



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Jana Kratochvíla a Tomáše Foltase, v právní věci žalobkyně: **WOOD Transport energo a. s.**, se sídlem Vyšehradská 1349/2, Praha 2, zastoupená Mgr. Ing. Ladislavem Málkem, advokátem se sídlem Vinohradská 89/90, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 12. 2024, čj. MZP/2024/210/4264, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2025, čj. 10 A 23/2025-74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně provozuje zařízení určené pro nakládání s odpady. Její činnost spočívá v mísení popelovin vzniklých ze spalování biomasy, které odebírá od Teplárny Loučovice a.s. (dále jen „popeloviny“) s odpadní dřevní biomasou (tu těží na vlastním pozemku). Tím vzniká směs určená pro výrobu zahradnických a obdobných substrátů, kterou žalobkyně prodává třetím osobám za účelem zpracování.

[2] Česká inspekce životního prostředí provedla u žalobkyně kontrolu podle § 134 odst. 1 písm. a) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech. Zjistila, že žalobkyně nakládala s odebíranými popelovinami nepovoleným způsobem. Část popelovin použila k terénním úpravám. Další část ponechala v podobě hromad na pozemcích, které k tomu nebyly určené. K výrobě směsi určené pro výrobu zahradnických a obdobných substrátů využila pouze

menší část odebíraných popelovin. Celkové množství popelovin, které se u žalobkyně při kontrole nacházelo v různých podobách, nadto překročilo stanovenou roční projektovanou kapacitu zařízení.

[3] Následně Česká inspekce životního prostředí žalobkyni rozhodnutím uložila opatření, aby se (i) zdržela příjmu popelovin, (ii) nezpracované popeloviny zařadila podle vyhlášky č. 8/2021 Sb., o katalogu odpadů, jako odpad kat. č. 10 01 03, (iii) předala veškerý odpad kat. č. 10 01 03 do zařízení určeného pro nakládání s tímto druhem a kategorií odpadů, (iv) předala již vyrobený materiál třetím osobám za účelem jeho zpracování a (v) při manipulaci s popelovinami zabránila nadměrnému prášení. Žalobkyně se proti opatření odvolala. Zejména namítala, že popeloviny, které v zařízení zpracovává, nejsou odpad. Jedná se o výrobek certifikovaný jako hnojivo. Žalovaný jejím námitkám nepřisvědčil. Odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila žalobou.

[5] Městský soud žalobu žalobkyně zamítl jako nedůvodnou. K povaze popelovin uvedl, že se jedná o odpad. Vyložil, že předmětem činnosti žalobkyně je vytřídění nežádoucích příměsí z odpadů vytěžených na vlastních pozemcích a následné mísení využitelné odpadní dřevní hmoty s popelovinami. Tehdy platný souhlas a provozní řád umožňovaly žalobkyni mísit získanou dřevní hmotu s popelovinami zařazenými pod kat. č. 10 01 03 *Popílek ze spalování rašeliny a neošetřeného dřeva* podle Katalogu odpadů, v poměru 3:1. Vyrobená směs přestala být odpadem a byla vstupní surovinou pro navazující výrobu zahradnických a obdobných substrátů. Převážná část popelovin ale nebyla během kontrolovaného období žalobkyní vůbec využita pro konečnou výrobu substrátu v zařízení. Zhruba 90 % popelovin zůstalo na lokalitě soustředěno v různých podobách (hromady, zasypávání terénu apod.) Z uvedeného podle městského soudu vyplývá, že popeloviny jsou odpadem. Žalobkyně je totiž nevyužila k výrobě substrátu, ale ponechala je v okolí zařízení, případně jimi upravovala terén. Takové jednání lze posoudit jako zbavování se ve smyslu § 4 zákona o odpadech.

[6] Své závěry městský soud dále odůvodnil poukazem na provozní řád stěžovatelky. V něm jsou na straně 8 v bodu 2.2 *Seznam přijímaných odpadů* uvedeny popeloviny pod poř. č. 3 s názvem „Popílek ze spalování rašeliny a neošetřeného dřeva“ a s kódem 10 01 03. Provozní řád tedy počítal s tím, že v zařízení bude tato látka odstraňována coby odpad. Ostatně i z rozhodnutí České inspekce životního prostředí vyplynulo, že právě pod tímto označením žalobkyně s popelovinami nakládala jako s odpadem před kontrolovaným obdobím.

[7] Na uvedeném závěru nemohla nic změnit ani skutečnost, že se jedná o certifikovaný výrobek (hnojivo). Žalobkyně popeloviny neodebírala a nepoužívala jako hnojivo, tj. k jejich certifikovanému účelu. Popeloviny nejsou podle městského soudu ani vedlejší produkt ve smyslu § 8 zákona o odpadech. V tomto ohledu se městský soud ztotožnil se závěry České inspekce životního prostředí.

[8] Následně se městský soud vyjádřil k porušení povinností dle § 17 odst. 1 písm. a) a 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech. Ve shodě s žalovaným uzavřel, že žalobkyně překročila aktuálně povolenou kapacitu zařízení a nakládala s odpady (popelovinami) mimo určené

pokračování

pozemky. Porušila rovněž § 13 odst. 1 písm. b) téhož zákona, neboť nakládala s odpady (popelovinami) mimo zařízení k tomu určené. Uložená opatření shledal přiměřenými i s ohledem na skutečnost, že popeloviny uložené na pozemcích měly negativní vliv na životní prostředí. Kontaminovaly totiž vodu a negativní vliv měly i na ovzduší.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku městského soudu bránila kasační stížností. Namítala, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku. Popeloviny, které stěžovatelka zpracovávala, nejsou odpadem. Jedná se o certifikovaný výrobek sloužící jako organickominerální vápenatodraselné hnojivo. Stěžovatelka se jich nechce zbavovat (jak nesprávně uzavřel městský soud). Naopak je zpracovává za účelem prodeje třetím osobám.

[10] Závěry městského soudu považuje za překvapivé. Žalovaný ani Česká inspekce životního prostředí ve svých rozhodnutích neuvedli, že by se stěžovatelka popelovin zbavovala. Městský soud tímto svým posouzením argumentačně vybočil z předmětu řízení, a to bez důkazní opory ve spisu. Jinou argumentaci svědčící závěru, že jsou popeloviny odpad, městský soud nepřednesl. Stěžovatelka se ale proti tomuto překvapivému závěru nemohla nijak vyjádřit.

[11] Za nesprávné označila stěžovatelka i tvrzení městského soudu, že převážnou část popelovin nevyužila pro konečnou výrobu substrátu, nýbrž k zasypávání terénu. Zasypávání se ale dělo jejím vlastním materiálem, už vyrobeným mísením. To ostatně uvedla i Česká inspekce životního prostředí.

[12] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že rozsudek městského soudu považuje za správný. Setrval na svých předchozích závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III.a Rozhodnutí městského soudu není překvapivé

[13] Na řízení před správními soudy se vztahuje zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí. Jedná se o ústavní princip vycházející především z práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Za překvapivé lze označit takové rozhodnutí, které nemohl účastník řízení rozumně očekávat, neboť je soud založil na skutkových či právních důvodech, které nebyly v řízení tematizovány. Rozhodnutím za těchto okolností dochází k odepření možnosti právně a skutkově argumentovat ve vztahu k otázce, která se jeví jako významná pro rozhodnutí soudu. Účastníkovi řízení by v takovém případě bylo znemožněno reálně a efektivně hájit před soudem svá práva (nálezy ÚS sp. zn. II. ÚS 523/02 ze dne 21. 1. 2003, nebo sp. zn. II. ÚS 322/03 ze dne 12. 10. 2005). Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011-78, č. 2510/2012 Sb. NSS, bodů 18-19, pak plyne, že pokud krajský (městský) soud přezkoumává správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů, má žalobce legitimní očekávání, že žalobními body nastavil referenční rámec soudního přezkumu. Zamítavý rozsudek, který je založen na odlišné právní argumentaci než správní rozhodnutí a žaloba (k níž se proto žalobce nemohl vyjádřit), je překvapivý a porušuje právo žalobce na spravedlivý proces.

[14] Správní orgány posuzovaly, zda jsou popeloviny odpadem či nikoliv. Své posouzení opřely s ohledem na argumentaci stěžovatelky certifikátem výrobku zejména o § 8 zákona o odpadech. Vyložily, proč popeloviny nejsou „vedlejším produktem“ a popsaly, jak stěžovatelka s popelovinami nakládá. V žalobě stěžovatelka namítala, že samotná skutečnost, že se jedná o certifikovaný výrobek vylučuje, aby se jednalo o odpad.

[15] Městský soud si položil otázku, zda jsou popeloviny odpadem. Při posouzení vyšel z definice odpadu uvedené v § 4 zákona o odpadech. Na základě popisu způsobu, jakým stěžovatelka s popelovinami nakládala, dospěl k závěru, že s nimi 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. K certifikaci výrobku uvedl, že se nejedná o relevantní námitku, neboť stěžovatelka popeloviny nepoužívala k certifikovanému účelu (jako hnojivo).

[16] Nejvyšší správní soud neshledává takové rozhodnutí překvapivým. Je sice pravdou, že správní orgány založily své posouzení primárně na tom, zda popeloviny splňují definici vedlejšího produktu podle § 8 zákona o odpadech. Městský soud se s těmito závěry ztotožnil a doplnil je vlastní argumentací založenou na definici odpadu v § 4 zákona o odpadech. Odkázal přitom na skutková zjištění obsažená ve spisovém materiálu (zejm. způsob, jakým stěžovatelka s popelovinami nakládala). Takové posouzení nicméně odpovídá námitkám uvedeným v žalobě. Ty spočívaly v tom, že popeloviny přijímané do zařízení stěžovatelky nejsou odpadem. Jelikož městský soud posuzoval, zda jsou popeloviny odpad, položil si správně otázku, zda naplňují definici odpadu vymezenou v § 4 zákona o odpadech. Sama stěžovatelka nadto v průběhu odvolacího řízení definici odpadu argumentovala. V odvolání mj. namítala, že se popelovin nezabývá, a proto se nemůže jednat o odpad tak, jak jej vymezuje příslušná právní úprava obsažená v zákoně o odpadech. Stěžovatelka taktéž byla seznámena s obsahem spisového materiálu. Nerozporovala ani skutková zjištění učiněná správními orgány ve vztahu ke způsobu, jakým s popelovinami nakládala (v řízení bylo nesporné, že popeloviny mísila s odpadními dřevinami, používala k terénním úpravám a zanechávala na pozemcích).

[17] Následně proto Nejvyšší správní soud přistoupil k tomu, zda bylo posouzení provedené městským soudem věcně správné.

III.b Popeloviny byly odpad

[18] Definice pojmu „odpad“ je obsažena v § 4 odst. 1 zákona o odpadech. Jedná se o každou movitou věc, „které se osoba zbavuje, má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.“ Uplatní se přitom zákonná domněnka, podle které se „osoba má úmysl zbavit se movité věci, pokud tuto věc není možné používat k původnímu účelu“ (§ 4 odst. 2 zákona o odpadech).

[19] Konstrukce definice odpadu je tak postavena na pojmu „zbavit se“. K tomu Soudní dvůr Evropské unie dospěl již v rozsudku ze dne 18. 12. 1997 ve věci *Inter-Environnement Wallonie ASBL* (C-129/96, bod 26). Zbavením se věci přitom je jak její odstranění, tak i využití (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2011, čj. 7 As 6/2011-63). Výklad pojmu odpad totiž nemůže být podle Soudního dvora Evropské unie restriktivní

pokračování

(rozsudek ze dne 18. 4. 2002, *Palin Granit* C-9/00, bod 23; rozsudek ze dne 15. 6. 2000, *ARCO Chemie Nederland a další* C-418/97 a C-419/97, body 36-40; ale i stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. 10. 1996 ve věci *Tombesi a další* C-304/94).

[20] Tomu odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu. Z ní se podává, že pojem „zbavovat se“ je potřeba vykládat extenzivně. Je přitom na vlastníkově materiálu, aby prokázal, že se jej nezbavuje a vyvrátil zákonnou domněnku. Vlastník za tímto účelem musí prokázat skutečnou jistotu přínosnosti dalšího využití produktu. Pouhá možnost není způsobila vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem (rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2015, čj. 6 As 149/2013-41, bod 21).

[21] Stěžovatelka v první řadě namítá, že popeloviny nemůžou být odpadem, protože se jedná o certifikovaný výrobek. Konkrétně jde o organickominerální vápenatodraselné hnojivo (registrace u Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského pod 4247).

[22] Městský soud uvedl, že samotná skutečnost, že se jedná o certifikovaný výrobek, není podstatná. Stěžovatelka totiž popeloviny neodebírala a nevyužívala jako hnojivo, ale jako odpad. Podřazení popelovin pod pojem „odpad“ nebrání jejich obecná ekonomická využitelnost, resp. skutečnost, že se jedná o výrobek, který jeho primární producent (Teplárna Loučovice a.s.) prodává osobám odlišným od stěžovatelky jako hnojivo. To totiž neznamená, že nejde o odpad. I věci, které mají ekonomickou hodnotu, mohou být odpadem.

[23] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením souhlasí. Certifikace udělená výrobku výslovně omezuje platnost certifikátu pouze pro účely, pro které byla vydána (v tomto případě pro účely hnojení). Nelze proto souhlasit s tím, že samotná skutečnost, že se jedná o certifikovaný výrobek vylučuje, aby se při jiném způsobu použití jednalo o odpad. Stěžovatelka popeloviny nepoužívala jako hnojivo, ale odebírala je jako odpad. Z pohledu Teplárny Loučovice popeloviny byly v momentě předání odpadem. Prodávala je stěžovatelce jakožto provozovatelce zařízení určeného k nakládání s odpadem. Převedení movité věci do vlastnictví jiného může být zbavením se věci podle § 4 odst. 1 zákona o odpadech (rozsudek NSS ze dne 25. 3. 2015, čj. 6 As 149/2013-41, bod 32). Stěžovatelka popeloviny odebírala za účelem mísení s odpadními dřevinami. Tuto směs následně prodávala třetím osobám jako základ pro výrobu substrátu. Popeloviny nevyužívala k jejich certifikovanému účelu. O odpad by se přitom nemuselo jednat, pouze pokud by jej stěžovatelka používala právě výlučně k certifikovanému účelu. Sama certifikační autorita, která ověřovala vlastnosti daného výrobku včetně splnění technických požadavků, výslovně omezila platnost certifikátu pouze pro účely, pro které byl vydán (rozsudek NSS čj. 4 As 386/2018-105, body 63 a 66).

[24] Městský soud také správně uvedl, že ani ekonomická hodnota popelovin jakožto certifikovaného hnojiva není pro posouzení, zda se jedná o odpad, podstatná. Nejvyšší správní soud k této problematice již v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, čj. 6 As 149/2013-41, poukázal na to, že „[p]odle 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 předmětem směrnice [...] Stejná věc totiž pro někoho je

odpadem a pro jiného nikoliv.“ Tyto své závěry následně zopakoval v rozsudku ze dne 9. 11. 2021, čj. 4 As 386/2018-10, bod 73.

[25] Městský soud dále uvedl, že stěžovatelka mohla podle tehdy platného souhlasu a provozního řádu mísit 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, a to za vzniku komponentu pro výrobu substrátu. Popeloviny odebírala od Teplárny Loučovice a.s. Převážnou část převzatých popelovin ale pro výrobu komponentu pro výrobu substrátu vůbec nevyužila. Popeloviny zůstaly na pozemcích vlastněných stěžovatelkou, a to v podobě hromad. Dále je stěžovatelka využila k provedení terénních úprav na jí vlastněných pozemcích. Z takto vymezeného způsobu nakládání s popelovinami městský soud dovodil, že se jich stěžovatelka zbavovala.

[26] Nejvyšší správní soud s takovým posouzením souhlasí. Závěry městského soudu mají oporu ve spisovém materiálu. Konkrétně skutečnost, že stěžovatelka používala k terénním úpravám nejen jí vyrobenou směs, ale i přímo popeloviny a že 90 % z převzatého množství popelovin zůstalo v rámci kontrolovaného období na předmětné lokalitě ve Volarech soustředěno v různých podobách, vyplývá z Protokolu o kontrole ze dne 11. 6. 2024, čj. ČIŽP/42/2024/2885. Stěžovatelka poukazuje na prvostupňové rozhodnutí České inspekce životního prostředí, kde inspekce na jednom místě uvádí, že stěžovatelka vlastním vyrobeným materiálem upravovala povrch terénu. To však není v rozporu s kontrolními zjištěními, že pro úpravu povrchu stěžovatelka použila jak vyrobený materiál, tak popeloviny. Inspekce nakonec na jiných místech svého rozhodnutí odkazuje na skutečnost, že přímo popeloviny leží ve velkém množství volně na pozemcích zařízení stěžovatelky (např. s. 6 a s. 9 prvostupňového rozhodnutí).

[27] Ani obecná námitka stěžovatelky, že popeloviny na pozemcích nezanechávala, nýbrž pouze deponovala v souladu s Příbalovým letákem certifikovaného výrobku, není důvodná. Jak Nejvyšší správní soud vyložil již v bodě [22] tohoto rozsudku, stěžovatelka popeloviny nepoužívala jako hnojivo. Přebírala je jako odpad od Teplárny Loučovice. Byla proto povinna s nimi nakládat jako s odpadem. Tomu odpovídá i její Provozní řád, na který příhodně odkázal městský soud. V něm jsou popeloviny uvedeny jako odpad pod názvem „*Popílek ze spalování rašeliny a neošetřeného dřeva*“ s kódem 10 01 03. Sama stěžovatelka tak ve svém Provozním řádu považovala přijímané popeloviny za odpad. Ostatně i platné povolení k provozu zařízení předpokládalo, že popeloviny budou do procesu výroby vstupovat jako odpad. Ani tedy případné dočasné deponování na pozemcích stěžovatelky, než jej smísí s dřevní hmotou, by nic nezměnilo na závěru, že stále jde v této fázi o odpad.

[28] Nejvyšší správní soud shrnuje, že kasační argumentace stěžovatelky nezpochybnila závěr městského soudu, že popeloviny jsou v jejím případě odpadem. Stěžovatelka je od Teplárny Loučovice odebírala jako odpad za účelem dalšího zpracování, nikoliv jako certifikovaný výrobek určený k hnojení.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Námitky uplatněné stěžovatelkou nejsou důvodné. Nejvyšší správní soud proto rozhodl podle § 110 odst. 1 věty poslední soudního řádu správního a kasační stížnost zamítl.

pokračování

[30] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 soudního řádu správního ve spojení s § 120 soudního řádu správního. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch a náhradu nákladů jí proto nelze přiznat. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. ledna 2026

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu