



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **EKO – CONTAINER SERVICE, s. r. o.**, se sídlem Hradec Králové, Kampelíkova 767/2a, zastoupené Mgr. Pavlem Vidurou, advokátem se sídlem Ostrava, Nádražní 1325/18, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2020, č. j. 9 A 181/2017 - 117,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 6. 2017, č. j. 541/550/17 24653/ENV/17, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Hradci Králové (dále jen „ČIŽP“) ze dne 7. 2. 2017, č. j. ČIŽP/45/OOH/SR01/11607416.004/17/KXY/050 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání tří správních deliktů podle § 66 odst. 4 písm. b) a g) tehdy účinného 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“), za což jí byla uložena pokuta ve výši 300 000 Kč. Správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech se žalobkyně dopustila porušením

povinnosti stanovené v § 12 odst. 2 zákona o odpadech tím, že v období od 1. 10. 2015 do 31. 5. 2016 (dále též jen „sledované období“) nakládala s odpady v zařízení, které k nakládání s odpady podle zákona o odpadech určeno nebylo. Vlastní nakládání s odpady spočívalo v jejich neoprávněném převzetí (sběr a výkup), skladování a následném využití s použitím různých technologických zařízení (mycí linka, drtící linka) za účelem výroby obalových prostředků (tzv. výrobky „REKO“ a „REPAS“ – dále též „repasované kontejnery“), které byly určeny k prodeji na volný trh v České republice. Za sledované období bylo v rozporu se zákonem o odpadech nakládáno s odpadními obaly různého objemu, charakteru a znečištění (zejména barvy, ropné látky, oleje, chemické látky a směsi různé nebezpečnosti). Konkrétně se jednalo o nakládání s plastovými sudy v celkovém množství 2 300 ks, které byly vykoupeny na území ČR, a dále o nakládání s IBC kontejnery (dále též „kontejnery“), které byly vykoupeny na území ČR v celkovém množství cca 19 587 ks a přeshraničně přepraveny ze zemí Evropské unie v celkovém množství cca 7 068 ks. Správních deliktů podle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech se žalobkyně dopustila jednak porušením povinnosti stanovené v § 53 odst. 1 zákona o odpadech tím, že ve sledovaném období postupovala v rozporu s čl. 4 ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. b) nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. 6. 2006 o přepravě odpadů (dále jen „nařízení ES č. 1013/2006“), když: 1) neoznámila přeshraniční přepravu (dovoz) odpadů (použité znečištěné IBC kontejnery) ze zemí Evropské unie i ze třetích zemí za účelem jejich následného využití („repas“ a „rekondice“) a 2) neoznámila přeshraniční přepravu odpadů (upravená/předupravená plastová drť) o neznámé kvalitě bez jakéhokoliv dokladování vyloučení nebezpečných vlastností v celkovém množství cca 161 tun při přepravě z ČR do země EU (Německo) za účelem jejich následného materiálového využití, a dále porušením povinnosti stanovené v § 54 odst. 2 zákona o odpadech tím, že přeshraničně přepravovala (například z Německa do ČR) součásti IBC kontejnerů (plastová vnitřní nádoba, tzv. „HDPE nádoba – nemytelná“), které nebyly následně v provozovně využity k původnímu účelovému určení ani k jinému účelu, tj. po ekonomickém zhodnocení nebyly čišťeny (myty), ale dle stupně znečištění byly buď podrceny na plastovou drť, nebo byly odstraněny předáním osobě oprávněné k převzetí odpadů podle zákon o odpadech.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze žalobou, který ji rozsudkem ze dne 7. 10. 2020, č. j. 9 A 181/2017 - 117, zamítl.

[3] Městský soud nejprve shrnul skutkový stav posuzovaného případu. V průběhu kontroly provedené ČIŽP dne 31. 5. 2016 žalobkyně tvrdila, že je součástí *otevřeného systému pro zajištění opakovaného použití* (dle Přílohy 2 zákona o obalech; dále též jen „Příloha č. 2“), což doložila kupní smlouvou, nabídkou, sběrným listem (prohlášení o odpovědnosti, jehož součástí jsou podmínky pro dodavatele v ČR i v zahraničí), seznamem rekondičních společností (zaregistrovaných u BAM – institut pro certifikování obalů), prohlášením shody s normou ČSN EN 13427 a kupními smlouvami s odběrateli rekondiciovaných prostředků typu REPAS a REKO. ČIŽP dále zjistila, že IBC kontejnery jsou dováženy ve dvou režimech – v režimu servisu a mimo servis. V režimu servisu byly kontejnery a sudy odebírány od tuzemských dodavatelů, na základě jejichž požadavků byly servisovány a následně navraceny. V režimu mimo servis byly kontejnery a sudy odebírány jak od tuzemských tak i od zahraničních dodavatelů; žalobkyně zajistila technologické operace a následně je prodala na volný trh ČR. Při kontrole bylo zjištěno, že těžce čisticí

pokračování

HDPE nádoby znečištěné zejména od chemických látek byly zpracovávány na drtící lince, jejímž výstupem byla plastová drť určená k dalšímu zpracování; za tímto účelem byla přeshraničně přepravována do Německa společností B-PLAST 2000 k výrobě regranulátu, přičemž další odpady (oplachové vody, odpadní barvy, znečištěné plasty) byly předávány oprávněným osobám. Kontejnery a sudy byly označeny informační etiketou s obsahem posledního plniva a doprovázeny bezpečnostním listem tohoto plniva. Nemytelné IBC kontejnery byly demontovány a z nejlepších konstrukcí byly vyrobeny IBC kontejnery REKO (provedena výměna HDPE nádoby). Konstrukce horší kvality byly opravovány a následně použity na REKO. Neopravitelné kontejnery byly předány oprávněné osobě. Mimo servis bylo na území ČR svezeno 2 300 ks plastových sudů, které byly vždy mytelné. Za sledované období bylo prodáno 11 171 ks REKO, 15 654 ks REPAS obalů a bylo vyrobeno 161 tun plastové drtě, která byla jednou měsíčně přeshraničně přepravována do Německa.

[4] V den kontroly byly na ploše shromážděny stovky kusů IBC kontejnerů. Podle údajů na výstražných symbolech nebezpečnosti se v největší míře jednalo o obaly po použití různých chemických látek a směsí, které byly mj. dráždivé, žíravé, nebezpečné pro životní prostředí, hořlavé a toxické. Použité HDPE nádoby či IBC kontejnery, které nelze vzhledem k znečištění použít, nebo je jejich mytí ekonomicky nevýhodné, byly předávány na demontážní pracoviště, kde byly po demontáži rozřezány na díly; nebezpečné oplachové odpadní vody byly shromažďovány v provozní hale ve vyčleněné části. Nádoby IBC, které byly určeny k drcení, nebyly opatřeny tabulkou s názvem posledního plniva. K tomu žalobkyně uvedla, že díly jsou po chemickém čištění předány k drcení. V den kontroly bylo takto připraveno cca 100 ks nádob s uřezanou horní částí, v nichž byly shromážděny další plastové díly určené k drcení. Tento materiál je jednou za měsíc převážen do Německa za účelem výroby regranulátu. Plastové díly neodstranitelného znečištění byly shromážděny v kontejnerech před halou destrukce, a následně předány oprávněné osobě. ČIŽP shledala, že od poslední kontroly provedené v roce 2013 (jejímž výstupem bylo rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2015, č. j. 1196/550/15 49185/ENV/15, o zastavení předchozího řízení o uložení pokuty pro typově obdobné jednání z důvodu překročení subjektivní prekluzivní lhůty k zahájení řízení, kde nicméně žalobkyně již byla upozorněna, aby svou podnikatelskou činnost uvedla do souladu s právními předpisy), se technologické operace nezměnily a žalobkyně stále nedisponuje souhlasem k provozování zařízení podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Žalovaný plně aproboval úvahy ČIŽP, na jejichž základě dovodila, že předmětné kontejnery a sudy nenaplňují podmínky obalů ve smyslu zákona o obalech, v důsledku čehož se jednalo o odpad. Konstatoval proto, že žalobkyně přijímala IBC kontejnery jako odpady (nikoli opakovaně použitelné obaly), a proto její popsaná činnost podléhá právní úpravě zákona o odpadech i nařízení ES č. 1013/2006, přičemž žalobkyně v posuzované době požadavky uvedené v citovaných předpisech nesplňovala.

[5] Žalobkyně v žalobě vymezila tři okruhy žalobních bodů. V **prvním** okruhu namítala *nesprávnou aplikaci právního předpisu* (zákona o odpadech), neboť ČIŽP chybně vyložila, že IBC kontejnery jsou *odpadem* ve smyslu tohoto zákona. Městský soud k tomu uvedl, že v posuzované věci je nesporné, že předmětné IBC kontejnery a sudy vyhovují definici obalu [§ 2 písm. a) zákona č. 477/2001, o obalech a o změně některých dalších předpisů, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o obalech“)], neboť jsou výrobkem

určeným k pojmům určité (nebezpečné) náplně a k manipulaci a dodávce spotřebiteli či konečnému uživateli. Sporné je, zda se jednalo o *opakované* použití obalu tak, aby zůstal obalem. Podle § 2 písm. g) zákona o obalech, se *opakovaným použitím obalu rozumí činnost, při níž se obal, který byl navržen a určen, aby během své životnosti vykonal určitý minimální počet obrátek či cyklů, znovu plní nebo se používá k témuž účel, pro nějž byl určen, s pomocí nebo bez pomoci dodatečných prostředků, které opětovné plnění umožňují*. Dále v čl. 3 odst. 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 94/62/ES ze dne 20. 12. 1994 o obalech a obalových odpadech (dále jen „směrnice o obalech“), jenž byl v plném znění přejat do bodu 3.1 technické normy ČSN EN 13429:2005, je stanovena definice *opakovaného použití obalu*, dle níž „*opakovaným použitím je jakákoliv operace, při které obaly, vytvořené a navržené tak, aby během své životnosti vykonaly určitý minimální počet obrátek nebo cyklů, znovu plní nebo používají k témuž účelu, pro nějž byly vytvořeny, s podporou nebo bez podpory pomocných výrobků dostupných na trhu, které opětovné plnění obalů umožňují; jakmile se opakovaně používané obaly přestanou opakovaně používat, stávají se obalovým odpadem*.“ V smyslu výše uvedené definice opakovaného použití obalu, kdy obal zůstává obalem, dospěl městský soud k názoru, že za odpad nelze považovat obalový prostředek, který je navržen a určen k novému plnění a k používání ke stejnému účelu. Dále se městský soud zabýval otázkou, kdo určí a zajistí, aby IBC kontejner splňoval stále funkci obalu v uvedeném smyslu.

[6] Městský soud vycházel z § 4 odst. 1 písm. c) bod 1. zákona o obalech, podle kterého je osoba, která uvádí na trh obal, balený výrobek nebo obalový prostředek, povinna zajistit, aby obal nebo obalový prostředek po použití, pro které byl určen, po vynětí výrobku nebo všech jeho zbytků obvyklým způsobem, byl dále opakovaně použitelný nebo aby odpad z tohoto obalu nebo obalového prostředku byl využitelný za obvyklých podmínek alespoň jedním z [následně uvedených] postupů, mezi něž patří i proces, kterým jsou odpady z obalů nebo obalových prostředků nebo jejich zbytky případně spolu s dalšími materiály přeměněny ve výrobek nebo surovinu (dále jen „recyklace“). Dovedl, že opakovanou funkci obalu zajišťuje osoba, která obaly uvádí na trh a v případě, že obal není opakovaně využitelný, zajišťuje i jeho využitelnost jako odpadu, a to především jeho přeměnou ve výrobek nebo surovinu. V takovém případě se ale nejedná o využití obalu podle zákona o obalech, nýbrž o využití odpadů jejich dalším zpracováním.

[7] Podle městského soudu je z obsahu žaloby zřejmé, že žalobkyně považuje svou činnost, spočívající v čištění a další *rekondici* převzatých obalů, za činnost, v jejímž důsledku tyto obaly neztrácí svůj vzhled, funkci a možnost dalšího použití. Žalobkyně však neodlišuje právní režim *opakovaného využití obalu* podle zákona o obalech od režimu *využití odpadu* nebo procesu *opětovného využití odpadu* dle zákona o odpadech podle § 3 odst. 6 a § 4 odst. 1 písm. s) tohoto zákona v jejich odlišném smyslu a významu tak, jak je zakotven v § 7 zákona o obalech a s ním související Příloze č. 2. Podle § 7 zákona o obalech je osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu výrobky, jejichž obaly jsou opakovaně použitelné, povinna učinit organizační, technická nebo finanční opatření odpovídající kritériím v Příloze č. 2. Obal, na rozdíl od odpadu, je specifikován definicí a dalšími specifickými znaky, mj. určitým zabezpečeným systémem opakovaného využití, v němž má hlavní slovo k opakovanému použití ten, kdo jej uvádí na trh – vlastník, uživatel, plnič/balíč.

[8] V posuzovaném případě byla žalobkyně postižena za provozování režimu mimo servis (viz odst. [3] výše), kdy odebírala kontejnery a sudy, které po vyčištění zčásti

pokračování

prodala na volný trh a zčásti je zpracovala na další surovinu – drť, která byla následně převážena k dalšímu využití do Německa. O těchto skutečnostech svědčí například nedatovaná *Rámcová smlouva o podmínkách dodávek IBC*, která jen potvrzuje, že žalobkyně v ní vystupuje jako dodavatel již repasovaných kontejnerů, avšak bez ujednání určitého zabezpečeného systému (dle Přílohy č. 2).

[9] Městský soud aproboval závěr správních orgánů, že činnost žalobkyně nesvědčila o její úloze osoby uvádějící na trh opakovaně použitelné obaly v některém ze systémů dle Přílohy č. 2, neboť nepředložila důkazy, že by u odebíraných sudů a kontejnerů byla ve smyslu § 7 odst. 1 zákona o obalech přijata organizační, technická či finanční opatření, zaručující neměnnou kvalitu a funkci obalu. To, že je obal opakovaně použitelný, musí být primárně zakotveno v technické dokumentaci k obalu (§ 5 odst. 1 zákona o obalech), za jejíž vypracování je odpovědná osoba, která výrobek v obalu uvedla na trh nebo do oběhu. Aby se tedy jednalo o opakované použití obalu, musí být obal uvedenou osobou určen k tomu, aby během své životnosti vykonal určitý počet obrátek; tato osoba musí sama garantovat jeho opakované použití (v otevřeném systému mezi blíže neurčenými osobami) tím, že musí jít o určitý konstrukční typ obalu za obecně přijatých specifikací a dále například určením systému kontroly (dle Přílohy č. 2 části B. bodu 1). Žalobkyně by tak musela být zapojena v nějakém takto nastaveném bezpečnostním systému opakovaného používání obalů, který může být tvořen například smluvní či praktickou kooperací více osob, případně musí být tento systém dostupný na trhu a zajišťován, respektive realizován nějakou entitou. Žalobkyně žádné takové zapojení nedoložila, její činnost spočívala v tom, že předmětné kontejnery čistila, opravovala, nahrazovala jejich části a obnovovala je k dalšímu použití a prodeji, aniž by byla zajištěna garance jejich použití k určenému účelu vzhledem k původnímu nebezpečnému obsahu těchto kontejnerů. Žalobkyně prodávala *rekondiciované* kontejnery k jakémukoliv účelu, takže jejich užití bylo čistě na konečných uživateli, aniž by žalobkyně doložila doklady o původcích obalů (plničů, baličů). Městský soud uzavřel, že takové zapojení nelze doložit pouze smlouvami o převzetí těchto kontejnerů a jejich následným uživatelům jen s pouhou deklarací opakovaného použití. Relevantní nebyl ani argument týkající se podmínky určitého procentuálního podílu hmotnosti opakovaně používaného obalu. V části B. bodu 1., potažmo bodu 2. Přílohy 2, je stanoveno, že pro opakovaně použité obaly je zajištěn jejich zpětný odběr a využití, jestliže z těchto obalů uvedených na trh nebo do oběhu je opakovaně použito alespoň 55 % hmotnosti. Je tedy zřejmé, že zpětný odběr a využití kontejnerů jako opakovaně použitelných obalů je vázáno na existenci určitého zabezpečeného systému opakovaného použití, ale i na to, že opakované použití 55 % hmotnosti obalu předpokládá uvedení obalů na trh nebo do oběhu osobou, která je v tomto určitém systému vlastníkem, uživatelem (výrobcem, plničem, baličem). Na výše uvedeném nic nezměnilo ani žalobkyní odkazované stanovisko Ministerstva životního prostředí ze dne 11. 2. 2015, č. j. 550/OVSS-VI/20006e.o./05-Ru, neboť toto stanovisko stvrzovalo jen prospěšnost její činnosti z hlediska obnovy a dalšího použití IBC kontejnerů, což však nestvrzuje, že se jedná o obal; toto stanovisko se blíže nezabývá podmínkami opakovaného použití dle zákona o obalech.

[10] Městský soud tak dospěl k závěru, že předmětné kontejnery a sudy byly předány do dispozice žalobkyně s cílem původního uživatele se těchto prázdných a znečištěných obalových prostředků *zbavit*, byť by takové obaly naznaly po obnově dalšího využití, avšak

jako využití odpadu v režimu § 3 odst. 6 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech. *Opětovné použití* [§ 4 odst. 1 písm. s) zákona o odpadech] je činností nakládání s odpady. Žalobkyně tak nakládala s odpady v zařízení, které k nakládání s odpady určeno nebylo, a dopustila se tak správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech.

[11] Co se týče přeshraniční přepravy IBC kontejnerů, městský soud uvedl, že pokud žalobkyně nedoložila své zapojení do systému opakovaného použití konkrétních typů IBC kontejnerů, bylo její povinností postupovat v souladu s nařízením (ES) č. 1013/2006. K tomu dále odkázal na § 54 odst. 2 zákona o odpadech, čl. 4 větu první nařízení (ES) č. 1013/2006 a na § 53 odst. 1 zákona o odpadech a dospěl k názoru, že žalobkyně nesplnila svou oznamovací povinnost a dovozem nekontrolovaných odpadních IBC kontejnerů a vývozem z nich zpracované drtě do zahraničí naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech.

[12] Ve **druhém** žalobním bodu žalobkyně namítala, že se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, zejména s její argumentací rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 22. 5. 2012, č. j. 32867/201/OŽPZ, vydaném společností OBAL CENTRUM, s. r. o., ze kterého dle názoru žalobkyně vyplývá, že repasování použitých IBC kontejnerů není nakládáním s odpady. Městský soud vyjádřil souhlas s názorem žalovaného, dle kterého namítané rozhodnutí [vydané dle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech vůbec] nehodnotí IBC kontejnery v kontextu zákona o obalech jako speciální právní normy upravující nakládání s obaly; každé rozhodování v pochybnostech dle citovaného ustanovení řeší individuální případ a výsledek řízení nelze zobecňovat. Jediné rozhodnutí, týkající se jiného subjektu nakládajícího s obaly, nemohlo být v souzené věci závazně použitelným návodem pro provoz žalobce a nemohlo jí tak založit žádná legitimní očekávání.

[13] Ve **třetím** žalobním bodě žalobkyně namítala, že žalovaný neprovedl navrhovaný důkaz stanovisky a případně dalšími vyžádanými doklady o plnění povinností povinných osob. Jako důkazy navrhla seznam *plničů a baličů*, kteří použili IBC kontejnery, s nimiž nakládala, a jejich stanoviska a doklady o plnění povinností výrobců IBC kontejnerů, včetně prohlášení a označení, že se jednalo o konkrétní opakovaně použitelný obal. Upozornila, že tyto osoby nejsou jejími smluvními partnery a žalovaný si je tak měl vyžádat sám. Městský soud upozornil, že pokud uvedení *plničů a baličů* nebyli ve smluvním vztahu se žalobkyní, pak žalobkyně sama vyloučila, že by byla součástí zabezpečeného systému opakovaného použití IBC kontejnerů, neboť zabezpečený systém dokazuje, že dodavatelé IBC kontejnerů nemají v úmyslu se jich zbavovat. Právě to by musela doložit smluvní dokumentace, která v případě otevřeného systému opakovaného užití IBC kontejnerů garantovala, že kontejnery jsou v každém článku tohoto systému po provedené rekondici stále zabezpečeny *plniči/baliči* pro opakované použití (jejich naplnění s garancí neměnné kvality a funkce daného certifikátu obalu). Žalobkyně v odvolání pouze tvrdila, že je součástí otevřeného systému, aniž by doložila, jak prakticky naplňuje kritéria uvedená v Příloze č. 2 zákona o obalech v oběhu předmětných kontejnerů; dále nepředložila seznam *plničů a baličů*, kteří tyto kontejnery používali. Za této situace tak pro posuzovanou věc nebylo podstatné, aby žalovaný zdůvodnil, proč nepovažoval za potřebné provádět dokazování doklady o plnění povinností od povinných osob. Návrhy na provedení těchto

pokračování

důkazů bez uvedení konkrétních systémových kooperací s povinnými osobami (*baliči a plniči*) nemohly důvodně vést ani k provedení dokazování před soudem.

[14] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[15] Stěžovatelka nejprve vyjádřila nesouhlas se způsobem vypořádání **prvního žalobního bodu**. V **první kasační námitce** tak městskému soudu vytýká, že v části nazvané „B) Právní posouzení věci“ (odst. 58 až 82 odůvodnění rozsudku) vykládal ustanovení zákona o odpadech a zákona o obalech chybně, a to k její tíži. V odst. [65] odůvodnění konstatoval: „osoba, která obaly uvádí na trh, má povinnost v případě, že obal není opakovaně využitelný, zajistit i jeho využitelnost jako odpadu, a to především jeho přeměnou ve výrobek nebo surovinu“, s čímž stěžovatelka nesouhlasí a namítá, že tento závěr není v souladu s § 4 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o obalech. Městský soud v napadeném rozsudku zaměňuje pojmy „obal“ a „odpad z tohoto obalu“. Dle stěžovatelky je v § 4 odst. 1 písm. c) bodě 1 zákona o obalech stanovena pouze povinnost, aby při současném splnění povinnosti zajištění opakované použitelnosti obalu nebo obalového prostředku, byl rovněž využitelný (případný) odpad z tohoto obalu, a to například recyklací odpadu z obalů; osoba zajistí opakované použití obalu po jeho užití, a pokud vznikne z tohoto opakovaně použitelného obalu (který stále plní funkci obalu) odpad, pak je tato osoba (tj. osoba, která uvádí na trh obal, balený výrobek nebo obalový prostředek) rovněž povinna zajistit recyklaci, ale pouze odpadu z tohoto obalu, nikoli recyklací obalu samotného, jak nesprávně dovodil městský soud v odst. 65 odůvodnění rozsudku.

[16] Dále se stěžovatelka ohradila proti konstatování městského soudu, že opakované využití obalu podle zákona o obalech je možné jen pro tentýž účel, neboť takový závěr nemá oporu v právních předpisech (**druhá kasační námitka**).

[17] Ve **třetí kasační námitce** stěžovatelka uvádí, že městský soud zcela chybně vykládá pojem „*uvedení obalu na trh*“, k čemuž stěžovatelka cituje § 2 zákona o obalech. Městský soud zaměňuje, respektive směšuje, pojmy „*uvedení obalu na trh*“ a „*uvedení výrobku na trh*“. Podle § 7 odst. 1 zákona o obalech jsou povinnosti uvedené v tomto ustanovení zákona o obalech stanovené těm osobám, které uvádějí na trh *výrobky*, jejichž obaly jsou opakovaně použitelné; jen osoby, které uvádějí na trh *výrobky*, mají povinnost učinit opatření v některém ze „*systémů zajištění opakovaného použití obalů*“. Tato kritéria nejsou dle stěžovatelky dogmatická, neboť v zákoně jsou užita slova „*může*“ a „*mohou být*“ [bod 2. písm. a) a d) části B. Přílohy 2 – pozn. NSS]. Stěžovatelka má za to, že žádný ze systémů uvedených v Příloze 2 není určen pro osoby, které uvádí na trh *obaly* (jak nesprávně uzavřel městský soud v odst. 72). Tento závěr je nejen nesprávný, ale také nesrozumitelný, neboť není zřejmé, na základě jakého výkladu k tomuto závěru městský soud dospěl. Stěžovatelka k tomuto z opatrnosti dodává, že není osobou, která *uvádí obaly na trh*, neboť nesplňuje zákonnou definici takové osoby [§ 2 písm. d) zákona o obalech].

[18] S výše uvedeným chybným konstatováním soudu se pojí další nesprávný závěr, a sice, že by stěžovatelka musela být zapojen v „*nějakém bezpečnostním systému*“ opakovaného používání obalů, který by byl tvořen smluvní či praktickou kooperací více osob, jak je

uvedeno v odst. 72 odůvodnění rozsudku městského soudu (**čtvrtá kasační námitka**). Stěžovatelka v takovém systému může být zapojena, přičemž v něm dobrovolně zapojena je (což prokázala provedenými důkazy); nelze nicméně přisvědčit městskému soudu, že má zákonnou povinnost se do některého ze systémů zapojit a následně plnit kritéria stanovená v Příloze č. 2 zákona o obalech. Navíc městský soud nevyložil, na základě čeho dospěl k závěru, že systém musí být *bezpečnostní*.

[19] Dále stěžovatelka v **páté kasační námitce** uvádí, že městský soud neodůvodnil, proč by měla být povinna předložit doklady o původcích obalů, především pak doklady o plnění povinností těchto původců obalu. Má-li mít stěžovatelka povinnost, musí být stanovena zákonem.

[20] V **šesté kasační námitce** stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu uvedený v odst. [72] odůvodnění napadeného rozsudku, kde městský soud konstatoval, že stěžovatelka prodávala *rekondiciované* kontejnery k dalšímu užití jako kontejnery k plnění jakýmkoliv obsahem, „*takže jejich použití bylo zcela na konečných uživatelích*“. Dle stěžovatelky není zřejmé, proč by předmětné IBC kontejnery, poté, co prošly *rekondicí*, nemohly být určeny k plnění jakéhokoli obsahu. Městský soud zde opětovně přijal nesprávný závěr, že opakovaně použitelný obal plní funkci obalu jen tehdy, pokud jej uživatel (opakovaně) použije pouze pro plnění stejného výrobku. Tento chybný závěr je dále patrný z odst. 65 odůvodnění rozsudku, v němž je výslovně uveden požadavek na užití obalu „*pro tentýž účel*“. Zákona o obalech ovšem v žádném ze svých ustanovení nepožaduje, že aby se jednalo o opakované použití, musí být obal použit *pro tentýž účel*.

[21] V **sedmé kasační námitce** dále stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně vyložil jeden ze základních pojmů zákona o obalech, a sice pojem „*obal*“, definovaný v § 2 písm. a) tohoto zákona. Opětovně zdůrazňuje, že v tomto, ani v jiném ustanovení zákona o obalech není stanoveno, že o *opakované* použití se jedná pouze v případě, pokud je obal použit pro tentýž účel, jak konstatoval městský soud. V této souvislosti nastínila stěžovatelka příklad: pokud by byl IBC kontejner použit poprvé k přepravě osiva, podruhé k přepravě destilované vody a následně například k přepravě glycerolu (při dodržení hygienických a vhodných technologických a bezpečnostních parametrů), pak se jistě jedná o *opakované využití obalů*. Jestliže vstoupí do tohoto řetězce, a to v jakékoli fázi, osoba, která provede *rekondici* kontejneru a poté jej poskytne k dalšímu (opětovnému) užití jako obalu, pak je tento postup v souladu se zákonem o obalech; nelze tedy tento postup charakterizovat jako nakládání s odpadem. Stěžovatelka má tedy za to, že jí provozovaný postup a její předmět činnosti nenaplní žádné ustanovení zákona o odpadech, tudíž při *rekondici* kontejnerů nenakládá s odpadem.

[22] Stěžovatelka v **osmé kasační námitce** rovněž nesouhlasí s názorem, že poté, co kontejnery prošly *rekondicí* (čištění, oprava, nahrazení částí), měla by mít „*povinnost zajistit garanci a jejich použití k určitému účelu vzhledem k původnímu nebezpečnému obsahu těchto kontejnerů*“ (viz odst. 72 odůvodnění rozsudku). Stěžovatelce není zřejmé, na základě jakých ustanovení městský soud k těmto závěrům dospěl a jaký význam má s ohledem na předmět projednávaného sporu „*případný původní nebezpečný obsah těchto kontejnerů*“. Tato úvaha činí rozsudek nesrozumitelným.

pokračování

[23] V **deváté kasační námitce** stěžovatelka opakuje, že je součástí otevřeného systému ve smyslu Přílohy č. 2, a proto je závěr městského soudu, že zapojení do takového systému nedoložila, opět chybný a v rozporu s provedenými důkazy. Pokud může být (dle městského soudu) systém zajišťující opakované použití obalu tvořen například smluvní kooperací osob, pak není zřejmé proč předložené kupní smlouvy, jejichž obsahem je převzetí (koupě) IBC kontejnerů od subjektu, který konkrétní obal ve smyslu § 2 písm. d) zákona o obalech uvedl na trh, anebo který tento obal ve smyslu § 2 písm. e) uvedeného zákona vlastní, nejsou důkazem o zapojení stěžovatelky do otevřeného systému tvořeného smluvní kooperací. Tento závěr městského soudu tak nemá oporu v provedeném dokazování. Ke konstatování městského soudu, že musí být systém zajišťující opakované použití obalu dostupný na trhu a „*musí být tedy nějakou entitou zajišťován, resp. realizován*“ stěžovatelka podotýká, že je takovou „*entitou*“, neboť realizuje opakované použití obalu, který je „*dostupný na trhu*“ a své zapojení prokázala důkazy.

[24] V této souvislosti stěžovatelka dále upozornila na stanovisko Svazu chemického průmyslu v Německu ze dne 26. 4. 2012, ze kterého se podává, že „*obaly, které lze rekondiciovat, nepředstavují odpad*“ (**desátá kasační námitka**). Aby IBC kontejner zůstal obalem a nestal se odpadem, musí být dle tohoto stanoviska splněny následující podmínky: (i) nádoby musí být vyprázdněny a ulpělé zbytky nevykazují žádné nebezpečí, (ii) odevzdávající firma odevzdá obaly firmě, která provede jejich rekondici s cílem opětovného použití obalu, (iii) mezi firmami existuje smluvní ujednání a (iv) z odevzdávání IBC kontejnerů má odevzdávající firma hospodářský užitek; stěžovatelka je přesvědčena, že všechny výše stanovené podmínky splnila. Městský soud v odst. 72 odůvodnění rozsudku dále dospěl k názoru, že „*takové zapojení do systému nelze doložit pouze smlouvami o převzetí kontejnerů a jejich prodeji následným uživatelům jen s obecnou deklarací opakovaného použití, aniž by byl bilaterálně zajištěn konkrétní systém opakovaného použití dle kritérií stanovených v Příloze 2 zákona o obalech.*“; ten je dle stěžovatelky nesrozumitelný, neboť není zřejmé jaký konkrétní systém a jaká konkrétní kritéria dle Přílohy č. 2 stěžovatelka nedodržela, tedy co jí městský soud konkrétně vytýká. Stěžovatelka tak má za to, že veškerá svá tvrzení podložila potřebnými důkazy, že je právě tou společností, která zajišťuje zákonem předvídanou „*obnovu obalu*“ (jež není v zákoně nikde definována) a je svou činností „*dostupná na trhu*“, tudíž je součástí otevřeného systému opakovaného použití obalu dle Přílohy č. 2.

[25] Stěžovatelka dále v **jedenácté kasační námitce** rozvedla, jak její činnost naplňuje jednotlivá kritéria otevřeného systému dle části B bodu 2 Přílohy č. 2, a to následovně: a) uživatel IBC kontejneru je oprávněn rozhodnout, jak bude s tímto kontejnerem nakládáno; v rámci tohoto systému je informován o možných způsobech naložení s tímto kontejnerem včetně preferované varianty, přičemž je motivován (zejména finančně a organizačně), aby zvolil preferovanou variantu a použitý kontejner předal v systému k obnově; b) převod vlastnického práva k IBC kontejnerům je zřejmý ze stěžovatelkou předložených smluv; c) konstrukční charakteristiky IBC kontejnerů vyplývají z prohlášení jejich výrobců o shodě těchto kontejnerů s harmonizovanými ČSN; d) obnova IBC kontejneru je dostupná na trhu, kterou zajišťují jednak sami výrobci IBC kontejnerů, a dále tzv. *rekondicionéři* (mj. stěžovatelka); e) systémy shromažďování a zpětného rozdělování těchto obalů *mohou* být v patřičném sběrném místě, tedy se nejedná o stanovenou povinnost; stěžovatelce pak „*nejsou známy překážky, které by takovému postupu bránily*“; f) systém kontroly je

nastaven podmínkami určenými výrobcí IBC kontejnerů v souladu s požadavky kladenými na obaly právními předpisy a technickými normami. Městský soud nevysvětlil, proč je výše popsaná forma činnosti a spolupráce stěžovatele s dodavateli a odběrateli použitých a následně repasovaných IBC kontejnerů, v rozporu s kritérii pro otevřený systém dle Přílohy č. 2.

[26] V této souvislosti stěžovatelka vznáší **dvanáctou kasační námitku**, podle níž městský soud nesprávně zaměňuje pojem „*obnova obalu*“ (dle Přílohy č. 2) s pojmem „*opětovné použití*“ dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, s pojmem „*využití odpadů*“ dle § 4 odst. 1 písm. r) zákona o odpadech a s pojmem „*příprava k opětovnému použití*“ dle § 4 odst. 1 písm. s) zákona o odpadech. Protože městský soud nesprávně uzavřel, že nakládání s IBC kontejnery ze strany stěžovatelky není *obnovou obalu*, je napadený rozsudek nesrozumitelný a právní závěry v něm obsažené jsou nesprávné.

[27] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že by jí byly IBC kontejnery předány s cílem původních uživatelů se těchto nádob **zbavit (třináctá kasační námitka)**. Jedná se o nepodloženou argumentaci, jelikož nebylo prokázáno, že se těchto kontejnerů původní uživatelé zbavili s úmyslem *zbavit se odpadu* ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech. Aby se činnost stěžovatelky mohla hodnotit dle zákona o odpadech, musel by se IBC kontejner stát odpadem ve smyslu zákona o odpadech, tedy dodavatelé těchto kontejnerů by museli mít vůli, respektive povinnost se jich *zbavovat*; žádné takové skutkové zjištění z důkazů provedených soudem a správními orgány nevyplývá. Kontejnery byly předávány stěžovateli k obnově a nejsou tak odpadem dle zákona o odpadech.

[28] V této souvislosti stěžovatelka ve **čtrnácté kasační námitce** připouští, že předání IBC kontejnerů k jejich obnově lze popsat jako předání obalů k jejich dalšímu *využití*, ale jedná se o předání použitých a vyprázdněných IBC kontejnerů jako obalů k jejich *opakovanému použití* (dle Přílohy č. 2), nikoli o předání movité věci k *využití* ve smyslu zákona o odpadech, neboť zde chybí úmysl osob jednajících *zbavit se* kontejnerů jako odpadu.

[29] K vypořádání **druhého žalobního bodu** stěžovatelka v **patnácté kasační námitce** uvádí, že se žalovaný nevypořádal s rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru životního prostředí a zemědělství ze dne 22. 5. 2012 (viz odst. [12] výše), čímž rezignoval na princip předvídatelnosti rozhodování správních orgánů v obdobných případech. Z textu rozsudku dle stěžovatelky vyplývá, že městský soud „*nedokázal tento důkaz posoudit a vyložit srozumitelně*“. Stěžovatelka tak má za to, že městský soud svůj závěr pouze převzal z žalovaného rozhodnutí, aniž by však přispěl vlastním stanoviskem a názorem k této problematice (odst. 83 odůvodnění napadeného rozsudku). Dále namítá, že se městský soud ani správní orgány nevypořádaly se stanoviskem Ministerstva životního prostředí ze dne 11. 2. 2015, z něhož vyplývá, že *činnost provozovaná stěžovatelkou je nakládání s obaly a nepodléhá režimu zákona o odpadech*. Městský soud tak nezdůvodnil srozumitelně svůj názor a není zřejmé, na základě jakých skutečností k němu dospěl.

[30] Protože městský soud chybně vyložil zákon o odpadech a následně na veškerou činnost stěžovatelky aplikoval zákon o odpadech upravující, jak má být nakládáno s odpady, pak pochopitelně dospěl k závěru, že stěžovatelka dle tohoto zákona nepostupovala, čímž se dopustila přestupků dle zákona o odpadech, ačkoliv na její jednání měla být aplikována

pokračování

ustanovení zákona o obalech (**šestnáctá kasační námitka**). Stěžovatelka v této souvislosti připomíná, že v případě správního trestání se aplikují zásady *presumpce neviny, in dubio pro reo* a *zásada postihu za zaviněné jednání*. Pouze jen v případě, bylo-li prokázáno naplnění všech znaků skutkové podstaty přestupku, může správní orgán uložit sankci; není-li mimo jakoukoliv pochybnost prokázáno, že byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, nemůže být učiněn závěr, že přestupek byl spáchán (k tomuto odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 2 As 46/2005 - 55, a ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115 a nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. I. ÚS 864/11; rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz; rozsudky Ústavního soudu jsou dostupné na www.nalus.usoud.cz).

[31] Konečně, k **třetímu žalobnímu bodu**, stěžovatelka namítá, že jí navrhované důkazy byly k prokázání jejích tvrzení stěžejní a jejich neprovedení považuje za závažný procesní nedostatek a porušení zásady na spravedlivý proces (**sedmnáctá kasační námitka**). Má současně za to, že městský soud v odst. 85 odůvodnění svého rozsudku zcela nesrozumitelně smísil její tvrzení se závěry žalovaného ohledně (ne)provedení důkazů, aniž by srozumitelně predestřel, proč navrhované důkazy neprovedl (**osmnáctá kasační námitka**).

[32] Stěžovatelka proto z výše uvedených důvodů navrhuje, aby kasační soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení, pokud současně se zrušením napadeného rozsudku nerozhodně i o zrušení rozhodnutí žalovaného.

[33] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a dále zdůraznil, že stěžovatelka své tvrzení, že s použitými IBC kontejnery nakládala v rámci otevřeného systému opakovaného užití, ničím neprokázala, přislíbené doklady v této věci nepředložila a při soudním jednání uvedla, že seznam svých klientů (od nichž použité obaly vykupuje) nedodala z obavy z možných restrikcí ze strany ČIŽP. K samotnému otevřenému systému opakovaného užití obalů žalovaný doplnil, že v případě IBC kontejnerů není tento systém optimální, neboť je jeho realizace složitá a náročná, na rozdíl například od stěžovatelkou uváděného příkladu dřevěných palet. K druhé žalobní námitce žalovaný uvedl, že opakovaně použitelné obaly se stávají odpadem ve chvíli, kdy již nemohou být vráceny do zabezpečeného systému opakovaného použití. K poslední námitce, týkající se neprovedení navrhovaných důkazů, žalovaný uvedl, že provedení důkazů by nemohlo mít žádný vliv na posouzení činnosti stěžovatelky. Ve zbytku žalovaný plně odkázal na odůvodnění rozsudku městského soudu, s nímž se plně ztotožňuje a podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou.

[34] V replice na vyjádření žalovaného stěžovatelka neuvedla, žádné nové, pro věc podstatné, skutečnosti, pouze fakticky zopakovala argumentaci uvedenou v kasační stížnosti.

[35] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[36] Kasační stížnost není důvodná.

[37] Nejvyšší správní soud považuje úvodem za potřebné stručně shrnout skutkové okolnosti, podstatné pro posouzení dané věci (podrobněji jsou rozvedeny v odst. [3] a [4] výše, na které lze v podrobnostech odkázat).

[38] Stěžovatelka je společností, zabývající se zejména *čistěním, repasem* (vyčištění včetně výměny vadných ventilů; následně pojmenováno jako výrobek „REPAS“) a *rekondicí* (výměna vnitřní HDPE nádoby v případě jejího poškození nebo neodstranitelného znečištění; následně označeno jako výrobek „REKO“) přepravních obalů, zejména IBC kontejnerů a plastových sudů. K tomuto účelu vytvořila tzv. sběrný – rekondiční projekt ECS – Systém. IBC kontejnery, které prošly procesem *repase*, respektive *rekondice* jsou následně odběratelům dodávány k blíže neurčenému využití. Kontejnery a plastové sudy (dále společně jako „nádoby“) byly do provozovny stěžovatelky sváženy z ČR i ze zahraničí ve dvou režimech – v režimu *servis* a *mimo servis*. V režimu *servis* byly nádoby sváženy pouze z ČR a po provedeném servisu dle pokynů vlastníků jim byly navraceny; v režimu *mimo servis* byly nádoby odebrány z ČR i ze zahraničí, kdy po provedeném *repasu* či *rekondici* (dále bude pro lepší srozumitelnost používán jednotný pojem „*repase/repasování*“) byly nádoby prodávány na volný trh v ČR. Přijímané nádoby byly označeny etiketou s obsahem posledního plniva a případně byly doprovázeny bezpečnostním listem posledního plniva. Části IBC kontejnerů (plastové palety a HDPE nádoby), které byly poškozeny či chemicky znečištěny, byly dále zpracovávány na drtící lince; výstupem byla plastová drť určená k dalšímu zpracování, která byla předávána německé firmě k výrobě granulátu. Nemytelné HDPE nádoby a další vznikající odpady byly předávány oprávněným osobám. Při kontrolní prohlídce dne 31. 5. 2016 stěžovatelka tvrdila, že je součástí otevřeného systému opakovaného použití obalů dle Přílohy č. 2 zákona o obalech, což prokazovala kupními smlouvami uzavřenými s jejími dodavateli použitých IBC kontejnerů (pro svoz v ČR) a cenovou nabídkou a písemnými dohodami (pro svoz mimo ČR). Stěžovatelka v době prováděné kontroly nedisponovala souhlasem k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle § 14 odst. 1 zákona o odpadech. Tato skutková zjištění stěžovatelka nezpochybňovala.

[39] Co se týče samotného právního posouzení věci, Nejvyšší správní soud je nucen konstatovat, že kasační argumentace je v rozhodující části značně fragmentovaná. Stěžovatelka nepostavila proti závěrům městského soudu vlastní ucelenou argumentaci, ale soustřeďuje se fakticky na polemiku s konkrétními větami či formulacemi užitými v odůvodnění napadeného rozsudku. Za této situace kasačnímu soudu nezbylo, než jednotlivé kasační námitky vypořádat *per partes*; pro lepší srozumitelnost argumentace proto alespoň výše obsírně popsal skutkový kontext dané věci a podrobně zrekapituloval argumentaci správních orgánů a městského soudu. Úvodem lze konstatovat, že argumentace městského soudu jako celek z hlediska zákona plně obстоjí; v rámci vypořádání jednotlivých námitek došlo pouze v několika případech k dílčí korekci některých jeho závěrů.

[40] Pokud jde o jednotlivé dílčí námitky, Nejvyšší správní soud k nim uvádí následující:

[41] V rámci **prvního okruhu kasačních námitek** stěžovatelka **první námitkou** poukazuje na údajnou chybnou interpretaci § 4 odst. 1 písm. c) zákona o obalech městským soudem (viz argumentace uvedená v odst. [15]), ve smyslu zaměňování pojmů „*obal*“ a „*odpad z obalu*“. Podle tohoto ustanovení *osoba, která uvádí na trh obal, balený výrobek nebo obalový*

pokračování

prostředek, je povinná zajistit, aby obal nebo obalový prostředek po použití, pro které byl určen, po vynětí výrobku nebo všech jeho zbytků obvyklým způsobem, byl dále opakovaně použitelný nebo aby odpad z tohoto obalu nebo obalového prostředku byl využitelný za obvyklých podmínek alespoň jedním z [dále uvedených] postupů [tj. recyklace, energetické využití, či (an)aerobní zpracování]. Závěr městského soudu, že (zjednodušeně řečeno) nejde-li o obal opakovaně použitelný, stává se po vynětí výrobku odpadem, u kterého musí být zajištěna jeho ekologická likvidace, je zcela přiléhavý, neboť odpovídá nejen jazykovému, ale i teleologickému výkladu citovaného ustanovení zákona (nejde-li obal zákonem předvídaným způsobem opakovaně použit, musí být ekologicky zlikvidován, neboť se stal odpadem). Redukovat dosah tohoto ustanovení pouze na případy odpadů z opakovaně použitelného obalu, je zcela iracionální.

[42] Ve **druhé námitce** stěžovatelka nesouhlasí s konstatováním městského soudu, že opakovaně použitelný obal musí být při dalším využití užíván pro *tentýž* účel (tj. shodně, jako při prvním využití). Zde je třeba předeslat, že není zřejmé, kam stěžovatelka touto námitkou míří, neboť nekonkretizovala, jakým způsobem se měl tento dílčí závěr městského soudu promítnout do celkového hodnocení věci. Postačí proto jen stručně konstatovat, že se Nejvyšší správní soud s tímto závěrem ztotožňuje, neboť § 2 písm. g) zákona o obalech explicitně stanoví, že opakovaným použitím obalu je *činnost, při níž se obal, který byl navržen a určen, aby během doby své životnosti vykonal určitý minimální počet obrátek či cyklů (dále jen "opakovaně použitelný obal"), znovu plní nebo se používá k témuž účelu, pro nějž byl určen*. Není tedy pravdou, že tato podmínka není v žádném ustanovení právního předpisu stanovena.

[43] Ve **třetí kasační námitce** stěžovatelka tvrdí, že městský soud zaměňuje pojmy „*uvádění obalu na trh*“ a „*uvádění výrobku na trh*“; stěžovatelka není osobou uvádějící výrobky na trh a nestíhají ji tak povinnosti vyplývající z § 7 odst. 1 zákona o obalech. Podle citovaného ustanovení *osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu výrobky, jejichž obaly jsou opakovaně použitelné, je povinná učinit organizační, technická nebo finanční opatření odpovídající kritériím, která jsou stanovena v příloze č. 2 k tomuto zákonu a která umožňují opakované použití obalů*. Je pravdou, že městský soud v odst. 72 odůvodnění rozsudku konstatoval, že „[p]řestože žalobkyně tvrdila, že působí v otevřeném systému pro zajištění opakovaného použití obalu [...] nepředložila žádné důkazy o tom, že by ona v systému opakovaného využití obalu přijala ve smyslu § 7 odst. 1 [zákona o obalech] organizační, technická či finanční opatření k zabezpečení opakovaného použití obalu [...]“ (zvýraznění doplněno). Není pochyb o tom, že činnost stěžovatelky spočívala v „*repasování*“ použitých kontejnerů a evidentně tedy nebyla osobou, která by uváděla na trh výrobky v opakovaně použitelných obalech a zmiňovanou povinnost proto neměla. Tento zjevný argumentační deficit je ovšem nutno vnímat v kontextu celé argumentace městského soudu v odst. 72 odůvodnění rozsudku. Je totiž evidentní, že si městský soud byl vědom, že stěžovatelka touto osobou není, neboť výslovně uvedl, že „[ž]alobkyně by [...] musela být zapojena v nějakém bezpečnostním systému opakovaného používání obalů, který může být tvořen např. smluvní či praktickou kooperací více osob, případně tento systém musí být dostupný na trhu a musí být nějakou entitou zajišťován, resp. realizován“, což neprokázala. Uvedl také, že „[ž]alobkyně nedoložila doklady o původcích obalu (plničů, baličů), ani o plnění povinností těchto původců obalu, resp. doklady, které by prokázaly její zapojení do otevřeného systému“ (zvýraznění doplněno). Je tedy evidentní, že městský soud stěžovatelku nepovažoval

za osobu, kterou tížila povinnost uvedená v § 7 odst. 1 zákona o obalech, ale za osobu, která neprokázala, že byla zapojena do systému nakládání s opakovaně použitelnými obaly, nastaveném právě prvně uvedeným subjektem; to ostatně dokládá celkový kontext odůvodnění napadeného rozsudku. Konečně, uvádí-li stěžovatelka v dané souvislosti, že není osobou uvádějící *obaly* na trh, neboť nenaplnuje definici takové osoby, uvedenou v § 2 písm. d) zákona o obalech, k tomu postačí pouze uvést, že zmiňované ustanovení žádnou definici jakékoli osoby nezakotvuje.

[44] Přisvědčit nelze ani **čtvrté kasační námitce**, ve které stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu, podle kterého by stěžovatelka musela být zapojena do systému opakovaného používání obalů (což by musela i prokázat), mělo-li by být na jí získané (a následně *repasované* a odprodané) nádoby (převážně IBC kontejnery) nahlíženo jako na opakovaně použitelný obal a nikoli odpad. Městský soud v odst. 72 odůvodnění svého rozsudku srozumitelně a přiléhavě vyložil, proč je názor stěžovatelky mylný. Jeho argumentaci lze vyjádřit i tak, že pokud by stěžovatelka nakládala s přijatými kontejnery jinak, než předpokládají opatření stanovená osobou, uvádějící na trh nebo do oběhu výrobky, jejichž obaly jsou opakovatelně použitelné (§ 7 zákona o odpadech), porušila by tím systém zajišťující opakovatelnou použitelnost těchto obalů; při neexistenci či nedodržování těchto opatření není garantována opakovaná použitelnost obalů, na které je pak nutno nahlížet jako na „prostý“ použitý obal, tj. odpad. Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatelky, že existenci těchto opatření (systému) a své zapojení do něj ve správním řízení prokázala. Zde lze odkázat na odst. 72 a 76 odůvodnění napadeného rozsudku, kde městský soud vyložil, proč tomu tak není. Konečně, vytýká-li stěžovatelka městskému soudu, že použil pro opatření stanovená osobou uvedenou v § 7 odst. 1 zákona o obalech označení „*bezpečnostní systém*“, jde o argumentaci zcela irelevantní, neboť není zřejmé, jaký vliv má mít tato skutečnost na tvrzené nesprávné posouzení věci. Lze pouze poznamenat, že městský soud měl nepochybně na mysli *zabezpečený* systém; proti takové formulaci by již nebylo možné cokoli namítat.

[45] V související **páté kasační námitce** stěžovatelka namítá, že ačkoli městský soud uvedl, že byla povinna předložit doklady o původcích obalů a o jimi nastavených opatřeních, ze zákona jí taková povinnost nevyplývá. Stěžovatelce lze přitakat, že zákon o obalech jí takovou povinnost skutečně explicitně neukládá. Je ovšem zcela logické, že má-li inspekčnímu orgánu prokázat, že nenakládá s odpady ale s (opakovaně použitelnými) obaly, měla by být schopna prokázat (i) která osoba uvedla výrobek v daném obalu na trh či do oběhu a (ii) jaká opatření pro opakované používání tohoto obalu (ve smyslu Přílohy č. 2 zákona o obalech) nastavila. Zde je třeba upozornit, že obaly, poté, co jsou z nich vyňaty výrobky, se zásadně stávají odpadem (o tom podrobně viz dále). Výjimku tvoří právě opakovaně použitelné obaly a lze tedy požadovat, aby ten, kdo tvrdí, že právě s tímto typem obalu nakládá, byl schopen tuto skutečnost doložit.

[46] V **šesté kasační námitce** stěžovatelka odmítá názor městského soudu (vyslovený v odst. 72 odůvodnění rozsudku), že aby si opakovaně použitelné obaly mohly být při dalším využití uchovat tuto charakteristiku (ve smyslu zákona o obalech), musí být používány ke stejnému účelu (tj. sloužit jako obal pro stejný výrobek). Nejvyšší správní soud je nucen nejprve konstatovat, že stěžovatelka argumentaci městského soudu dezinterpretuje. Městský soud v odkazovaném odstavci odůvodnění neuvedl, že podmínkou

pokračování

opakované použitelnosti obalů je jejich použití *pro tentýž účel*, ale že stěžovatelka prováděla repasování kontejnerů, „*aniž by byla zajištěna garance jejich použití k určenému účelu vzhledem k původnímu nebezpečnému obsahu těchto kontejnerů*“ (zvýraznění doplněno). S tímto závěrem se lze zcela ztotožnit. Jak již bylo uvedeno, u opakovaně použitelných odpadů osoba, která uvádí na trh či do oběhu výrobky s tímto obalem, musí mimo jiné určit způsob jeho využití (s ohledem na jeho konstrukci a technickou specifikaci), aby byla i při opakovaném použití zaručena jeho plná funkčnost. Pokud je tedy takový obal následně použit k pojmutí jiného typu výrobku, než jak bylo určeno osobou uvedenou v § 7 odst. 1 zákona o obalech (například – lapidárně řečeno – místo kapaliny by byl naplněn sypkým materiálem), popřípadě byl-li by použit k účelu zcela jinému (v praxi jsou často IBC kontejnery naplněné vodou používány pro ukotvení různých dočasných konstrukcí, apod.), nejde o použití v souladu s opatřeními určenými pro opakované použití takového obalu. Mají-li tato opatření garantovat způsobilost obalu k opakovanému použití, je logické, že jeho užití mimo takto stanovená opatření vede k tomu, že tuto charakteristiku z pohledu práva ztrácí. Z tohoto pohledu proto ob stojí i závěr městského soudu, podle kterého *repasované* kontejnery, prodávané dalším osobám k libovolnému použití, nemohou být považovány za opakovaně použitelný obal ve smyslu § 7 zákona o obalech.

[47] **Sedmou kasační námitkou** stěžovatelka fakticky dále rozvíjí svou argumentaci uplatněnou v předchozí námitce; namítá, že městský soud nesprávně interpretoval samotný pojem „*obal*“, dovodil-li, že o opakované použití obalu se jedná pouze tehdy, je-li obal použit pro stejné účely. Je třeba předeslat, že stěžovatelka fakticky nebrojí proti nesprávnému výkladu § 2 písm. a) zákona o obalech (definice obalu), ale proti interpretaci pojmu „*opakovaně použitelný obal*“ (§ 7 citovaného zákona). Ve shodě s tím, co bylo uvedeno v předchozím odstavci, lze uvést, že v případě opakovaně použitelného odpadu je nutno vycházet nejen z obecné definice pojmu „*obal*“ [§ 2 písm. a) zákona o obalech], ale také z definice tohoto pojmu uvedené v § 7 zákona o obalech, který nelze vykládat mimo kontext § 2 písm. g) tohoto zákona, definujícího opakované používání obalu. Se stěžovatelkou tak sice lze souhlasit v tom, že IBC kontejner lze plnit postupně různým obsahem, nelze ovšem odhlédnout od toho, že by všechny tyto způsoby využití musely být přepokládány v době, kdy byl původní výrobek v tomto obalu uváděn na trh nebo do oběhu, tzn. že by takový postup musel být v souladu s opatřeními stanovenými pro opakované použití obalu osobou uvedenou v § 7 odst. 1 zákona o odpadech. V opačném případě kontejner není užíván způsobem garantujícím jeho způsobilost být opakovaně použitelným obalem a nutně tak z hlediska práva takovým obalem již není.

[48] I v **osmé kasační námitce** stěžovatelka brojí proti závěrům vysloveným městským soudem v odst. 72 odůvodnění jeho rozsudku, přičemž nesouhlasí s tím, že by, jako osoba provádějící servis, respektive repasování opakovaně použitelných obalů, měla garantovat použití těchto obalů k určenému účelu. Jak bylo již opakovaně konstatováno, stěžovatelka nebyla v postavení osoby uvedené v § 7 odst. 1 zákona o obalech, tvořila-li by však součást řetězce osob nakládajících s opakovaně použitelnými obaly, bylo její povinností, počínat si tak, aby byly respektovány podmínky nakládání s těmito obaly stanovené prvně zmiňovanou osobou, což zahrnuje i povinnost postupovat tak, aby byly dodržovány nastavené postupy jejich údržby, mytí a oprav a aby nebyly měněny technické charakteristiky těchto obalů, garantující jejich opakovanou použitelnost.

[49] Důvodná není ani **devátá kasační námitka**, podle které stěžovatelka důkazně doložila, že byla zapojena do otevřeného systému nakládání s opakovaně použitelnými obaly, neboť v tomto smyslu prokázala *smluvní kooperaci* se svými dodavateli, což městský soud označil za dostatečnou podmínku. V této souvislosti poukázala na předložené kupní smlouvy a na další důkazy blíže specifikované v odst. 22 kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud konstatuje, že s touto otázkou se žalovaný srozumitelně a logicky vypořádal na str. 11 a 12 svého rozhodnutí, přičemž městský soud tyto jeho závěry aproboval. Zde je vhodné uvést, že podle ustálené judikatury tohoto soudu není vyloučeno, aby soud, v případě, že skutkové či právní závěry vyslovené správním orgánem považuje za zcela správné, na tyto závěry (konkrétně) odkázal s osvojující poznámkou (viz například rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130). Pokud jde o hodnocení této otázky žalovaným, kasační soud se (stejně jako městský soud) shoduje s jeho tvrzením, že existuje celá řada IBC kontejnerů, lišících se jak tím, pro které výrobky jsou jako obaly určeny (tekutiny, emulze, sypké hmoty, speciálně určené pro pojmutí toxických látek apod.), tak i způsobem manipulace s nimi (například stohovatelnost, mechanická odolnost, apod). Mají-li být uznány za opakovaně použitelné obaly, musí logicky být osobou, která v nich uvádí na trh či do oběhu výrobky, pro každý z těchto druhů kontejnerů stanovena specifická opatření ve smyslu § 7 zákona o obalech. U jednoho každého typu by tedy měla být stanovena jeho technická specifikace, způsob údržby, čištění a oprav, jakož i určen systém opakovaného použití, jeho kontrola a evidence a způsob využití obalu v případě jeho poškození či vyřazení. Těmto požadavkům doklady předložené stěžovatelkou evidentně nedostály.

[50] Poukazuje-li stěžovatelka dále v **desáté kasační námitce** na závěry plynoucí ze stanoviska Svazu chemického průmyslu v Německu ze dne 23. 2. 2012 (dokument založený na čl. 106 - 107 spisu městského soudu), zde je třeba nejprve upozornit, že tento dokument není pro české orgány (správní orgány ani soudy) závazný a může sloužit maximálně jako jistá interpretační pomůcka. Jeho použitelnost v uvedeném smyslu v dané věci vyloučena není, neboť se vyjadřuje k otázce, kdy předání obalů od chemikálií k jejich renovaci a opětovnému používání nemá být považováno za *zbavení se* těchto věcí [tento pojem, užitý českým právem při definici odpadu v § 3 odst. 1 a 2 zákona o odpadech, je současně užit ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 v čl. 3 odst. 1, jež byla transponována do zákona o odpadech]. Je-li ovšem první podmínka „*nezbavení se*“ těchto obalů definována jako: „*nádoby jsou vyprázdněné a zbytky, které na nich ulpěly, nevykazují ohrožující potenciál se kterým lze nakládat řádným a neohrožujícím využitím nebo jako s odpadem, který je zlikvidován obecně snesitelným způsobem*“, je zřejmé, že podle obsahu kontrolního zjištění (viz oznámení o zahájení správního řízení ze dne 26. 10. 2016) stěžovatelka tento předpoklad nebyla schopna prokázat [inspekci byly zjištěny rozřezané plastové díly (vnitřních) HDPE nádob, vykazující známky chemického znečištění, jehož původ nebylo možné identifikovat]. Ani tato námitka tedy není důvodná.

[51] V **jedenácté kasační námitce** stěžovatelka rozvedla svou argumentaci, dle které plní všechny podmínky otevřeného systému nakládání s opakovaně použitelnými obaly, uvedené pod písmeny a) až f) bodu B.2. Přílohy č. 2 zákona o obalech. Pro vypořádání této kasační námitky je ovšem podstatné, jakým způsobem tuto námitku stěžovatelka uplatnila v řízení před městským soudem. Stěžovatelka v žalobě odkázala na svou argumentaci uplatněnou v bodě 16 svého odvolání proti rozhodnutí ČIŽP, přičemž namítala, že se žalovaný s touto argumentací fakticky nevypořádal a apodikticky ji odmítl. Konkrétně

pokračování

namítala pouze to, že právní úprava nedefinuje pojmy „plnič“ respektive „balič“ (ve smyslu označení typické osoby uvedené v § 7 odst. 1 zákona o obalech – pozn. NSS) a „povinná osoba“ s nimiž operují ve svých rozhodnutích správní orgány obou stupňů a vykládají je jako synonyma. S ohledem na takto formulovanou žalobní námitku bylo povinností městského soudu pouze přezkoumat, zda žalovaný argumentaci uplatněnou v bodě 16 odvolání přezkoumatelným způsobem vypořádal. Této povinnosti městský soud dostál, neboť v odst. 72 odůvodnění svého rozsudku aproboval vypořádání této námítky žalovaným tak, že stěžovatelka „prodávala rekondiciované kontejnery k dalšímu užití sice jako kontejnery určené k plnění jakéhokoli obsahu, takže jejich použití bylo zcela na konečných uživatelích. Žalobkyně nedoložila doklady o původcích obalů (plničů, baličů), ani o plnění povinností těchto původců obalu, resp. doklady, které by prokázaly její zapojení do otevřeného systému. Takové zapojení nelze doložit pouze smlouvami o převzetí kontejnerů a jejich prodeji následným uživatelům jen s obecnou deklarací opakovaného použití, aniž by, např. i dle německého stanoviska, na které žalobkyně odkazuje, byl bilaterálně zajištěn konkrétní systém opakovaného použití obalu dle kritérií stanovených v Příloze 2 zákona o obalech“.

[52] Tento závěr městského soudu obstojí, neboť i podle názoru kasačního soudu správní orgány obou stupňů (tj. nejen žalovaný) otázku (ne)prokázání existence systému nakládání s opakovaně použitelnými obaly ve smyslu bodu B.2. Přílohy č. 2 zákona o obalech a (ne)zapojení stěžovatelky do něj srozumitelně vypořádaly. ČIŽP na str. 4, 8 a 9 svého rozhodnutí především vyložila, že organizační, technická nebo finanční opatření odpovídající kritériím, která jsou stanovena v Příloze č. 2 zákona o obalech a která umožňují opakované použití obalů, má dle § 7 tohoto zákona povinnost učinit osoba, která uvádí na trh nebo do oběhu výrobky, jejichž obaly jsou opakovatelně použitelné; jejich existenci stěžovatelka neprokázala. Případná opatření navržená stěžovatelkou (která může být pouze osobou zapojenou do procesu opakovaného použití obalů, nastaveného osobu uvedenou v § 7 odst. 1 zákona o odpadech) proto podmínky stanovené v citované příloze zákona naplnit nemohou. Je to právě posledně uvedená osoba, kdo rozhoduje o tom, zda je obal opakovaně použitelný (a za jakých podmínek), jak má být nastaven systém jeho obnovení (mytí, čištění, oprava) a jakým způsobem bude tento proces prováděn (s ohledem na co nejmenší zatížení životního prostředí). Žalovaný, v reakci na odvolací argumentaci, v odůvodnění svého rozhodnutí (na str. 10 a 11) jasně uvedl, že z opatření uvedených v bodu B.2. Přílohy č. 2 zákona o obalech považuje za neprokázaná opatření uvedená pod písm. c) a f), přičemž vyložil proč. Je tedy zřejmé, že z rozhodnutí žalovaného, ve spojení s rozhodnutí ČIŽP (se kterým tvoří reálně jeden celek), je zřejmé, ze kterých konkrétních důvodů nepovažovaly správní orgány existenci systému opatření k zajištění opakované použitelnosti obalů za prokázanou. Stěžovatelce tak nic nebránilo postavit proti těmto argumentům v žalobě konkrétní konkurující argumentaci, což, jak bylo popsáno výše, neučinila. Za této situace nebylo povinností městského soudu zabývat se správností jednotlivých dílčích závěrů vyslovených k této otázce žalovaným; jeho povinností bylo pouze posoudit, zda žalovaný odkazovanou odvolací argumentaci v plném rozsahu a přezkoumatelným způsobem vypořádal, což provedl. Podrobnou argumentaci proti závěrům vysloveným správními orgány nelze nyní předkládat k posouzení kasačnímu soudu, neboť stěžovatelka fakticky uplatňuje námitky, které neuplatnila v řízení před krajským (městským) soudem, ačkoli jí v tom nic nebránilo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[53] Co se týče **dvanácté kasační námítky**, dle které městský soud nesprávně zaměňuje

pojem „obnova obalu“ (užitého v zákoně o obalech) s pojmy „opětovné použití“, *využití odpadů*“ a „*příprava k opětovnému použití*“ (užitými v zákoně o odpadech), nelze především přehlédnout, že stěžovatelka neupřesnila, kde měl městský soud tyto pojmy použít a (chybně) interpretovat. Má-li snad na mysli část první věty a větu druhou v odst. 76 odůvodnění napadeného rozsudku [„...*předmětné kontejnery a sudy byly předány do dispozice žalobkyně s cílem původního uživatele se těchto prázdných a znečištěných obalových prostředků zbavit, byť takové obaly naznačily po obnově dalšího využití, avšak jako využití odpadu v režimu ust. § 3 odst. 6 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech. Opětovné použití, které je definováno v § 4 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, je činností nakládání s odpady*“], pak spojení „*obaly [...] po obnově*“ zcela vytrhává z kontextu. Z citovaného kontextu je evidentní, že městský soud zde nehovoří o *obnově obalu* (ve smyslu zachování povahy obalu jako takového), ale o obnově odpadu z obalu cestou procesů umožňujících jeho opětovné použití (nikoli již jako odpadu) ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. K žádnému zaměňování pojmů zákona o odpadech a zákona o obalech tak nedošlo.

[54] Ke **třinácté a čtrnácté kasační námitce**, zpochybňujícím „*zbavení se*“ jednotlivých kontejnerů ze strany jejich původních majitelů, je třeba uvést následující. Z § 4 odst. 1 písm. c) zákona o obalech vyplývá, že poté, co je z obalu vyňat výrobek, stává se tento obal odpadem, který musí být využitelný některým ze způsobu uvedených v bodech 1. až 3. tohoto ustanovení, ledaže se jedná o obal opakovaně použitelný. Pokud je tedy tento (původní) obal předán jiné osobě, je předáván jako odpad, s výjimkou již zmiňovaných opakovaně použitelných obalů (zde se i nadále jedná o obal).

[55] Podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech platí, že *odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit*. Podle § 3 odst. 2 věty první tohoto zákona *ke zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů podle tohoto zákona bez ohledu na to, zda se jedná o bezúplatný nebo úplatný převod*. Co se rozumí *využitím odpadů*, vyplývá z § 4 písm. r) zákona o odpadech – jde o činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu [...] nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; odstraněním odpadů je pak činnost, která není využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek *znovuzískání látek nebo energie* [§ 4 písm. v) zákona o odpadech]. Specifickým způsobem *využití odpadů* je i jejich *příprava k opětovnému použití*, která podle § 4 odst. 1 písm. s) zákona o odpadech zahrnuje *čištění nebo opravu použitých výrobků nebo jejich částí a kontrolu provedenou osobou oprávněnou podle zvláštního právního předpisu spočívající v proověření, že použitý výrobek nebo jeho část, které byly odpady, jsou po čištění nebo opravě schopné bez dalšího zpracování opětovného použití*. *Opětovným použitím* jsou postupy, kterými jsou výrobky nebo jejich části, které nejsou odpadem, znovu použity ke stejnému účelu, ke kterému byly původně určeny [§ 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech].

[56] Jestliže tedy v nyní posuzované věci dodavatelé předávali stěžovateli (lhostejno na základě jakého obligačního vztahu a zda se tak stalo za úplatu) použité kontejnery k jejich *repasování*, nepochybně lze hovořit o tom, že se těchto použitých obalů *zbavovali* ve smyslu výše uvedené zákonné definice tohoto pojmu. Není totiž pochyb o tom, že podstatná část nakládání s těmito kontejnery stěžovatelkou spočívala právě v čištění a opravách těchto kontejnerů, s cílem umožnit jejich opětovné použití; šlo tedy o *přípravu*

pokračování

k opětovnému použití, coby specifickou formu *využití odpadů*. Za *využití odpadů* lze považovat i případy, kdy kontejnery již nebylo možné opravit a docházelo tak k drcení jejich plastové části (respektive palety) pro další hospodářské využití této drti.

[57] Stěžovatelka se tedy mýlí, namítá-li, že bylo povinností správních orgánů zjišťovat u jednotlivých dodavatelů jejich skutečný záměr, proč stěžovatelce kontejnery předávali; za splnění výše popsanych okolností zákon presumuje, že šlo o jejich *zbavení*. Rovněž lze odmítnout její argument, že se dodavatelé kontejnerů nezabývali již jen z toho důvodu, že kontejnery (i ve stavu, ve kterém byly předávány) měly nikoli zanedbatelnou ekonomickou hodnotu (pročež se nemohlo jednat o *zbavení se*). Jak již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně upozornil, ani další ekonomická využitelnost věci neznamená, že se nejedná o odpad (viz například rozsudky ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 - 63 a ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 - 43, a v nich citovaná judikatura Evropského soudního dvora).

[58] Výše uvedené závěry pochopitelně platí pouze za předpokladu, že stěžovatelce nebyly předávány opakovaně použitelné obaly; tento předpoklad se ovšem stěžovatelce nepodařilo (z důvodů výše vyložených) prokázat.

[59] Ve **druhém okruhu kasačních námitek** stěžovatelka především namítá, že městský soud pouze převzal závěr žalovaného týkající se (ne)aplikovatelnosti závěrů plynoucích z rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 22. 5. 2012 na nyní projednávanou věc, aniž by k této otázce zaujal vlastní srozumitelné stanovisko (**patnáctá kasační námitka**). S tímto tvrzením se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Městský soud v odst. 83 odůvodnění svého rozsudku nejprve konstatoval argumentaci žalovaného k této námitce, kterou aproboval. Kasační soud nepřehlédl, že městský soud toto rozhodnutí nesprávně označil jako „rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 9. 2015“; z jeho argumentace i z odkazu na str. 10 odůvodnění rozhodnutí žalovaného, kde je vypořádána námitka vztahující se k rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 22. 5. 2012 ovšem není pochyb, že jde jen o zjevnou nesprávnost v identifikaci rozhodnutí. Není přitom pravdou, jak tvrdí stěžovatelka, že městský soud „nedokázal tento důkaz posoudit a vyložit srozumitelně“, neboť jasně uvedl, že (i) jde o jediné rozhodnutí, (ii) týkající se jiného subjektu nakládajícího s obaly, (iii) z něhož není zřejmé, zda jeho adresát provozoval zabezpečený systém opakovaného použití obalů (tj., jakým zákazníkům a pro jaké opakované použití byly repasované kontejnery dále prodávány a za jakých podmínek). Odmítl proto tvrzení stěžovatelky, že by jí zmiňované rozhodnutí krajského úřadu zakládalo nějaká legitimní očekávání ve vztahu k věci nyní projednávané. Nejedná se tedy o pouhé apodiktické převzetí argumentace správního orgánu, neboť je městský soud doprovodil vlastní, srozumitelnou, argumentací.

[60] V rámci této kasační námítky stěžovatelka dále namítala, že městský soud nevypořádal její námitku týkající se „stanoviska“ Ministerstva životního prostředí ze dne 11. 2. 2005. Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že k této dílčí námitce (uplatněné v doplnění žaloby) se městský soud vskutku v odůvodnění svého rozhodnutí explicitně nevyjádřil. Tento argumentační deficit nicméně Nejvyšší správní soud nepovažuje za natolik závažný, že by měl vést ke zrušení napadeného rozsudku. Stěžovatelka totiž s odkazem na tento akt pouze stručně argumentovala v tom směru, že (i) IBC kontejner je druhem přepravního

obalu a (ii) její činnost (repasování těchto kontejnerů) není v rozporu se *zákonem o obalech*. Obě tyto skutečnosti ovšem nebyly v rámci předcházejícího správního řízení nijak zpochybněny. Nebylo pochyb o tom, že tyto kontejnery slouží jako obal; stěžovatelka nicméně neprokázala, že kontejnery přijímala jako obaly, a nikoliv jako odpad, pročez její způsob nakládání s těmito původními obaly je podřízen regulaci *zákona o odpadech*. Přestože tedy městský soud pochybil, pokud se k tomuto argumentu stěžovatelky výslovně nevyjádřil, je zřejmé, že šlo o argumentaci *per se* zcela lichou, nemířící proti důvodům, na nichž stojí rozhodnutí žalovaného.

[61] Konečně, v rámci tohoto okruhu kasačních námitek stěžovatelka připomíná některé základní zásady (správního) trestání (**šestnáctá kasační námitka**). Jelikož však jde pouze o obecné proklamace, aniž by stěžovatelka konkretizovala, v čem konkrétně byly tyto zásady porušeny (pouze obecně tvrdí, že na věc vůbec neměl být aplikován zákon o odpadech, tudíž svým jednáním nemohla naplnit skutkové podstaty správních deliktů v režimu citovaného zákona), nelze pro obecnost tuto argumentaci považovat za projednatelnou kasační námitku.

[62] **Třetí okruh kasačních námitek** lze shrnout do dvou konkrétních námitek. V první z nich (**sedmnáctá kasační námitka**) stěžovatelka opakovaně trvá na tom, že jí navrhované důkazy (v žalobě i kasační stížnosti konkretizované) měly být provedeny pro řádné zjištění skutkového stavu věci, žalovaný je však odmítl provést. S podstatou této argumentace se městský soud řádně vypořádal v odst. 85 odůvodnění svého rozsudku a na tuto argumentaci lze v podrobnostech odkázat. Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) vsutku leží na správním orgánu. Této jeho povinnosti ovšem také odpovídá § 52 správního řádu, podle kterého *účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci*. Je to tedy správní orgán, kdo rozhoduje o tom, které z důkazních návrhů (se zřetelem k jeho povinnosti uvedené v § 3 správního řádu) provede; pokud některé takové návrhy odmítne, je jeho povinností odůvodnit, proč (srov například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009 - 48). Jestliže žalovaný fakticky odmítl stěžovatelkou navrhované důkazy proto, že nemohou přispět k objasnění skutkových okolností relevantních pro danou věc, jde o judikaturou konstantně aprobovaný důvod pro takový postup.

[63] V **osmnácté kasační námitce** stěžovatelka namítá, že s její argumentací, proč byly jí předestřené důkazy pro věc relevantní, se městský soud srozumitelně nevypořádal. Ani tomuto tvrzení nelze přisvědčit. Městský soud v odst. 85 odůvodnění rozsudku srozumitelně vyložil, proč aproboval závěr žalovaného o neprovedení těchto důkazů. Stručně shrnuto uvedl, že pokud sama stěžovatelka neměla od svých dodavatelů k dispozici listiny, z nichž by bylo možné dovodit její zapojení do otevřeného systému opakovaného použití obalů (IBC kontejnerů), *eo ipso* tím sama potvrdila, že do takového systému být zapojena nemohla, neboť bez znalosti, že se (v jednom každém případě – pozn. NSS) prokazatelně jedná o obaly určené osobou uvedenou v § 7 odst. 1 zákona o obalech k opakovanému použití, a bez znalosti opatření stanovených pro fungování takového systému, logicky nemohla v takovém systému působit. Proto by ani opatření dokladů od jejích dodavatelů nemohlo na tomto závěru ničeho změnit. Kasační soud s tímto závěrem

pokračování

souhlasí a v podrobnostech na přílehu argumentaci městského soudu odkazuje.

[64] Ze všech shora uvedených důvodů je zřejmé, že kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud jí proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[65] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného – v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady převyšující rámec její úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. června 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu