaný dopad není odstraňován, ale využíván. Podle stěžovatelky tedy budování konstrukčních prvků skládky z odpadů s vhodnými vlastnostmi je využíváním odpadů, neboť odpad slouží užitečnému účelu a nahrazuje materiály k tomu standardně používané v I. fázi jejího provozu. Tento přístup je nadto v souladu s § 9a zákona o odpadech, které vyžaduje dodržování hierarchie nakládání s odpady tak, aby odstraňování odpadů bylo poslední možnou alternativou.

[16] Stěžovatelka za nesprávný považuje i výklad § 51 odst. 4 zákona o odpadech, z nějž městský soud ve shodě s žalovaným dovodil, že povinnost k odvodu finanční rezervy se týká všech odpadů aplikovaných na skládce v I. fázi jejího provozu. Naopak, podle stěžovatelčina mínění se tato povinnost týká pouze 1) odpadu, jenž je skládkováním odstraňován, 2) odpadu, který měl sloužit jako technologický materiál na zajištění skládky, ale nebyl takto využit, a 3) odpadu azbestu. Zákon vymezuje, že se jedná o odpad *uložený*, nikoliv odpad *využívaný* podle integrovaného povolení na konstrukční prvky skládky či dokonce výrobek využíváný na skládce, který odpadem není (Rekosol).

[17] Městský soud se podle stěžovatelky nezabýval povahou odpadů a rozlišením 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 ke konkrétnímu účelu vázán integrovaným povolením a v případě stěžovatelky je toto vymezení obsahem integrovaného provozního řádu skládky v části B.5. Jelikož městský soud, ač uvedené rozlišení povahy odpadů v napadeném rozsudku uznává, své úvahy k této

pokračování

otázce neuvedl, je v tomto bodě napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost.

[18] Stěžovatelka městskému soudu také vytýká, že učinil nesprávná skutková zjištění stran Rekosolu a nesprávně považoval tento výrobek 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, šterk), které se v obdobných situacích používají a u nichž ke vzniku odvodové povinnosti nedochází. V souvislosti s touto argumentací stěžovatelka 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. Jeho 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.

[19] Stěžovatelka v kasační stížnosti zdůrazňuje, že odpady i Rekosol využívala jako konstrukční prvky skládky v souladu s integrovaným povolením, a byla tedy v dobré víře o tomto využití, což vyplývá i z výsledků 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, jakož i v rozhodnutí ze dne 14. 12. 2016, č. j. KUJCK 159806/2016/OZZL, je uvedeno, že vzhledem k využití Rekosolu jako konstrukčního, překryvného a absorpčního materiálu v souladu s integrovaným provozním řádem se nejedná o odpad. 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.

[20] Nesouhlasně se stěžovatelka vyjadřuje i k posouzení naplnění podmínek pro uložení sankce. Konkrétně namítá, že nebyla naplněna materiální stránka uvedeného správního deliktu, ač městský soud dospěl k závěru opačnému. Stěžovatelka provedla odvod finanční rezervy za všechny odpady, které byly na skládce odstraňovány uložním. Je nepřipustné, aby byla sankcionována za použití Rekosolu a odpadů na konstrukční prvky skládky, které provedla v dobré víře v souladu s integrovaným povolením. Uplatnění sankce je tudíž v rozporu se zákonem o odpadech.

[21] V prvním doplnění kasační stížnosti stěžovatelka rozvíjí argumentaci týkající se dobré víry při užití Rekosolu na skládce již v I. fázi jejího provozu, opět zdůrazňuje i skutečnost, že respektuje hierarchizaci nakládání s odpady ve smyslu § 9a zákon o odpadech a setrvává na stanovisku, že Rekosol je výrobkem, i když je použit již v I. fázi provozu skládky.

[22] Ve druhém doplnění kasační stížnosti stěžovatelka poukazuje na nezbytnost eurokonformního výkladu využívání odpadů na skládce, případně položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“). Závěr o nepřipustnosti využívání odpadů v I. fázi provozu skládky podle stěžovatelky odporuje právu Evropské unie [čl. 191 odst. 1 a 2 a čl. 193 Smlouvy o fungování Evropské unie, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých

směrnic (dále jen „směrnice o odpadech“), směrnici Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů] i rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (např. rozsudky ve věcech C-419/97, C-420/02, C-228/00, C-458/00 a C-60/18 a další).

[23] Dále stěžovatelka 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 (využití odpadů). K totožnému způsobu nakládání s odpady tak žalovaný přistupuje různě, jednou jako využití odpadů (pro evidenční účely) a jednou jako odstraňování odpadů (v nynějším řízení).

[24] V posledním podání stěžovatelky, jež představuje reakci na předchozí vyjádření žalovaného, tato uvádí, že její názor, podle něž může k využití odpadu dojít v kterékoliv fázi provozu skládky, lze dovodit i ze stanoviska Ing. B. P., Ph.D., náměstkyně pro řízení sekce technické ochrany životního prostředí MŽP ze dne 20. 4. 2020, č. j. MŽP/2020/720/1474 (dále jen „stanovisko náměstkyně“). Ve shodě s předchozími vyjádřeními stěžovatelka argumentačně podporuje závěr o možnosti využití odpadů i v I. fázi provozu skládky, znovu zdůrazňuje potřebu eurokonformního výkladu a současně upozorňuje na nezbytnost zohlednění ústavněprávních východisek při výkladu použitých právní norem, tj. především smyslu a účelu zvolené právní úpravy. Na základě uvedeného setrvává na podané kasační stížnosti, nově navrhuje zrušit vedle napadeného rozsudku i napadené rozhodnutí žalovaného.

IV.

[25] Žalovaný se plně ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku a navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. Opakuje, že Rekosol je možné deklarovat jako výrobek ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech, ovšem pouze za předpokladu, že je využíván za účelem rekultivace skládky. Pro každý jiný účel Rekosol za výrobek označit nelze a zůstává odpadem, neboť nesplňuje taxativně stanovené podmínky, aby byl z odpadového režimu vyjmut podle zmíněného ustanovení zákona o odpadech. Pokud tedy stěžovatelka do tělesa skládky v I. fázi jejího provozu ukládala Rekosol, nejednalo se o jeho využití, jak tvrdí, ale o jeho odstraňování a Rekosol byl tudíž odpadem. Na uvedeném ničeho nemění ani skutečnost, že ukládat Rekosol do skládky byla stěžovatelka oprávněna na základě integrovaného povolení.

[26] V doplňujícím vyjádření, jež je reakcí na opakovaná doplnění kasační stížnosti učiněná stěžovatelkou, žalovaný dodává, že právní úprava obsažená v zákoně o odpadech naplňuje obě stěžovatelkou citované směrnice (směrnici o odpadech a směrnici o skládkách), jež byly do českého právního řádu řádně transponovány. Vnitrostátní úprava skládkování je podrobnější, avšak odpovídá jednotlivým ustanovením obou směrnic i jejich obecným principům a cílům na zvýšení úrovně ochrany životního prostředí. Žalovaný tudíž setrvává na názoru, že stěžovatelka byla povinna odpad za rok 2013 vykázaný pod kódem nakládání N1, jakož i Rekosol, evidovat jako odpady odstraněné pod kódem nakládání D1 nebo jako odpady použité jako materiál k technickému zabezpečení skládky pod kódem N12 a za uložení těchto odpadů vytvářet finanční rezervu podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech.

V.

pokračování

[27] 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 za uložení odpadů a Rekosolu na skládce v roce 2014.

[28] Stěžovatelka podala k odkazovanému rozsudku vyjádření, v němž reagovala na závěry v něm vyslovené o tom, že použití odpadu pro tvorbu konstrukčních prvků skládky není využitím odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. Uvedla, že posouzení této otázky závisí na konkrétních okolnostech věci, jimiž se pro svůj nesprávný právní názor správní orgány doposud dostatečně nevěnovaly a neumožnily stěžovateli předestřít relevantní skutková tvrzení, jež nasvědčují názoru, který setrvale zastává. Okolnosti konkrétního faktického způsobu nakládání s odpady přijatými na skládce totiž nebyly ze strany správních orgánů vůbec zkoumány. To má být jejich úkolem v dalším řízení, jak plyne z rozsudku sp. zn. 7 As 54/2019. Stěžovatelka tudíž setrvává na návrhu ke zrušení nejen napadeného rozsudku, ale i napadeného rozhodnutí.

VI.

[29] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[30] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

[31] Jak shora uvedeno, stěžovatelka mimo jiné namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný z důvodu jeho vnitřní rozpornosti i nedostatečnosti odůvodnění. Těmto kasačním námitkám se Nejvyšší správní soud věnoval především, neboť by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by napadený rozsudek nebo jemu předcházející řízení takové nedostatky vykazovalo. Uvedené vady jsou natolik závažné, že se jimi Nejvyšší správní soud zabývá i tehdy, pokud je stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[32] Nejvyšší správní soud předesílá, že napadený rozsudek jako celek není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Přezkoumatelné rozhodnutí je takové, které je srozumitelné, opřené o dostatek relevantních důvodů, z něž je zřejmé, proč soud rozhodl, jak rozhodl. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje. Městský 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, na základě jakých skutečností dospěl městský soud k závěrům, jež představovaly reakci na jednotlivé žalobní body.

[33] Pro úplnost lze dodat, že kasační soud setrvale zastává názor, že správní soudy nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19, nebo ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Této své povinnosti městský soud v napadeném rozsudku dostal. Ostatně stěžovatelka s jeho závěry v kasační stížnosti a v jejích následných

doplněních obsáhle polemizuje, což by bylo vyloučeno, pokud by napadený rozsudek trpěl nedostatkem důvodů.

[34] Nejvyšší správní soud ve své dosavadní judikatuře dále dovodil, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je třeba považovat takové rozhodnutí správního soudu, „jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75). Uvedené deficity napadený rozsudek taktéž nevykazuje.

[35] Za nesrozumitelný je třeba považovat i rozsudek, který je vnitřně rozporný. Stěžovatelka právě takovou výtku směrem k napadenému rozsudku uplatňuje. Nutno však uzavřít, že stěžovatelkou vytýkanou vnitřní rozpornost v části týkající se posouzení povahy Rekosolu jako odpadu s ohledem na jeho aplikaci v I. fázi provozu skládky, ač podle stěžovatelky naplňuje zákonnou definici výrobku podle § 3 odst. 6 zákona o odpadech, Nejvyšší správní soud nedovodil. Městský soud se této otázce obsáhle věnoval především v odst. XIX. a XX. napadeného rozsudku. Tam obsažené úvahy jsou srozumitelné, aniž by byla zřejmá jejich vnitřní rozpornost. Městský soud uzavřel, že Rekosol byl certifikován k užití jako rekultivační materiál, avšak byl aplikován již v I. fázi provozu skládky, v níž k rekultivaci a asanci nedochází. Z uvedeného důvodu dovodil, že došlo nikoliv k využití Rekosolu dle provedené certifikace jako rekultivačního materiálu, ale k jeho odstranění uložením do skládky. Tyto závěry nejsou nikterak vnitřně rozporné. Otázka jejich správnosti pak bude předmětem posouzení Nejvyšší správním soudem v další části tohoto rozsudku.

[36] Stěžovatelka namítá nesrozumitelnost napadeného rozsudku též proto, že v něm městský soud sice rozlišuje povahu odpadů coby prvků technického zabezpečení skládky a konstrukčních prvků skládky, avšak neuvádí žádné úvahy o tomto rozlišení přesto, že je to pro věc zásadní, neboť o povinnosti provozovatele skládky odvádět finanční rezervu na rekultivaci lze uvažovat jen v rozsahu nevyužitého odpadu pro technické zabezpečení skládky. Nejvyšší správní soud však v žalobě námitku v naznačeném směru nedohledal. Městský soud tudíž neměl důvod se této problematice blíže věnovat. Přesto lze stěžovatelku odkázat na další části tohoto rozsudku (srov. zejm. odst. [44] až [46] tohoto rozsudku), v nichž se Nejvyšší správní soud dotkne i uvedeného, a to v souvislosti s řádně a včas uplatněnými kasačními námitkami.

[37] Lze uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není naplněn.

[38] Nejvyšší správní soud tudíž přistoupil k posouzení dalších kasačních námitek uplatněných z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) i b) s. ř. s. Již nyní předeseílá, že skutkově i právně obdobnou problematikou mezi týmiž účastníky řízení se již zabýval ve zmíněném rozsudku ze dne 7. 10. 2020, č. j. 7 As 54/2019 - 88, ale také v navazujících rozsudcích ze dne 5. 11. 2020, č. j. 9 As 158/2019 - 82 a ze dne 13. 10. 2020, č. j. 10 As 164/2019 - 84. Nejvyšší správní soud přitom neshledal důvod se od těchto dříve přijatých závěrů odchýlit ani v nynější věci, proto z nich v dalším vychází.

pokračování

[39] V projednávané věci je sporné, zda se povinnost odvést příslušnou částku finanční rezervy podle § 49 odst. 1 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 a nikoli jejich uložením, a v případě Rekosolu navíc i to, zda se vůbec jedná o odpad ve smyslu § 3 zákona o odpadech.

[40] 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.

[41] 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.*

[42] S ohledem na posledně citované ustanovení zákona o odpadech Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatelky, že odpad ukládaný jako materiál k technickému 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 k 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.

[43] 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 o odpadech 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 zajištění skládky, mezi odpad podléhající povinné tvorbě finanční rezervy, ostatně odpovídá jejímu smyslu a účelu. Jak uvedl v odst. XVIII. napadeného rozsudku také 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 jejího provozu. 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.

[44] 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 technologické zajištění skládky tak, jak je stanoví vyhláška 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 (dále jen „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.

[45] Stěžovatelka vystavěla svou argumentaci 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 (písek, šterk apod.). Nemůže se tudíž jednat o odpad na skládce odstraňovaný. Městskému soudu v této souvislosti vytýká nesprávnost dílčího závěru, podle něž k využívání odpadů může docházet pouze ve II. fázi provozu skládky. Tuto fázi zákon o odpadech vymezuje jako: *provozování zařízení podle písmene i) [skládky - poznámka soudu] k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky*, zatímco v I. fázi jejího provozu se podle uvedeného zákona jedná o *provozování zařízení podle písmene i) [skládky - poznámka soudu] k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úroveň terénu*.

[46] Stěžovatelce je možné přisvědčit v tom, že striktně vzato uvedené definice skutečně explicitně nebrání tomu, aby k využívání odpadů docházelo i v I fázi provozu skládky. 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 o odpadech na skládce v kterékoli fázi jejího provozu. Se stěžovatelkou lze souhlasit i v tom, že v hierarchii způsobů nakládání s odpady stanovené v § 9a zákona o odpadech je preferováno využití odpadů před jejich odstraňováním.

[47] Pro posouzení věci samé je však nejprve nutné zodpovědět klíčovou otázku, 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 rozbohem, zda lze připustit takové „využití odpadů“ i na skládce, jejíž provoz se nachází v I. fázi.

[48] 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 úvaze, že v I. fázi provozu skládky nelze odpady využívat, ale pouze odstraňovat ukládáním. Pokud ale správní orgány a městský soud připustily, že odpady jsou *využívány* k tvorbě konstrukčních prvků skládky (integrované povolení stěžovatelku k tomuto postupu ostatně výslovně opravňuje),

pokračování

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“.

[49] S ohledem na právě uvedené je tudíž třeba odpovědět na otázku, zda použití odpadů na tvorbu konstrukčních prvků skládky naplňuje definici využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, 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 skládky, považovat za jejich „využití“ dle uvedeného ustanovení, jak tvrdí stěžovatelka.

[50] 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).*

[51] 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 využití odpadů obsaženou v § 4 odst. 1 písm. l) zákona o odpadech 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].

[52] Povahou demonstrativního výčtu se zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 30. 8. 2011, č. j. 2 Afs 12/2011 - 98, v němž s odkazem na odbornou literaturu dovodil, 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 vzpomenuť“ (důraz přidán).

[53] Citovaný závěr je nutné zohlednit i v nyní posuzovaném případě. K tomu, aby se v konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech tedy nestačí, aby 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 obsaženém v příloze č. 3 zákona o odpadech. Ten totiž sice nezahrnuje všechny možnosti využití odpadů ve smyslu § 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.

[54] 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, *Komise v. Lucembursko*, bod 43). Zjednodušeně řečeno, aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jejich *využití*, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umístován.

[55] K takovému výsledku však v nynějším případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedocházelo. Přestože byl odpad na skládce umístěn tak, aby její těleso bylo zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, stále zůstalo prvořadým cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoliv jeho využití. Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo stěžovatce 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., a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou roli, nezískává tím rovněž

pokračování

status využitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením.

[56] 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, již se stěžovatelka dovolává, (chybně) převzala klasifikaci odpadu použitého na konstrukční prvky skládky jako N1 a tuto v návaznosti na výsledky kontrol stěžovatelky nijak nerevidovala. Stejně tak je pro posouzení věci bez významu stěžovatelkou odkazované stanovisko náměstkyně. Ani to nemůže shora uvedené závěry zvrátit.

[57] 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 podle § 49 zákona o odpadech ve spojení s jeho § 51 odst. 4, shledal souladným se zákonem. Uvedená kasační námitka je tudíž nedůvodná. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není naplněn

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

[59] Dle protokolu o výsledku certifikace ze dne 11. 3. 2013, č. 030 – 047807, jenž je součástí správního spisu, 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 spalín a různá další aditiva. Integrované povolení, o jehož obsahu není mezi účastníky řízení sporu, 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.“ Stěžovatelka přitom tvrdí, že neměla 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.).

[60] Stěžovatelka tudíž namítá, že Rekosol nemůže být vůbec považován za odpad, neboť splňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech a jde tedy o výrobek. Rekosol přestal být odpadem a povahu výrobku si zachovává bez ohledu na to, že byl použit jiným způsobem, než předvídá jeho certifikace.

[61] Správní orgány a městský soud na rozdíl od stěžovatelky 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 uložením. V ročním hlášení proto měl být označen kódem D1 (odstraňování odpadů skládkováním) a taktéž podléhal povinnosti tvorby finanční rezervy.

[62] 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.*

[63] Stěžovatelka dovozuje, že Rekosol aplikovaný na technické zajištění skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy není odpadem, neboť splňuje citované podmínky vyplývající z § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Jejich splnění však dovozuje z toho, že Rekosol je certifikovaným výrobkem jako *rekultivační materiál*. Jak však správně uvedly správní orgány i městský soud, v posuzovaném případě nebyla daná směs použita jako rekultivační materiál, ale jako konstrukční a překryvný materiál. Podmínky vymezené v citovaném § 3 odst. 6 zákona o odpadech 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 výše 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 platnost tohoto certifikátu pouze pro účely, pro které byl vydán (rekultivační materiál). Stěžovatelce proto nelze přisvědčit, že užití Rekosolu mimo jeho účelové určení nemá bez dalšího žádný vliv na kvalifikaci dané směsi z hlediska zákona o odpadech.

[64] Je pravdou, že uvedený zákon neobsahuje žádný režim zpětného vynětí odpadu z režimu výrobku, jak uvádí stěžovatelka. Ustanovení § 3 odst. 6 zákona o odpadech je totiž koncipováno opačně. Spojuje vynětí určitého předmětu či látky z režimu odpadu do režimu výrobku pouze s určitým účelem. Stěžovatelka ale 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 (tedy jako rekultivační materiál), automaticky je splňuje pro jakýkoliv jiný účel využití.

pokračování

[65] 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. Přitom § 3 odst. 6 zákona o odpadech implementuje do českého práva právě uvedený článek, k němuž SDEU v bodě 50 citovaného rozsudku uvedl, 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 nyní přidán).

[66] Se stěžovatelkou tudíž nelze souhlasit v tom, že by na Rekosol bylo bez dalšího možno nahlížet jako na výrobek splňující podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, zejména podmínky uvedené pod písm. a) a c) uvedeného ustanovení, i v případě, že nebyl použit jako rekultivační materiál v souladu se svou certifikací, neboť určení 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 posledně citovaného rozsudku SDEU je totiž třeba ověřit splnění podmínek vyplývajících z § 3 odst. 6 zákona o odpadech pro každé jeho použití zvlášť.

[67] Nejvyšší správní soud přitom nepřehlédl, že sama stěžovatelka v kasační stížnosti v části týkající se povahy Rekosolu zmiňuje, že vyvinula dva podtypy výrobku Rekosol, jeden rekultivační a jeden (jenž užívá v I. fázi provozu skládky) tzv. konstrukční, aniž byla vyžadována změna či rozšíření certifikace. Vystává tak otázka, zda se v případě Rekosolu užitého stěžovatelkou jinak než k rekultivaci vůbec nadále jednalo o certifikovaný výrobek. V případě typu Rekosolu jí aplikovaného v I. fázi provozu skládky přitom odvozuje jeho status právě z jiného typu (rekultivačního). 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 přestala být odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech.

[68] 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. Avšak z toho, co Nejvyšší správní soud uvedl výše je zřejmé, že takový závěr nemůže obstát. V souladu s výše již citovaným rozsudkem SDEU ve věci C-212/18 totiž bylo na místě ověřit, zda dané zpracování směsi odpadní zeminy, stabilizovaných kalů z čistíren odpadních vod, popílků ze spalování hnědého uhlí, produktů z odsiřování spalín a různých dalších aditiv a daný způsob jejího použití naplňuje podmínky, za nichž odpad přestává být odpadem vyplývajících z § 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, což dosud neučinily. Skutková podstata, z níž správní orgány vycházely, tak nemá oporu ve spisu.

[69] V dalším řízení proto 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*, přitom vyplývá, že při rozhodování o tom, zda bylo dosaženo stavu, kdy odpad přestává být odpadem, neboť byl předmětem některého ze způsobů 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 jejím článku 4, 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 téže 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, jehož se dovolává stěžovatelka, na úrovni Nejvyššího správního soudu.

[70] Pro výsledné posouzení povahy Rekosolu 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.

[71] V bodech 55, 57 a 58 rozsudku ze dne 7. 3. 2013, ve věci C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri* totiž 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 soudem).

pokračování

[72] S ohledem na právě uvedené tedy nelze přisvědčit stěžovateli ani v tom, 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 naposled citovaného rozsudku SDEU, jakož i z jeho dalšího 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 i 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 o odpadech. Nikoliv tedy jen 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 (viz 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*).

[73] Nejvyšší správní soud k této problematice již v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 - 41, velmi výstižně poukázal na to, že „[p]odle evropského konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznámá, 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 pozbyť 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).“

[74] I pokud by tedy stěžovatelkou použitý Rekosol splňoval podmínky, za nichž odpad přestává být odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech, je třeba jeho uložení na skládku podrobit testu založenému na výkladu pojmu „odpad“, který předpokládá jednání, úmysl nebo povinnost zbavit se předmětné látky, a 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.

[75] Stěžovatelka v nynější věci 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, resp. na její konstrukční

a překryvné vrstvy. 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 o úmyslu zbavit se odpadu, tj. prokázala své tvrzení, že neměla v úmyslu se Rekosolu zbavovat jeho umístěním na skládku. K této problematice blíže srov. již citovaný rozsudek č. j. 6 As 149/2013 - 41 nebo také rozsudek 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 způsobilá vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem.

[76] 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 stěžovatelce, aby prokázala své tvrzení, že umístění Rekosolu na skládku v I. fázi jejího provozu pro ni neznamenal 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.

[77] V dalším řízení se proto správní orgány budou zabývat především tím, zda Rekosol, který dle stěžovatelky slouží jako konstrukční a překryvný 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.

[78] Nejvyšší správní soud tudíž uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. byl naplněn, neboť správní orgány se dosud nedostatečně zabývaly tím, zda stěžovatelka v případě aplikace produktu Rekosol na skládku s tímto nakládala jako s odpadem či nikoliv.

[79] Již jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal důvod k položení stěžovatelkou navržených předběžných otázek, neboť k otázkám významným z hlediska předmětu sporu poskytuje stávající judikatura SDEU dostatečné odpovědi, jak shora uvedeno.

pokračování

VII.

[80] Nejvyšší správní soud z důvodů shora vyložených shledal kasační stížnost dílem důvodnou, pokud jde o povahu Rekosolu a nakládání s ním, proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro takový postup, Nejvyšší správní soud současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 téhož zákona. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[81] Protože Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který ve věci rozhodoval, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo vydání napadeného rozsudku (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

[82] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Jelikož stěžovatelka měla ve věci plný procesní úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení.

[83] V řízení o žalobě vynaložila stěžovatelka na soudní poplatky 4.000 Kč a za řízení o kasační stížnosti dalších 5.000 Kč, celkem tedy 9.000 Kč.

[84] Dále má stěžovatelka právo na náhradu odměny za právní zastoupení za 7 úkonů 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 za převzetí a přípravu zastoupení, sepsání žaloby, dvě vyjádření ze dnů 2. 3. 2016 a 7. 5. 2017, doplnění blanketní kasační stížnosti a dvě vyjádření ze dnů 24. 4. 2020 a 14. 10. 2020 podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu po 3.100 Kč za jeden úkon právní služby [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a za jeden úkon ve výši poloviny sazby za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě podle § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu ve spojení s § 11 odst. 3 uvedené vyhlášky, tj. 1.550 Kč. Součástí náhrady nákladů řízení je i paušální náhrada hotových výdajů souvisejících s jednotlivými úkony právní služby, tj. částka 2.400 Kč (8x300 Kč) v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jelikož zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 5.386,50 Kč (21 % z částky 25.650 Kč).

[85] Žalovaný je tak povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce celkem částku 40.036,50 Kč, k jejíž úhradě stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[86] Nejvyšší správní soud nepřiznal stěžovatelce odměnu a paušální náhradu hotových výdajů za tři doplnění příloh v řízení o žalobě k výzvě městského soudu a za podání obsahující vyčíslení nákladů řízení ze dne 6. 3. 2019 (nejedná se o úkony podle § 11 advokátního tarifu, za něž odměna náleží). Dále nebyla přiznána odměna a náhrada paušálních výdajů za blanketní kasační stížnosti (odměna náleží za její doplnění obsahující konkrétní kasační námítky) a za dvě další doplnění kasační stížnosti ze dnů 25. 9. 2019 a 13. 7. 2020 (z důvodu opakování dříve již uvedené kasační argumentace). Vynaložení

těchto posléze uvedených nákladů nepovažoval Nejvyšší správní soud za účelné a důvodné k uplatnění stěžovatelčích práv v řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. listopadu 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu