

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **SLOVLIKER ČR, s. r. o.**, se sídlem Hudcova 78b, Brno, zastoupena JUDr. Vladimírem Muzikářem, advokátem se sídlem Havlíčkova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2010, č. j. 10 Ca 211/2008 – 28,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně společnost SLOVLIKER ČR, s. r. o. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2010, č.j. 10 Ca 211/2008-28, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobkyně společnost SLOVLIKER ČR, s. r. o domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 7. 2008, č.j. 570/3200/07/On, kterým bylo: I) zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále též „krajský úřad“), ze dne 20. 9. 2007, č. j. KUZL 47777/2007, a současně potvrzeno toto prvostupňové rozhodnutí; jímž bylo rozhodnuto tak, že movitá věc „výpalky z destilace lihovin“ ve vlastnictví žalobkyně je odpadem dle zákona o odpadech, a II) zrušeno

rozhodnutí krajského úřadu o opravě zřejmé nesprávnosti ze dne 15. 10. 2007, č. j. KUZL 69064/2007. Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že termín užitý krajským úřadem „výpalky z destilace lihovin“ je správný a jednoznačný a musel být žalobkyni srozumitelný. Nedůvodná je pak námitka žalobkyně, že krajský úřad nevyčkal její reakci na upřesnění předmětu řízení. Při upřesnění předmětu řízení sice krajský úřad žalobkyni žádnou další lhůtu nestanovil, ale vyčkával ještě deset dní od doručení tohoto upřesnění, než vydal rozhodnutí ve věci. Pokud jde o věcné posouzení předmětu řízení, zákon o odpadech je koncipován tak, že v řízení o odstranění pochybností leží na vlastníku movité věci jak břemeno tvrzení, tak břemeno důkazní a je na něm, aby předložil důkazy, které prokáží to, že se o odpad nejedná. Podklady shromážděné v rámci provedené kontroly neprokazují, že předmětné výpalky nejsou odpadem. Tvrzení žalobkyně, že zpracováním výpalků do orné půdy získává prospěch, je nelogické. Ze smlouvy o nájmu pozemků, kam žalobkyně výpalky vyváží, platí žalobkyně za nájem, přičemž jako protihodnota nájemného nevyplývá ze smlouvy nic jiného než možnost tyto pozemky využívat k ukládání výpalků. Žalobkyně tedy tvrdí, že zhodnocuje cizí pozemek a za toto zhodnocování platí vlastníkovi pozemku nájemné. Nevěrohodné je rovněž tvrzení žalobkyně o tom, že předmětné pozemky hodlá v budoucnu využívat k pěstování obilnin. O ničem takovém nájemní smlouva nehovoří. Zákon považuje za nakládání s odpady i jejich aplikaci do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii. Pokud tedy žalobkyně tvrdila, že předmětné výpalky využívá tak, že je zapracovává do půdy, aby zlepšila její kvalitu, sama tím vlastně přiznává, že s výpalky nakládá jako s odpadem. Pokud by ukládáním nedocházelo ke zlepšování vlastností půdy, jednalo by se o ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu. V obou případech je správný závěr, že se jedná o odpad. Pokud by nebylo možno výpalky dále využít, musela by je žalobkyně evidovat jako odpad a odstranit je zákonu odpovídajícím způsobem. Žalobkyně nicméně dospěla k závěru, že tyto výpalky je možno ekonomicky využít jakožto hnojiva. Mohla je tedy buďto coby hnojivo např. prodat, což by ovšem vyžadovalo registraci ve smyslu zákona č. 156/1998 Sb. anebo je využít sama – v takovém případě se ale jedná o nakládání s odpadem a znamená to, že výpalky jsou odpadem. Městský soud neshledal v odůvodnění rozhodnutí žalovaného důvod pro zrušení tohoto rozhodnutí, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že řízení před krajským úřadem bylo postiženo vadou, neboť nebyla dodržena zákonná povinnost vymezení předmětu správního řízení v oznámení o zahájení tohoto řízení tak, aby nevznikla pochybnost o tom, co je předmětem řízení. Stěžovatelka tuto námitku sdělila ihned na počátku, přičemž krajský úřad jí přiznal relevanci tím, že vydal opravné usnesení, kterým předmět správního řízení změnil. K této změně však došlo až po vydání správního rozhodnutí krajským úřadem. Stěžovatelka odmítá tvrzení, že jí bylo zcela srozumitelné, co je předmětem řízení, neboť pokud by jasno měla, neměla by důvod vybízet krajský úřad k odstranění svých pochybností. Krajský úřad měl každopádně na tuto námitku reagovat a skutečnost, že tak neučinil a ve věci vydal rozhodnutí, nepovažuje stěžovatelka za správné. Stěžovatelka v situaci, kdy jí bylo oznámeno zahájení správního řízení ohledně věci, která objektivně neexistuje, považovala za nutné tuto svou výhradu sdělit. Postupem krajského úřadu i žalovaného jí byla odejmuta možnost v rámci řízení před krajským úřadem uplatňovat svá práva. Správní

řád přitom účastníka řízení omezuje v předkládání nových skutečností a důkazů v odvolacím řízení (§ 2 odst. 4 správního řádu). Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěry městského soudu v tom, že je nepravděpodobné, že by skutečně pozemky zhodnocovala za účelem jejich dalšího využití. Soud tyto závěry činil bez znalosti dané problematiky, bez důkazů a v rozporu s dokumenty, které jsou součástí spisu. V Protokolu o výsledku neohlášené kontroly nakládání s odpady stěžovatelka uvedla, že na základě rozboru vzorků již nevede výpalky v evidenci odpadů, neboť mohou být využívány jako krmivo a hnojivo, přičemž rozbory byly přílohou protokolu. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalované Ministerstvo životního prostředí uvedlo, že v argumentaci stěžovatelky neshledalo důvody, které by mohly svědčit pro naplnění jím uplatněného kasačního důvodu. Stěžovatelka nepředkládá nové argumenty, proto žalovaný odkazuje na své vyjádření k žalobě a odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se s námitkami dostatečně vypořádal. Není pravdivé tvrzení stěžovatelky, že v předmětném správním řízení nebyla řešena otázka, zda se jedná či nejedná o odpad, ale o hnojivo a „hnojení pozemků“. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatelka v prvé řadě namítá, že správní řízení bylo postiženo vadou, když oznámení o zahájení řízení neobsahovalo vymezení předmětu řízení tak, aby nevznikla pochybnost. Stěžovatelka naopak pochybnost měla, neboť jí bylo oznámeno zahájení řízení ohledně věci, která podle ní objektivně neexistovala. Postupem správních orgánů jí přitom byla odejmuta možnost v rámci řízení před krajským úřadem uplatňovat svá práva, neboť v odvolacím řízení nemohla předkládat nové skutečnosti a důkazy.

Dostatečně jasné a přesné vymezení předmětu řízení ze strany správního orgánu je předpokladem pro to, aby účastníci řízení mohli v plné míře uplatňovat v řízení svá práva. Nejvyšší správní soud proto ve své dřívější rozhodovací činnosti dospěl k závěru, že *„předmět jakéhokoliv zahajovaného řízení (a pro oznámení o zahájení správně-trestního řízení to platí zvláště) musí být identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit.“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, publikovaný pod č. 2119/2010 Sb.NSS)

Na druhou stranu je nutno přihlédnout ke skutečnosti, že na samém počátku řízení často není možné jeho předmět zcela přesně vymezit. V dalším průběhu řízení totiž může dojít k jeho korekci v důsledku zjištění doplňujících skutečností a provedení důkazů. Detailní, vyčerpávající vymezení skutkového stavu, na základě kterého bude rozhodováno, není ani nutné k tomu, aby mohli účastníci řízení uplatňovat svá práva. Postačuje, jsou-li seznámeni se základními okolnostmi případu tak, aby mohli předložit své argumenty, tvrzení a důkazy s cílem ovlivnit výsledné rozhodnutí správního orgánu. Oznámení o zahájení řízení tudíž musí obsahovat vymezení věci tak, aby nevznikly důvodné

pochybnosti o tom, co je předmětem řízení. Případné pochybnosti jsou sice projevem subjektivního vztahu osoby ke vnímané skutečnosti, nicméně není možné vycházet z pouhého tvrzení účastníka řízení, že takové pochybnosti skutečně má. Je proto nutné zkoumat, zda se jedná o pochybnosti důvodné, tj. zda mohou být tvrzené skutečnosti při přihlédnutí ke všem okolnostem případu objektivně vnímány jako rozpor či nejasnost.

V daném případě stěžovatelka tvrdí, že za předmět řízení byla označena neexistující věc – „výpalky z výroby lihovin“, v důsledku čehož měla pochybnost, co je předmětem řízení. Jak výše uvedeno, je nutno zkoumat, nakolik byla stěžovatelčina pochybnost důvodná, tj. zda vymezení předmětu učiněné krajským úřadem objektivně navozovalo dojem rozpornosti či nejednoznačnosti.

Nejvyšší správní soud má ve shodě se správními orgány i městským soudem za to, že tomu tak v projednávané věci není.

V oznámení o zahájení správního řízení bylo stěžovatelce sděleno, že se zahajuje správní řízení podle ust. § 46 odst. 1 správního řádu ve věci rozhodnutí v pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad podle § 3 zákona o odpadech. Dále krajský úřad v oznámení uvedl: *„Jedná se o výpalky z destilace lihovin, které vznikají jako vedlejší produkt při výrobě lihu ve společnosti Slovliker ČR, s.r.o., Brno, v provozovně Lidická 1322, 686 04 Kunovice.“* Krajský úřad také podrobně rozvedl okolnosti, které vedly k zahájení řízení. Zejména vylíčil, že správní řízení bylo zahájeno na návrh České inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Brno, s tím, že k návrhu byly přiloženy podklady, mezi nimiž je například Protokol o výsledku neohlášené kontroly nakládání s odpady ve společnosti SLOVLIKER ČR, s.r.o. se sídlem v Brně, provozovna Kunovice, sepsaný pracovníky České inspekce životního prostředí a Krajského úřadu Zlínského kraje dne 1. 3. 2007, či kopie dokladů předložených stěžovatelkou.

Zahájení předmětného řízení tedy jednoznačně předcházela kontrola ze strany České inspekce životního prostředí, o které byl sepsán protokol, který je součástí správního spisu a z něhož je zřejmé, že u kontroly byli přítomni J. P., ředitel a jednatel stěžovatelky a Ing. Ludmila Halačková, jednatelka stěžovatelky. Protokol výslovně uvádí následující: *„Výroba lihu probíhá pouze z pšenice a kukuřice kvasným způsobem. Tento líh je používán pro technické účely, výrobu nápojů, chemický provoz a v lékopisné kvalitě pro farmacii. Suroviny jsou podrceny, smíchány s vodou a enzymaticky připraveny pro kvašení. Po prokvašení, které trvá cca 72 hodin je směs destilována na záparové koloně, poté na rektifikační koloně a část lihu je odvodněna na odvodňovací koloně. [...] Výpalky z výroby (cca 50 t denně) jsou zahušťovány, část je využita jako krmivo, část jako hnojivo. [...] Na základě rozboru vzorku výpalků nevede společnost výpalky v evidenci odpadů.“* Jak je dále z protokolu patrno, při kontrole byly stěžovatelkou předloženy doklady, mezi nimiž jsou například i protokoly o analýze vzorků výpalků. Při kontrole byla také pořízena fotodokumentace výpalků.

Za shora uvedených okolností je nutno konstatovat, že stěžovatelka musela vědět, že správní řízení je zahajováno na základě kontroly České inspekce životního prostředí ze dne 1. 3. 2007, při které byli přítomni její jednatelé. Vymezení předmětu řízení slovy *„výpalky z destilace lihovin, které vznikají jako vedlejší produkt při výrobě lihu ve společnosti Slovliker ČR, s.r.o., Brno, v provozovně Lidická 1322, 686 04 Kunovice“* ve spojení s odkazem na protokol o kontrole ze dne 1. 3. 2007, v němž je podrobněji popsán výrobní proces

v předmětné provozovně stěžovatelky s tím, že při tomto výrobním procesu vznikají výpalky, které jsou dle tvrzení stěžovatelky využívány jako hnojivo a krmivo, nemůže objektivně žádné důvodné pochybnosti vzbuzovat. Stěžovatelka byla prostřednictvím svých jednatelů přítomna kontrole dne 1. 3. 2007, reagovala na výtky České inspekce životního prostředí, například předložením rozboru vzorků výpalků, byla přítomna pořízení fotodokumentace nakládání s výpalky, v oznámení o zahájení řízení byla uvědoměna o tom, že řízení je zahajováno v přímé spojitosti s touto kontrolou. Důvodnost jakýchkoliv pochybností stěžovatelky o předmětu řízení je proto zcela vyloučena.

Argumentaci stěžovatelky, že výpalky z destilace lihovin nevznikají, takže nevěděla, co bude předmětem řízení, je nutno považovat za účelovou. Stěžovatelka tvrdila, že správně měl být předmět řízení vymezen jako „výpalky z destilace lihu“. Nicméně, pokud by jí skutečně daly správní orgány za pravdu, mohla by opět se stejnou argumentací namítat, že destilací lihu nevznikají výpalky, a neví proto, co je předmětem řízení. Výpalky totiž vznikají destilací zápary, kvasu apod., při níž je vyráběn destilát (v případě stěžovatelky líh), z něhož mohou být případně vyráběny lihoviny. Destilací samotného lihu stejně jako lihovin nevznikají žádné výpalky (tedy v podobě, v jaké byly předmětem kontroly a následně také správního řízení). Ani jedno z označení „výpalky z destilace lihovin“, „výpalky z destilace lihu“ či „výpalky z výroby lihu destilací“ apod. by však v posuzovaném případě nemohlo vést k jakékoliv nejasnosti či rozporu ve vymezení předmětu řízení. Krajský úřad totiž nevymezil předmět řízení pouze slovy „výpalky z destilace lihovin“, nýbrž *„výpalky z destilace lihovin, které vznikají jako vedlejší produkt při výrobě lihu“*. Z uvedeného je zřejmé, že bude jednáno o výpalcích, které vznikají jako vedlejší produkt při výrobě lihu. V protokolu o kontrole ze dne 1. 3. 2007 je navíc proces vzniku těchto výpalků popsán a fotograficky zdokumentován, přičemž návaznost zahájení předmětného správního řízení na tuto kontrolu je více než zřejmá.

Námitka stěžovatelky, že předmět řízení nebyl v oznámení o zahájení řízení dostatečně vymezen, je tedy neopodstatněná.

Není přitom pravdou, že by krajský úřad nereagoval na výtku stěžovatelky ohledně nejasnosti vymezení předmětu řízení. Krajský úřad reagoval tím, že stěžovatelce zaslal vysvětlení ze dne 10. 9. 2007. Toto vysvětlení přitom nelze považovat za upřesnění předmětu řízení, které by odůvodňovalo stanovení nové lhůty pro vyjádření, neboť jsou v něm obsaženy informace seznatelné již ze samotného oznámení o zahájení řízení a protokolu o kontrole ze dne 1. 3. 2007, které měla stěžovatelka již před vysvětlením ze dne 10. 9. 2007 k dispozici. Pokud stěžovatelka na oznámení o zahájení řízení ani po tomto vysvětlení v přiměřené lhůtě nereagovala, nebylo pochybením krajského úřadu, že vydal rozhodnutí ve věci samé. Nelze proto přisvědčit ani námitce stěžovatelky, že jí byla postupem krajského úřadu odejmuta možnost uplatňovat svá práva.

Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěry městského soudu, že je nepravděpodobné, že by skutečně pozemky zhodnocovala za účelem jejich dalšího využití. Z dalších tvrzení stěžovatelky vyplývá, že tímto brojí proti kvalifikaci předmětných výpalků jako odpadu, a to z důvodu, že jsou podle ní využívány jako krmivo a hnojivo, což doložila rozbory vzorků výpalků.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném ke dni rozhodování krajského úřadu v dané věci (dále jen „zákon o odpadech“)

definuje odpad v ust. § 3 odst. 1 následovně: „*Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu.*“ Podle odstavce druhého „*[k]e zbavování se odpadu dochází vždy, kdy osoba předá movitou věc, příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, k využití nebo k odstranění ve smyslu tohoto zákona nebo předá-li ji osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů podle tohoto zákona bez ohledu na to, zda se jedná o bezúplatný nebo úplatný převod. Ke zbavování se odpadu dochází i tehdy, odstraní-li movitou věc příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu osoba sama.*“ Třetí odstavec pak stanoví: „*Pokud vlastník v řízení o odstranění pochybností podle § 78 odst. 2 písm. h) neprokáže opak, předpokládá se úmysl zbavit se movité věci příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, a) která vzniká u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání jako vedlejší produkt při výrobě nebo přeměně energie, při výrobě nebo nakládání s látkami nebo výrobky nebo při jejich využívání nebo při poskytování služeb, nebo b) jejíž původní účelové určení odpadlo nebo zaniklo.*“

Jelikož je uvedená právní úprava provedením směrnice Rady (ES) č. 75/442/EHS o odpadech, je nutno zákonná ustanovení vykládat eurokonformně, tj. v tomto případě především tak, aby se výsledek posouzení podle zákona o odpadech nedostal do rozporu s touto směrnicí ve znění účinném od 20. 11. 2003 (dále jen „směrnice o odpadech“) (k povinnosti eurokonformního výkladu srov. například rozsudek Soudního dvora ve věci C-106/89 *Marleasing*, Sb.rozh. s. I-4135); nelze přitom opomenout ani judikaturu Soudního dvora, který se k vymezení pojmu odpad ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice o odpadech již v řadě případů vyjádřil. Existence ustálené judikatury (viz dále) je zároveň důvodem, proč Nejvyšší správní soud považuje tuto otázku za *acte éclairé* (srov. rozsudek Soudního dvora ve věci 283/81 *CILFIT*, Sb.rozh. s. 3415, bod 14), a proto sám předběžnou otázku Soudnímu dvoru nepředložil.

Soudní dvůr opakovaně dovodil, že seznam látek a předmětů, uvedených v příloze ke směrnici (a českým zákonodárcem provedený přílohou č. 1 k zákonu o odpadech) je pouze orientační povahy, neboť kvalifikace odpadu vyplývá především z chování vlastníka a z významu pojmu „zbavit se“ (viz např. rozsudky Soudního dvora ve věcech C-129/96 *Inter-Envirnnement Wallonie*, Sb.rozh. s. I-7411, bod 26; C-1/03 *Van de Walle a další*, Sb.rozh. s. I-7613, bod 42; C-252/05 *Thames Water Utilities*, Sb.rozh. s. I-3883, bod 24; C-195/05 *Komise proti Itálii*, Sb.rozh. I-11699, bod 34). Skutečnost, že výpalky z výroby lihu jsou podřaditelné například pod kód Q1 přílohy č. 1 zákona o odpadech, tedy není rozhodující. Je potřeba posoudit chování stěžovatelky a její případný úmysl se výpalků zbavit.

Podle Soudního dvora musí být výraz „zbavit se“ vykládán ve světle nejenom základního cíle směrnice o odpadech, kterým je podle jejího třetího bodu odůvodnění „*ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a ukládání odpadů*“, ale i ve světle čl. 174 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní je toto ustanovení téměř doslovně převzato do čl. 191 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie), který stanovil, že „*[p]olitika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence [...]*“. Z toho vyplývá, že výraz „zbavit se“, a tedy i pojem „odpad“ ve smyslu čl. 1 písm. a)

směrnice o odpadech, by neměly být vykládány restriktivním způsobem (viz rozsudky Soudního dvora ve shora citovaných věcech *Thames Water Utilities*, bod 27; *Komise proti Itálii*, bod 35; a dále ve věci C-418/97 a C-419/97 *ARCO Chemie Nederland a další*, Sb.rozh. s. I 4475, body 36 až 40). Tento závěr je nutno převzít také pro účely vymezení pojmu „odpad“ podle zákona o odpadech.

Ačkoliv by z výše citovaného § 3 odst. 2 zákona o odpadech bylo možno dovozovat, že využití odpadu přímo samotným vlastníkem není zbavováním se, takový závěr by vedl k nedůvodnému rozlišování mezi předáním k využití a využitím samotným vlastníkem, aniž by takový důsledek byl opodstatněný nebo alespoň zákonodárcem zamýšlený (srov. důvodovou zprávu k zákonu o odpadech, Sněmovní tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ve III. volebním období č. 705/0, dostupný na www.psp.cz). Navíc by byl takový výsledek v rozporu se směrnicí o odpadech, z jejíhož čl. 4 ve spojení s přílohami IIA a IIB Soudní dvůr vyvozuje, že zbavování se zahrnuje jak odstranění, tak využití (viz výše uvedený rozsudek Soudního dvora ve věci *ARCO Chemie Nederland a další*, bod 47). Zbavování se ve smyslu čl. 3 odst. 2 zákona o odpadech je proto nutno vykládat tak, že zahrnuje všechny případy, kdy vlastník odpad využije či odstraní sám, nebo jej za tímto účelem předá třetí osobě. Ačkoliv vždy musí být příslušný proces podřaditelný buď pod využití, nebo pod odstranění (viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-116/01 *SITA EcoService Nederland*, Sb.rozh. s. I-02969, bod 40), při rozhodování v pochybnostech o tom, zda movitá věc představuje odpad, není potřeba učinit jednoznačný závěr o tom, zda dochází k využití, nebo naopak k odstranění. Pro posouzení, zda jsou posuzované výpalky odpadem podle zákona o odpadech, proto v posuzovaném případě není rozhodující, zda postup stěžovatelky při nakládání s výpalky bude spadat pod kód R10 přílohy č. 3 (aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii) nebo pod kód D1 přílohy č. 4 (ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu). V obou případech totiž půjde o zbavování se a výpalky tudíž bude možné považovat za odpad, ledaže by stěžovatelka v souladu s § 3 odst. 3 zákona o odpadech vyvrátila existenci úmyslu zbavit se těchto výpalků.

Skutečnost, že látka nebo předmět jsou zbytkem z výroby nebo ze spotřeby, a tedy nikoliv produktem, o který jako takový bylo usilováno, je přitom považována za okolnost svědčící ve prospěch existence jednání, úmyslu nebo povinnosti zbavit se látky nebo předmětu. 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 (viz zejména rozsudky Soudního dvora ve věcech *Komise proti Itálii*, bod 36-38; a *ARCO Chemie Nederland a další*, bod 83; spojené věci C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95 *Tombesi a další*, Sb.rozh. s. I-3561, body 47 a 48; spojené věci C-206/88 a C-207/88, *Vessoso a Zanetti*, Sb.rozh. s. I-1461, bod 9). Pokud tedy stěžovatelka tvrdí, že výpalky používá jako krmivo a hnojivo (tj. jsou hospodářsky využitelné), tato skutečnost sama o sobě neznamená, že se nejedná o odpad.

Na druhou stranu však Soudní dvůr připustil, že za určitých okolností může látka nebo předmět vznikající těžebním či výrobním postupem, který není určen hlavně k jeho výrobě, představovat nikoli zbytek, ale vedlejší produkt, kterého se vlastník nechce zbavit, ale který chce za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat nebo uvádět na trh, za podmínky že toto opětovné použití je jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na

výrobní proces nebo využití (viz rozsudky Soudního dvora ve věcech *Komise v. Itálie*, bod 39; C-9/00 *Palin Granit*, Sb.rozh. s. I-3533, body 34-36; C-114/01 *AvestaPolarit Chrome*, Sb.rozh. s. I-8725, body 33-38; C-416/02 *Komise v. Španělsko*, Sb.rozh. s. I-7487, body 87 a 90; C-121/03 *Komise v. Španělsko*, Sb.rozh. s. I-7569, body 58 a 61; C-457/02, *Niselli*, Sb.rozh. s. I-10853, bod 47). Pokud tedy věc vzniká postupem, který není určen převážně k jejímu vzniku, existují tři způsoby, jak s ní může být naloženo: 1) odstranění, 2) využití, 3) opětovné použití za výhodných podmínek, jsou-li splněny výše uvedené striktní podmínky. Zatímco v prvních dvou případech jde o zbavení se věci, a tuto věc je tudíž nutno považovat za odpad, v třetím případě věc odpadem není.

V těchto intencích i zákon o odpadech v § 3 odst. 3 zakotvuje možnost vlastníka posuzované movité věci vyvrátit úmysl se věci zbavit. Tento úmysl je totiž presumován v případě *„movité věci příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k zákonu o odpadech, a) která vzniká u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání jako vedlejší produkt při výrobě nebo přeměně energie, při výrobě nebo nakládání s látkami nebo výrobky nebo při jejich využívání nebo při poskytování služeb, nebo b) jejíž původní účelové určení odpadlo nebo zaniklo.“* Břemeno tvrzení i důkazní spočívá na vlastníku.

Míru, v jaké je nutno pochybnosti o možném úmyslu věci se zbavit vyloučit, je možno nalézt opět v judikatuře Soudního dvora. Již z výše uvedeného je zřejmé, že vlastník musí prokázat, že daný vedlejší produkt hodlá za pro něj výhodných podmínek použít nebo uvést na trh, je-li toto opětovné použití jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití. Důležitá je zde především podmínka jistoty opětovného použití za výhodných podmínek. Nakonec využití je podle směrnice o odpadech i podle zákona o odpadech jednou z forem zbavování se odpadu. Aby se tedy nejednalo o pouhé využití ve smyslu zbavení se odpadu, nýbrž o další výhodné použití věci, musí být prokázána skutečná jistota přínosnosti dalšího použití; pouhá možnost není způsobilá vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci nevznikající jako hlavní produkt výroby, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem. Pamatováno přitom musí být stále na naplnění cílů směrnice o odpadech, zejména pak naplnění požadavku vysoké míry ochrany životního prostředí. Z něj vyplývá povinnost posuzovat restriktivně jakékoliv vynětí věci vznikající postupem, který primárně není určen k její výrobě, z právní regulace nakládání s odpady. Aby proto bylo možné konstatovat, že konkrétní vedlejší produkt není odpadem, musí existovat skutečná jistota dalšího použití vedlejšího produktu a jeho přínosnosti pro vlastníka (k několika případům, kdy Soudní dvůr shledal, že posuzovaný vedlejší produkt nemusí být odpadem, srov. jeho rozsudky ve věcech C-188/07 *Commune de Mesquer*, Sb.rozh. s. I-04501; C-235/02 *Saetti a Frediani*, Sb.rozh. s. I-01005; *AvestaPolarit Chrome*).

V posuzované věci městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelkou předložené podklady neprokazují, že předmětné výpalky nejsou odpadem. Podle městského soudu ze smlouvy o nájmu pozemků vyplývá, že stěžovatelka platí za nájem pozemků nájemné vlastníkovi, přičemž jako protihodnota nájemného ze smlouvy nevyplývá nic jiného, než možnost tyto pozemky používat k ukládání výpalků. Argumentaci stěžovatelky, že zpracováním výpalků do orné půdy získává prospěch, proto městský soud posoudil jako nelogickou a tvrzení o záměru v budoucnu pozemky využití k pěstování obilnin jako nevěrohodné. Stěžovatelka tedy podle městského soudu neprokázala, že výpalky nejsou odpadem.

Nejvyšší správní soud se sice neztotožňuje s úvahou městského soudu, že pokud stěžovatelka hodlala výpalky sama ekonomicky využít, jedná se o nakládání s odpadem a znamená to, že předmětné výpalky jsou odpadem, nicméně tato dílčí úvaha není nosným důvodem rozhodnutí městského soudu a její nesprávnost proto nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 - 106, publikován pod č. 689/2005 Sb.NSS). V odůvodnění rozsudku se jednoznačně podává, že stěžovatelka v souladu s § 3 odst. 3 zákona o odpadech neprokázala, že předmětné výpalky nejsou odpadem, na čemž městský soud postavil svůj zamítavý rozsudek. Postačí proto pouze korigovat výše uvedenou úvahu městského soudu v tom směru, že pokud by stěžovatelka prokázala, že výpalky chce za podmínek, které jsou pro ni výhodné, opětovně použít nebo uvádět na trh, přičemž takové použití je jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití, pak by tyto výpalky odpadem nebyly. Ne všechny věci, s nimiž je nakládáno způsobem podřaditelným pod některý kód příloh č. 3 a 4 k zákonu o odpadech, jsou totiž odpadem (viz rozsudek Soudního dvora ve věci *ARCO Chemie Nederland a další*, bod 45).

Městskému soudu je naproti tomu nutno dát za pravdu v závěru, že stěžovatelka neprokázala, že předmětné výpalky nejsou odpadem. Stěžovatelka svá tvrzení o tom, že zapracováváním výpalků do orné půdy získává prospěch, že předmětné pozemky hodlá využít k pěstování obilnin a že podle chemických rozborů mohou být jí produkované výpalky použity jako krmivo a hnojivo, nijak neprokázala. Možný prospěch stěžovatelky ze zapracování výpalků do orné půdy z jí předložených listin vůbec nevyplývá. Účelem nájmu pozemků je sice podle předložené nájemní smlouvy zlepšení kvality orné půdy, ovšem za toto zlepšení ještě stěžovatelka platí pronajímateli nájemné, přičemž možné jiné využití pozemků stěžovatelkou v budoucnu z ní není vůbec patrné. Přínosnost pro stěžovatelku je za takových okolností nepravděpodobná, natož aby bylo možné hovořit o jistotě ve smyslu shora citované judikatury Soudního dvora. Stejně tak z protokolů o analýze nelze takový závěr nijak dovodit. Tyto protokoly popisují toliko chemické složení výpalků, nikoliv však jejich přínos pro stěžovatelku. I kdyby bylo možné z chemických rozborů dovodit, že výpalky nejsou pro životní prostředí škodlivé, tato skutečnost by sama o sobě nemohla vést k závěru, že se nejedná o odpad (viz rozsudky Soudního dvora ve věcech *ARCO Chemie Nederland a další*, bod 66; *Palin Granit*, bod 51).

Jelikož stěžovatelka neprokázala, že chce výpalky za podmínek, které jsou pro ni výhodné, používat nebo uvádět na trh, přičemž takové použití není pouhou možností nýbrž jistotou, pak nevyvrátila domněnku stanovenou § 3 odst. 3 zákona o odpadech, že tento vedlejší produkt je odpadem. Námitku stěžovatelky směřující k tomu, že takový závěr, k němuž dospěl i městský soud, je nesprávný, je proto potřeba považovat za neopodstatněnou.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 23. února 2011

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu