



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobkyně: **AVE CZ odpadové hospodářství, IČO: 493 56 089**
sídlem Pražská 1321/38a, 102 00 Praha 10
zastoupena advokátem JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M.
sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobách proti rozhodnutím žalovaného č. j. MZP/2019/510/201 ze 4. 2. 2019
a č. j. MZP/2019/510/202 z 5. 2. 2019

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2019/510/201 ze 4. 2. 2019 **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2019/510/202 z 5. 2. 2019 **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 30 684 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Viléma Podešvy, LL.M.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Rozhodnutím č. j. MZP/2019/510/201 ze 4. 2. 2019 žalovaný změnil co do výše uložené pokuty a ve zbytku potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu v Českých Budějovicích (dále jen „ČIŽP“) č. j. ČIŽP/42/2018/2096 z 23. 11. 2018, jímž byla žalobkyně uznána vinnou z přestupků:
 - a) Podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2017, (dále jen „**zákon o odpadech**“), jež se jako provozovatelka zařízení „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“ (dále též „**skládku Fedrpuš**“) dopustila tím, že v hlášení o nakládání s odpady za rok 2016 uvedla využití celkem 7 814,21 tun odpadů kat. č. 17 01 01, 17 01 02, 17 01 03, 17 01 07, 17 03 02, 17 05 04, 17 09 04 a 19 05 03 na konstrukční prvky skládky pod kódem N1, i když nebyly využity v zařízení k využívání odpadů na povrchu terénu, ale byly uloženy na skládku (t. j. použity v zařízení k odstraňování odpadů).
 - b) Podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech, jež se dopustila tím, že nevytvořila finanční rezervu na rekultivaci skládky ve výši 29 750 Kč za odpady uložené do zařízení v období od 1. 1. 2017 do 28. 2. 2017, konkrétně za 850 tun vyrobeného Rekosolu – materiálového výstupu ze zařízení k využívání odpadů, jež použila ve skládce jako „technologický materiál na zajištění skládky“, resp. jako „konstrukční prvky skládky“.Žalovaný doplnil do výroku o uložení pokuty odkaz na příslušná zákonná ustanovení a výši pokuty snížil z 1 000 000 Kč na 500 000 Kč, neboť původní výši považoval za nepřiměřenou.
2. Rozhodnutím č. j. MZP/2019/510/202 z 5. 2. 2019 žalovaný potvrdil rozhodnutí ČIŽP č. j. ČIŽP/42/2018/5457 z 23. 11. 2018, jímž bylo žalobkyni jako provozovatelce skládky Fedrpuš podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech stanoveno opatření pro zjednání nápravy, a to odvedení rezervy ve výši 29 750 Kč, kterou byla povinna vytvořit za výrobek z odpadů s názvem Rekosol, jež v období od 1. 1. 2017 do 28. 2. 2017 v množství 850 tun nepoužívala jako výrobek, ale odstraňovala jej jako odpad uložením na skládku (použila ho pro tvorbu konstrukčních prvků skládky).
3. Proti každému z těchto rozhodnutí podala žalobkyně samostatnou správní žalobu. Jelikož obě věci spolu skutkově úzce souvisejí, soud usnesením z 14. 10. 2021 spojil řízení o obou žalobách ke společnému projednání.

II. Napadená rozhodnutí

4. K přestupku popsanému v odst. 1 písm. a) tohoto rozsudku žalovaný uvedl, že žalobkyně vytvořila nový druh materiálu pro technické zabezpečení skládky (dále též „**TZS**“) – konstrukční prvky, které odlišuje od dalšího materiálu na technické zabezpečení skládky, a takové rozdělení schválil krajský úřad prostřednictvím integrovaného provozního řádu v integrovaném povolení (dále jen „**provozní řád**“). Nicméně účelem konstrukčních prvků vybudovaných v první fázi provozu skládky (obvodové hrázky, komunikace, přítěžovací lavice a další prvky zajišťující stabilitu navrhovaného tělesa) není nic jiného, než technicky zabezpečit provoz skládky, tudíž bez ohledu na to, jak byly odpady použité na nutné zabezpečení provozu skládky označeny, vztahují se na ně povinnosti, které zákon stanoví pro technologický materiál na TZS. Vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, pak pro ukládání odpadů jako technologického materiálu na zajištění skládky

stanoví kód nakládání N12, a nebylo možné uvést u něj v hlášení kód N1, jenž je určen pro využití odpadů na povrchu terénu a od 21. 3. 2016 je výslovně stanoveno, že jej nelze použít pro využití odpadů na skládce.

5. Žalovaný v tomto ohledu zastával poněkud odlišný názor než ČIŽP, podle níž, pokud odpad uložený do skládky jako konstrukční prvky není součástí TZS (jak je uvedeno v provozním řádu), pak byl do skládky uložen jako každý jiný odpad a v hlášení měl být uveden pod kódem nakládání D1. Taková úvaha podle názoru žalovaného nerespektuje skutečné nakládání s předmětnými odpady, neboť deklarované konstrukční prvky byly využity na TZS, nikoli uloženy do skládky. Žalovaný však zároveň zdůraznil, že tento odlišný názor nemění nic na skutečnosti, že žalobkyně uvedla v hlášení nesprávný kód nakládání s daným odpadem.
6. K přestupku popsanému v odst. 1 písm. b) tohoto rozsudku žalovaný připustil, že žalobkyně podle integrovaného povolení může využívat RekosoL na konstrukční prvky skládky, avšak s odvoláním na svá dřívější rozhodnutí konstatoval, že pokud je RekosoL uložen na skládce, nesplní podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech pro to, aby se stal výrobkem z odpadu, s nímž by mohla žalobkyně nakládat mimo režim zákona o odpadech, ale nadále je třeba jej považovat za odpad. Výrobky z odpadů totiž nelze zaměňovat za výrobky, které vznikly ze surovin, které nikdy nebyly odpadem, což je právě případ RekosoLu. Výstup ze zařízení k využívání odpadů, ačkoli splňuje všechny parametry výrobku z odpadu, podle názoru žalovaného zůstává za situace, kdy následně není využit nebo je využit v rozporu s právními předpisy, stále odpadem. Pro určení, zda výstup ze zařízení na výrobu RekosoLu je výrobkem z odpadu, je proto rozhodující, zda byl na skládce využit nebo odstraněn. Jelikož v první fázi provozu skládky se odpady odstraňují, je RekosoL uložený do skládky v této fázi jako materiál na TZS (mezi něž spadají i konstrukční prvky ve smyslu integrovaného povolení) stále odpadem, za jehož ukládání je třeba tvořit finanční rezervu. Postačujícím důvodem k tomu, aby žalobkyně mohla nakládat s RekosoLe mimo režim zákona o odpadech, není ani certifikát vydaný Technickým a zkušebním ústavem stavebním Praha, s.p., na produkt RekosoL (typ A). Jedná se totiž o dobrovolný certifikát, jenž nebyl vydán v souladu s harmonizovanými technickými normami, a proto sice může zvýšit důvěru v daný produkt, ale není to závazný dokument, který by měl být akceptován správními orgány.
7. Ohledně žalobkyniny tvrzené dobré víry žalovaný podotkl, že právní názor obsažený v napadeném rozhodnutí jí musel být znám již z jeho dřívějších rozhodnutí týkajících se shodné situace ve skládce Fedrpuš, jakož i z několika soudních rozhodnutí, ale žalobkyně jej ani nadále nerespektovala.
8. Jelikož žalobkyně porušila svou povinnost vytvářet z ukládaného RekosoLu finanční rezervu na rekultivaci skládky, bylo jí podle zákona o odpadech stanoveno nápravné opatření spočívající v odvedení finanční rezervy, která podle § 51 odst. 4 písm. b) zákona činila 35 Kč za jednu tunu uloženého ostatního odpadu a odpadu azbestu, odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky a odpadu azbestu, celkem tedy 29 750 Kč.

III. Žaloby

9. Žalobkyně označila napadená rozhodnutí za nesrozumitelná, nepřezkoumatelná, vnitřně rozporná, nedostatečně odůvodněná a věcně nesprávná. Konkrétně namítla, že v hlášení o

nakládání s odpady nemohla využít kódů, na něž odkazují správní orgány (D1 a podobně), neboť postupovala podle integrovaného povolení, které jí umožnilo využívat odpady na budování konstrukčních prvků skládky. V souladu se zájmem na řádné evidenci nakládání s odpadem tak musela zvolit kód nejbližší skutečnému faktickému způsobu nakládání s odpadem, t. j. v případě odpadů využitých na konstrukční prvky skládky jejich využití v tělese skládky. Označení z řady N ostatně přesněji reflektují skutečnou povahu nakládání s odpadem, neboť kódy z řady D presumují odstraňování odpadů, což nikdy nebyl případ nakládání s konstrukčními prvky skládky. Žalobkyně se neztotožnila se závěry žalovaného, že mezi konstrukčními prvky skládky a prvky TZS nebylo žádného rozdílu. Provozovatelka řadí konstrukční prvky mezi odpady zajišťující stavbu skládky, kdežto TZS jsou odpady, díky nimž eliminuje provozovatel úlety ze skládky, zápach a řeší jimi ve většině případů překryv aktivního tělesa. Zcela rozdílné fyzikální a chemické vlastnosti daných odpadů je tak předurčují ke zcela odlišnému využití na tělese skládky.

10. Správní orgány podle žalobkynina názoru pochybily, když nezohlednily, že veškerý výrobek Rekosol, který byl na plochu skládky v první fázi jejího provozu aplikován, není odpadem, ale výrobkem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech, jenž uvádí, že některé druhy odpadu přestávají být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje stanovený výčet podmínek. Rekosol je primárně biologicky aktivní rekultivační materiál, jež lze využívat v rámci vlastního provozu skládky pro technologické zabezpečení skládky, konstrukční a překryvné vrstvy a při rekultivaci do nejsvrchnější ochranné biologicky oživitelné vrstvy. Jeho aplikace nebyla projevem jeho odstraňování coby odpadu ukládáním, nýbrž využíváním tohoto výrobku. Žalobkyně nikdy neměla v úmyslu se Rekosolu v první fázi provozu skládky zbavit, což vyžaduje zákonná definice odpadu; naopak jej chtěla vzhledem k jeho specifickým příhodným vlastnostem využít jako výrobek namísto jiných materiálů, které se v obdobných situacích běžně využívají (písek nebo štěrk).
11. Žalobkyně zdůraznila, že výrobek Rekosol využívala v souladu s integrovaným povolením coby materiál pro konstrukční prvky skládky, a pokud o několik let později jiný správní orgán (ČIŽP) rozhodl, že používaný výrobek není výrobkem, ale odpadem, za nějž je třeba hradit odvod do finanční rezervy na rekultivaci, jedná se o závažné narušení principu dobré víry. Tu v žalobkyni vyvolalo také oznámení Krajského úřadu Jihočeského kraje o ukončení a výsledku kontroly č. j. KUJCK 46678/2015/OZZL z 18. 6. 2015, v němž bylo výslovně uvedeno, že Rekosol není odpad, a nelze ho proto podle současné legislativy zpoplatňovat.
12. Žalobkyně podle svého přesvědčení nebyla povinna vytvářet finanční rezervu za ukládání Rekosol, a proto jí nemohlo být ani stanoveno nápravné opatření spočívající v odvedení takového finanční rezervy.

IV. Další podání účastníků řízení

13. Žalovaný ve vyjádřeních k žalobám navrhl jejich zamítnutí pro nedůvodnost, přičemž k jednotlivým žalobním bodům vesměs zopakoval argumentaci obsaženou ve svých rozhodnutích. Přisvědčil žalobkyni v tom, že integrované povolení rozlišuje mezi využitím odpadů na technické zabezpečení a na konstrukční prvky skládky, což může být odrazem rozdílných vlastností takto použitých materiálů. Toto rozdělení však vymyslela sama žalobkyně a není nezákonné, jelikož pro různé účely mohou být použity odpady s různými fyzikálními a chemickými vlastnostmi. Zároveň z něj však nijak nevyplývá, že nakládání s odpady použitými na konstrukční prvky se vykazují pod kódem nakládání N1

ani to, že za tyto odpady není nutno odvádět prostředky finanční rezervy na rekultivaci skládky.

14. Žalovaný dále zdůraznil, že nikdy netvrdil, že z výrobku Rekosol se stal odpad, ale že Rekosol vyrobený za účelem jeho aplikace v první fázi provozu skládky se nikdy nestal výrobkem. Podle § 3 odst. 6 zákona o odpadech některé druhy odpadu přestanou být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje současně všechny podmínky uvedené pod písmeny a) až e) tohoto ustanovení. Žalobkyně Rekosol vyrobený v zařízení k využívání odpadů uložila na skládku, tedy odstranila jej, čímž nesplnila jeho podmínky využití, a proto Rekosol nikdy nepřestal být odpadem. Žalovaný označil za irelevantní žalobkyninu argumentaci, že se nechtěla Rekosolu zbavit, což odpovídá definici odpadu. Rekosol vznikl smícháním odpadů, kterých se chtěli zbavit jejich původci, a to v zařízení k využívání odpadů, a proto pro posouzení, zda výstup ze zařízení na využívání odpadů je odpadem, je nutno hodnotit tento výstup podle § 3 odst. 6. zákona o odpadech.
15. Žalobkyně v replikách k vyjádřením žalovaného zopakovala některé své dřívější argumenty a zdůraznila, že je vázána přesným zněním integrovaného povolení (včetně všech jeho změn), které popsané využívání odpadu výslovně umožňuje, a vzhledem k doktríně presumpce správnosti správních aktů nelze ani uvažovat o tom, že by snad byla povinována vykládat toto rozhodnutí orgánu veřejné odlišně, než jí ukládá, na příklad kvůli domnělým chybám a nepřesnostem. Takový postup jí nelze klást v žádném případě k tíži. Žalobkyně také zpochybnila názor žalovaného, že v první fázi provozu skládky se odpady pouze a za všech okolností odstraňují. Neobstojí totiž při střetu se systematickým i teleologickým výkladem zákona o odpadech, jelikož nijak nereflektuje potřeby vyvolané aplikací odpadů do tělesa skládky. Takové potřeby přitom správně reflektovalo integrované povolení, které představuje nejužší vazbu mezi podmínkami kladenými dotčenými právními předpisy a faktickým provozem skládky

V. Posouzení věci

V. 1. Východiska právního hodnocení

16. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloby jsou přípustné, byly podány včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadených rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, při čemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
17. Soud rozhodl bez nařízení jednání, jelikož byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré potřebné listiny jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
18. Úvodem právního hodnocení je třeba předeslat, že žalobkyně vedla u správních soudů již několik řízení, jež se týkala skládky Fedrpuš a jež byla skutkově a právně shodná s nyní projednávanou věcí (jednalo se zejména o jiná období, za něž žalobkyně podávala hlášení o nakládání s odpady a netvořila finanční rezervu za uložený Rekosol, a v návaznosti na to jí byly uloženy pokuty a stanovena shodná nápravná opatření). V těchto jiných řízeních se správní soudy zabývaly stejnými žalobními body a účastníci uplatnili stejnou argumentaci,

a NSS již v rozsudcích č. j. **7 As 54/2019-88** ze 7. 10. 2020, č. j. **10 As 164/2019-84** z 13. 10. 2020 a č. j. **9 As 158/2019-82** z 5. 11. 2020 podrobně zodpověděl všechny stěžejní otázky relevantní pro nynější věc. Jelikož soud nemá žádný důvod odchytil se od závěrů vyslovených NSS, argumentaci obsaženou v těchto rozhodnutích přejímá.

19. Předmětem nynějšího sporu je posouzení, zda se žalobkyně jako provozovatelka skládky Fedrpuš dopustila správních deliktů spočívajících v tom, že:

1) uvedla v hlášení za rok 2016 využití celkem 7 814,21 tun odpadu různých kategorií pod kódem N1, i když nebyl využit v zařízení k využívání odpadů na povrchu terénu, ale byl uložen na skládku,

2) nevytvořila za období od 1. 1. 2017 do 28. 2. 2017 finanční rezervu na rekultivaci skládky za uložení 850 tun Rekosolu.

Od spáchání správního deliktu č. 2 se pak odvíjí její povinnost odvést za uložený Rekosol finanční rezervu, jak jí uložil žalovaný rozhodnutím z 5. 2. 2019.

20. Z vymezení skutků č. 1 a 2 vyplývá, že žalobkyni nebyla uložena pokuta za to, že umísťovala označený odpad a Rekosol na těleso skládky v její první fázi, ale za to, že nakládání s předmětným odpadem chybně vykazovala v ročním hlášení a že u Rekosolu nevytvořila finanční rezervu; v návaznosti na to jí bylo uloženo nápravné opatření tuto rezervu odvést. Významná část žalobkyniny argumentace se tak míjí s rozhodovacími důvody správních orgánů. Žalobkyně má pravdu v tom, že popsany postup není nikterak protizákonný; napadené rozhodnutí však žalobkyni aplikaci odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v první fázi jejího provozu nezakazuje a ani v nejmenším nehovoří o tom, že by žalobkyně takto postupovat nesměla. Mezi účastníky řízení totiž není sporu o tom, že žalobkyně byla na základě schváleného integrovaného povolení oprávněna používat pro výstavbu konstrukčních prvků skládky (jako jsou obvodové hrázky a hlavní komunikace) odpady, jejichž kvalita je shodná s požadavky na kvalitu technologického materiálu pro TZS. Sporné totiž je, jak měly být tyto odpady vykazovány v ročním hlášení.

V. 2. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

21. Z logiky žalobních bodů se soud musí zabývat nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, jež může spočívat v jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů, jelikož tyto vady by vylučovaly jeho další přezkum. K tomu soud předně připomíná ustálenou judikaturu správních soudů, podle níž zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, u nichž pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat.
22. Za nesrozumitelná lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.
23. Nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je rozhodnutí tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS č. j. 2 As 37/2006-63 z 21. 12. 2006), nevyporádá se se všemi odvolacími námitkami

(rozsudek téhož soudu č. j. 8 Afs 66/2008-71 z 19. 12. 2008) či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč ji považuje za lichou, mylnou nebo vyvrácenou (rozsudek téhož soudu č. j. 2 Afs 24/2005 - 44 ze 14. 7. 2005). Nepřezkoumatelné pro nedostatek skutkových důvodů pak může být rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované nebo zjištěné v rozporu se zákonem, případně není-li zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

24. Ohledně nároků na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu platí obdobně totéž, co soud již shora uvedl stran odůvodnění svého rozsudku. Podle ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu nelze povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení vždy – minimálně implicitně – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění naříkaného rozhodnutí tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení. To platí tím spíše v případě rozsáhlých podání jako nyní projednávané žaloby, z nichž každá spolu s replikou čítá více než 20 stran, a obdobného rozsahu byla také žalobkynina odvolání. (Srov. rozsudek NSS č. j. 2 Afs 143/2015-71 z 3. 11. 2015 nebo č. j. 7 As 150/2018-36 z 3. 7. 2018).
25. K poměrně obecně formulované námitce ohledně nesrozumitelnosti, nepřezkoumatelnosti a nedostatečného odůvodnění rozhodnutí správních orgánů, jež tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, soud obdobně obecně konstatuje, že ji neshledal důvodnou. ČIŽP i žalovaný své závěry přezkoumatelným způsobem odůvodnily, vyjádřily se k veškerým žalobkyniným stěžejním námitkám a z jejich rozhodnutí je zřejmé, jakými úvahami byly při jejich vydání vedeny. (O důkladnosti argumentace správních orgánů svědčí také rozsah jejich rozhodnutí, jenž v případě rozhodnutí o žalobkyniných správních deliktech, z něž rozhodnutí o opatření k nápravě vychází, činí 26, resp. 10 stran.) Žalobkyně v žalobě ostatně se závěry správních orgánů podrobně věcně polemizuje.
26. Jinak je tomu ohledně námitky vnitřní rozpornosti napadených rozhodnutí. Tu žalobkyně směřuje jednak vůči argumentaci žalovaného, podle níž integrované povolení sice rozlišuje mezi využitím odpadů na technické zabezpečení skládky a na konstrukční prvky, avšak toto rozlišení nemá žádný vliv na způsob vykazování využití odpadu ani na povinnost tvořit z něj finanční rezervu na rekultivaci skládky, neboť zákon o odpadech takové rozlišení nezná. Konstrukční prvky skládky tak mohou být pro účely integrovaného povolení podmnožinou prvků TZS, ale z hlediska zákona o odpadech jde nadále o prvky TZS, s nimiž se pojí určité povinnosti provozovatelky skládky. Na této argumentaci soud nic vnitřně rozporného neshledal, naopak ji považuje za srozumitelnou a logickou. Její věcnou správnost se bude zabývat v další části rozsudku.
27. Žalobkynina námitka je nicméně částečně důvodná ve vztahu k jiné části napadeného rozhodnutí ze 4. 2. 2019. Podrobně se jí soud bude věnovat v následující části odůvodnění (zejména v jeho odstavci 34).

V. 3. Vyzkazování odpadů v ročním hlášení

28. Soud se nejprve zabýval správním deliktem spočívajícím v tom, že žalobkyně v hlášení za rok 2016 vykázala celkem 7 814,21 tun odpadu pod nesprávným kódem. Žalobkyně v hlášení určila kód N1 (využití odpadů s výjimkou využívání kalů), zatímco podle názoru ČIŽP měl být odpad vykázán pod kódem D1 [odstraňování odpadů ukládáním v úrovni nebo pod úrovní terénu skládkováním]. Žalovaný korigoval názor ČIŽP potud, že správně měl být zvolen kód N12 (ukládání odpadů jako technologický materiál na zajištění skládky), ale zdůraznil, že ani rozdíl v názorech správních orgánů nemá vliv na podstatu věci, tedy že žalobkyně vykázala odpady pod nesprávným kódem.
29. Podle § 20 písm. e) zákona o odpadech provozovatel zařízení k odstraňování odpadů (skládky) je povinen vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem včetně evidencí a ohlašování PCB (polychlorovaných bifenylů) a zařízení obsahujících PCB a podléhajících evidenci vymezených v § 26. Tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem.
30. Podle § 39 odst. 2 téhož zákona jsou oprávněné osoby v případě, že nakládají s odpadem, povinny zasílat každoročně do 15. února následujícího roku pravdivé a úplné hlášení o druzích a množství odpadů a způsobech nakládání s nimi a o původcích odpadů příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.
31. Podle § 66 odst. 2 písm. a) téhož zákona pokutu do výše 1 000 000 Kč uloží ČIŽP právnické osobě, která nevede v rozsahu a způsobem stanoveným v části šesté tohoto zákona evidenci odpadů a zařízení nebo neplní ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost nebo nezašle ve stanovené lhůtě nebo ve stanoveném rozsahu příslušnému správnímu úřadu údaj týkající se zařízení k nakládání s odpady, nebo evidenci po stanovenou dobu nearchivuje,
32. Žalobkyně vystavěla svou argumentaci na předpokladu, že odpad používaný na tvorbu konstrukčních prvků skládky je odpadem využívaným ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech [ve znění účinném do 30. 9. 2015, které v citovaných rozsudcích aplikoval NSS, šlo o písmeno q)], neboť nahrazuje jiné stavební materiály, jež by musely být zakoupeny. Nemůže se tudíž jednat o odpad na skládce odstraňovaný.
33. NSS předeslal, že vymezení jednotlivých fází provozu skládky v § 4 odst. 1 písm. j) a k) zákona o odpadech (první fázi se rozumí provozování skládky k odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úrovní terénu, zatímco ve druhé fázi jde o provozování skládky k případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky) skutečně explicitně nebrání tomu, aby k využívání odpadů docházelo i na skládce, která je provozována v první fázi. Ostatně § 4 odst. 1 písm. r) 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 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.
34. Správní orgány tuto otázku ve svých rozhodnutích – ani v těch posuzovaných NSS, ani v těch nyní přezkoumávaných – 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 první fázi provozu skládky nelze odpady využívat, ale pouze odstraňovat ukládáním (výslovně na příklad v předposledním odstavci na straně 6 rozhodnutí ze 4. 2. 2019). 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 žalobkyni k tomuto postupu ostatně výslovně opravňuje), pak by se současně v logice jejich názoru jednalo v první fázi provozu skládky o postup rozporný se zákonem. Jinými slovy, pokud lze v první fázi provozu skládky odpady pouze *odstraňovat ukládáním*, nemůže na druhou stranu jejich používání na tvorbu konstrukčních prvků skládky v této fázi jejího provozu představovat z hlediska zákona o odpadech jejich *využívání*. Rovněž SDEU v bodě 41 rozsudku ve věci C-147/15, *Città Metropolitana di Bari* z 28. 7. 2016 uvedl, že každé zpracování odpadů musí být možné kvalifikovat jako „odstranění“ nebo „využití“ odpadů, stejná činnost nemůže být kvalifikována současně jako „odstranění“ a „využití“.

35. Pro posouzení věci samé je třeba podle názoru NSS nejprve nutné zodpovědět klíčovou otázku spočívající v tom, zda je použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky „využíváním odpadů“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech. Pokud by odpověď na tuto otázku byla záporná, nemělo by vůbec smysl zabývat se rozbořem, zda lze připustit takové „využití odpadů“ i na skládce, jejíž provoz se nachází v první fázi. NSS proto zkoumal, 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.
36. Zákon o odpadech vymezuje využití odpadů v § 4 odst. 1 písm. r) jako činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení neurčeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití 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).
37. Pro to, aby se v konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech, 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 demonstračním výčtu. Ten totiž sice nezahrnuje všechny možnosti využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. r) 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 citovaný výčet 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. Ten přestává být *de facto* odpadem [v případě položky R 1 přestává zcela existovat, respektive jeho spalováním dochází ke změně na jiný druh odpadu (popel), při čemž 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 (bod 69 rozsudku ve věci C-6/00, *ASA* z 27. 2. 2002). 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 (odstavec 43 rozsudku ve věci C-458/00 z 13. 2. 2003).

38. Jak NSS zjednodušeně shrnul: aby se v případě odpadu použitého na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho využití, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umístován. K takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce či před nežádoucími deformacemi, stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoli využití. Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo žalobkyni 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.
39. V návaznosti na to označil NSS za nadbytečnou obsáhlou polemiku mezi žalobkyní a správními orgány ohledně toho, zda je přípustné využívání odpadů v první fázi skládky či nikoliv, (k níž se připojil v uvedených rozsudcích také zdejší soud), a proto se k ní ani zdejší soud v tomto řízení dál nevyjadřuje.
40. Ačkoli se NSS v citovaných rozsudcích neztotožnil zcela s právním názorem správních orgánů, nemělo to podle jeho názoru vliv na správnost jejich závěru, že odpady, které byly použity pro tvorbu konstrukčních prvků skládky, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny jejich uložením na skládce. Totéž platí i v nyní posuzované věci.
41. Na shora uvedeném ničeho nemění, že žalobkyně při tvorbě konstrukčních prvků skládky postupovala v souladu s integrovaným povolením. Toto rozhodnutí totiž stanovilo pouze závazné podmínky k provozu skládky Fedrpuš, tedy určilo, jaké materiály je možné na ni umísťovat a jak je možné s nimi nakládat. Použil-li Krajský úřad pro Jihočeský kraj v integrovaném povolení v souvislosti s určením materiálu, z něž je možné budovat technické zabezpečení skládky či její konstrukční prvky slovo „využívat“, nelze z toho dovozovat, že by tímto závazně určoval, že se takto ukládaný odpad z hlediska zákona považuje za využívání odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r), nikoli za jeho odstraňování ukládáním ve smyslu § 4 odst. 1 písm. v), a už vůbec z toho nelze dovozovat, jak má být

takový odpad vykazován v ročním hlášení. Jak konstatoval NSS, žalobkyně zjevně přikládá integrovanému povolení širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má. To však nemůže založit její dobrou víru ve vztahu k deliktnímu jednání, jež jí je přezkoumávaným rozhodnutím kladeno za vinu. Správním orgánům lze přisvědčit v tom, že k naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu nakládajícího s odpady dodržovány předpisy týkající se hospodaření s odpady, neboť tím je vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. Lze předpokládat, že zákonodárce se rozhodl sankcionovat pouze taková porušení právních předpisů, která sama o sobě představují určitou nebezpečnost a hypotetickou možnost ohrožení životního prostředí

42. NSS vzhledem k uvedenému konstatoval, že odpady použité na tvorbu konstrukčních prvků skládky měly být v ročním hlášení označeny kódem D1, jak shledala ČIŽP. Skutečnost, že žalovaný dospěl k závěru, že žalobkyně měla správně použít kód N12, nemá vliv na skutečnost, že žalobkyně porušila zákon o odpadech tím, že v ročním hlášení vykazovala předmětné odpady pod nesprávným kódem, a nemůže tedy vést k nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

V. 4. Tvorba finanční rezervy za uložený Rekosol

43. Dále se soud zabýval správním deliktem spočívajícím v nevytvoření finanční rezervy na rekultivaci skládky za období od 1. 1. 2017 do 28. 2. 2017 za uložení za 850 tun vyrobeného Rekosolu. Žalobkyně brojí proti závěru správních orgánů, podle nichž je třeba na Rekosol, který byl nasazen na skládku v první fázi jejího provozu, pohlížet jako na ukládaný odpad.
44. 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. Podle § 50 odst. 3 téhož zákona peněžní prostředky vytvářené finanční rezervy převádí provozovatel skládky na zvláštní vázaný účet vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce.
45. Z protokolu o výsledku certifikace výrobku založeného ve správním spisu vyplývá, že Rekosol je biologicky aktivní rekultivační materiál, 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 žalobkyni 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.“ Žalobkyně neměla dle svého tvrzení v rozhodném období v úmyslu ukládat Rekosol na skládku v první fázi jejího provozu jako odpad (zbavovat se jej), ale využívala jej díky jeho příhodným vlastnostem namísto jiných materiálů, které se v obdobných situacích využívají (šterk, písek a podobně).
46. Žalobkyně vystavěla svou argumentaci na tom, že Rekosol nemůže být vůbec považován za odpad, neboť splňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, a nejedná se tudíž o odpad, nýbrž o certifikovaný výrobek využívaný na konstrukční prvky v souladu s integrovaným povolením. Tuto povahu (výrobku) si přitom zachovává bez ohledu na to, že byl použit jiným způsobem, než předvídá jeho certifikace.

47. Správní orgány naproti tomu vycházely z toho, že Rekosol je certifikován k využití jako rekultivační materiál, jehož použití se předpokládá až ve druhé fázi provozu skládky. Pokud byl tedy aplikován na těleso skládky již v první fázi jejího provozu, nebyla splněna podmínka stanovená v § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech a jednalo se o odstraňování odpadu jeho uložením, a proto podléhal povinnosti tvorby finanční rezervy.
48. Podle § 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, 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. Žalobkyně 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: rekultivačním materiálem. Jak správně uvedly správní orgány, 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, t. j. v souladu se svým certifikovaným účelem jako rekultivační materiál. Jedná se zejména o podmínky uvedené pod písm. a) a c) citovaného ustanovení, 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). Zákon o odpadech přitom zřetelně spojuje vynětí určitého předmětu či látky z režimu odpadu pouze s konkrétním účelem. Žalobkyně zcela pomíjí, že se pohybuje v oblasti zpracování odpadů a produkt vzniklý využitím odpadů nemusí nutně splňovat technické požadavky pro jakýkoli 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 jakýkoli 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. Žalobkyně sice namítla, že vyvinula druhý (pod)typ Rekosolu, jež lze označit jako „konstrukční“ a jehož využívání již v první fázi provozu skládky bylo schváleno v integrovaném povolení (resp. v jeho změně). Žalobkyně však netvrdí, že by byl tento druh Rekosolu k tomuto novému použití certifikován, a její vyjádření v bodě 42 žaloby, podle něž krajský úřad rozšíření certifikace při změně integrovaného povolení nevyžadoval, nasvědčuje spíše opaku. Stejného názoru byl rovněž NSS v rozsudku sp. zn. 7 As 54/2019 (srov. jeho odstavec 56).
51. Shora ostatně potvrzuje i rozsudek SDEU ve věci C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy* z 24. 10. 2019, který se zabýval výkladem čl. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen „**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*“ (podtržení doplněno). Nelze tedy přisvědčit žalobkyni, 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 těchto podmínek 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.

52. Podle názoru NSS nelze současně odhlédnout od toho, že změnou integrovaného povolení provedenou na základě žalobkynina požadavku rozhodnutím ze 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. To v mysli NSS vyvolalo otázku, zda se v případě Rekosolu užitého žalobkyní jinak než k rekultivaci vůbec nadále jednalo o certifikovaný výrobek, jelikož žalobkyně sama v kasační stížnosti (stejně jako v nyní projednávané žalobě) popsala, že vyvinula několik typů Rekosolu, které se liší svým složením. V případě typu aplikovaného v první fázi provozu skládky však žalobkyně odvozuje status výrobku právě z jiného typu Rekosolu. NSS nijak nepochybnil, že tento 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.
53. NSS nicméně konstatoval, že závěr o tom, že Rekosol užitý žalobkyní v první fázi provozu skládky nesplňoval podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, nelze učinit zaujmout na základě toho, že nebyl použit jako rekultivační materiál ve druhé fázi provozu skládky, jako to učinily správní orgány. V souladu s citovaným rozsudkem SDEU bylo totiž 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 žalobkyně nakládala s Rekosolem jako s odpadem či nikoliv. Tato otázka je zcela esenciální ve vztahu k posouzení její odpovědnosti za delikt, avšak správní orgány se jí ve správním řízení blíže nezabývaly.

54. Napadené rozhodnutí proto nemá v rozsahu týkajícím se nakládání s Rekosolem dostatečnou oporu ve správním spise. V dalším řízení bude nezbytné postavit najisto povahu Rekosolu používaného žalobkyní jako konstrukční a překryvný materiál. Pro tuto situaci předpokládá zákon o odpadech tzv. řízení v pochybnostech [§ 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 ve věci C-60/18, *Tallinna Vesi AS* z 28. 3. 2019 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 směrnice o odpadech, 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 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 v soudním řízení správním.
55. Pro výsledné posouzení pak podle názoru NSS nebude rozhodující pouze splnění podmínek uvedených v tomto ustanovení, ale i vyloučení toho, že na žalobkynině straně při aplikaci Rekosolu v první fázi provozu skládky fakticky dochází ke zbavování se odpadu ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o odpadech. 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 ve věci C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri* ze 7. 3. 2013 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 Vehmasselon 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)“ (podtržení doplněno).*
56. S ohledem na tento rozsudek SDEU, jakož i na rozsudek téhož soudu ve věci C-418/97, *ARCO Chemie Nederland a další* z 15. 6. 2000, NSS konstatoval, že je třeba posuzovat otázku, zda se jedná o odpad, 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 o odpadech. V souladu s judikaturou SDEU pak nemůže být výklad

pojmu odpad restriktivní (na příklad bod 23 rozsudku ve věci C-9/00, *Palin Granit* z 18. 4. 2002). NSS dále v rozsudku č. j. 6 As 149/2013-41 z 25. 3. 2015 poukázal na to, že: „Podle evropského konceptu obsahu pojmu odpad ani ekonomická využitelnost věci neznamena, že nejde o odpad, protože všechny věci, kterých se vlastníci zbavují, byť mají ekonomickou hodnotu, jsou předmětem směrnice [rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1990 ve věci *Zanetti* a další C-359/88, ze dne 25. 6. 1997 *Tombesi* C-304/94 a další spojené věci]. Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného nikoliv. Dokonce lze říci, že jediná věc může v průběhu svého životního cyklu nabýt a pozbyt 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).“

57. I pokud by tedy 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. Žalobkyně tvrdí, že neměla v úmyslu se *Rekosolu* zbavovat jeho umístěním na skládku v první fázi jejího provozu, neboť jej používala namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy. Takové použití *Rekosolu* ostatně předpokládá i integrované povolení. V souladu s § 3 odst. 3 zákona o odpadech tak bude především na žalobkyni, aby v dalším řízení vyvrátila zákonnou domněnku úmyslu zbavit se odpadu, t. j. prokázala své tvrzení, že neměla v úmyslu se *Rekosolu* zbavovat jeho umístěním na skládku. K této problematice lze odkázat na rozsudky NSS sp. zn. 6 As 149/2013-41 a č. j. 7 As 6/2011-63 z 23. 2. 2011, podle nichž 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.
58. NSS shrnul, že 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, t. j. zda toto konkrétní použití daných (původně odpadních) látek splňuje všechny podmínky uvedeného ustanovení. Pokud bude odpověď na uvedenou otázku záporná, platí, že bylo žalobkyninou povinností uvádět uložení *Rekosolu* do tělesa skládky v ročním hlášení pod kódem D1 (odstraňování odpadů skládkováním) a vytvořit za takto uložené množství *Rekosolu* finanční rezervu. V opačném případě bude třeba se zabývat tím, zda se žalobkyně nezbavovala *Rekosolu* ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech tím, že jej v daném množství ukládala na těleso skládky. Bude pak na žalobkyni, aby prokázala své

tvrzení, že umístění Rekosolu na skládku v první 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. Pouze za této situace by uložení Rekosolu nepodléhalo tvorbě finanční rezervy.

59. Na posouzení věci naopak nemá žádný vliv obsah oznámení Krajského úřadu Jihočeského kraje o ukončení a výsledku kontroly z 18. 6. 2015, jež se žalobkyně dovolává. Jak zdejší soud vyložil v rozsudku 11A 2/2016-36 z 25. 3. 2019, toto oznámení se netýká odvodů částky rekultivační rezervy na vázaný účet podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech, nýbrž poplatků za uložení Rekosolu podle § 45 odst. 1 téhož zákona. V důvodové zprávě k § 45 až 48 zákona o odpadech se uvádí, že *„Poplatky za uložení odpadů na skládku jsou základním ekonomickým nástrojem ovlivňujícím nežádoucí produkci odpadů. Výše poplatků je závislá na množství ukládaných odpadů a sazbě, která je závislá na kategorii odpadů. Konstrukce výpočtu poplatku se neliší od stávající úpravy, pouze jsou zvýšeny sazby. Ani právní konstrukce vybírání poplatků se neliší od stávající úpravy. Poplatníkem poplatku je původce a vybírá jej provozovatel skládky. Ten též příslušnou část poplatku zasílá na účet příslušné obce nebo Státního fondu životního prostředí.“* Jak vyplývá z důvodové zprávy, tak příjemcem těchto poplatků je zejména daná obec. Poplatky uvedené v § 45 odst. 1 jsou tak odlišné od prostředků odváděných do finanční rezervy na rekultivaci, která je „fondem“ zřízeným kvůli případným zásahům do životního prostředí, zatímco poplatky dle § 45 jsou obecními poplatky (srov. § 46 odst. 3 zákona) a jejich účel je odlišný. Nelze tak v daném případě říci, že by docházelo ke střetům mezi pravomocí dvou správních orgánů (v rámci poplatků dle zákona o odpadech), které by si vzájemně zasahovaly do pravomocí nebo vydávaly protichůdná rozhodnutí, neboť každý z nich má jiné pole působnosti: jeden poplatky za uložení (zohledňuje zejména zájmy obce a kraje i s ohledem na životní prostředí a stavební stránku skládky) a druhý finanční rezervu na rekultivaci (výlučně zájmy životního prostředí). V oblasti životního prostředí se může zdát, že pravomoci ČIŽP a krajský úřadů se překrývají, ale není tomu tak, neboť oba správní orgány mají přesně vymezené pole působnosti (srov. například § 33 a § 34 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, § 76 a § 78 zákona o odpadech a tak dále).
60. Povinnost vytvářet finanční rezervu žalobkyni plyne z § 21 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, její neplnění je možné sankčně postihnout a režim finanční rezervy je založen na odlišných principech než režim placení poplatků ve smyslu § 45 odst. 1 zákona [srov. jeho § 21 odst. 1 písm. d)]. Poplatková povinnost v souvislosti s odpady uloženými jako technologický materiál na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky je omezena ustanovením § 45 odst. 3 zákona, avšak povinnost vytvářet finanční rezervu se v návaznosti na § 49 odst. 1 a § 51 odst. 4 zákona se týká všech odpadů ukládaných na skládku v první fázi provozu skládky, tedy i těch, jež tvoří TZS nebo její konstrukční prvky. Oznámení z 18. 6. 2016 se tedy žalobkyniny povinnosti vytvářet finanční rezervu na rekultivaci skládky nijak netýká.
61. Na základě shora uvedeného soud ve shodě s NSS neznal, že správní orgány se nedostatečně zabývaly tím, zda žalobkyně v případě aplikace produktu Rekosol nakládala s odpadem nebo nikoli. V tomto bodě je žaloba proti rozhodnutí o správním deliktu ze 4. 2. 2019 důvodná.

62. ČIŽP podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech „projednává přestupky podle § 66 odst. 2 až 5 a 7; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím“.
63. Jelikož závěr žalovaného, že žalobkyně při aplikaci Rekosolu nakládala s odpadem, nemá dostatečnou oporu ve správním spisu, a není tudíž dosud postaveno najisto, zda byla žalobkyně povinna vytvářet z ukládání Rekosolu finanční rezervu, musel soud zrušit také rozhodnutí žalovaného z 5. 2. 2019, jímž bylo žalobkyni stanoveno opatření k nápravě spočívající v odvedení této finanční rezervy.

VI. Závěr a náklady řízení

64. Soud shledal důvodným žalobní bod, podle něž správní orgány dostatečně nezjistily, jakou povahu měl Rekosol při své aplikaci na těleso skládky v první fázi jejího provozu. V tomto rozsahu nemá ani jedno z napadených rozhodnutí dostatečnou oporu ve správním spisu (srov. odstavec 43 rozsudku NSS sp. zn. 10 As 164/2019), proto je soud zrušil bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4). V něm se správní orgány budou zabývat především tím, zda Rekosol, který dle žalobkyně 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 [§ 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 žalobkyni prokázat jeho tvrzení, že se Rekosolu umístěním na skládku v uvedeném množství nezbavoval. [Shodně srov. odstavec 47 rozsudku NSS sp. zn. 10 As 164/2019]. V dalším řízení budou správní orgány vázány právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
65. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za každou ze dvou žalob a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů a s přihlédnutím k tomu, že veškeré úkony právní služby byly učiněny ještě před spojením věcí ke společnému projednání, proto se na ně nevztahují ustanovení advokátního tarifu o spojených věcech. Náklady advokáta jsou tvořeny odměnou za celkem šest úkonů právní služby po 3 100 Kč – 2x převzetí a přípravu zastoupení, 2x sepsí žaloby, 2x sepsí repliky [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)], paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto pěti úkonů (§ 13 odst. 3) a částkou 4 284 Kč odpovídající DPH v sazbě 21 %, neboť společnost ROWAN LEGAL, advokátní kancelář s.r.o., IČO: 284 68 414, jejímž je žalobkynin zástupce společníkem, je registrována k placení DPH (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobkyniny náklady zastoupení advokátem tak činí 24 684 Kč a náklady řízení celkem 30 684 Kč, a žalovaný je povinen nahradit je žalobkyni v přiměřené 30denní lhůtě k rukám jejího zástupce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Praha 2. listopadu 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu