



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Jiřího Derfla a Mgr. Vojtěcha Salamánka ve věci

žalobkyně: **CELIO a. s.**, IČO: 48289922
sídlem V Růžodolu 2, 435 14 Litvínov
zastoupena advokátem JUDr. Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D.
sídlem Dvořákova 1624, 250 82 Úvaly

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2023/221/1102 ze dne 22. 8. 2023

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- Žádostí podanou dne 24. 8. 2022 Krajskému úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) se žalobkyně podle § 4 odst. 4 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) domáhala vydání rozhodnutí v pochybnostech, zda je movitá věc odpadem.
- Krajský úřad rozhodnutím ze dne 30. 5. 2023, č. j. KUUK/080806/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), vyslovil, že „*movitá věc, kterou představuje 27 624 kusů použitých dřevěných železničních prážců o celkové hmotnosti 2 210 t, chemicky ošetřených před*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

31. 12. 2002 impregnačními látkami (dehtové oleje a destiláty – kreosotový olej), umístěných v provozovně žadatele na pozemku p. č. XA, XB v k. ú. X, přijatých do zařízení k využití odpadu CZU00881, které je součástí zařízení Skládkový komplex CELIO a. s., a určených žadatelem pro použití k výstavbě oplocení v mezích přílohy XVII, položky 31, odst. 2 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006, a splňujících zároveň kvalitativní předpoklady pro takové jejich použití ve smyslu projektové dokumentace přiložené k žádosti (pro toto vymezení movité věci jakožto předmětu rozhodnutí v pochybnostech zavedla žalobkyně v žalobě zkratku „Pražce“, již se soud přidržuje i dále v tomto rozsudku; pozn. soudu), se považuje za odpad“. Žalobkyně toto rozhodnutí napadla odvoláním. Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 22. 8. 2023, č. j. MZP/2023/221/1102 (dále jen „napadené rozhodnutí“), změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že z citovaného výroku vypustil text „a splňujících zároveň kvalitativní předpoklady pro takové jejich použití ve smyslu projektové dokumentace přiložené k žádosti“, a ve zbývajícím rozsahu prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Žaloba

3. V žalobě žalobkyně obecně namítla nezákonnost napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí, stejně jako nepřihlédnutí k žalobkyní tvrzeným skutečnostem, neúplné zjištění skutkového stavu, neprovedení důkazů potřebných k prokázání rozhodných skutečností, nesprávné právní posouzení věci a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů a pro neurčitost.
4. Žalobkyně v rámci rekapitulace průběhu správního řízení uvedla, že žádala o vydání rozhodnutí v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech z důvodu, že má právní zájem na závazné deklaraci, podle níž „Pražce, pokud budou splňovat kvalitativní předpoklady a následně budou použity za účelem jejich využití v souladu s nařízením REACH, nejsou odpadem, a to ještě před jejich využitím“. Dodala, že její právní zájem byl založen požadavkem Městského úřadu Litvínov, obsaženým ve výzvě ze dne 9. 8. 2022, č. j. MELT/57473/2022/OŽP/MAD/VYZ; po žalobkyni bylo uvedenou výzvou požadováno, aby jako přílohu k Projektu doplnila doklad potvrzující, že Pražce splňují podmínky pro použití dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (dále jen „nařízení REACH“) a podmínky pro použití dle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. Žalobkyně považuje rozhodnutí v pochybnostech za jedinou, a tudíž nezbytnou, cestu, jak vyhovět uvedenému požadavku, aby mohlo být vydáno závazné stanovisko podle § 104 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů. Toto stanovisko předchází vydání rozhodnutí příslušného stavebního úřadu o umístění stavby oplocení areálu žalobkyní provozovaného zařízení k využití odpadu (k této stavbě mají být dle záměru žalobkyně Pražce použity jako stavební materiál, pozn. soudu).
5. Neurčitost napadeného rozhodnutí spatřovala žalobkyně v tom, že neobsahuje právní názor žalovaného ohledně merita řízení, tj. podle kterého konkrétního odstavce § 9 zákona o odpadech a k jakému okamžiku lze odpadový režim Pražců ukončit. Z rozhodnutí žalovaného totiž podle žalobkyně pouze vyplývá, že se tak nemůže stát postupem dle § 9 odst. 1 a 2 zákona o odpadech. Žalobkyně sama se přitom domnívá, že vzhledem

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

k charakteru jí provozovaného zařízení byl vyloučen postup dle § 9 odst. 4 zákona o odpadech, a proto už připadal v úvahu jen postup dle třetího odstavce téhož ustanovení; i o této variantě se však žalovaný rovněž v napadeném rozhodnutí vyjádřil negativně (s tím, že Pražce nejsou odpadem připraveným k opětovnému použití). Žalobkyně pak nesouhlasila s rozhodnutím žalovaného, mělo-li být interpretováno tak, že žádný z postupů upravených v § 9 zákona o odpadech nemůže vést k ukončení odpadového režimu Pražců. Takto popsanou neurčitost (krom dalšího) považovala žalobkyně za příčinu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

6. Žalobkyně dále namítla nezákonnost napadeného rozhodnutí, kterou spatřovala v nedodržení předmětu řízení. Závěrečný návrh její žádosti totiž zněl: *„Vytříděné dřevěné železniční pražce v množství 2 210 tun (27 624 ks) ve vlastnictví Žadatele umístěné k datu vydání tohoto rozhodnutí v Areálu, pokud budou splňovat kvalitativní předpoklady pro jejich využití v souladu s Projektem výhradně k účelům ve smyslu výjimky uvedené v příloze XVII, položce 31, odst. 2 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (DS) č. 1907/2006, v platném znění, nejsou odpadem ve smyslu § 4 zákona o odpadech“* (zvýraznění doplněno žalobkyní pro účely žaloby, pozn. soudu). Výrok prvostupňového rozhodnutí sice takto vymezený předmět žádosti respektoval, žalovaný však výrokem I. napadeného rozhodnutí část popisu předmětu žádosti z výroku prvostupňového rozhodnutí vypustil (v podrobnostech viz odst. 2 odůvodnění tohoto rozsudku, pozn. soudu). Žalovaný tím fakticky změnil předmět řízení na otázku, zda je movitá věc, nacházející se toho času na skládce, odpadem; o tom ale nikdy nepanovaly pochybnosti ani nešlo o předmět žádosti o vydání rozhodnutí v pochybnostech. Smyslem žádosti bylo opatřit si závazné právní posouzení otázky, v režimu kterého odstavce § 9 zákona o odpadech přestanou být Pražce odpadem. Předmětem žádosti nebylo vyjasnění povahy pražců umístěných aktuálně u žalobkyně, nýbrž pouze některých z těchto pražců, a sice takových, které *„by splňovaly kvalitativní předpoklady pro jejich využití dle Dokumentace oplocení“* (tedy „Pražců“). Nerespektováním tohoto selekčního kritéria při vydání napadeného rozhodnutí, tj. v důsledku změny prvostupňového rozhodnutí, bylo ve správním řízení rozhodnuto i o těch pražcích, které by kvalitativní předpoklady pro jejich využití dle Dokumentace oplocení nesplňovaly. Žalobkyně se proto domnívá, že popsaný postup žalovaného byl v rozporu s § 68 odst. 2 a § 45 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a žalovaný takto zatížil řízení podstatnou vadou.
7. Další podstatnou vadu správního řízení spatřovala žalobkyně v tom, že správní orgány měly v případě nejistoty o skutečném předmětu žádosti s žalobkyní nejlépe „na místě“ tyto nejasnosti odstranit. To však podle žalobkyně neučinily, čehož důsledkem bylo arbitrární konstatování, že Pražce jsou odpadem, a že z toho důvodu údajně nelze jejich odpadový režim ukončit.
8. Žalobkyně taktéž namítla, že účelem zákona o odpadech je mj. úprava problematiky způsobů nakládání s odpady vč. dalšího využívání odpadů; legislativně je tudíž upřednostňováno využívání odpadů před jejich odstraňováním. Napadené rozhodnutí ani prvostupňové rozhodnutí však tuto zákonnou preferenci nerespektují, jelikož implikují, že odpadový režim Pražců nelze prakticky ukončit; tím uvedené rozhodnutí překáží záměru žalobkyně využít Pražce v souladu s dokumentací oplocení. Dle názoru žalobkyně je proto napadené rozhodnutí (stejně jako prvostupňové rozhodnutí) nezákonné pro rozpor s § 3 odst. 3 zákona o odpadech.

9. Podle názoru žalobkyně rovněž správní orgány nikterak neprokázaly, že by kvalitativní předpoklady Pražců neumožňovaly ukončení jejich odpadového režimu (např. že kvalita Pražců nebyla dostačující k využití nebo opětovnému použití ve smyslu § 9 zákona o odpadech). Napadené rozhodnutí ani neobsahuje popis podkladů, z nichž žalovaný při svých úvahách vycházel. Žalobkyně již v odvolání namítala, že je provozovatelkou zařízení k využití odpadů, v němž může dojít ke konečnému využití Pražců např. podle položky R5d v příloze č. 5 zákona o odpadech tak, že přestanou být odpadem, budou-li po úpravě jako stavební recyklát zapracovány do nového výrobku nebo stavby. Žalobkyně podotkla, že také z vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 11. 8. 2023, č. j. MPO 52647/2023, vyplývá, že odpadový režim Pražců lze ukončit po přípravě pro opětovné použití podle § 9 odst. 3 zákona o odpadech v návaznosti na § 11 odst. 1 písm. m) téhož zákona. Podle žalobkyně tak měl žalovaný (či krajský úřad), když rozhodoval na základě totožných podkladů, buďto zaujmout obdobný názor jako Ministerstvo průmyslu a obchodu, anebo shromáždit podklady prokazující, že Pražce kvalitativní předpoklady pro jejich využití nesplňují. Jelikož žalovaný nepostupoval žádným z těchto způsobů, považovala žalobkyně napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné.
10. Žalobkyně v další žalobní námitce vyjádřila nesouhlas s právním názorem žalovaného, že ukončení odpadového režimu Pražců způsobem zakotveným v § 9 odst. 1 zákona o odpadech není možné. Žalobkyně zrekapitulovala, že žalovaný v napadeném rozhodnutí přijal uvedený závěr na základě výkladu, podle kterého nařízení REACH není přímo použitelným předpisem Evropské unie ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech. V návaznosti se žalobkyně vymezila i vůči třem dílčím argumentům, jejichž souhrnem žalovaný uvedený právní názor podepřel.
11. Žalobkyně v první řadě označila za nepřijatelný argument žalovaného, že nařízení REACH není uvedeno ani v důvodové zprávě k návrhu zákona o odpadech, ani ve výčtu přímo použitelných předpisů Evropské unie podaném v poznámce pod čarou 9) zákona o odpadech. Důvodová zpráva ani text poznámky pod čarou totiž nejsou součástí normativního textu zákona o odpadech, nadto tam podané výčty jsou povahy demonstrativní, nikoli taxativní. Krom toho žalobkyně upozornila, že při užití historické interpretační metody neměl žalovaný zkoumat dobu přijetí zákona o odpadech, nýbrž dobu přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen „směrnice o odpadech“), kterou uvedený zákon zapracovává.
12. V druhé řadě žalobkyně nepovažovala za relevantní argument žalovaného, že v preambuli nařízení REACH absentuje zmínka, že by toto nařízení bylo vydáno v návaznosti na čl. 6 odst. 2 směrnice o odpadech. Žalobkyně v tomto ohledu zdůraznila, že uvedené nařízení bylo vydáno dva roky před vydáním směrnice o odpadech, pročez odkaz na směrnici ani obsahovat nemohlo. Podle názoru žalobkyně je naopak podstatné, že obsah nařízení REACH naplňuje smysl směrnice o odpadech. Žalobkyně zastává názor, že ačkoli se v čl. 2 odst. 2 nařízení podává, že *látkou, směsí ani předmětem není odpad*, prováděcí ustanovení § 9 odst. 1 zákona o odpadech se i tak vztahuje na *odpad, který byl předmětem recyklace nebo jiného využití* (a tedy odpadem již není). Podle čl. 6 odst. 3 směrnice o odpadech ostatně odpad přestává být odpadem též pro účely cílů využití a recyklace stanovených v příslušných právních předpisech Společenství. Směrnice o odpadech nepředpokládá, že požadavky stanovené nařízením REACH má splňovat odpad, ale právě až recyklát nebo opětovně použitý předmět, který má být po přípravě k opětovnému využití

pro daný účel využít. Žalobkyně z ustanovení přílohy XVII bodu 31 omezující podmínky 2 písm. c) nařízení REACH vyvozovala, že se předpokládá i využití dřeva, které je připraveno k opětovnému použití ve smyslu směrnice o odpadech. Tudíž dle žalobkyně Pražce, pokud jsou v režimu směrnice o odpadech připraveny k opětovnému použití a splňují všechny podmínky podle nařízení REACH, přestávají být podle § 9 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech odpadem, protože nařízení REACH je přímo použitelným předpisem Evropské unie vztahujícím se na dřevo Pražců splňujících kvalitativní kritéria pro opětovné použití. Žalobkyně připouští, že nařízení REACH stanovuje podmínky pro opětovné využití pouze *látky, přípravku a předmětu*; žalobkyně však považuje za logické, že přípravou odpadu (Pražců) pro opětovné použití vznikne právě taková *látka, přípravek či předmět*, která spadá do věcné působnosti uvedeného nařízení. V poměrech projednávané věci přitom „přípravou Pražců k opětovnému použití“ žalobkyně rozumí vytrídění Pražců a posouzení jejich kvalit z hlediska zapracování do oplocení; okamžikem uskutečnění takovéto přípravy dle jejího názoru Pražce přestanou být odpadem.

13. V třetí řadě pak podle žalobkyně není na překážku kvalifikaci nařízení REACH jakožto přímo použitelného předpisu Evropské unie skutečnost, že v tomto nařízení není uveden okamžik, kdy odpad přestane být odpadem. Takový okamžik totiž může určit právě příslušný správní orgán v rámci rozhodnutí v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech, protože nemůže být kladeno žalobkyni k tíži, že dosud nebyl přijat jakýkoli prováděcí právní předpis, který by takový okamžik stanovil. Ostatně podle § 9 odst. 7 zákona o odpadech jsou žalovaní a Ministerstvo průmyslu a obchodu toliko oprávněni (nikoli povinni) prováděcí vyhlášku, jež by stanovila okamžik ukončení odpadového režimu, vydat, a tak v případě přetrvání jejich nečinnosti by nikdy nedošlo ke stanovení rozhodného okamžiku, čímž by byly upozaděny principy oběhového hospodářství a založen rozpor s právem Evropské unie.
14. Žalobkyně závěrem uvedla, že žalovaným zastávaný výklad § 9 odst. 1 zákona o odpadech je v rozporu s Evropským právem. Pro případ, že se s ním však soud ztotožní, žalobkyně navrhl, aby soud požádal Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) o rozhodnutí o předběžné otázce: *„Je v souladu s unijním právem, zejména se směrnicí o odpadech a jejím čl. 6 odst. 3, že opětovným využitím podle nařízení REACH prolamujícím ve smyslu podmínky 2 písm. c) v bodě 31 přílohy XVII zákaz uvádění na trh se rozumí i opětovné použití dřevných pražců chemicky ošetřených před 31. 12. 2002 impregnačními látkami (dehtové oleje a destiláty – kreosotový olej), které byly připraveny k opětovnému použití podle směrnice o odpadech?“*
15. Žalobkyně navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, případně aby podle okolností zrušil i prvostupňové rozhodnutí, a aby žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení.

Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný ve svém vyjádření konstatoval, že napadené rozhodnutí považuje za přezkoumatelné, neboť žalobkyně byla s to brojit proti jeho důvodům žalobními body směřujícími k meritu věci.
17. K žalobní námitce založené na tvrzeném nedodržení předmětu řízení o žádosti žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že z žalobkyní předloženého projektu výstavby oplocení skládky nešly zjistit kvalitativní předpoklady pro to, aby Pražce bylo možné vyjmout z režimu odpadů. Oporu pro takový závěr nebylo možné dle žalovaného

nalézt ani v dostupném spisovém materiálu. Žalovaný dále poznamenal, že žalobkyní požadované konstatování, že by Pražce měly splňovat kvalitativní předpoklady pro jejich použití ve smyslu projektové dokumentace přiložené k žádosti, musel žalovaný v napadeném rozhodnutí korigovat také proto, že krajský úřad nebyl nadán potřebnou kompetencí k posouzení takové otázky.

18. V žádosti uplatněný požadavek žalobkyně, tj. aby o režimu specifikované movité věci bylo rozhodnuto včetně podmínky „*pokud splní* (Pražce – pozn. soudu) *kvalitativní předpoklady pro jejich využití dle dokumentace oplocení*“, označil žalovaný za nesouladný s § 9 odst. 1 zákona o odpadech. Odkazované ustanovení totiž dle žalovaného ve vztahu k ukončení odpadového režimu uvádí minulý slovesný čas. Aby tedy mohlo být podle daného ustanovení rozhodnuto o tom, že movitá věc není odpadem, muselo by se v době rozhodování mj. jednat o věc, která již byla předmětem recyklace nebo jiného využití.
19. Žalovaný dále uvedl, že bylo nadbytečné provádět místní šetření, neboť o věci bylo možno rozhodnout na základě informací obsažených ve spisovém materiálu. Ohledně žalobkyní zmíněného vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 11. 8. 2023, č. j. MPO 52647/2023, žalovaný poznamenal, že jednak toto vyjádření nebylo žalovanému známo a nemá je k dispozici, jednak není pro věc relevantní, jelikož je pouze podkladovým vyjádřením určeným pro účely řízení dle § 10 zákona o odpadech (tedy jiného typu řízení, než je řízení v pochybnostech o tom, zda je movitá věc odpadem).
20. K žalobní námitce ohledně nesprávnosti závěru, že Pražce jsou považovány za odpad, žalovaný poznamenal, že dané řízení v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech bylo zahájeno žádostí žalobkyně; bylo tak na ní, aby předložila důkazy vedoucí k vydání rozhodnutí pro ni příznivého. Žalovaný tudíž měl za to, že žalobkyně neunesla své důkazní břemeno.
21. Namítala-li žalobkyně rozpor napadeného rozhodnutí se zásadou hierarchie nakládání s odpady, žalovaný kontroval, že uvedenou zásadu nelze stavět nad požadavek, aby s odpady bylo nakládáno zákonným způsobem.
22. Žalovaný setrval na názoru, že nařízení REACH není přímo použitelným předpisem Evropské unie ve smyslu § 9 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, přičemž v podrobnostech odkázal na odůvodnění daného názoru podané v napadeném rozhodnutí.
23. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Replika žalobkyně

24. Žalobkyně následně v replice uvedla, že v závislosti na konkrétním způsobu ukončení odpadového režimu dle § 9 zákona o odpadech je třeba opatřit pro ten který způsob sadu jiných podkladů, jež budou prokazovat relevantní skutečnosti. Dle jejího názoru tak měla být správními orgány v řízení vyrozuměna o tom, podle kterého z odstavců § 9 zákona o odpadech bude její žádost o rozhodnutí v pochybnostech posuzována, a vyzvána k předložení případných chybějících podkladů.
25. Žalobkyně dále označila za absurdní konstatování žalovaného o neunesení důkazního břemene ohledně skutečnosti, že z Pražců lze postavit oplocení. Žalobkyně by neměla důvod užít ke stavbě oplocení ztrouchnivělé či neúplné pražce. Kvalitativní předpoklady pražců pro ukončení jejich odpadového režimu se podle žalobkyně prokazují místním šetřením o tom, že ke konečnému využití odpadu může dojít některým ze způsobů uvedených pod

položkou R5 v příloze č. 5 zákona o odpadech, anebo tak, že odpad přestane být odpadem po jeho vytrídění či úpravě dle položky R12 téže přílohy. Žalobkyně upozornila, že ve správním řízení navrhovala provedení důkazu ohledáním ke zjištění, zda Pražce splňují technické požadavky pro konkrétní účel zapracování do stavby oplocení; žalovaný však jejímu návrhu nevyhověl pro údajnou nadbytečnost.

26. Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o odpadech nelze dle žalobkyně vykládat přísně gramaticky. Žalovaným vyzdvihovaný minulý slovesný čas nemůže být vykládán tak, že by vyžadoval, aby Pražce jakožto odpad byly nejprve ve smyslu § 44 odst. 1 písm. i) či § 34 odst. 2 zákona o odpadech zapracovány do oplocení, aby mohly přestat být odpadem. V takovém případě by dle žalobkyně pozbývala smyslu další část § 9 odst. 1 zákona o odpadech, jež normuje, že okamžik ukončení odpadového režimu stanoví přímo použitelný předpis Evropské unie nebo prováděcí vyhláška. Žalobkyně podotkla, že nařízení REACH je takovým přímo použitelným předpisem. Cílem směrnice o odpadech je totiž cirkulární ekonomika (zde žalobkyně cituje odst. 22 a 29 preambule uvedené směrnice), a jelikož využití použitých pražců ošetřených kreosotovým olejem je pro stavební účely za určitých podmínek povoleno nařízením REACH, nemá být podporováno jejich skládkování nebo spalování, nýbrž má být umožněno jejich používání jako recyklovaného stavebního materiálu. Podle žalobkyně by bylo v rozporu se směrnicí o odpadech, aby na jedné straně bylo v souladu s nařízením REACH možné stavebně využít použité pražce bezprostředně po jejich vynětí ze železniční konstrukce, zatímco by takto nebylo možné využít obdobné Pražce, které se toliko v mezidobí staly odpadem (tedy pražce, které nebyly využity ke stavbě bezprostředně po jejich vynětí z železnice a byly mezitímně přijaty do zařízení určeného pro nakládání s odpady).
27. Žalobkyně závěrem interpretovala napadené rozhodnutí (vč. prvostupňového rozhodnutí) tak, že zapovídá možnost ukončení odpadového režimu pražců podle zákona o odpadech. Takové vyústění však podle žalobkyně nejen postrádá náležité odůvodnění v napadeném rozhodnutí (v důsledku toho je žalobkyně považovala za nepřezkoumatelné), ale je také v rozporu s evropským právem a hierarchií nakládání s odpady. Žalovaný měl v napadeném rozhodnutí ke každému ze způsobů ukončení odpadového režimu, jež jsou zakotveny v § 9 zákona o odpadech, podat náležité odůvodnění jejich neaplikovatelnosti na posuzovanou věc.

Ústní jednání

28. Při soudním jednání konaném dne 24. 3. 2025 oba účastníci setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích.
29. Zástupce žalobkyně zejména zopakoval, že v důsledku aktuální směrnice o odpadech a zákona o odpadech došlo k přechodu na cirkulární ekonomiku. Musí tedy být umožněno ukončení odpadového režimu Pražců, neboť jejich opětovné použití je výslovně připuštěno příslušnou přílohou nařízení REACH. Zdůraznil, že opětovnému použití Pražců nemůže být bráněno jen proto, že se v mezidobí staly odpadem. K tomu zástupce žalobkyně předložil soudu rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 29. 7. 2020, č. j. KUZL 44998/2020, jímž mělo být v jiné věci umožněno opětovné použití srovnatelných železničních pražců, které se však po jejich vynětí z kolejiště nestaly odpadem; tuto listinu soud založil do spisu. Dále zástupce žalobkyně uvedl, že Pražce jsou vytríděny a že žalobkyně navrhovala místní šetření, při kterém by správní orgány mohly ověřit splnění kvalitativních předpokladů pro jejich další použití. Zopakoval žalobní výtku, podle níž

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

žalovaný v rozporu se správním řádem neprovedl dokazování potřebné k rozhodnutí, zda a kdy Pražce přestávají a mohou přestat být odpadem.

30. Pověřený pracovník žalovaného odkázal na podané vyjádření k žalobě, na obsah předloženého spisového materiálu a na právní názor vyjádřený v napadeném rozhodnutí. Poté uvedl, že rozhodnutí v pochybnostech má deklaratorní charakter a jeho předmětem je stav věci existující v době správního řízení. Žalovaný proto považoval podklady obsažené ve správním spisu za dostatečné k vydání rozhodnutí.
31. Účastníci při jednání neuplatnili jakékoli důkazní návrhy.

Posouzení věci soudem

32. Žaloba není důvodná.
33. Soud se nejprve zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou ostatně žalobkyně zpochybnila v žalobních bodech.
34. Žalobkyně spatřovala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v jeho údajné neurčitosti způsobené chybějícím vysvětlením, podle kterého konkrétního odstavce § 9 zákona o odpadech a k jakému okamžiku lze odpadový režim Pražců ukončit. Soud se s tímto náhledem žalobkyně neztotožňuje. Žalovaný konstatoval již na str. 7 napadeného rozhodnutí, že „*krajský úřad v napadeném rozhodnutí (sc. prvostupňovém rozhodnutí, pozn. soudu) vypořádává srozumitelným způsobem všechny čtyři možnosti dané § 9 zákona o odpadech (popsány v odstavcích 1 až 4), za kterých může dojít k ukončení odpadového režimu, přičemž (...) shledal, že ve vztahu k předmětné movité věci nelze aplikovat ani jednu z možností, které jsou uvedeny v § 9 odst. 1 až 4*“. Soud dále z prvostupňového rozhodnutí ověřil, že krajský úřad v něm na str. 3 až 4 vskutku zvláště ke každému ze čtyř odstavců § 9 zákona o odpadech uvedl důvody, na nichž vystavěl závěr, že v daném případě nejsou splněny podmínky jeho aplikace. Nelze tudíž přisvědčit žalobkyni v tom, že by napadené rozhodnutí či prvostupňové rozhodnutí bylo neurčité. Naopak, z obou rozhodnutí zřetelně vyplývá názor správních orgánů, že Pražce jsou považovány za odpad a že ani při zohlednění jejich zamýšleného použití ve smyslu žádosti nebyly splněny podmínky stanovené v jednotlivých odstavcích § 9 zákona o odpadech pro ukončení jejich odpadového režimu.
35. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí namítala žalobkyně také z tvrzeného důvodu, že žalovaný k možnosti využití Pražců dle § 9 odst. 3 zákona o odpadech ani nezaujal obdobný právní názor, jako Ministerstvo průmyslu a obchodu ve vyjádření ze dne 11. 8. 2023, č. j. MPO 52647/2023 (ačkoli dle žalobkyně obě ministerstva rozhodovala na základě totožných podkladů), ani neshromáždil podklady prokazující, že Pražce nesplňují kvalitativní předpoklady pro jejich využití dle odkazovaného zákonného ustanovení. Ani s touto námitkou nepřezkoumatelnosti se soud nemůže ztotožnit. Předně – nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí nemůže být dle názoru soudu založena jen tím, že správní orgán zaujal právní názor odlišný od názoru účastníka správního řízení či jiného orgánu státní správy. Srozumitelně vyjádřený a odůvodněný právní názor lze totiž vždy přezkoumat, přičemž bude-li takový právní názor v navazujícím (odvolacím či soudním) přezkumu shledán nesprávným, může jít o důvod ke zrušení správního rozhodnutí, které na něm bylo vystavěno.
36. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že ve správním řízení nebyly opatřeny podklady pro závěr, že Pražce nesplňují kvalitativní předpoklady pro jejich využití dle § 9 odst. 3 zákona o odpadech, soud uvádí, že žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela přezkoumatelným

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

způsobem uvedl, že „*nebyl prvoinstanční orgán, který v daně věci vystupoval v roli orgánu odpadového hospodářství, nadán kompetencí, aby takovýto závěr, aniž by tento byl náležitě podložen ve spise, svévolně učinil*“. Současně z prvostupňového rozhodnutí se zřetelně podává právní názor krajského úřadu, podle kterého „*předmětná věc není odpadem, který byl připraven k opětovnému použití ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech; nemůže tak být naplněna žádná z podmínek podle § 9 odst. 3 zákona o odpadech*“. Soudu je tedy zřejmé, že krajský úřad nepostavil svůj závěr o nemožnosti ukončení odpadového režimu Pražců dle § 9 odst. 3 zákona o odpadech na skutkovém zjištění, že Pražce nesplňují kvalitativní předpoklady pro jejich využití dle tohoto ustanovení, nýbrž na právní argumentaci, že z povahy věci nemohly být Pražce připraveny k opětovnému použití ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) téhož zákona [a tedy bylo dle názoru krajského úřadu zbytné zkoumat další podmínky uvedené v § 9 odst. 3 písm. a) až d) zákona o odpadech].

37. Ačkoli žalobkyně namítala, že v napadeném rozhodnutí chybí popis podkladů, z nichž žalovaný při svých úvahách vycházel, soud opakuje již výše uvedené, tj. že v prvostupňovém rozhodnutí je závěr o neaplikovatelnosti § 9 odst. 3 zákona o odpadech na posuzovanou věc doprovázen výslovným odkazem na § 11 odst. 1 písm. b) téhož zákona, podle kterého *se pro účely tohoto zákona rozumí opětovným použitím postupy, kterými jsou výrobky nebo jejich části, které nejsou odpadem, znovu použity ke stejnému účelu, ke kterému byly původně určeny* (zvýraznění doplněno soudem). Je tedy dle soudu evidentní, že správní orgány vycházely ze zamýšleného účelu použití popsaného v žádosti, tedy jako stavebního materiálu při výstavbě oplocení areálu žalobkyně; k posouzení, zda se jedná o stejný účel, ke kterému byly pražce původně určeny, nebylo dle názoru soudu krajskému úřadu ani žalovanému třeba jakýchkoli dalších podkladů. Ostatně v posledním nečíslovaném odstavci na str. 2 prvostupňového rozhodnutí krajský úřad uvedl, že „*podklady rozhodnutí jsou žádost včetně příloh, integrované povolení č. j. KUUK/056475/2022 ze dne 28. 4. 2022 pro zařízení Skládkový komplex CELIO a. s. včetně schválených provozních řádů, a vybrané údaje Informačního systému odpadového hospodářství za období 2011 – 2022, vztahující se k technickým jednotkám Skládkového komplexu CELIO a. s. a získané na podkladě ročních hlášení o produkci a nakládání s odpady*“. Žalovaný dále v předposledním odstavci odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že „*nerozšiřoval spisový materiál související s řízením o žádné nové podklady, které by nebyly odvolateli známy*“. Soud proto nemůže této žalobní námitce přisvědčit.
38. Další žalobní námitka sporovala postup žalovaného, při němž bylo výrokem I. napadeného rozhodnutí z výroku prvostupňového rozhodnutí vyňato sousloví „*a splňujících zároveň kvalitativní předpoklady pro takové jejich použití ve smyslu projektové dokumentace přiložené k žádosti*“. Dle žalobkyně tím žalovaný nerespektoval předmět řízení vymezený její žádostí, protože po provedené změně se výrok rozhodnutí v pochybnostech týkal již veškerých pražců umístěných v zařízení žalobkyně, tedy i těch, které nesplňují kvalitativní předpoklady pro užití jako stavební materiál při stavbě oplocení.
39. Podle § 4 odst. 4 zákona o odpadech *v pochybnostech, zda je movitá věc odpadem, rozhoduje krajský úřad na žádost vlastníka této movité věci nebo osoby, která prokáže právní zájem, nebo z moci úřední. Žádost podle věty první nelze podat, pokud je ve vztahu k téže movité věci vedeno řízení o přestupku nebo řízení o uložení opatření k nápravě, které vede Česká inspekce životního prostředí (...) nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností na základě podezření, že osoba nenakládá s věcí v souladu s tímto zákonem, zákonem o výrobcích s ukončenou životností nebo nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006. Dle názoru soudu je třeba citované ustanovení vykládat tak, že rozhodování v pochybnostech o odpadovém režimu se*

má týkat movité věci v době rozhodování aktuálně existující, a to při zohlednění kvalit či vlastností, kterými je v době rozhodování movitá věc již nadána. Naproti tomu není smyslem řízení v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech, aby v jeho rámci bylo spekulováno o povaze movité věci dosud neexistující či aby v něm byl odpadový režim posuzován na základě vlastností a kvalit, jichž může věc v budoucnu teprve nabýt. To je dle soudu zřejmé již z textace citovaného zákonného ustanovení.

40. Pokud tedy žalobkyně v žalobě namítala, že účelem její žádosti o rozhodnutí v pochybnostech bylo získání závazného právního posouzení otázky, v režimu kterého odstavce § 9 zákona o odpadech a k jakému okamžiku přestanou být Pražce odpadem, avšak v žalobě též uvedla, že není pochyb ani sporu o tom, že veškeré pražce nacházející se v době podání žádosti i v době rozhodování správních orgánů na skládce provozované žalobkyní odpadem jsou, pak tím žalobkyně dle přesvědčení soudu sama připustila, že o aktuální povaze Pražců jakožto odpadu žádné pochybnosti nepanují. Soud však s ohledem na závěry, které vyjádřil v předchozím odstavci odůvodnění tohoto rozsudku, zdůrazňuje, že žalobkyní sledovaný cíl není slučitelný s účelem řízení v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech. V daném typu řízení totiž není úkolem správního orgánu odpadového hospodářství poskytovat žadateli právní poradenství ani vyjadřovat svůj předběžný právní názor. Žalobkyně patrně promítá do řízení v pochybnostech prvky poskytování předběžné informace ve smyslu § 139 odst. 1 písm. b) správního řádu, činí tak ovšem dle názoru soudu nedůvodně, neboť dle § 139 odst. 1 uvedeného zákona může být poskytnutí předběžné informace žádáno po správním orgánu pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. Zákon o odpadech však nezakotvuje právo žádat poskytnutí předběžné informace o tom, zda lze odpadový režim movité věci ukončit jen za předpokladu vydání rozhodnutí nebo podmiňujícího úkonu a podle jakých hledisek bude správní orgán budoucí žádost posuzovat či za jakých předpokladů bude možné budoucí žádosti vyhovět. Soud přitom ponechává stranou otázku, zda by bylo možné žádat o obdobnou předběžnou informaci postupem dle § 3a zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů; podanou žádost žalobkyně ze dne 24. 8. 2022 totiž nelze podle jejího obsahu (natožpak jejího označení) vyhodnotit jako žádost o předběžnou informaci ve smyslu tohoto ustanovení.
41. V návaznosti na výše uvedené soud poznamenává, že pro účely řízení v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech musí být nejprve postaveno najisto, ohledně které existující movité věci mají být pochybnosti týkající se jejího odpadového režimu vyjasněny. Povinnost náležitě movitou věc pro účely řízení konkretizovat přitom logicky musí stíhat subjekt, který řízení v pochybnostech inicioval a v jehož zájmu je řízení vedeno. Od popisu movité věci je posléze nezbytné důsledně odlišovat případná skutková tvrzení účastníka řízení ohledně právních skutečností zakládajících skutkovou podstatu právní normy, jejíž aplikace se při řešení otázky odpadového režimu movité věci účastník dovolává. Pro řízení v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech nicméně tento zákon ani podpůrně aplikovatelný správní řád nestanoví jako povinnou náležitost žádosti uvedení formálního návrhu výroku rozhodnutí (tzv. návrhového petitu); postačí tedy, když z žádosti jako celku jednoznačně vyplýne, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá (§ 45 odst. 1 správního řádu). Správní orgán rozhodující v pochybnostech tudíž není vázán doslovným zněním případného formálního petitu žádosti, nýbrž je povinen posoudit žádost jako celek se zaměřením na její obsah; předmětem řízení v pochybnostech a smyslem správního rozhodnutí je zde odstranění pochybností, a proto nepojedná-li správní orgán ve výsledném

rozhodnutí o jiné movité věci a vysloví-li se jednoznačně (při zohlednění a vypořádání žadatelem prosazovaných variant), zda je věc odpadem, či nikoliv, předmět řízení v pochybnostech bezesporu dodrží.

42. Soud tudíž nemůže žalobkyni přisvědčit, že žalovaný výrokem I. napadeného rozhodnutí, jímž vyňal z výroku prvostupňového rozhodnutí sousloví „*a splňujících zároveň kvalitativní předpoklady pro takové jejich použití ve smyslu projektové dokumentace přiložené k žádosti*“), nedodržel předmět řízení. V žádosti totiž žalobkyně jednoznačně označila jako movitou věc, ohledně které žádala odstranění pochybností, „*vytříděné dřevěné železniční pražce v množství 2 210 tun (27 624 kusů) ve vlastnictví žadatele umístěné k datu vydání tohoto rozhodnutí v Areálu*“. Žalobkyní současně vyzdvihované kritérium, vyjádřené v petitu žádosti textem: „*pokud budou splňovat kvalitativní předpoklady pro jejich využití v souladu s Projektem výhradně k účelům ve smyslu výjimky uvedené v příloze XVII, položce 31, odst. 2 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006, v platném znění*“, není dle názoru soudu upřesněním popisu movité věci, jak se žalobkyně snažila navodit v uplatněné žalobní námitce, nýbrž hypotézou – jednou z žalobkyní předpokládaných právních skutečností, s jejímž naplněním spojovala svou právní argumentaci ohledně ukončení odpadového režimu Pražců. Soud připouští, že krajský úřad ve výroku prvostupňového rozhodnutí s uvedenou hypotézou zacházel jako se zjištěnou skutečností, když součástí výroku učinil text „*a splňujících zároveň kvalitativní předpoklady pro takové jejich použití ve smyslu projektové dokumentace přiložené k žádosti*“; podle názoru soudu tímto však pochybil, neboť v řízení nebylo splnění této podmínky zjišťováno, a ostatně ani zjišťováno býti nemělo (jak uvedeno výše – řízení v pochybnostech neslouží k objasňování povahy movitých věcí s hypotetickými vlastnostmi či kvalitami, nýbrž movitých věcí tak jak jsou). Žalovaný tedy výrokem I. napadeného rozhodnutí toliko napravil uvedené pochybení krajského úřadu. Soud pro úplnost podotýká, že i přesto, že uvedené sousloví bylo z výroku prvostupňového rozhodnutí vypuštěno, je z odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí patrné, že s danou hypotézou (integrity žalobkyní vyčísleného počtu 27 624 pražců, jakožto kvalitativního předpokladu pro jejich materiálové užití ke stavbě oplocení) krajský úřad i žalovaný počítali jako s daností; v opačném případě by neměli důvod zabývat se argumentací žalobkyně poukazující na opětovné použití Pražců podle nařízení REACH. V odůvodnění napadeného rozhodnutí ostatně žalovaný výslovně uvedl, že důvodem pro vypuštění uvedeného textu z výroku prvostupňového rozhodnutí je právě skutečnost, že v řízení před krajským úřadem nebyly žalobkyní předloženy (či krajským úřadem opatřeny) jakékoli podklady pro učinění závěru, že by Pražce splňovaly kvalitativní předpoklady pro jejich použití jako stavební materiál při stavbě oplocení; naopak důvodem výroku I. napadeného rozhodnutí nebylo zpochybnění fyzické integrity Pražců.
43. Ani navazující námitku, že správní orgány měly v případě nejistot o skutečném předmětu žádosti odstranit tyto nejistoty v součinnosti s žalobkyní, a to nejlépe „na místě“, neshledal soud důvodnou. Z odůvodnění prvostupňového ani napadeného rozhodnutí neplyne, že by správní orgány shledaly žádost žalobkyně ze dne 24. 8. 2022 nesrozumitelnou či že by jakkoli tápaly ohledně jejího předmětu, natož aby takový nedostatek žádosti žalobkyni vytýkaly či z něj pro žalobkyni vyvozovaly jakékoli negativní důsledky. Movitá věc, o jejíž povaze jakožto odpadu měla žalobkyně „pochybnosti“, byla v žádosti jednoznačně vymezena, a vedle toho žádost (při zahrnutí obsahu vyjádření žalobkyně ze dne 16. 5. 2023) obsahovala i skutková tvrzení a srozumitelně formulovanou právní argumentaci žalobkyně plédující pro závěr, že movitá věc (Pražce) není odpadem. Žalobkyně se jednoznačně touto žádostí domáhala vydání deklaratorního rozhodnutí v pochybnostech podle § 4 odst. 4 zákona o

odpadech, zda vymezená movitá věc je odpadem, nikoli vydání konstitutivního rozhodnutí o povolení provozu zařízení k využití odpadu dle § 10 odst. 1 téhož zákona.

44. Nad rámec dostatečně určitého popisu movité věci a zřetelného požadavku na vydání rozhodnutí v pochybnostech o jejím odpadovém režimu není dle názoru soudu již nezbytné, aby žádost obsahovala také formulaci právního názoru žadatele či návrh konkrétního vyznění rozhodnutí v pochybnostech. Jejich případná absence nečiní žádost neurčitou a nevyžaduje, aby správní orgán pod pohružkou zastavení řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu] vyzýval žadatele k doplnění žádosti; správní orgán by tehdy vydal rozhodnutí v pochybnostech toliko na základě skutečností známých mu z úřední činnosti, které by sám optikou příslušných ustanovení zákona o odpadech a souvisejících předpisů právně kvalifikoval. Je věcí žadatele, aby prosazuje-li určitý právní názor stran odpadového režimu movité věci, tento v žádosti vyjádřil včetně uplatnění odpovídajících skutkových tvrzení a označení důkazů k jejich prokázání; k tomu nepotřebuje žadatel jakoukoli součinnost správního orgánu v podobě výzvy k doplnění žádosti.
45. Žalobkyně dle hodnocení soudu ve svém podání ze dne 16. 5. 2023 krajskému úřadu výslovně ozřejmila, že svůj názor o ukončení odpadového režimu Pražců opírala o § 9 odst. 1 zákona o odpadech ve spojení s nařízením REACH. Nebyl zde tedy důvod, aby správní orgány žalobkyni vyzývaly k doplnění či objasnění její žádosti. Ostatně v tomtéž podání žalobkyně připustila, že Pražce dosud nepřestaly být odpadem podle § 9 odst. 2 zákona o odpadech, neboť zde sama ohlásila, že teprve shromažďuje podklady nezbytné k vydání povolení dle § 10 zákona o odpadech, a že teprve v budoucnu očekává od krajského úřadu výzvu k doložení těchto podkladů a umožnění ukončení odpadového režimu pražců tímto zákonem předvídaným způsobem. Jak již soud uvedl výše, rozhodování v pochybnostech o povaze movité věci jako odpadu se může týkat pouze aktuálně existující věci a zřetel při něm může být brán pouze na aktuální skutkový stav věci, nikoli na skutečnosti nejisté, podmíněné či budoucí. Soud se tudíž ztotožňuje s žalovaným potud, že i kdyby žalobkyně skutečně zamýšlela svým podáním ze dne 16. 5. 2023 požádat o vydání povolení dle § 10 zákona o odpadech, neměla by taková žádost žádný efekt dovnitř již probíhajícího řízení o odstranění pochybností. Pro již probíhající řízení v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech bylo toliko relevantní, že v době rozhodování krajského úřadu (potažmo žalovaného) žalobkyně nedisponovala povolením dle § 10 zákona o odpadech k jinému využití pražců, a proto nemohl být dán důvod k deklarování, že Pražce v době rozhodování v pochybnostech již nebyly odpadem dle § 9 odst. 2 téhož zákona. Dle soudu je s podivem, že právě žalobkyně, která v žalobě i ve správním řízení projevovala zvýšenou citlivost na dodržování předmětu správního řízení, sama ve svém podání ze dne 16. 5. 2023 frapantně směšovala řízení v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech s řízením o žádosti o vydání povolení dle § 10 téhož zákona.
46. Pro úplnost soud poznamenává, že žalobkyně v žalobě dezinterpretovala prvostupňové a napadené rozhodnutí, když namítala, že z nich vyplývá, že kvůli aktuální povaze Pražců jakožto odpadu nelze jejich odpadový režim ukončit. Soud opětovně odkazuje na svůj výše uvedený právní názor, podle kterého rozhodování v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech slouží k vyjasnění pochybností ve vztahu k movité věci dle jejího aktuálního stavu a vlastností a s přihlédnutím k aktuálnímu skutkovému stavu (např. zda ohledně movité věci bylo již vydáno povolení dle § 10 zákona o odpadech). Z prvostupňového i napadeného rozhodnutí přitom soud zjistil, že v souladu s tímto bylo také správními orgány v pochybnostech rozhodováno; to znamená, že prvostupňové rozhodnutí, ve znění změny

učiněné napadeným rozhodnutím, v žádném případě neformuluje *pro futuro* kategorický závěr, že by snad Pražce za žádných okolností nemohly přestat být odpadem. Pravomocné rozhodnutí v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech by zakládalo překážku věci rozhodnuté (*res administrata*) pouze ve vztahu k řízení o takové další žádosti, která by se týkala totožné movité věci s nezměněnými vlastnostmi a byla podána při stejném tvrzeném skutkovém stavu (pokud by běh času nebyl sám rozhodnou skutečností) a při nezměněné relevantní právní úpravě. Pakliže tedy v budoucnu dojde např. k odpovídající změně integrovaného povolení k nakládání s Pražci nebo bude přijat přímo použitelný předpis Evropské unie ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o odpadech či prováděcí právní předpis ve smyslu § 9 odst. 1 a 7 téhož zákona, nebude nynější žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (resp. prvostupňové rozhodnutí) nezbytně překážkou pro věcné projednání případné nové žádosti o rozhodnutí v pochybnostech ohledně odpadového režimu Pražců.

47. Soud neshledal důvodnou ani žalobní námitku rozporu napadeného rozhodnutí s § 3 odst. 3 zákona o odpadech.
48. Podle § 3 odst. 3 zákona o odpadech *výklad a použití tohoto zákona musí být v souladu s hierarchií odpadového hospodářství.*
49. Žalobkyně postavila tuto žalobní námitku na premise (dezinterpretaci) vyvrácené soudem již výše v tomto rozsudku; měla totiž za to, že prvostupňové i napadené rozhodnutí prakticky brání dalšímu využití Pražců, neboť zapovídají možnost ukončení jejich odpadového režimu, což žalobkyně považovala za rozporné s požadavkem na vykládání ustanovení zákona o odpadech souladně s hierarchií odpadového hospodářství. Jak ovšem soud již vysvětlil – ani jedno z dotčených správních rozhodnutí neformuluje kategorický závěr o apriorní nemožnosti ukončení odpadového režimu Pražců, a ostatně z důvodu své povahy jakožto rozhodnutí o aktuálním stavu movité věci by rozhodnutí v pochybnostech ani nebylo způsobilé takový závěr založit. Rozhodnutí v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech neurčuje, za jakých podmínek a případně k jakému okamžiku by movitá věc mohla přestat být odpadem; jeho úkolem je zodpovědět, zda movitá věc ke dni rozhodování je odpadem, či nikoli. Soud tudíž uzavírá, že prvostupňovým (a potažmo napadeným) rozhodnutím učiněný závěr o tom, že Pražce jsou odpadem, nemůže v konečném důsledku znamenat popření výkladového pravidla zakotveného v § 3 odst. 3 zákona o odpadech.
50. Žalobkyně rovněž namítala, že odpadový režim Pražců lze ukončit tím, že budou po úpravě dle položky R12 přílohy č. 1 zákona o odpadech zapracovány do stavby oplocení, čímž dojde k naplnění podmínek ukončení odpadového režimu dle § 9 odst. 3 v návaznosti na § 11 odst. 1 písm. m) uvedeného zákona; poukazovala přitom na vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 11. 8. 2023, č. j. MPO 52647/2023, jež mělo tento právní názor obsahovat. Ani tuto žalobní námitku neshledal soud důvodnou.
51. Podle § 9 odst. 3 zákona o odpadech *odpad, který byl připraven k opětovnému použití, přestane být odpadem v okamžiku, kdy a) příprava k opětovnému použití proběhla v souladu s § 34 odst. 3, b) splňuje technické požadavky pro konkrétní účely, pokud byly stanoveny jinými právními předpisy nebo technickými normami použitelnými na výrobky, c) splňuje požadavky jiných právních předpisů a jeho využití nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo zdraví lidí a d) pro něj byla zpracována průvodní dokumentace.*
52. Jak již soud uvedl výše v odůvodnění tohoto rozsudku, podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech *pro účely tohoto zákona se rozumí opětovným použitím postupy, kterými jsou*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

výrobky nebo jejich části, které nejsou odpadem, znovu použity ke stejnému účelu, ke kterému byly původně určeny. Dle žalobkyní odkazovaného písm. m) téhož ustanovení pak platí, že pro účely tohoto zákona se rozumí přípravou k opětovnému použití způsob využití odpadů zahrnující kontrolu, čištění nebo opravu, která zaručí, že je výrobky nebo jejich části možné bez dalšího zpracování opětovně používat.

53. Soud konstatuje, že žalobkyně sama v průběhu správního řízení ani netvrdila, že by Pražce v době rozhodování krajského úřadu o její žádosti, či později v době vydání napadeného rozhodnutí, splňovaly podmínky § 9 odst. 3 zákona o odpadech, tedy že již podle tohoto ustanovení přestaly být odpadem. Naopak v původní žádosti žalobkyně uvedla, že má zájem pražce teprve třídít (podle „kvalitativních kritérií“ ve smyslu projektu oplocení) a až případně po jejich vytrídění pro Pražce zpracuje průvodní dokumentaci. Poprvé se ve správním spisu objevuje zmínka o § 9 odst. 3 zákona o odpadech až ve třetím odstavci str. 4 prvostupňového rozhodnutí, a to navíc nikoli jako reakce na obsah žádosti žalobkyně nebo jejího podání ze dne 16. 5. 2023 (v nich totiž žalobkyně dané ustanovení nezmínila), nýbrž z iniciativy krajského úřadu, který se jím zabýval v rámci komplexního posouzení, zda případně Pražce nepřestaly být odpadem dle některého z odstavců § 9 zákona o odpadech. Žalobkyně v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí výslovně nebrojila proti závěru o neaplikovatelnosti § 9 odst. 3 zákona o odpadech, ale učinila tak poprvé až v samotné žalobě; ani v té však nenamítala, že by příslušné zákonné podmínky pro ukončení odpadového režimu Pražců byly již v době správního řízení splněny; to učinila mimoděk až prostřednictvím svého zástupce při soudním jednání v této věci. Předtím pouze namítala, že by ukončení odpadového režimu Pražců podle daného zákonného ustanovení mělo být potenciálně možné; soud však již výše v odůvodnění tohoto rozsudku přestřel právní názor, že rozhodování v pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech neslouží ke spekulování o tom, zda a případně za jakých podmínek (podle kterého ustanovení právního předpisu) by snad mohla movitá věc přestat být odpadem. Bylo tedy úkolem krajského úřadu, aby v rozhodnutí o pochybnostech pojednal mj. o tom, zda Pražce nejpozději ke dni vydání rozhodnutí již přestaly být odpadem na základě § 9 odst. 3 zákona o odpadech, či nikoliv. Obecně však otázku, zda by k tomu mohlo při splnění relevantních podmínek v budoucnu dojít, nebyl krajský úřad (ani potažmo žalovaný) povinen v řízení dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech řešit.
54. Pro úplnost soud poznamenává, že zhodnocením obsahu předloženého správního spisu shledal, že tento neobsahuje žalobkyní vyzdvihované vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 11. 8. 2023, č. j. MPO 52647/2023. Krajský úřad se tak se závěry tohoto vyjádření nemohl vypořádat, neboť v době vydání prvostupňového rozhodnutí (30. 5. 2023) nebylo dosud Ministerstvem průmyslu a obchodu vydáno; stejně tak se s nimi nemohl vypořádat ani žalovaný, neboť žalobkyně jej na uvedené vyjádření v odvolací fázi správního řízení nijak neupozornila, ani mu je neposkytla. Soud dodává, že žalobkyně uvedené vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu připojila až k žalobě, aniž je ale v žalobě či při jednání navrhla k provedení důkazu. Soud přitom nepovažoval za potřebné jím z vlastní iniciativy důkaz provést, neboť žalobkyně je předložila pouze na podporu své argumentace, že odpadový režim Pražců musí být možné některým ze způsobů dle § 9 zákona o odpadech ukončit. Jak ovšem uvedeno již výše v odůvodnění tohoto rozsudku, podle názoru soudu rozhodnutí žalovaného ani prvostupňové rozhodnutí nevylučují, že by odpadový režim Pražců nebylo nikdy a za žádných okolností možné ukončit. Pokud žalobkyně na zmíněné vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu obecně odkázala také později v žalobní replice, nemůže takový prostý odkaz představovat žalobní bod; nadto toho by šlo o zjevně opožděné

rozšíření žaloby o další žalobní bod [§ 71 odst. 2 věta třetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

55. Soud je ostatně toho názoru, že dle terminologie zákona o odpadech není v zásadě možné „opětovné použití odpadu“, a to právě kvůli definičnímu ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, které rozumí *opětovným použitím postupy, kterými jsou výrobky nebo jejich části, které nejsou odpadem, znovu použity ke stejnému účelu, ke kterému byly původně určeny* (zvýraznění doplněno soudem). Obdobně v § 11 odst. 1 písm. a) téhož zákona se jedním z opatření k předcházení vzniku odpadů rozumí *opětovné použití výrobků nebo jejich částí k původnímu účelu* (zvýraznění doplněno soudem). Pojem „opětovného použití“ se tak pojí k výrobku nebo jeho části, které nejsou odpadem, zatímco naopak pojem „přípravy k opětovnému použití“ se pojí k odpadu. Za klíčové je v této otázce třeba považovat ustanovení § 11 odst. 1 písm. m) zákona o odpadech, které stanoví, že *pro účely tohoto zákona se rozumí přípravou k opětovnému použití způsob využití odpadů zahrnující kontrolu, čištění nebo opravu, která zaručí, že je výrobky nebo jejich části možné bez dalšího zpracování opětovně používat* (zvýraznění doplněno soudem). Dle názoru soudu z toho plyne, že „příprava k opětovnému použití“ je „způsobem využití odpadu“ a vztahuje se právě k odpadu; jejím smyslem je však přispět k tomu, aby v konečném důsledku a při splnění dalších podmínek stanovených v § 9 odst. 3 zákona o odpadech odpad, který byl „přípravě k opětovnému použití“ podroben, přestal být odpadem a stal se znovu výrobkem (nebo jeho částí), který bude „opětovně použit“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) téhož zákona, tj. použit k původnímu účelu. Jak už ale soud uvedl v úvodu tohoto odstavce, jde o poznámku pouze okrajovou, neboť z obsahu žádosti žalobkyně i celku správního spisu je patrné, že žalobkyně v průběhu správního řízení netvrdila, že již provedla přípravu Pražců jakožto odpadu k opětovnému použití, ani že pro ně zpracovala průvodní dokumentaci.
56. Obsahem posledního žalobního bodu byl nesouhlas žalobkyně s právním posouzením otázky týkající se možnosti ukončení odpadového režimu pražců podle § 9 odst. 1 zákona o odpadech (v podrobnostech viz rekapitulaci žalobního bodu výše v odst. 10 až 13 odůvodnění tohoto rozsudku). Soud ovšem z níže uvedených důvodů dospěl k závěru, že žalovaný (ani před ním krajský úřad) při výkladu zmíněného zákonného ustanovení nepochybil, a tedy námitky v tomto směru žalobkyní uplatněné nejsou důvodné.
57. Podle § 9 odst. 1 zákona o odpadech *odpad, který byl předmětem recyklace nebo jiného využití a současně je vymezený přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem, přestane být odpadem v okamžiku stanoveném přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem, pokud*
- a) *splňuje kritéria stanovená přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem a splnění těchto kritérií je ověřeno vzorkováním a zkoušením nebo jiným způsobem stanoveným přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem,*
 - b) *splňuje další technické požadavky pro konkrétní účely, pokud byly stanoveny jinými právními předpisy nebo technickými normami použitelnými na výrobky,*
 - c) *splňuje požadavky jiných právních předpisů a jeho využití nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo zdraví lidí a*
 - d) *byla pro něj zpracována průvodní dokumentace.*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

58. Soud předesílá, že každým z odstavců 1 až 4 je v § 9 zákona o odpadech stanovován okamžik nebo způsob určení okamžiku, v němž odpad přestane být odpadem. Obecný a základní způsob určení takového okamžiku je přitom dle názoru soudu upraven právě v § 9 odst. 2 uvedeného zákona, neboť ve srovnání s ostatními odstavci téhož paragrafu pokrývá svou věcnou působností nejširší spektrum různých odpadů a nakládání s nimi, a navíc předpokládá apriorní vydání individuálního právního aktu (povolení dle § 10 odst. 1 zákona o odpadech), jímž bude okamžik ukončení odpadového režimu určen. V § 9 odst. 2 zákona o odpadech upravený způsob určení okamžiku, kdy odpad přestane být odpadem, tudíž poskytuje příslušnému orgánu státní správy v oblasti odpadového hospodářství větší míru kontroly nad ukončováním odpadového režimu v případech jednotlivých provozovatelů zařízení, což odpovídá účelu vyjádřenému v § 1 odst. 1 zákona o odpadech – zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí.
59. Vztah generality § 9 odst. 2 zákona o odpadech vůči speciálnímu odst. 1 téhož paragrafu je v textu prvně uvedeného odstavce vyjádřen slovy „(...) a není vymezen přímo použitelným předpisem Evropské unie nebo prováděcím právním předpisem (...)“. I ve zcela obecné rovině lze dle názoru soudu akceptovat, že k posuzování naplnění podmínek pro uplatnění výjimky z obecného pravidla (či uplatnění speciálního postupu před obecným), je třeba přistupovat spíše restriktivně nežli extenzivně. V konkrétní rovině to znamená, že restriktivní výklad ustanovení zakotvujícího „privilegovaný“ způsob určení okamžiku ukončení odpadového režimu (tímto ustanovením je § 9 odst. 1 zákona o odpadech), vedoucí k závěru o neaplikovatelnosti speciálního ustanovení na uvedený odpad, z povahy věci nemůže být v rozporu s hierarchií odpadového hospodářství, neboť takovým výkladem není vyloučeno, že okamžik ukončení odpadového režimu uvedeného odpadu bude možné určit dle ustanovení obecného (kterým je ustanovení § 9 odst. 2 zákona o odpadech). Pokud tedy žalobkyně namítala, že výklad vedoucí k nepodřazení nařízení REACH pod pojem „přímo použitelný předpis Evropské unie“ ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o odpadech je v rozporu s imperativem § 3 odst. 3 zákona o odpadech (tj. že nerespektuje hierarchii odpadového hospodářství), činila tak nedůvodně.
60. Soud může žalobkyni přisvědčit potud, že důvodová zpráva k zákonu o odpadech (resp. důvodová zpráva obecně) není součástí normativního textu zákona, stejně jako jí není text poznámky pod čarou. V soudní praxi všeobecně přijímaném katalogu metod právní interpretace má však své pevné místo zkoumání textu důvodové zprávy k návrhu zákona (srov. odst. 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017, č. j. 6 Ads 63/2017-44) i textu poznámky pod čarou (srov. odst. 15 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS.). Žalovaný nadto v napadeném rozhodnutí nepracoval s důvodovou zprávou k zákonu o odpadech ani s textem poznámky pod čarou 9) jako s normativním (právně závazným) textem, nýbrž jako s materiálními prameny práva za účelem poodhalení úmyslu zákonodárce, tedy při uplatnění tzv. historické metody právní interpretace. Soud se tedy s žalobkyní neztotožňuje v tom, že by argumentace žalovaného s poukazem na důvodovou zprávu k zákonu o odpadech a na text poznámky pod čarou 9) téhož zákona měla být jakkoli nepřihodnou, ba naopak.
61. Žalobkyně rovněž nedůvodně vyčetla žalovanému, že historické výkladové metodě měl namísto § 9 zákona o odpadech podrobit směrnici o odpadech. Soud připomíná, že právě aplikace § 9 odst. 1 zákona o odpadech se žalobkyně v řízení o pochybnostech prioritně domáhala (jak uvedla ve svém podání ze dne 16. 5. 2023). Tvrdila-li žalobkyně v průběhu řízení v pochybnostech, že Pražce přestaly být odpadem dle § 9 odst. 1 zákona o odpadech,

je logické, že se krajský úřad i žalovaný výkladem tohoto ustanovení zabývaly. Historický výklad samotné směrnice o odpadech, která byla transponována zákonem o odpadech [resp. transpozice směrnice byla v § 1 odst. 2 a poznámce 1) pod čarou zákona o odpadech prohlášena za dílčí předmět tohoto zákona], by ve správním řízení bylo potřeba provést, pokud by se žalobkyně dovolávala přímého účinku směrnice o odpadech, tj. pro účely posouzení řádnosti transpozice směrnice v otázce úpravy ukončování (či okamžiku ukončení) odpadového režimu. Jinak je třeba setrvat na tom, že správní orgány postupují ve správním řízení při posuzování otázky, zda je movitá věc odpadem, či nikoli, především podle zákona o odpadech, prováděcích vnitrostátních právních předpisů a případně i podle relevantních přímo použitelných předpisů Evropské unie (směrnice přitom formálně nejsou přímo použitelným předpisem, jak plyne z čl. 288 al. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, dále jen „SFEU“). Žalobkyně nicméně přímo nenamítala, že by právě směrnicí o odpadech harmonizovaná problematika ukončování odpadového režimu byla tuzemským zákonodárcem nesprávně transponována; její argumentace zde byla pohříchu plytká s tím, že „*směrnice o odpadech nabádá členské státy k přechodu k cirkulární ekonomice (...) a členské státy jsou povinny směrnicí o odpadech implementovat*“.

62. V návaznosti na posledně uvedené se jeví vhodným připomenout, že pokyn k harmonizaci právní úpravy okamžiku, kdy odpad přestane být odpadem, je zakotven v čl. 6 směrnice o odpadech s názvem: „*Stav, kdy odpad přestává být odpadem*“. Podle čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice *členské státy přijmou vhodná opatření s cílem zajistit, aby odpad, který byl předmětem recyklace nebo jiného způsobu využití, nebyl již nadále považován za odpad, splňuje-li tyto podmínky: a) látka nebo předmět jsou určeny k využití ke konkrétním účelům; b) pro tuto látku nebo tento předmět existuje trh nebo poptávka; c) látka nebo předmět splňují technické požadavky pro konkrétní účely a vyhovují stávajícím právním předpisům a normám použitelným na výroby; a d) využití látky nebo předmětu nepovede k celkovým nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví*. Soudu je zjevné, že toto ustanovení stanovuje základ harmonizované unijní úpravy co do ukončování odpadového režimu. Navazuje na ně pak čl. 6 odst. 2 směrnice o odpadech, který předpokládá, že Evropská komise (dále jen „Komise“) při sledování vývoje vnitrostátních kritérií pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, může dospět k závěru o potřebě vypracování celounijních kritérií pro uplatňování podmínek vyjmenovaných v čl. 6 odst. 1 písm. a) až d) téže směrnice. Taková celounijní podrobná kritéria se budou vztahovat toliko na určité druhy odpadů a Komise za účelem jejich vypracování přijme prováděcí akty.
63. Soud nemá pochybnost o tom, že § 9 odst. 1 zákona o odpadech je toliko průmětem výše odkazovaného čl. 6 odst. 2 (vedle toho i odstavce 3 téhož článku) směrnice o odpadech, a tedy jeho smyslem je uvedení tuzemské právní úpravy ukončení odpadového režimu do souladu se skutečností, že pro určité druhy odpadů může být tato otázka upravena přímo použitelným předpisem Evropské unie (tj. právě nařízením vydaným dle čl. 6 odst. 2 směrnice) nebo prováděcím předpisem (k čemuž opravňuje členské státy navazující čl. 6 odst. 3 směrnice). Rovněž struktura čl. 6 směrnice o odpadech tedy svědčí pro soudem již výše vyjádřený názor, že § 9 odst. 1 zákona o odpadech je ve vztahu speciality k § 9 odst. 2 téhož zákona. Dále považuje soud za podstatné, že čl. 6 odst. 2 směrnice o odpadech výslovně zmocňuje příslušný orgán Evropské unie (v současném znění směrnice konkrétně Komisi) k přijímání prováděcích aktů stanovujících ve vztahu k určitým druhům odpadů podrobná kritéria pro jednotné uplatňování podmínek, při jejichž splnění již odpad, který byl předmětem recyklace nebo jiného využití, nebude nadále odpadem. Jak žalobkyně správně podotkla, nařízení REACH bylo vydáno dříve než směrnice o odpadech. Už z toho je tedy

zřejmé, že nařízení REACH nemůže z hlediska formálního být prováděcím předpisem vydaným podle čl. 6 odst. 2 směrnice o odpadech. Potažmo tedy musí logicky platit, že nařízení REACH nemůže ani být podřaditelné pod pojem „přímo použitelný předpis Evropské unie“ dle § 9 odst. 1 zákona o odpadech, neboť posledně odkazované ustanovení je toliko průmětem čl. 6 odst. 2 směrnice o odpadech. Taktéž nelze ponechat bez povšimnutí, že nařízení REACH je nařízením Evropského parlamentu a Rady, nikoli prováděcím nařízením Komise.

64. Nad rámec tohoto formálního argumentu považuje soud za nezbytné uvést, že zákonem o odpadech byla transponována směrnice o odpadech již ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018. Při transpozici směrnice o odpadech do tuzemského právního řádu prostřednictvím zákona o odpadech tudíž zákonodárce vycházel z čl. 6 odst. 2 této směrnice, který pro případ prováděcího aktu vydaného Komisí s cílem stanovit podrobná kritéria pro jednotné uplatňování podmínek stanovených v odstavci 1 na určité druhy odpadů předpokládal, že takto stanovovaná „podrobná kritéria“ budou zahrnovat *a) přípustný odpadní materiál vstupující do využití; b) povolené postupy a techniky zpracování; c) kvalitativní kritéria pro materiály, které přestaly být odpadem, které jsou výsledkem využití v souladu s platnými normami výrobků, v případě potřeby včetně mezních hodnot pro znečišťující látky; d) požadavky na systém nakládání s odpady s cílem prokázat soulad s kritérii pro určení, kdy odpad přestává být odpadem, včetně kontroly kvality a vnitřní kontroly a akreditace tam, kde je to vhodné, a e) požadavek na prohlášení o shodě*. Je evidentní, že nařízení REACH tedy nemůže ani v materiálním smyslu být vyhodnoceno jako nařízení vydané k provedení čl. 6 odst. 2 směrnice o odpadech, neboť právě vyjmenovaná kritéria neupravuje ve vztahu k určitému typu odpadu; naopak (jak správně poznamenal žalovaný) toto nařízení výslovně v čl. 2 odst. 2 předepisuje, že *látkou, přípravkem ani předmětem ve smyslu článku 3 tohoto nařízení není odpad, jak je vymezen směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES (tj. předchozí směrnici o odpadech, pozn. soudu), a to v návaznosti na bod 11 preambule nařízení REACH, podle něhož „aby byla zajištěna funkčnost a zachovány pobídky pro recyklaci a využívání odpadů, neměly by odpady být považovány za látky, přípravky nebo předměty ve smyslu tohoto nařízení“*. Ve světle takto zřetelně vyjádřeného úmyslu unijního normotvůrce, tedy že nařízení REACH nemá kolidovat svou věcnou působností s již vydanou úpravou v oblasti odpadového hospodářství, shledává soud nadbytečným snášet další argumentaci k vyvracení žalobní námitky o podřaditelnosti nařízení REACH pod čl. 6 odst. 2 směrnice o odpadech a potažmo pod § 9 odst. 1 zákona o odpadech.
65. Jelikož nařízení REACH není ani prováděcím aktem ve smyslu čl. 6 odst. 2 směrnice o odpadech, ani přímo použitelným předpisem Evropské unie ve smyslu § 9 odst. 1 zákona o odpadech, ani se svou věcnou působností nedotýká odpadu ve smyslu směrnice o odpadech, jsou také nepřipadné úvahy žalobkyně o tom, že by v řízení o pochybnostech dle § 4 odst. 4 zákona o odpadech mohl být orgánem odpadového hospodářství určen okamžik, kdy odpad (Pražce) přestane být odpadem dle nařízení REACH. Lze nicméně na okraj poznamenat, že rozhodnutím v pochybnostech o odpadovém režimu movité věci logicky nemůže být určen teprve budoucí okamžik, kdy movitá věc přestane být odpadem, neboť předmětem řízení v pochybnostech má být pouze deklarovat, zda ke dni rozhodování movitá věc je odpadem, nebo odpadem není. Dokonce ani směrnice o odpadech nepředpokládá, že by žalobkyní kýžený postup měl být členskými státy realizován v rámci opatření směřujících k naplnění harmonizačních cílů směrnice. Členský stát sice může na základě čl. 6 odst. 4 směrnice o odpadech *rozhodnout případ od případu či přijmout vhodná*

opatření s cílem ověřit, zda určitý odpad přestal být odpadem na základě podmínek stanovených v odstavci 1; z citovaného textu směrnice o odpadech je ale zřejmé, že takové rozhodování členského státu ad hoc se vždy týká pouze posuzování, zda určitý odpad jakožto konkrétní movitá věc (nikoli určitý druh či typ odpadu obecně) již přestal být odpadem, protože výstupem tohoto procesu je individuální právní akt týkající se konkrétně určené movité věci, která již měla podmínky dle čl. 6 odst. 1 směrnice ve spojení s kritérii dle čl. 6 odst. 2 směrnice v době rozhodování splnit.

66. Soud neshledal důvodnou ani námitku, že žalovaný (alternativně ani Ministerstvo průmyslu a obchodu) není povinen přijmout prováděcí vyhlášku ve smyslu § 9 odst. 7 zákona o odpadech (tedy stanovit podle čl. 6 odst. 3 směrnice o odpadech na národní úrovni „podrobná kritéria“), a tedy že rozhodne-li se zůstat žalovaný v tomto ohledu i nadále nečinný, nedojde nikdy ke stanovení rozhodného okamžiku, kdy Pražce přestanou být odpadem. Nelze korektně tvrdit, že nebyla-li příslušnými orgány členského státu Evropské unie stanovena podrobná kritéria pro uplatňování podmínek stanovených v odstavci 1 na určité druhy odpadů, nemohou pak v důsledku takto „opomenuté“ druhy odpadů nikdy přestat být odpadem. Vždy totiž mohou movité věci spadající do těchto nepojednaných druhů odpadů přestat být odpadem na základě obecných kritérií stanovených v čl. 6 odst. 1 směrnice o odpadech (jehož průmětem je v tuzemské právní úpravě § 9 odst. 2 zákona o odpadech). Tím se účinně předchází žalobkyní proklamované obavě, že by jen pro nedostatek legislativní aktivity na straně Komise či členských států při stanovování „podrobných kritérií“ dle čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice o odpadech byla převážně popřena hierarchie odpadového hospodářství.
67. Žalobkyně v závěru žaloby navrhla, aby soud, ztotožní-li se s názorem žalovaného ohledně výkladu § 9 odst. 1 zákona o odpadech, požádal SDEU o rozhodnutí o předběžné otázce (ke znění navrhované předběžné otázky viz výše odst. 14 tohoto rozsudku). K tomu soud uvádí následující.
68. Článek 267 SFEU dává soudu členského státu možnost (nikoli povinnost) požádat SDEU o rozhodnutí o otázce mj. výkladu směrnic nebo nařízení jakožto sekundárních pramenů práva Evropské unie, vyvstane-li taková otázka v řízení před soudem členského státu a považuje-li soud rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku. Tuto možnost (požádat o rozhodnutí o předběžné otázce) nicméně v případech řízení u soudu členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, přetavuje uvedený článek SFEU v povinnost.
69. Soud v nyní řešené věci neshledal důvod pro využití možnosti obrátit se na SDEU s žádostí o rozhodnutí o otázce výkladu vzájemného vztahu nařízení REACH a směrnice o odpadech. Dle názoru soudu je vztah obou právních aktů jasný (*acte clair*), v čemž soud odkazuje na odst. 64 tohoto rozsudku. Ostatně i pokud by tomu tak nemělo být, zabýval se jejich vztahem již SDEU zejména v níže přiblížených dvou případech, a proto jde přinejmenším o otázku objasněnou (*acte éclairée*).
70. Prvním z případů, v nichž se SDEU otázkou vztahu směrnice o odpadech a nařízení REACH zabýval, byl rozsudek ze dne 7. 3. 2013, *Lapin luonnonsuojelupiiri*, C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142, a to na skutkovém základě zamýšleného opětovného použití odpadu představovaného sloupy telefonního vedení ošetřenými chemickou látkou uvedenou v příloze XVII nařízení REACH (princiálně obdobné jako nyní řešené pražce). SDEU zde v bodech 61 až 64 vyložil vztah obou předpisů sekundárního práva EU v zásadě tak, že

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

předpokládá-li uvedené nařízení pro zakázanou látku zařazenou v příloze XVII výjimku, při jejímž splnění neplatí zákaz její výroby, používání nebo uvedení na trh, znamená to ve vztahu k věci, která je odpadem a současně je takovou látkou ošetřena, pouze to, že přestane-li být takový odpad obsahující tuto látku odpadem v důsledku naplnění podmínek dle čl. 6 odst. 1 směrnice o odpadech, nebude jeho vlastník při dodržení podmínek výjimky dle nařízení REACH povinen se dané věci (látky) zbavit jako nebezpečného odpadu. Předtím však SDEU v citovaném rozsudku (bod 28) zdůraznil, že „nařízení REACH (...) představuje právní úpravu nezávislou na právní úpravě týkající se odpadů, přičemž je ostatně třeba uvést, že podle čl. 2 odst. 2 tohoto nařízení není odpad, jak je vymezen směrnicí 2008/98, látkou, směsí ani předmětem ve smyslu článku 3 tohoto nařízení“. Z toho je dle názoru zdejšího soudu evidentní, že dle SDEU nemusí odpad, který je v důsledku předchozího ošetření zakázanou látkou uvedenou v příloze XVII nařízení REACH považován za nebezpečný odpad, zůstat nutně odpadem navždy, neboť bude-li jeho budoucí zamýšlené použití spadat pod výjimku ze zákazu (stanovenou v téže příloze XVII), může takový odpad přestat, avšak stále za splnění podmínek čl. 6 odst. 1 směrnice o odpadech, být odpadem (k tomu srov. body 53 až 60 rozsudku *Lapin luonnonsuojelupiiri*).

71. Dále pak v rozsudku ze dne 4. 4. 2019, *ClientEarth*, T-108/17, ECLI:EU:T:2019:215, Tribunál SDEU zdůraznil vzájemnou nezávislost úprav nařízení REACH a směrnice o odpadech. V tomto rozsudku se SDEU neztotožnil s námitkou tamní žalobkyně (popsanou v bodu 50 uvedeného rozsudku) ohledně obav, že Komisí vydané povolení podle čl. 62 ve spojení s čl. 60 odst. 2 nařízení REACH k uvedení bis(2-ethylhexyl)-ftalátu na trh povede k tomu, že držitelé tohoto povolení budou s poukazem na jeho udělení argumentovat pro závěr, že případný odpad, který bude bis(2-ethylhexyl)-ftalát obsahovat, přestane být odpadem ve smyslu směrnice o odpadech. SDEU v této souvislosti v bodu 86 rozsudku vysvětlil, že „tento argument je však nepodložený. Zaprvé je totiž třeba poznamenat, jak v podstatě zdůraznila Komise v bodě 1.1 rozhodnutí o žádosti o vnitřní přezkum, že z čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1907/2006 vyplývá, že odpad, jak je definován v rámcové směrnici o odpadech, není látkou, směsí nebo předmětem podle tohoto nařízení. A zadruhé, jak v podstatě vyplývá z téhož bodu uvedeného rozhodnutí, se v případě použití směsi z PVC, která obsahuje DEHP a nepřestala být odpadem, povolení dotčené v projednávaném případě na tuto směs neuplatní. Nesoulad rozhodnutí o povolení s právními předpisy o odpadech tedy neexistuje“. Dále pak v bodu 89 rozsudku *ClientEarth* poznamenal, že „jak vyplývá z čl. 6 odst. 4 rámcové směrnice o odpadech, (...) rozhodnutí o tom, zda odpad přestal být odpadem, náleží členským státům. Toto rozhodnutí musí být přijato na základě posouzení jednotlivých případů s ohledem na unijní judikaturu použitelnou v této oblasti. I kdyby se členský stát při přijímání rozhodnutí v rámci aplikace pojmu ‚přestává být odpadem‘ rozhodl opřít o takové rozhodnutí o povolení přiznané podle nařízení č. 1907/2006, jako je rozhodnutí v projednávané věci, nemohlo by to být důvodem pro odeprání vydat rozhodnutí o povolení. Rozhodnutí o tom, že látka ‚přestala být odpadem‘, totiž nespadá pod nařízení č. 1907/2006, ani rozhodnutí o povolení“.
72. Zdejší soud tedy konstatuje, že pro výše uvedené neshledal důvod požádat SDEU o rozhodnutí ohledně výkladu směrnice o odpadech a nařízení REACH, má-li jít o relevanci zamýšleného opětovného užití odpadu ošetřeného látkou uvedenou v příloze XVII nařízení v rámci výjimky ze zákazu uvedené tamtéž ve vztahu k naplnění podmínek a kritérií pro ukončení odpadového režimu takového odpadu ve smyslu čl. 6 směrnice o odpadech.
73. Pokud jde o žalobkyni při jednání předloženou listinu *Rozhodnutí č. 69 Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 29. 7. 2020, č. j. KUZL 44998/2020*, soud toliko pro úplnost uvádí, že

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

ani touto listinou žalobkyně nenavrhla provést důkaz. Žalobkyně ji ostatně předložila až při jednání v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, nikoli již v průběhu správního řízení (správní spis tuto listinu neobsahuje). Obdobně jako v případě vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 11. 8. 2023, č. j. MPO 52647/2023, žalobkyně touto listinou patrně zamýšlela poukázat na odlišný právní názor jiného správního orgánu, tentokrát údajně vyjádřený v rozhodnutí v pochybnostech o případném odpadovém režimu použitých dřevěných železničních pražců (obdobně ošetřených kreosotovým olejem), jež ale v mezidobí od jejich vynětí z kolejiště do opětovného použití nebyly na rozdíl od případu Pražců přijaty jako odpad do zařízení pro nakládání s odpady. Pokud předložením této listiny při jednání žalobkyně zamýšlela uplatnit žalobní bod, učinila tak zjevně po lhůtě k tomu zákonem stanovené, tj. po uplynutí lhůty k podání žaloby dle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. Naopak pokud tím žalobkyně zamýšlela toliko podpořit svou žalobní argumentaci o absurditě závěru, že pouze z důvodu mezitímního přijetí Pražců jako odpadu do zařízení pro nakládání s odpady nelze jejich odpadový režim ukončit, soud opětovně zdůrazňuje, že v nyní posuzované věci nebylo rozhodnutím žalovaného kategoricky vyloučeno budoucí ukončení odpadového režimu Pražců. Již zcela okrajově soud podotýká, že pokud se pražce posuzované v žalobkyní předloženém *Rozhodnutí* č. 69 nestaly odpadem (na rozdíl od nyní posuzovaných Pražců), nebyl logicky v dané věci ani žádný důvod, aby se správní orgán rozhodující v pochybnostech zabýval posuzováním, zda (a případně podle kterého odstavce § 9 zákona o odpadech) byl jejich odpadový režim před zamýšleným dalším použitím ukončen, což bylo naopak jablkem sváru v nyní posuzované věci.

74. Soud uzavírá, že neshledal důvodnou žádnou z uplatněných žalobních námitek. Nad jejich rámec pak ani neshledal existenci vad, které by bránily přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobkyní vytyčených žalobních bodů. Proto výrokem I. tohoto rozsudku žalobu zamítl.
75. Současně soud v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve výroku II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Ústí nad Labem 24. března 2025

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.