



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **WOOD Transport Energo a.s.**, IČO: 290 25 362
sídlem Vyšehradská 1349/2, 128 00 Praha 2
zastoupena advokátem Mgr. Ing. Ladislavem Málkem
sídlem Vinohradská 89/90, 130 00 Praha 3

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. MZP/2024/210/4264 z 16. 12. 2024

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a napadené rozhodnutí.

1. Česká inspekce životního prostředí (dále „**inspekce**“) rozhodnutím z 18. 9. 2024 uložila žalobkyni dle § 116 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, několik opatření k nápravě:

- a) Zdržet se v přímé souvislosti s provozem vlastního povoleného zařízení, určeného pro nakládání s odpady, s přiděleným identifikačním číslem zařízení (IČZ): CZC01223 (dále jen „zařízení“), v k. ú. Volary a na pozemcích v jeho okolí příjmu jakýchkoliv popelovin, včetně „Směsného popela ze spalování biomasy Teplárna Loučovice“, a to do doby uvedení provozu zařízení do stavu, který je v souladu s rozhodnutím Krajského úřadu Jihočeského kraje č. j. KUJCK 11266/2022/OZZL z 28. 1. 2022 („souhlas KÚJCK“) a současně schváleným provozním řádem zařízení;
 - b) Nezpracované popeloviny nacházející se v prostoru zařízení zařadit pro účely dalšího nakládání s nimi podle vyhlášky č. 8/2021 Sb., o katalogu odpadů (Katalog odpadů), jako odpad kat. č. 10 01 03 *Popílek ze spalování rašeliny a neošetřeného dřeva*, kategorie ostatní;
 - c) Předat veškerý odpad kat. č. 10 01 03 *Popílek ze spalování rašeliny a neošetřeného dřeva*, kategorie ostatní, do zařízení určeného pro nakládání s tímto druhem a kategorií odpadu, přičemž na pozemcích zařízení smí být nakládáno s odpadem pouze v množství odpovídajícím maximální kapacitě zařízení uvedené v provozním řádu. Současně byla žalobkyni stanovena povinnost vést „evidenci o průběhu vyklízacích prací“;
 - d) Předat již vyrobený materiál (směs dřevní hmoty a popelovin přibližně v poměru 3:1), vyrobený v přímé souvislosti s provozem zařízení, dalším osobám za účelem jeho využití nebo jej dočasně umístit na pozemky tvořící zařízení v množství nepřesahujícím maximální kapacitu tohoto zařízení určenou pro tento výrobek (v současnosti 2 500 tun). V případě, že nebude možné tuto podmínku splnit, předat tento vyrobený materiál jako odpad do zařízení určeného pro nakládání s daným druhem odpadu. Současně byla žalobkyni stanovena povinnost vést „evidenci o průběhu vyklízacích prací“;
 - e) Při manipulaci s odpadními popelovinami a s vyrobeným materiálem tyto popeloviny obsahujícím zabránit nadměrnému prašení (vzniku sekundární prašnosti) a případnému úniku jemných částic popelovin do okolí jejich vlhčením/zkrápěním.
2. Inspekce při kontrole za období od 1. 1. 2023 do 5. 6. 2024 zjistila, že žalobkyně je provozovatelkou shora popsáního zařízení. Během kontrolovaného období žalobkyně v lokalitě těžila materiál ze staré neřízené skládky pilin, kůry, dřeva a dalších odpadů a zároveň na lokalitu navážela popeloviny ze spalování biomasy. Vytěžené piliny následně mísila s naváženými popelovinami za účelem vzniku „suroviny pro výrobu zahradnických substrátů“ určené pro následné zpracování u jiných osob. Popeloviny (které inspekce identifikovala jako odpad) žalobkyně pořizovala jako registrované hnojivo – směsný popel ze spalování biomasy Teplárnou Loučovice. V roce 2023 žalobkyně přijala 8 054,18 tun popelovin, v roce 2024 (od ledna do dubna) pak 4 020,25 tun. Inspekce rovněž zjistila, že žalobkyně nakládala s tímto materiálem i mimo zařízení v rozporu se souhlasem KÚJCK a využívala je tam k terénním úpravám. Inspekce tak shledala, že žalobkyně porušila § 17 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, který provozovateli zařízení určeného pro nakládání s odpady ukládá povinnost provozovat zařízení v souladu s povolením dle § 21 odst. 2 zákona o odpadech, a to tím, že nakládala s odpady mimo toto zařízení, překročila maximální kapacitu zařízení a popílek nebo směs materiálu obsahující tento odpad využila k terénním úpravám. Rovněž porušila § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, jenž každému ukládá povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních určených k nakládání s odpady.
3. Žalovaný se ztotožnil se skutkovými zjištěními i jejich právním hodnocením ze strany inspekce. Popeloviny nesplňují definici tzv. vedlejšího produktu dle § 8 zákona o odpadech, neboť v rozporu s § 8 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech nebyly svým producentem

(Teplárnou Loučovice) registrovány podle nařízení REACH¹ a využití popelovin mohlo vést k nepříznivým dopadům na životní prostředí z důvodu jejich prašnosti a kontaminace vody, a rovněž nebyla splněna podmínka § 8 odst. 1 písm. b) téhož zákona, tedy převážná část popelovin žalobkyně nevyužila pro konečnou výrobu v zařízení. I žalovaný tedy potvrdil, že popeloviny představovaly odpad. Na této skutečnosti nic nemění ani fakt, že popeloviny byly registrovány jako certifikované hnojivo. Žalovaný k žalobkyniným námitkám dodal, že není rozhodné, zda žalobkyně měla povoleno za předchozí a nadcházející období nakládat s odpady ve větším množství; rozhodné je, že za kontrolované období povolenou hranici přesáhla. Žalovaný rovněž uzavřel, že je irelevantní, z jakých důvodů žalobkyně potřebovala využívat i okolní pozemky, na kterých nebylo zařízení povoleno, neboť bylo bezpečně zjištěno, že na ně odpad nezákonně umísťovala. Pokud jde o dopad žalobkynina jednání na životní prostředí, žalovaný setrvává na názoru inspekce, že znečištění vody v lagunách v místech nakládání s popelovinami pocházelo z popelovin samotných. Na tom nic nemůže změnit ani žalobkyní poskytnutý rozbor z výluhových zkoušek, které jsou dle názoru žalovaného neprůkazné, neboť není jasné, jaký vzorek žalobkyně do laboratoře dodala.

2. Argumenty účastníků řízení.

4. Žalobkyně v žalobě namítla, že popeloviny přijímané z Teplárny Loučovice nepovažuje za odpad. Již v odvolání předložila správním orgánům rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského z 20. 11. 2024 o prodloužení platnosti registrace hnojiva (dále „**Rozhodnutí o registraci hnojiva**“), dle něhož jsou popeloviny organominerální vápenatodraselné hnojivo. Je tedy zcela vyloučeno aplikovat naplnění § 8 zákona o odpadech na materiál, který je certifikovaným výrobkem, přičemž nezávadnost popelovin z hlediska odpadů je deklarována laboratorním rozbořem. Popeloviny dle žalobkyně nemohou být odpadem rovněž z důvodu, že jejich producentem je Teplárna Loučovice, nikoliv žalobkyně, proto je žalobkyně nemůže „vylučovat“. Ačkoliv žalobkyně Rozhodnutí o registraci hnojiva spolu s Příbalovým letákem předložila již v rámci odvolacího řízení, žalovaný tyto důkazy nevypořádal, a napadené rozhodnutí tak trpí vadou nepřezkoumatelnosti.
5. Žalobkyně dále uvedla, že při provozu zařízení vždy postupovala podle platných provozních řádů. Upozornila, že do roku 2022 platil provozní řád z roku 2015, který stanovil limit zpracování popelovin až na 20 000 tun. Nižší kapacitní limit by znamenal, že likvidace skládky by si vyžádala nejméně 35 let. Životní prostředí tak v kontrolovaném období ani nemohlo být ohroženo, pokud před kontrolovaným obdobím žalobkyně mohla zpracovávat vyšší objem odpadů. Žalobkyně dodala, že po kontrolovaném období byla kapacita dokonce navýšena na desetinásobek. Pokud jde o provoz zařízení i na sousedních pozemcích mimo pozemky definované v souhlasu KÚJCK, žalobkyně namítá, že dočasné dotčení těchto pozemků je spojeno s likvidací předmětné historické skládky dřevního odpadu a žalobkyně v současné době pracuje na promítnutí změny provozního řádu. Žalobkyně nakonec rozporuje závěry správních orgánů, že srážková voda je kontaminována chemickými látkami, jejichž původem byl popílek; sama si totiž nechala vyhotovit rozbor, resp. výluhové zkoušky, z nichž vyplývá opak.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. 12. 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v případě popelovin se skutečně jedná o odpad, neboť již před předáním žalobkyni nebyly registrovány jejich producentem dle nařízení REACH, jejich využití mohlo vést k negativnímu dopadu na životní prostředí a zároveň jejich využití nebylo zajištěno, neboť převážná část popelovin nebyla využita pro konečnou výrobu v zařízení. K žalobním námitkám dále konstatoval, že v kontrolované době byla kapacita pro nakládání s odpady překročena, přičemž předchozí nebo následné limity nejsou relevantní. Zároveň platí, že žalobkyně umisťovala odpady na pozemky, které nebyly zahrnuty v souhlasu KÚJCK. Rovněž i k polemice nad znečištěním vody popílkem žalovaný dodal, že setrvává na svém tvrzení, že popílkou srážkovou vodu kontaminovaly.
7. Při jednání konaném 11. 9. 2025 oba účastníci řízení shrnuli obsah svých dosavadních podání. Soud provedl jako důkaz Metodický pokyn odboru ochrany vod žalovaného č. 4/2016/2 VěMŽP, ve znění účinném od 1. 5. 2016 (dále „**Metodický pokyn**“),² dále pak rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského z 20. 11. 2024 o registraci hnojiva a jeho Příbalový leták. Ostatní listiny nezbytné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí [rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009].

3. Posouzení věci.

3.1. Podmínky řízení a právní východiska.

8. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**s. ř.**“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
9. Dle § 4 odst. 1 zákona o odpadech je odpadem *každá movitá věc, které se osoba zbavuje, má úmysl nebo povinnost se jí zbavit*. Žalobkyně tvrdí, že dotčené popeloviny nejsou odpadem, neboť se jedná o certifikované hnojivo. Žalovaný zároveň tvrdí, že popeloviny nejsou vedlejším produktem ve smyslu § 8 odst. 1 zákona o odpadech. Nejedná se totiž o movitou věc, která vznikla při výrobě, jejímž prvotním cílem není výroba nebo získání této věci, neboť tato věc zároveň nesplňuje podmínku písmene **b)** [využití věci nebylo v době jejího vzniku zajištěno v plném rozsahu, neboť cca 90 % popelovin zůstalo na předmětné lokalitě ve Volarech v různých podobách], písmene **c)** [využití zbylého množství popelovin k výrobě suroviny dodávané následně výrobcům substrátu neproběhlo v souladu s běžnou výrobní praxí, neboť popílkou nebyly využity jako hnojivo způsobem popsáním v Příbalovém letáku] ani písmene **d)** [její využití může vést k nepříznivým dopadům na životní prostředí a zdraví lidí z důvodu jejího vystavení povětrnostním vlivům a z důvodu promývání popelovin do podzemních a povrchových vod a zároveň producent odpadu popeloviny neregistroval v souladu s nařízením REACH]. Proti těmto závěrům žalobkyně pouze tvrdí, že voda popelovinami znečišťována nebyla.

² Metodický pokyn odboru ochrany vod MŽP k nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech. Analytické metody stanovení hodnot znečišťujících látek a jejich skupin v odpadních vodách (dále jen „ukazatelů znečištění“) pro účely stanovení výše emisních limitů vodoprávním úřadem, sledování jejich dodržování a kontrolu.

10. Provedenou kontrolou inspekce zjistila, že žalobkyně porušila § 17 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, podle něhož *provozovatel zařízení je povinen provozovat zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu v souladu s povolením podle § 21 odst. 2. Dle tohoto ustanovení zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu smí být provozováno pouze na základě povolení provozu zařízení vydaného krajským úřadem. Obsahové náležitosti žádosti o povolení provozu zařízení a povolení provozu zařízení jsou stanoveny v příloze č. 3 k tomuto zákonu. Ust. § 13 odst. 1 písm. b) téhož zákona platí, že každý je povinen nakládat s odpadem pouze v zařízení určeném pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu, s výjimkou shromažďování odpadu, přepravy odpadu, obchodování s odpadem a nakládání se vzorky odpadu. Žalobkyně však provozovala zařízení v rozporu se souhlasem KÚJCK, neboť překročila aktuálně povolenou kapacitu zařízení, a rovněž nakládala s odpady mimo pozemky vymezené v tomto souhlasu. Žalobkyně přiznává, že obě tato jednání, která jsou jí kladena za vinu, uskutečnila, avšak namítá, že mimo kontrolované období (před ním i po něm) byla kapacita zařízení vyšší, takže by v kontrolovaném období postačovala. Pokud jde o nakládání s odpady mimo pozemky vymezené v souhlasu KÚJCK, je dle žalobkyně technicky vyloučeno, aby tyto pozemky zůstaly při manipulaci s odpady nedotčeny. V konečném důsledku tak žalobkyně brojí proti všem uloženým nápravným opatřením.*

3.2. Jsou popeloviny odpadem?

11. Nejprve si soud položil otázku, zda ukládaný materiál byl odpadem. V případě záporné odpovědi by totiž postrádalo smysl zabývat se souvisejícími otázkami, neboť by žalobkyni žádné povinnosti dle zákona o odpadech v souvislosti s nakládáním s popelovinami nevznikaly a inspekce by jí nemohla uložit nápravná opatření. Podle žalobkynina názoru tento materiál – o jehož složení není mezi účastníky sporu – nenaplnuje definici odpadu, neboť se jedná o certifikované hnojivo.
12. Pojem odpadu v českém právním řádu je třeba vykládat nejen na podkladě definice uvedené v § 4 zákona o odpadech, ale také v souladu se směrnicí o odpadech³ a související judikaturou SDEU, podle níž výklad pojmu odpad nemůže být restriktivní (např. rozsudky ve věcech *Palin Granit*, C-9/00, bod 23, *ARCO Chemie Nederland* a další, C-418/97 a C-419/97, body 36-40). SDEU též formuloval řadu dílčích závěrů vymezujících, co je odpadem a co za něj naopak považovat nelze, jež jsou významným interpretačním vodítkem pro posouzení každého konkrétního případu. Soud si je vědom, že v mezidobí (od 1. 1. 2021) nabyt účinnosti zákona o odpadech a zákon č. 185/2001 Sb. odpadech, byl k 1. 1. 2021 zrušen, avšak definice odpadu uvedená v § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., se od té aktuální (§ 4 odst. 1 zákona o odpadech) neliší.
13. Konstrukce definice odpadu je postavena na pojmu „zbavit se“, k čemuž SDEU dospěl již v rozsudku *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-129/96 z 18. 12. 1997, bod 26. Zbavením se věci je jak její odstranění, tak i využití. Podle právní věty rozsudku NSS č. j. 7 As 6/2011-63 z 23. 2. 2011: „Při kvalifikaci věci jako odpadu ve smyslu § 3 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 30. 6. 2010 je rozhodující úmysl a chování vlastníka věci. Jakékoliv vynětí věci vznikající postupem, který primárně není určen k její výrobě, z právní regulace nakládání s odpady přitom musí být posuzováno restriktivně, s ohledem na požadavek vysoké míry ochrany životního prostředí. Břemeno tvrzení a důkazní při prokazování, že taková věc není odpadem,

³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 z 19. 11. 2008 o odpadech a zrušení některých směrnic.

spočívá na jejím vlastníku. Pokud věc vzniká postupem, který není určen primárně k její výrobě, existují tři způsoby, jak s ní může být naloženo: 1) odstranění, 2) využití, 3) opětovné použití (včetně uvedení na trh) za výhodných podmínek, je-li toto použití jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití. Zatímco v prvních dvou případech jde o zbavení se věci, a tuto věc je tudíž nutno považovat za odpad, ve třetím případě věc odpadem není.“

14. SDEU v této souvislosti judikoval, že „[v]znik stavu, kdy látka nebo předmět přestávají být odpadem, má tudíž dvě podmínky. Zaprvé se držitel nesmí předmětné látky nebo předmětu zbavovat, mít v úmyslu zbavit se jich ani se od něho nesmí požadovat, aby se jich zbavil, ve smyslu čl. 3 bodu 1 směrnice o odpadech. A zadruhé musí daná látka nebo předmět mít způsob využití, který umožňuje jeho další uplatnění, aniž dojde k ohrožení lidského zdraví či poškození životního prostředí.“ (srov. rozsudek SDEU ve věci C-60/18 z 29. 11. 2018, AS Tallinna Vesi proti Keskkonnaamet, body 30 až 32, 37 a 39).
15. Inspekce přitom v prvostupňovém rozhodnutí dostatečně vyložila, že žalobkynina činnost spočívala v odtěžování odpadů ze staré neřízené skládky dřevní hmoty (pilin, kůry apod.), která zde zbyla po provozu pily. Předmětem činnosti bylo vytrídění nežádoucích příměsí z vytěžených odpadů a mísení využitelné odpadní dřevní hmoty s popelovinami ze spalování biomasy (od Teplárny Loučovice). Tehdy platný souhlas KÚJCK a provozní řád umožňovaly žalobkyni mísit získanou dřevní hmotu s odpadními popelovinami, zařazenými pod kat. č. 10 01 03 *Popílek ze spalování rašeliny a neošetřeného dřeva* podle Katalogu odpadů, v poměru 3:1, přičemž následná směs přestala být odpadem a byla vstupní surovinou pro navazující výrobu zahradnických a obdobných substrátů. Inspekce pak mimo jiné uzavřela, že převážná část popelovin nebyla během kontrolovaného období žalobkyní vůbec využita pro konečnou výrobu substrátu v zařízení a zhruba 90 % z převzatého množství popelovin zůstalo na lokalitě soustředěno v různých podobách (hromady, zasypávání terénu apod.). S ohledem na to, že žalobkyně nebrojí proti tomu, jakým způsobem s popelovinami nakládala, resp. vyjma kontaminace vody popelovinami nezpochybňuje skutková zjištění inspekce, soud považuje výklad § 4 odst. 1 zákona o odpadech provedený inspekci za dostatečný. Je z něj totiž zřejmé, že žalobkyně s popelovinami nakládala tak, že se jich zbavovala; pokud je nezpracovávala k výrobě substrátu (takto využila jen jejich malou část), ponechala je v okolí zařízení, případně jimi upravovala terén. Podle názoru soudu se zjevně nejednalo o dočasné skladování za účelem budoucího použití v souladu s Příbalovým letákem, jak namítla žalobkyně při soudním jednání; takovému tvrzení žádná zjištěná skutečnost nenasvědčuje. Zároveň se nejednalo o opětovné použití věci ve smyslu výše citovaných rozsudků, tedy opětovné použití (včetně uvedení na trh) za výhodných podmínek, je-li toto použití jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití. Zároveň bylo prokázáno, že popeloviny mohou mít negativní vliv na životní prostředí, jak soud rozvádí níže. Soud připomíná, že břemeno tvrzení a důkazní při prokazování, že daná věc není odpadem, spočívá na jejím vlastníku. Žalobkyně toliko uvedla, že popeloviny jsou certifikovaným hnojivem, tedy se nemůže jednat o odpad. Míra kvality odůvodnění rozhodnutí správních orgánů pak odpovídá míře kvality žalobního tvrzení.
16. Podle evropského konceptu obsahu pojmu „odpad“ ani ekonomická využitelnost věci neznamená, že nejde o odpad, protože všechny věci, kterých se vlastníci zbavují, byť mají ekonomickou hodnotu, jsou odpadem (rozsudky SDEU C-359/88, *Zanetti a další*, a C-304/94, *Tombesi a další spojené věci*). Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného

nikoliv. Systém nakládání s odpady má za cíl pokrýt všechny předměty a látky, jichž se držitel zbavuje, i když mají hospodářskou hodnotu a jsou sbírány za obchodním účelem, aby byly recyklovány, využity nebo opětovně použity (rozsudek NSS č. j. 2 As 28/2007-94 z 22. 5. 2008). Způsob, jakým je následně s látkou nebo předmětem nakládáno, není pro jejich kvalifikaci jako odpadu rozhodující. Za odpad jsou považovány i látky a předměty, které mají hospodářskou hodnotu a které lze opětovně hospodářsky využít (srov. rozsudek SDEU ve věcech *Komise proti Itálii*, bod 36-38). Pokud tedy žalobkyně tvrdí, že popeloviny jsou certifikované hnojivo, tato skutečnost sama o sobě neznámá, že se nejedná o odpad. Tak tomu nastalo v žalobkynině případě, jak soud vyložil výše. Soud dodává, že platný certifikát o registraci hnojiva, resp. protokol o zkoušce z 6. 11. 2019, nemůže vyloučit negativní dopad popelovin na životní prostředí. Jednak z protokolu není zřejmé, zda jsou zjištěné hodnoty v normě, a není zde uvedený ani žádný závěr ve vztahu k možnému vlivu vzorku na životní prostředí. Přesto soud dodává, že negativní vliv na životní prostředí inspekce prokázala: vyjma sporné kontaminace vod šlo především i o znečištění ovzduší popelovinami z důvodu jejich prašnosti. Proti těmto skutkovým zjištěním žalobkyně vůbec nebrojí. Ani Rozhodnutí o registraci hnojiva a související Příbalový leták neprokazují, že popeloviny nejsou v nynější věci odpadem. Prokazují toliko, že se jedná o certifikované hnojivo.

17. Žalovaný se s žalobkyninou obranou vypořádal dostatečně. Žalobkyně toliko dovozovala, že pokud jsou popeloviny hnojivem, nemůže se jednat o odpad. Žalovaný pak stejně obecně odvětil, že na skutečnosti, že jsou popeloviny odpadem, nic nemění ani fakt, že je žalobkyně přijímá jako certifikované hnojivo. Kvalita odůvodnění napadeného rozhodnutí v tomto případě odpovídá míře kvality odvolací námitky, odůvodnění proto ob stojí.
18. Inspekce i žalovaný poté, co seznali splnění definice § 4 odst. 1 zákona o odpadech, správně zkoumali, zda popeloviny nesplňují podmínky tzv. vedlejšího produktu dle § 8 zákona o odpadech. V kladném případě by popeloviny ani přes splnění definice § 4 odst. 1 téhož zákona odpadem být nemohly. Z dikce § 8 odst. 1 zákona vyplývá, že aby movitá věc byla vedlejším produktem, musí *kumulativně* splňovat několik podmínek. Inspekce uvedla, že popeloviny nesplňují § 8 odst. 1 písm. b), c) a d). Zde je zásadní, že žalobkyně brojí toliko proti závěrům vztahujícím se k § 8 odst. 1 písm. d), a to pouze částečně, jelikož uvedla, že popeloviny nemají vliv na životní prostředí. Jelikož jde v případě § 8 zákona o kumulativní výčet podmínek a žalobkyně nerozporuje, že popeloviny nesplňují § 8 odst. 1 písm. b) a c) zákona (k tomu blíže bod 9 tohoto rozsudku), závěry inspekce vztahující se k těmto podmínkám tak soud není oprávněn přezkoumat (srov. 75 odst. 2 s. ř. s.) a nezbyvá než se ztotožnit s inspekcí, že popeloviny vedlejším produktem nejsou, neboť nesplňují veškeré podmínky § 8 zákona o odpadech. Soud přesto podotýká, pokud jde o vliv popelovin na životní prostředí, že tento závěr inspekce opřela nejen o skutečnost, že popeloviny kontaminují vodu (proti tomu žalobkyniny námitky míří), ale rovněž o to, že popeloviny svou prašností negativně ovlivňují ovzduší. Ani proti tomuto dílčímu závěru však žalobkyně nebrojí, proto lze považovat nesplněnou rovněž podmínku § 8 odst. 1 písm. d) zákona. Jak soud již uvedl výše, postačí, pokud movitá věc nesplňuje třeba jen jednu podmínku tohoto ustanovení, a nemůže se jednat o vedlejší produkt. Movitá věc je pak odpadem, jako je tomu v případě žalobkyně.
19. Výše uvedený závěr ostatně potvrzuje i skutečnost, že žalobkyně v kontrolovaném období provozovala zařízení dle souhlasu KÚJCK. Dle výroku tohoto souhlasu je nedílnou součástí rozhodnutí provozní řád, přičemž v zařízení smí být nakládáno s odpady v rozsahu uvedeném na straně 8 v bodu 2.2 *Seznam přijímaných odpadů*. V tomto seznamu je přítom

uveden pod poř. č. 3 odpad pod názvem „Popílek ze spalování rašeliny a neošetřeného dřeva“ s kódem 10 01 03. Provozní řád tedy počítal s tím, že v zařízení bude tato látka odstraňována coby odpad. Jak navíc vyplývá z rozhodnutí inspekce, právě pod tímto označením žalobkyně s popelovinami nakládala jako s odpadem před kontrolovaným obdobím a rovněž je odebírala od Teplárny Loučovice. Pouhá skutečnost, že žalobkyně posléze odebírala tentýž materiál i v době, kdy disponovala potvrzením o tom, že se jedná o certifikované hnojivo, nemění nic na tom, že se jednalo o ten samý odpad a žalobkyně s ním i totožně nakládala. Jak soud uvedl výše, způsob označení ani hospodářské využití není pro účely definice odpadu relevantní.

20. Vzhledem ke všem výše uvedeným skutečnostem dospěl soud k závěru, že popeloviny jsou odpadem, neboť žalobkyně je v různých formách zanechala v okolí zařízení, případně je využila k terénním úpravám.

3.3. Porušení povinností dle § 17 odst. 1 písm. a) a 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech.

21. Inspekce uzavřela, že žalobkyně porušila § 17 odst. 1 zákona o odpadech, neboť překročila aktuálně povolenou kapacitu zařízení a nakládala s odpady mimo pozemky, které byly v kontrolovaném období souhlasem KÚJCK určené pro nakládání s odpady. Posledně uvedeným jednáním porušila rovněž § 13 odst. 1 písm. b) téhož zákona, neboť nakládala s odpady mimo zařízení k tomu určené.
22. Žalobkyně dle inspekce nakládala s převzatými odpady na ploše o rozloze cca 32 158,88 m², z toho přibližně 26 152,3 m² se nacházelo mimo pozemky vymezené v souhlasu KÚJCK – konkrétně se jednalo o pozemky parc. č. 3108/51, 3108/50, 3108/46, 3108/45, 2853/1, 5510, 5509, 3108/33, 2868, 2865/1, 1044, 2866/1, 3108/28, 3108/29 a 2866/4 v k.ú. Volary. Podle schváleného provozního řádu zařízení však byla žalobkyně oprávněna nakládat s odpady pouze na pozemcích parc. č. 3108/34, 3108/35 a 3108/36. Na nedovolených pozemcích žalobkyně s odpadními popelovinami nejen nakládala, ale realizovala z nich terénní úpravy. Soud považuje za irelevantní, zda v rámci naplňování účelu provozu zařízení (likvidace historické skládky dřevního odpadu) je technicky vyloučeno, aby nedošlo k dotčení neschválených pozemků – zákon jasně stanoví, že zařízení lze provozovat pouze v souladu se souhlasem KÚJCK, resp. s povolením. Jak soud vyložil výše, nedílnou součástí povolení je i provozní řád, který jasně stanoví, na kterých pozemcích lze zařízení provozovat. Pokud se provoz dotkl i jiných pozemků, žalobkyně svoji povinnost stanovenou § 17 odst. 1 zákona o odpadech porušila. Sama si je ostatně vědoma toho, že souhlas s provozem zařízení musí zahrnovat veškeré pozemky, které jsou provozem zařízení dotčeny, neboť uvedla, že pracuje na promítnutí pozemků do tohoto rozhodnutí. Soud dodává, že uvedeným jednáním žalobkyně rovněž porušila § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, neboť nakládala s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu.
23. Žalovaný v napadeném rozhodnutí rozvedl, že v roce 2023 žalobkyně přijala 8 054,18 tun popelovin (z toho zpracovala pouze 876,86 tun), v roce 2024 (od ledna do dubna) pak 4 020,25 tun (z toho zpracovala pouze 330 tun), a několikanásobně tak překročila kapacitu stanovenou souhlasem KÚJCK. Dle provozního řádu platného pro kontrolované období byla stanovena roční projektovaná kapacita zařízení na 2 500 tun. Žalobkyně tak tuto kapacitu překročila, o čemž rovněž není ve věci spor. Také v tomto případě se tak jednalo o porušení § 17 odst. 1 zákona o odpadech, neboť žalobkyně postupovala v rozporu s platným souhlasem KÚJCK a provozním řádem. K uvedenému pochybení žalobkyně namítla, že od roku 2015 do roku 2022 platil pro zařízení provozní řád, který stanovil limit zpracování

popelovin na 10 000 tun a 20 000 tun pro skladovací a manipulační plochy. Nižší kapacitní limit by znamenal prodloužení likvidace skládky na 35 let. Žalobkyně rovněž uvedla, že v současnosti je limit zařízení desetinásobný, veřejný zájem na ochraně životní prostředí tím zjevně nebyl dotčen. Soud seznal, že žalobkyně i v tomto případě jednala v rozporu se souhlasem KÚJCK a provozním řádem, neboť jednoduše překročila dovolenou kapacitu zařízení. Kapacita zařízení se přitom určuje s ohledem na projektovou dokumentaci, případně s ohledem na plánovanou kapacitu, jak vyplývá z přílohy č. 3 zákona o odpadech. Ze souhlasu KÚJCK pak vyplývá, že žalobkyně podala 29. 10. 2021 k příslušnému úřadu žádost o udělení povolení k provozování zařízení a s jeho provozním řádem dle § 21 odst. 2 zákona o odpadech. Žalobkyně tedy žádost o povolení podala poté, co obdržela tehdy platný provozní řád, v němž byla stanovena kapacita zařízení dle projektové dokumentace/plánované kapacity. Byla si tudíž vědoma, jaká je kapacita zařízení. Proti souhlasu KÚJCK se žalobkyně rovněž mohla odvolat. Nyní se nemůže dovolávat toho, že kapacita byla nastavena nedostatečně. Soud dodává, že předmětem tohoto řízení není prokázání, jaký má aktuálně nastavená kapacita zařízení (kterou žalobkyně ani nedokládá) vliv na životní prostředí. Relevantní zůstává, že v kontrolovaném období byla roční kapacita zařízení nastavena na 2 500 tun (dle slov žalovaného tato kapacita nevyžadovala během procesu povolování provedení zjišťovacího řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí) a žalobkyně tuto kapacitu zkrátka překročila, tedy provozovala zařízení v rozporu se souhlasem KÚJCK.

3.4. Vliv popelovin na životní prostředí spočívající v otázce kontaminace vody.

24. Soud předesílá, že vliv popelovin na životní prostředí inspekce a žalovaný zkoumali s ohledem na naplnění podmínky pro § 8 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech, tedy ve vztahu k tomu, zda jsou popeloviny vedlejším produktem. Zodpovězení této otázky však na soudní přezkum závěru, že daná věc není vedlejším produktem, nemá vliv, neboť inspekce prokázala, že popeloviny nesplňují jiné aspekty, pro které nemohou splňovat definici § 8. Stejně tak inspekce prokázala (resp. není to v dané věci sporné), že popeloviny mají negativní vliv na životní prostředí, konkrétně ovzduší, neboť se z nich „práší“. To pro závěr o negativním vlivu na životní prostředí pro účely § 8 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech postačí a není třeba prokazovat další negativní vliv, tedy sporovanou kontaminaci vody.
25. Posouzení vlivu na životní prostředí má ale svůj význam také s ohledem na charakter opatření k nápravě, která byla žalobkyni stanovena. Inspekce v prvostupňovém rozhodnutí nejprve uvedla, že při stanovení opatření vycházela nejen ze zjištěné kontaminace vody popelovinami, ale i z toho, že v lokalitě byly přítomné popeloviny ve zvýšeném množství nechráněny před povětrnostními vlivy. Negativní vliv na životní prostředí byl tedy již prokázán vystavením popelovin povětrnostním vlivům. Výrok prvostupňového rozhodnutí, kterým byla žalobkyni uložena jednotlivá opatření k nápravě, hovoří o kontaminaci vod pouze v souvislosti s opatřením uvedeným pod písm. d) – tedy „*předat již materiál vyrobený v přímé souvislosti s provozem zařízení dalším osobám za účelem jeho využití nebo jej dočasně umístit na pozemky tvořící zařízení v množství nepřesahujícím maximální kapacitu tohoto zařízení určenou pro tento výrobek.*“ Podle odůvodnění prvostupňového rozhodnutí k tomuto opatření inspekce přistoupila jednak z důvodu kontaminace vody, jednak proto, že materiál již dříve vyrobený a ten, který bude vyrobený v souladu s platným souhlasem KÚJCK a provozním řádem v budoucnu, není určen k přímému využití pro technické účely při terénních úpravách. Pro účely „zasypávání“ jsou totiž (s ohledem na § 9 odst. 2 zákona o odpadech) odpady vyloučené z možnosti přestat být odpadem na základě

povolení krajského úřadu a současně nelze v tomto případě zaručit bezpečný obsah škodlivin ve vyrobeném materiálu. Proto inspekce uzavřela, že je nutné jej předat jako surovinu k účelu, ke kterému byl původně určen. V případě, že nebude existovat trh nebo poptávka po tomto materiálu v plném rozsahu, žalobkyně bude povinna zbavit se jej jako odpadu ve smyslu § 4 zákona o odpadech. Proti těmto skutkovým zjištěním a jejich právnímu hodnocení žalobkyně nebrojila.

26. Z uvedeného vyplývá, že inspekce uložila toto nápravné opatření nejen z důvodu kontaminace vody popelovinami, ale rovněž proto, že materiál nacházející se v okolí zařízení není určen k terénním úpravám a nelze vyloučit jeho škodlivost. Opět zde platí, že pro přijetí daného nápravného opatření postačí splnění jen jedné podmínky, resp. jedna relevantní zjištěná skutečnost. Pokud tedy žalobkyně nerozporuje nutnost odstranit materiál z důvodu, že jej nelze použít k terénním úpravám, nápravné opatření bylo uloženo v souladu s § 116 odst. 1 zákona o odpadech.
27. Soud přesto přistoupil ke zkoumání, zda jsou závěry inspekce ohledně znečišťování vody popelovinami správné. Inspekce uvedla, že na dotčené lokalitě byla mezi hromadami navezených popelovin vytvořena „jezířka“ či „laguny“ na zachytávání srážkové vody. Mezi jednotlivými jezírky byly vytvořeny „propustě“, které je spojovaly, a na pozemku parc. č. 3108/51 byl uměle vytvořen „kanál z jezírka“, kterým soustředěně odtékala černě zbarvená znečištěná srážková voda, která zjevně obsahovala nerozpuštěné látky ze skladovaných popelovin. Tato znečištěná (odpadní) voda poté odtékala skrz travní porost na jiné pozemky, kde vytvářela vodní plochu, ze které nebyl pozorován žádný soustředěný odtok, a docházelo tak k jejímu zasakování do půdy a do vod podzemních. Na odtoku srážkové vody z popílkové laguny byl odebrán vzorek odtékající vody, u kterého bylo následně analytickým rozбором zjištěno výrazné znečištění srážkové vody nerozpuštěnými látkami (NL105 – 1 800 mg/l), organickými látkami (BSK5 – 5,7 mg/l, CHSKCr – 810 mg/l) a dále těž chromem (celkový Cr – 170 µg/l), arsenem (100 µg/l), olovem (330 µg/l), kadmiem (8,8 µg/l) a rtutí (0,18 µg/l). Toto jednání inspekce vyhodnotila jako porušení § 8 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech (nepovolené vypouštění odpadních vod – znečištěné srážkové vody) a v jiném řízení uložila žalobkyni za tento přestupek pokutu.
28. Žalobkyně oproti tomu tvrdí, že jí doložené důkazy (Zpráva o zkoušce z 19. 7. 2024 a Protokol o zkoušce z 11. 7. 2024) jednoznačně vylučují její účast na kontaminaci povrchové vody. Dle výsledků výluhové zkoušky totiž zdrojem znečištění vody v inspekci zkoumané „laguně“ není „popílek“. Dle žalobkyně je nerozhodné, kdo vzorek do laboratoře dovezl i to, jak byl odebrán.
29. Soud z Protokolu o zkoušce z 11. 7. 2024 zjistil, že jej vyhotovil Technický a zkušební ústav stavební Praha s.p. Testována byla 31. 5. 2024 věc týkající se „Skládky Volary“, materiál „popel“, „těleso 1“ a „těleso 2“ ze vzorku přijatého téhož dne, přičemž **za reprezentativnost vzorku a jejich popis odpovídal zadavatel, tedy žalobkyně**. Ze Zprávy o zkoušce z 19. 7. 2024 pak vyplývá, že výluhovou zkouškou byl proveden požadavek na ověření reálnosti výsledků naměřených inspekci v odtoku srážkové vody z laguny z popílku. Závěrem dokumentu se uvádí, že na základě naměřených dat nelze vyvrátit výsledky testování inspekci. Analýza vodných výluhů materiálů „těleso 1“ a „těleso 2“ ze skládky Volary potvrzuje výsledky šetření inspekce, avšak dle laboratoře je zároveň nutné konstatovat, že zdrojem znečištění vody v laguně není popílek. Tento dokument žalobkyně předložila původně v řízení o přestupku ve věci znečišťování srážkové vody. Žalovaný k tomuto důkazu v rozhodnutí ze

7. 8. 2024 o odvolání v té věci uvedl, že „podkladem pro rozhodnutí byl vzorek odtékající odpadní vody ze zařízení odebraný dne 4.1.2024. Vzorky pro společnost předložené rozboru byly odebrány bez přítomnosti inspekce až 31.5.2024. Jak je uvedeno již v protokolu o kontrole, na zařízení docházelo již mezi lednem a březnem 2024 k rozsáhlým terénním úpravám a změnám (rozdílný stav k 4.1. a k 4.3.2024). Není tedy nyní zcela jasné, odkud byly vzorky odebrané a za jakých okolností, např. zda nebylo uváděné ‚těleso skládky‘ zasypáno či zarovnáno popelem. Inspekce navíc neanalyzovala vyluhovatelnost odpadů, ale přímo odpadní vodu, která odtékala z plochy zařízení a vsakovala se do podzemních vod. Předložený doplněk odvolání tedy není s to vyvrátit závěry inspekce, že dne 4.1.2024 společnost nedovoleně vypouštěla odpadní vody do vod podzemních. Odvolací orgán ještě podotýká, že pokud vody obsahují velké množství nerozpuštěných látek, je to zřejmé z pouhého pohledu – jejich zakalení. Inspekce již v zápisu z inspekčního šetření uvedla, že odtékající voda byla černého zabarvení a zjevně obsahovala nerozpuštěné látky z hromad popílku. Takový závěr jsou jistě inspektoři oddělení ochrany vod schopni kvalifikovaně na místě učinit.“ Na tyto závěry žalovaný odkázal i nyní v tomto řízení a žalobkyně namísto toho, aby na ně adekvátně reagovala, opětovně namítá to samé.

30. Soud se přitom ztotožňuje s žalovaným, že žalobkyně vzorky odebrala až čtyři měsíce po inspekci. Zároveň žalobkyně nezpochybňuje, že v mezidobí došlo k jistým terénním úpravám, a není zřejmé, z jakého místa žalobkyně vzorek odebrala, případně zda vůbec z okolí zařízení. Zásadní je dle názoru soudu také to, že žalobkyně vzorek odebrala jakožto laik, nikoliv odborník příslušný k odběru vzorku. Zároveň není zřejmé, že tak učinila v souladu s odbornými požadavky nezbytnými pro objektivní analýzu. Zákonným podkladem Protokolu o zkoušce (jak vyplývá i přímo z tohoto dokumentu) je nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech. Dle Metodického pokynu k tomuto nařízení mimo jiné platí, že pro odběr vzorků se používají postupy vypracované podle příslušných norem (čl. 2 odst. 2 na straně 1).⁴ Pokud byly zkoušky provedeny dle nařízení vlády č. 401/2015 Sb., je rovněž důležité, aby samotný vzorek podléhal postupům dle toho nařízení, resp. dle příslušných norem. Žalobkyně však nepředložila ničeho (protokol, fotografie, podrobně popsany postup odběru vzorku), z čehož by bylo zřejmé, že v souladu s příslušným nařízením vlády a normami postupovala. I tato skutečnost oslabuje věrohodnost provedených výluhových zkoušek a jejich závěrů. Soud ve shodě se správními orgány nezpochybňuje odbornost postupu laboratoře jako takové, ale kvalitu a původ vzorku, který si žalobkyně bez dalšího opatřila sama, a k tomuto svému postupu nic konkrétního netvrdila a ani k němu nic nedoložila. Provedená zkouška tedy nemůže závěry inspekce zvrátit. Bez ohledu na tuto žalobkyninu námitku však inspekce odůvodnila poškození životního prostřední popelovinami také poukazem na jejich prašnost a negativní vlivu na ovzduší, proti čemuž žalobkyně nenamítala ničeho. Stejně tak nápravné opatření pod písm. d) bylo žalobkyni uloženo i z jiného důvodu, než je kontaminace vod, a ani proti tomuto důvodu žalobkyně nebrojila.

⁴ ČSN EN ISO 5667-1 (75 7051) Jakost vod - Odběr vzorků - Část 1: Návod pro návrh programu odběru vzorků a pro způsoby odběru vzorků

ČSN EN ISO 5667-3 (75 7051) Kvalita vod - Odběr vzorků - Část 3: Konzervace vzorků vod a manipulace s nimi

ČSN ISO 5667-10 (75 7051) Jakost vod - Odběr vzorků Část - 10: Pokyny pro odběr vzorků odpadních vod

ČSN ISO 5667-14 (75 7051) Jakost vod - Odběr vzorků Část - 14: Pokyny k zabezpečování jakosti odběru vzorků vod a manipulace s nimi

4. Závěr a náklady řízení.

31. Inspekce vyložila přezkoumatelně a logicky, byť částečně implicitně, z jakých důvodů považuje popeloviny za odpad, a žalobkyně nenabídla v žalobě tvrzení a důkazy, které by tyto závěry zpochybnil. Skutečnost, že popeloviny jsou certifikovaným hnojivem, nevylučuje, že jsou zároveň odpadem. Správní orgány rovněž vyloučily, že se v případě popelovin jedná o vedlejší produkt. O provozování zařízení v rozporu se souhlasem KÚJČK a provozním řádem v důsledku provozu na nedovolených pozemcích a překročení kapacity zařízení pak není sporu; na danou věc nemají subjektivní okolnosti tvrzené žalobkyní žádný vliv. Inspekce rovněž dostatečně odůvodnila, že popeloviny mohou mít negativní vliv na životní prostředí, a ani proti těmto závěrům žalobkyně nenabídla dostatečnou oponenturu. Jelikož soud nepřisvědčil žádnému z žalobních bodů, žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
32. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

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

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz v rámečku Rychlé odkazy – Úhrada soudních poplatků.

Praha 11. září 2025

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu