



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **APB – PLZEŇ a. s.**, se sídlem Losiná 303, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 17 A 97/2022 - 38,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2023, č. j. 17 A 97/2022 - 38, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2022, č. j. MZP/2022/530/1011, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 8 000 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

[1] Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) rozhodnutím ze dne 16. 6. 2021, č. j. ČIŽP/44/2021/4159, uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“), kterého se dopustila tím, že nakládala s odpady na pozemcích, které k tomuto účelu nebyly určeny. Konkrétně ČIŽP při místním šetření konaném dne 24. 7. 2018 a následně kontrolou zahájenou dne 13. 12. 2018 zjistila, že žalobkyně na část pozemků parc. č. 202/1 (dříve parc. č. 202), parc. č. 106/7 a parc. č. 203/2, vše v k. ú. Pruněřov, navázela výkopovou zeminu (odpad kat. č. 17 05 04), a to minimálně v době od 25. 6. 2018 do 13. 8. 2018

v množství (dle kvalifikovaného odhadu) o objemu 12 540 m³; tento odpad žalobkyně následně využila k terénním úpravám na výše uvedených pozemcích, které nebyly zařízením určeným k nakládání s odpady. Dále žalobkyně skladovala výkopovou zeminu (odpad kat. č. 17 05 04) na pozemku parc. č. 841/4 v k. ú. Verněřov, minimálně v době od 19. 11. 2018 do 19. 2. 2019, o objemu dle kvalifikovaného odhadu cca 50 000 m³, ačkoliv ani tento pozemek nebyl v době skladování odpadu zařízením určeným k nakládání s odpady. Žalobkyně tímto jednáním porušila povinnost stanovenou v § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, za což jí byla uložena podle § 121 odst. 5 písm. d) tohoto zákona pokuta ve výši 400 000 Kč.

[2] K odvolání žalobkyně bylo prvostupňové rozhodnutí změněno tak, že byl do návěti výroku doplněn text: „[...] a dále jako příslušný správní orgán v oblasti odpadového hospodářství dle § 126 písm. g) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový zákon o odpadech“), s působností danou § 123 odst. 1 písm. c) nového zákona o odpadech“ a ve výroku II. byla uložena pokuta snížena na 300 000 Kč; ve zbytku žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobkyně zamítl. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, který ji rozsudkem ze dne 31. 3. 2023, č. j. 17 A 97/2022 - 38, zamítl.

[3] Městský soud v napadeném rozsudku úvodem upozornil, že se žalobkyně předmětného jednání dopustila za účinnosti zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech z roku 2001“), avšak z důvodu příznivější nové právní úpravy byla žalobkyni uložena pokuta podle nové právní úpravy (zákon o odpadech). Správní orgány v tomto ohledu pochybily, jelikož měly novou právní úpravu použít jako celek, nikoli pouze pro hodnocení výše uložené sankce. I přesto dospěl městský soud k závěru, že tato vada neměla vliv na zákonnost žalovaného rozhodnutí, neboť sporná část definice *vedlejšího produktu* (viz dále) je téměř totožná v obou právních úpravách. Při posuzování žalobních námitek vycházel městský soud z nové právní úpravy.

[4] Městský soud uvedl, že věcnou podstatou sporu je otázka, zda výkopová zemina, kterou žalobkyně navezla na pozemky v k. ú. Pruněřov a v k. ú. Verněřov, je odpadem anebo *vedleším produktem* dle § 8 odst. 1 zákona o odpadech.

[5] K tomu městský soud uvedl, že podle § 3 odst. 5 zákona o odpadech z roku 2001 *movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, se nestává odpadem, ale je vedleším produktem, pokud a) vzniká jako nedílná součást výroby, b) její další využití je zajištěno, c) její další využití je možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, a d) její další využití je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým účinkům na životní prostředí nebo lidské zdraví* (podtržení doplněno – pozn. NSS). Pro splnění definice *vedlejšího produktu* je nutné kumulativní naplnění všech těchto podmínek. Mezi stranami nebylo sporu, že byly naplněny podmínky a), c), a d). Městský soud se proto zabýval pouze spornou podmínkou vyplývající z písm. b), jež je zcela totožná jako podmínka stanovená v § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech.

[6] Ve shodě se správními orgány městský soud konstatoval, že pokud je podmínkou zajistit další využití movité věci, toto konkrétní využití musí být postaveno na jisto již v době vzniku movité věci. Musí se jednat o takové využití, které v budoucnu (jistě) nastane. Je-li takové využití podmíněno schválením správního orgánu, musí se tak stát již v době

pokračování

vzniku movité věci. Pouhá (teoretická) možnost využití movité věci v budoucnu bez případného schválení příslušnými správními orgány nepostačuje k tomu, aby se odpad stal vedlejším produktem. Pokud by městský soud akceptoval tento náhled, stal by se vedlejším produktem veškerý odpad, který by bylo možné v budoucnu teoreticky využít, avšak reálně by tomu tak nemuselo být. Rovněž ze slovního spojení „další využití je zajištěno“ městský soud dovodil jistotu (určitost) využití vzniklé movité věci. Městský soud dále konstatoval, že tento výklad je plně v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen „směrnice“), v němž je užito slovní spojení „další využití je jisté“; toto ustanovení bylo do českého právního řádu zakomponováno právě ustanovením § 3 odst. 5 písm. b) zákona o odpadech z roku 2001. Nepostačuje proto pouhá možnost využití, nýbrž je vyžadována jistota.

[7] Městský soud dále neshledal jako přílehlavý odkaz žalobkyně na rozsudky Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ve věci C-9/00 a C-188/07, neboť se dané rozsudky nezabývají výkladem čl. 5 odst. 1 písm. a) směrnice a ani neřeší otázku, zda v případě, kdy je využití věci podmíněno vydáním správního rozhodnutí, musí toto rozhodnutí existovat již v době vzniku movité věci. Jako irelevantní vyhodnotil také odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 - 63 (dále jen „rozsudek NSS ve věci SLOVLIKER“), neboť ani tento rozsudek se uvedenou otázkou nezabývá.

[8] Pokud se jedná o provedené terénní úpravy na pozemcích v k. ú. Pruněřov, žalobkyně nepopírala, že nedisponovala příslušným správním rozhodnutím k provedení těchto úprav, kolaudační souhlas doložila až v průběhu správního řízení. Žalovaný k tomu poukázal na skutečnost, že v žádném povolení či v technické zprávě nebyl řešen návoz hlíny z jiné stavební činnosti na pozemek v k. ú. Pruněřov; rovněž ani v rámci stavby (k níž byl vydán předmětný kolaudační souhlas) nebylo povoleno využití výkopové zeminy. Městský soud proto aproboval závěr žalovaného, že žalobkyně nedisponovala povolením příslušného orgánu, které by jí umožňovalo provést terénní práce na pozemcích v k. ú. Pruněřov. Obdobně nebylo vydáno žádné správní rozhodnutí umožňující žalobkyni skladovat výkopovou zeminu na pozemcích v k. ú. Verněřov. Jiná správní rozhodnutí žalobkyně nedoložila a nečinila tak ani později. Městský soud proto uzavřel, že podmínka vyplývající z § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech nebyla splněna a výkopovou zeminu nelze považovat za vedlejší produkt; jednalo se proto o odpad.

[9] Městský soud dále nepřisvědčil námitce, že žalovaný aplikoval „Metodický návod odboru odpadů Ministerstva životního prostředí pro řízení vzniku stavebních a demoličních odpadů a pro nakládání s nimi, vydaný v srpnu 2018“ namísto příslušného právního předpisu. Upozornil, že podmínka vyžadující vydání příslušného rozhodnutí správního orgánu vyplývá ze zákona o odpadech; metodický návod má tak pouze podpůrnou funkci. Pokud jde o namítané porušení § 50 odst. 3 správního řádu, městský soud poukázal na svůj závěr ohledně potřeby existence rozhodnutí příslušného orgánu již v době vzniku movité věci (výkopové zeminy). Zjišťování, zda a jak byla předmětná zemina využita, bylo proto v posuzovaném případě nadbytečné. Městský soud dále uvedl, že podmínky vyplývající z § 3 odst. 5 písm. b) a d) zákona o odpadech z roku 2001 jsou na sobě nezávislé a vzájemně se doplňují; nesouhlasil proto s náhledem žalobkyně, dle něhož je požadavek na existenci rozhodnutí příslušných orgánů v rozporu s podmínkou stanovenou v § 3 odst. 5 písm. d)

tohoto zákona. Nepřisvědčil také obecné výtce, že správní orgány upřednostňují „energetické“ využívání odpadů před jejich použitím k recyklaci. Závěrem městský soud neshledal důvodný ani návrh žalobkyně na moderaci uložené pokuty a na upuštění od potrestání.

[10] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] Stěžovatelka namítá, že ani zákon o odpadech ani směrnice neobsahují definici pojmu „zajištění dalšího využití věci movité“ nebo „jistota dalšího využití látky nebo předmětu“. Stěžovatelka proto při výkladu těchto pojmů vycházela z judikatury SDEU, a to například rozsudku ze dne 24. 6. 2008, C-188/07, ve věci *Commune de Mesquer*, dále jen „rozsudek SDEU ve věci *Commune de Mesquer*“, (zmiňuje stanovisko generální advokátky – pozn. NSS) nebo ze dne 18. 4. 2002, C-9/00, ve věci *Palin Granit Oy*. Stěžovatelka v této souvislosti opakovaně uvádí, že je stavební podnikatelkou, jež se specializuje na provádění zemních prací. Je proto jejím cílem výkopovou zeminu získanou na jedné stavbě užít na stavbě jiné. *Jistotu dalšího využití movité věci* (výkopové zeminy) tak v posuzovaném případě představuje samotná povaha vykonávané činnosti stěžovatelky. Dostatek této zeminy, která splňuje podmínky pro využití na stavbách, je jedním z předpokladů řádného výkonu tohoto druhu podnikatelské činnosti. V případě, kdy si stěžovatelka sama tuto zeminu nezajistí, je nucena ji nakoupit u jiného subjektu, což je pro ni hospodářsky nevýhodné. Výkopová zemina uložená na pozemcích v k. ú. Verněřov je zeminou, které se nechtěla zbavit, nýbrž ji hodlala opětovně využít v rámci pozdějšího procesu. Nesouhlasí tak s městským soudem, že se jedná o pouhé teoretické využití, nýbrž má za to, že se jedná o využití reálné, jež je v souladu s její podnikatelskou činností. Dále dodává, že z právních předpisů ani z výše citovaných rozsudků nevyplývá povinnost, aby byly movité věci použity *bezprostředně* poté, co jsou získány. Naopak, z rozsudku SDEU ve věci *Commune de Mesquer* lze dovodit, že jistotě dalšího využití získané látky či movité věci nebrání její použití v rámci pozdějšího procesu.

[12] Dále stěžovatelka namítá, že ze žádného právního předpisu nevyplývá povinnost, aby disponovala příslušným správním rozhodnutím pro využití zeminy již v době, kdy ji získá. Podnikatel, který zeminu získává, musí nejdříve ověřit její nezávadnost a teprve poté ji může opětovně použít nebo ji dočasně uskladnit za účelem pozdějšího opětovného použití. K tomu odkazuje na rozsudek NSS ve věci *SLOVLIKER*, z něhož vyplývá, že „*při opětovném použití věci vzniklé postupem, který není určen primárně k její výrobě (v daném případě zeminy), není tato věc (zemina) odpadem.*“ Dodává, že v době, kdy zeminu získává, neví, na jakou stavbu bude zemina určena, avšak s jistotou ví, že ji vždy použije.

[13] V situaci, kdy by stěžovatelka nevykonávala podnikatelskou stavební činnost v oblasti zemních prací, jevílo by se logickým, aby doložila jistý způsob využití zeminy. To však neplatí v posuzovaném případě, jelikož hlavní podnikatelskou činností stěžovatelky jsou zemní práce. Není proto pochyb, že v jejím případě bylo postaveno na jisto, že bude výkopová zemina skutečně použita, a nebyl tak důvod vyžadovat nad rámec zákona splnění dalších podmínek (například vydání rozhodnutí). Dodává, že ani vydání samotného správního aktu nepředurčuje, že bude zemina skutečně využita, neboť může nastat situace, že stavba nebude realizována.

pokračování

[14] Stěžovatelka má konečně za to, že se městský soud nezabýval argumentací ohledně zaměření její podnikatelské činnosti a bez dalšího se ztotožnil se závěry žalovaného ohledně doby vzniku movité věci a jejího přesně stanoveného využití. Rovněž nesouhlasí s městským soudem, který rozsudky SDEU, na něž stěžovatelka odkázala, považoval za nepřiléhavé, neboť se zabývaly právě otázkou, kdy může být využití věci movité považováno za jisté.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že specializace stěžovatelky nemůže nahradit správní rozhodnutí umožňující jí ukládat výkopovou zeminu na pozemcích v k. ú. Verněřov. Dále odmítá, že by samotná povaha podnikání zajišťovala jistotu dalšího využití výkopové zeminy; v takovém případě by každý, kdo podniká v oblasti zemních prací, mohl tvrdit, že splňuje podmínky vyplývající z § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech. K námitce, že žádné právní předpisy neukládají držiteli movité věci, aby v době získání zeminy disponoval předmětným povolením (souhlasem), žalovaný odkázal na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2022, č. j. 10 A 7/2021 - 49, a ze dne 18. 4. 2017, č. j. 3 A 87/2015 - 35, z nichž jednoznačně vyplývá, že musí být zajištěno využití vedlejšího produktu, což zahrnuje také obstarání příslušných povolení správních orgánů. Žalovaný se tak plně ztotožnil s právním názorem městského soudu a navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[16] V replice stěžovatelka zdůraznila, že jistota dalšího využití zeminy je dána pouze v případě podnikatelů specializujících se na zemní práce, nikoli jakéhokoliv podnikatele disponujícího živnostenským oprávněním k provádění staveb, jejich změn a odstraňování, jak nesprávně uvedl žalovaný. Pro stavebního podnikatele provádějícího zemní práce je nezávadná výkopová zemina jedním ze základních předpokladů řádného výkonu této podnikatelské činnosti.

[17] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná pověřená osoba s příslušným vysokoškolským právnickým vzděláním. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Úvodem je vhodné upozornit, že stěžovatelka důvod kasační stížnosti formálně podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z obsahu kasační stížnosti je však zřejmé, že stěžovatelka namítala také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, tedy důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Ze zásady *iura novit curia* nicméně plyne, že stěžovatel není povinen podřadit tvrzené důvody kasační stížnosti pod konkrétní ustanovení zákona; soud je posuzuje podle jejich obsahu a je oprávněn sám podřadit kasační námitky pod důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, č. 161/2004 Sb. NSS; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[20] Nejvyšší správní soud se proto nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se opakovaně vyjadřuje judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Platí, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Zároveň ovšem nelze opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85).

[21] Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku zjistil, že se městský soud námitkami ohledně zaměření podnikatelské činnosti stěžovatelky skutečně nezabýval. Je nicméně evidentní, že implicitně tuto argumentaci nepovažoval za významnou, jelikož v odstavcích 25 až 29 napadeného rozsudku srozumitelně vysvětlil, proč se ztotožnil se závěry správních orgánů ohledně nenaplnění podmínky obsažené v § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech; tímto důvodem bylo, že stěžovatelka nedisponovala správním aktem, který by dokládal naplnění podmínky jistého využití výkopové zeminy. Jinými slovy, stěžejním důvodem zamítnutí žaloby byla skutečnost, že stěžovatelka nepředložila správní rozhodnutí či jiný správní akt, v němž by bylo výslovně uvedeno, že bude předmětná výkopová zemina zákonem aprobovaným způsobem dále užita. Dalším důvodem byla absence souhlasu dle § 14 zákona o odpadech; s ohledem na to pozemky v k. ú. Pruněrov a Verněrov, na něž byla zemina uložena, nebyly zařízením určeným k ukládání odpadu. Nelze proto souhlasit s tím, že by městský soud dostatečně neobjasnil, proč se ztotožnil se závěry žalovaného.

[22] K této otázce lze tedy uzavřít, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakým závěrům na jejich základě dospěl. Nebyl tak naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[23] Následně se Nejvyšší správní soud zabýval jádrem kasační stížnosti, a to zodpovězením otázky, zda se výkopová zemina v posuzovaném případě stala *odpadem* či *vedlejším produktem* ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o odpadech.

[24] Podle § 8 odst. 1 zákona o odpadech platí, že *movitá věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, není odpadem, ale je vedlejším produktem, pokud a) vzniká jako nedílná součást výroby, b) je její další využití zajištěno, c) je její další využití možné bez dalšího zpracování způsobem jiným, než je běžná výrobní praxe, d) je její další využití v souladu s jinými právními předpisy nebo přímo použitelnými předpisy Evropské unie a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo zdraví lidí a e) jsou splněna*

pokračování

kritéria pro jednotlivé materiály pro posouzení splnění podmínek podle písmen a) až d), pokud jsou stanovena prováděcím právním předpisem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie; splnění těchto kritérií je ověřeno vzorkováním a zkoušením nebo jiným způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie a je vypracována průvodní dokumentace v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem nebo přímo použitelným předpisem Evropské unie.

[25] Dle čl. 5 odst. 1 písm. a) směrnice dále platí, že látku nebo předmět vzniklé při výrobním procesu, jehož prvotním cílem není výroba tohoto předmětu, lze považovat za vedlejší produkt, a nikoliv za odpad podle čl. 3 bodu 1 pouze tehdy, je-li další využití látky nebo předmětu **jisté**.

[26] Podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech platí, že *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nakládá s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu podle § 13 odst. 1 písm. b).*

[27] V posuzovaném případě je mezi stranami sporné, zda byla naplněna podmínka vyplývající z § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech (viz odst. [5] výše), tedy zda bylo **zajištěno** další využití výkopové zeminy, či nikoli. Stěžovatelka zastává názor, že daná podmínka byla splněna již ze samotné podstaty její podnikatelské činnosti, jelikož se specializuje na provádění zemních prací a vytěženou zeminu vždy fakticky dále využívá (ať již na právě prováděné zakázce, či na zakázkách jiných).

[28] Ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatelka získala předmětnou výkopovou zeminu ze stavby s názvem „*Dostavba areálu společnosti ZF Electronics s. r. o. Klášterec nad Ohří, Miřetice u Klášterce nad Ohří, Osvobozená č. 78*“. Zeminu pak částečně opětovně použila na pozemcích v k. ú. Pruněřov na terénní úpravy a částečně ji deponovala na pozemcích v k. ú. Verněřov (v podrobnostech viz odst. [1] výše). Co se týče provedených terénních prací na pozemcích v k. ú. Pruněřov, k nim stěžovatelka doložila kolaudační souhlas, který ovšem neobsahoval žádné údaje ohledně užití výkopové zeminy vzniklé na staveništi v Klášterci nad Ohří.

[29] Stěžovatelce bylo proto kladeno za vinu, že se výkopová zemina nestala *vedlejším produktem*, jelikož nebyla naplněna podmínka dle § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, neboť nebylo v době jejího odtěžování postaveno na jisto, jak bude dále využita. Výkopová zemina se proto stala *odpadem*, který stěžovatelka následně částečně nedovoleně užívala jako navážku pro terénní práce v k. ú. Pruněřov a částečně jej deponovala na pozemky v k. ú. Verněřov; tímto jednáním dle žalovaného naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech.

[30] Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že účelem zákona o odpadech je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí a trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů předcházením vzniku odpadů a nakládáním s nimi v souladu s hierarchií odpadového hospodářství za současné sociální únosnosti a ekonomické přijatelnosti (§ 1 odst. 1 zákona o odpadech). Pokud při výrobě vznikne movitá věc, jejíž vznik nebyl prvotním cílem výroby, poskytuje zákonodárce v § 8 zákona o odpadech výrobcovi možnost tuto movitou věc použít, aniž by se stala odpadem, a tedy aniž by výrobce musel plnit

zákonně povinnosti související s nakládáním s odpadem. Citované ustanovení je nicméně nutné vykládat s ohledem na cíle zákona o odpadech.

[31] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že pro učinění závěru, že bylo *zajištěno další využití* ve smyslu § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, musí být dosaženo určité míry jistoty. Jelikož je ale další využití dějem budoucím, který je z povahy věci vždy nejistý, musí být *jistota* využití movité věci vykládána spíše jako *vysoká míra pravděpodobnosti*. Uvedené vyplývá i z odstavce 45 rozsudku SDEU ve věci *Commune de Mesquer*, dle něhož „[v]edle kritéria vycházejícího z toho, zda látka představuje zbytek z výroby, je tedy míra pravděpodobnosti opětovného použití této látky bez předchozího procesu zpracování druhým rozhodným kritériem pro účely posouzení, zda je tato látka odpadem ve smyslu směrnice 75/442. Pokud kromě existence pouhé možnosti opětovného použití dané látky je pro držitele hospodářsky výhodné tak učinit, je pravděpodobnost takového opětovného použití vysoká. V takovém případě již nemůže být dotčená látka posouzena jako látka, jíž se její držitel přeje 'zbařit', ale musí být považována za skutečný výrobek“. Na výrobcu tedy je, aby prokázal, že movitou věc v budoucnu využije s vysokou mírou pravděpodobnosti. Důkazem o vysoké míře pravděpodobnosti budoucího využití přitom nemusí být výlučně rozhodnutí či jiný akt orgánu veřejné moci. Podmínka existence aktu orgánu veřejné moci pro kvalifikaci movité věci jako vedlejšího produktu z § 8 odst. 1 zákona o odpadech ani z čl. 5 odst. 1 směrnice nevyplývá. Zajištění dalšího využití tak může výrobce prokázat jakýmkoliv vhodnými důkazními prostředky.

[32] K dosažení potřebné míry pravděpodobnosti dalšího využití je však současně nutné, aby výrobce doložil, k jakému konkrétnímu účelu movitou věc využije. Nelze tedy vycházet jen z toho, že s ohledem na dosavadní činnost výrobce bude tento výrobce movitou věc v budoucnu pravděpodobně potřebovat či že další využití této movité věci by pro něj bylo ekonomicky výhodné. Tyto skutečnosti sice mohou nasvědčovat určité pravděpodobnosti dalšího využití věci, nicméně nejedná se o dostatečně vysokou míru pravděpodobnosti ve smyslu výše uvedeném. Vedlejším produktem by pak mohlo být široké spektrum věcí vzniklých při výrobě, jejichž použití výrobcem by se vzhledem k předmětu jeho činnosti nejevilo jako zcela nepravděpodobné. To by ovšem bylo v rozporu s požadavkem na extenzivní výklad pojmu *odpad* a s tím souvisejícímu omezení nakládání s movitými věcmi jako vedlejšími produkty (srov. rozsudek SDEU ve věci *Commune de Mesquer*).

[33] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že není nutné, aby další využití bylo zajištěno již v okamžiku vzniku movité věci, jak uvedl městský soud v odstavci 26 napadeného rozsudku. V některých případech bude výrobce muset nejprve posoudit vhodnost získané movité věci k dalšímu využití (např. provést určité testy) a teprve poté bude moci další využití zajistit a následně movitou věc daným způsobem také využít. Nejvyšší správní soud však dodává, že k zajištění dalšího využití a k vlastnímu využití movité věci musí dojít **v přiměřené době po jejím vzniku**. Movité věci vzniklé při výrobě se primárně stávají odpadem a jejich využití jako vedlejšího produktu je určitou výjimkou z pravidla. Pokud by zajištění dalšího využití movité věci (resp. samo využití movité věci) bylo časově neomezené, výrobcům by bylo umožněno věci, které by se jinak staly odpadem, po neomezenou dobu skladovat, aniž by museli plnit povinnosti související s nakládáním s odpadem. I v tomto případě by docházelo k postupu v rozporu s požadavkem na extenzivní výklad pojmu *odpad* (srov. rozsudek SDEU ve věci *Commune de Mesquer*). Je

pokračování

proto legitimní po výrobcích požadovat, aby pro splnění podmínky stanovené v § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech prokázali *zajištění dalšího využití* v přiměřené době po získání dané movité věci a v přiměřené době movitou věc také skutečně využili. Požadavek, aby další využití navazovalo na výrobní proces, při němž byla věc získána, vyplývá také z judikatury SDEU (srov. rozsudky ze dne 18. 12. 2007, C-195/05, ve věci *Komise proti Itálii*, či ze dne 3. 10. 2013, C-113/12, ve věci *Donal Brady*), jakož i z rozsudku NSS ve věci *SLOVLIKER*.

[34] Správní orgány se dále při posouzení, zda je splněna podmínka stanovená v § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, musejí zabývat tím, zda je zajištěno další *využití* movité věci. Tedy zda bude movitá věc *využita* ve smyslu zákona o odpadech. Zákon o odpadech definici pojmu využití vedlejšího produktu neobsahuje, nicméně analogicky lze použít § 11 odst. 1 písm. i) tohoto zákona, jenž definuje *využití odpadu*. Dle citovaného ustanovení je *využitím odpadu činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu připraven tak, že naplní podmínky stanovené v § 9 nebo 10 a přestane být odpadem*. Hlavním cílem *využití* odpadu tedy je, že odpad může plnit užitečný účel tím, že nahrazuje použití jiných materiálů, které by pro tento účel jinak musely být použity, což umožňuje chránit přírodní zdroje. 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 (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2021, č. j. 4 As 386/2018 - 105). Uvedené lze analogicky aplikovat také na použití věci jako vedlejšího produktu. Pokud by výrobce získanou movitou věc použil, nicméně primárním účelem použití by bylo *odstranění* této věci, nemůže se jednat o *využití* ve smyslu § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech.

[35] Výše uvedené Nejvyšší správní soud shrnuje tak, že pro splnění podmínky *zajištění dalšího využití* dle § 8 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech je nutné splnit tato kritéria: (1) další využití movité věci musí být jisté, přičemž jistota musí být vykládána jako *vysoká míra pravděpodobnosti*; (2) k prokázání *zajištění dalšího využití* může výrobce použít jakékoli důkazní prostředky; (3) další využití movité věci musí být dostatečně konkretizováno; (4) záměr, k němuž má být movitá věc využita, musí být dostatečně konkretizován již v okamžiku vzniku této movité věci a k *zajištění dalšího využití* a následnému vlastnímu využití movité věci musí dojít v přiměřené době po jejím získání a (5) výrobce musí movitou věc *využít* ve smyslu § 11 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech.

[36] Městský soud tedy nesprávně aproboval postup správních orgánů, jež při hodnocení splnění podmínky *zajištění dalšího využití* zeminy lpěly výhradně na doložení správního rozhodnutí (či jiného aktu orgánu veřejné moci), z něhož by další využití zeminy bylo zřejmé. Jak bylo vysvětleno výše, výrobce může *zajištění dalšího využití* movité věci prokázat i jiným způsobem. Správní orgány ani městský soud se současně nezabývaly dalšími výše popsány kritérii, jejichž naplnění je nutné pro posouzení movité věci jako *vedlejšího produktu*.

[37] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nezákonný, a proto jej zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však městskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož současně rozhodl

o zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a dle § 78 odst. 4 s. ř. s., a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

[38] Dle § 78 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku. V dalším řízení se tak bude žalovaný znovu zabývat splněním kritérií pro posouzení zeminy jako vedlejšího produktu ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o odpadech, přičemž zohlední výše uvedené závěry zdejšího soudu, zejména výklad tohoto ustanovení v odstavci [35] výše. Za tím účelem doplní skutková zjištění rozhodná pro posouzení movité věci jako vedlejšího produktu ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o odpadech a zjistí v souladu s § 3 správního řádu stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[39] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek krajského (resp. městského) soudu a současně ruší i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského (resp. městského) soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 – 98).

[40] Jelikož stěžovatelka dosáhla zrušení správního rozhodnutí, měla z procesního hlediska úspěch ve věci a náleží jí tak dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěšný nebyl.

[41] Důvodně vynaložené náklady v řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu (3 000 Kč) a za kasační stížnost (5 000 Kč). Stěžovatelka nebyla v řízení zastoupena a náklady spojené s právním zastoupením jí tudíž nevznikly. Paušální náhradu hotových výdajů nelze ve správním soudnictví účastníkovi nezastoupenému advokátem přiznat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015 - 79, č. 3344/2016 Sb. NSS). Jiné náklady spojené s daným řízením neplynou ze spisu a stěžovatelka ani žádné konkrétní náklady nevyčísčila. Důvodně vynaložené náklady stěžovatelky tedy činí 8 000 Kč. Nejvyšší správní soud proto uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 7. ledna 2025

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu

pokračování

3 As 217/2023 - 41