



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Lenky Krupičkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **AVE CZ odpadové hospodářství s. r. o.**, se sídlem Pražská 1321/38a, Praha 10, zastoupen JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2019, č. j. 11 A 153/2016 - 87,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2019, č. j. 11 A 153/2016 - 87, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2016, č. j. 863/510/16, 44731/ENV/16, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 27 695 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Viléma Podešvy, LL.M., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 8. 2016, č. j. 863/510/16, 44731/ENV/16, změnil žalovaný rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“) ze dne 30. 5. 2016, zn. ČIŽP/42/IPP/SR01/1508822.004/16/CDV, kterým byla žalobci výrokem I. uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za správní delikt podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o integrované prevenci“) a výrokem II. pokuta ve výši 250 000 Kč za správní delikty podle § 66 odst. 2 písm. a) a § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších

zákonů, v rozhodném znění (dále též „zákon o odpadech“). Porušení zákona o integrované prevenci se žalobce dle ČIŽP dopustil tím, že na Krajský úřad Jihočeského kraje nepředal za rok 2014 zprávu o výsledcích monitoringu dle podmínky G. 6. 3 integrovaného povolení. Porušení zákona o odpadech se žalobce dle ČIŽP dopustil tím, že v jím zaslaném hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2014 za zařízení „Středisko likvidace odpadů Fedrpuš“ (dále též „skládka Fedrpuš“) neuvedl nakládání s rekultivačním materiálem Rekosol (výrobek z odpadů), který byl v množství 6 924,72 t uložen jako odpad, a uvedl využití celkem 11 369,44 t odpadů pod kódem N1, přestože se jednalo o jejich odstraňování (kód D1). Dále uvedený zákon porušil dle ČIŽP tím, že za dané období nevytvořil finanční rezervu ve výši 1 108 279 Kč za odpady uložené na skládce Fedrpuš v množství 14 746,39 t a za Rekosol, který byl v množství 16 918,75 t uložen jako odpad do skládky. Změna provedená žalovaným spočívala v úpravě formulace výroku II., bez věcných změn.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Neshledal, že by se správní orgány provedením opakované kontroly skládky Fedrpuš dopustily procesního pochybení. Na postup dle kontrolního řádu totiž nelze aplikovat § 48 správního řádu, který upravuje překážky řízení. Současně kontrolní řád nevyklučuje provedení opakované kontroly. Městský soud poukázal dále na to, že ČIŽP v příslušném oznámení řádně zdůvodnila zahájení v pořadí druhé kontroly, po žalobci nepožadovala identické informace a doklady, nepostupovala podle § 20b odst. 8 zákona o integrované prevenci a časová období obou kontrol se překrývala pouze zčásti. Městský soud neshledal ani namítanou prekluzi lhůty pro zahájení správního řízení, neboť za počátek této lhůty nelze považovat den, do kdy měl žalobce povinnost předložit roční hlášení o produkci a nakládání s odpady, nýbrž až den, kdy ČIŽP fakticky provedla kontrolu jeho činnosti. Teprve tehdy byly ČIŽP předloženy výpisy z bankovních účtů, z nichž mohla odhalit neodvedení finančních částek na tvorbu rekultivační rezervy za odpady s kódem N1 a za Rekosol.

[3] Ve věci samé se městský soud ztotožnil s názorem žalovaného, že povinnost k odvodu finanční rezervy se týká všech odpadů aplikovaných na skládce v I. fázi jejího provozu, tedy i těch, které tvoří technické zabezpečení skládky či konstrukční prvky skládky. Ze zákona o odpadech nevyplývá možnost osvobodit od daného odvodu jakékoliv odpady ukládané na skládku v I. fázi provozu bez ohledu na to, zda plní v tělese skládky i další funkci. Na tom nic nemění, že žalobce při ukládání daného odpadu postupoval v souladu s integrovaným povolením, provozním řádem skládky, jakož i se zákonem. Pro odvod rezervy je podstatné, že žalobce tyto odpady na skládku v I. fázi provozu umístil. Jedná se tedy o odstranění odpadů jejich uložením, nikoliv o jejich využití, které je přípustné až ve II. fázi provozu skládky. Ke stejnému závěru dospěl i Krajský soud v Hradci Králové - pobočka Pardubice v rozsudku ze dne 4. 5. 2015, č. j. 52 A 17/2015 - 101. Městský soud odmítl odkaz žalobce na závěry kontroly Krajského úřadu pro Jihočeský kraj, neboť tato se netýkala odvodu na rekultivační rezervu, ale odvodu poplatků za odpady uložené do skládky. Režim povinnosti odvodu na finanční (dále též rekultivační) rezervu je založen na odlišných principech než režim placení poplatků ve smyslu § 45 odst. 1 zákona o odpadech. Na rozdíl od poplatkové povinnosti se týká všech odpadů ukládaných v I. fázi. Tytéž závěry platí pro nasazení Rekosolu v I. fázi provozu skládky. Tento produkt nebyl využíván jako rekultivační materiál podle jeho certifikace, neboť v I. fázi provozu skládky k rekultivaci a asanaci nedochází. Nebyla tak splněna podmínka stanovená v § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech. Proto nelze nasazení tohoto produktu považovat za jeho využívání, ale za jeho uložení ve smyslu § 3 odst. 2 téhož zákona. Jelikož je finanční rezerva vytvářena za účelem shromáždění dostatečných prostředků k financování rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky, je zcela logický závěr žalovaného, že její výše musí odpovídat množství

pokračování

veškerého uloženého odpadu na předmětné skládce. Tedy i toho, který je označen za tzv. konstrukční prvek skládky. Jako lichou soud označil námitku, že by při tomto pojetí musela být finanční rezerva odváděna i z nakoupeného stavebního materiálu. V tomto případě by totiž nebyla naplněna definice odpadu. Městský soud uzavřel, že Rekosol i odpady, které byly uloženy na skládce v I. fázi jejího provozu, měly být evidovány pod kódem D1 jako uložený odpad. Nesprávnou evidencí žalobce porušil § 39 odst. 2 a § 20 písm. e) zákona o odpadech. Současně soud zamítl návrh na provedení svědecké výpovědi RNDr. Ing. P. H., který byl účasten jednání u Krajského úřadu pro Jihočeský kraj ohledně použití Rekosolu jako konstrukčního materiálu, neboť neshledal jeho přímou souvislost s předmětem řízení.

[4] Městský soud dále neshledal důvodnou námitku poukazující na absenci materiální stránky správního deliktu spočívajícího v nepředání zprávy o výsledcích monitoringu dle podmínky G. 6. 3 integrovaného povolení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 7 As 32/2012 - 44, uvedl, že smyslem § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci je chránit zájem společnosti na obecném dodržování administrativního pořádku na úseku integrované prevence a na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezení znečištění. I samotné porušení administrativního pořádku na úseku integrované prevence lze tedy považovat za jednání naplňující materiální stránku správních deliktů podle uvedeného zákona. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci proto postačí naplnění formálních znaků jednání, které zákon označuje za správní delikt. Není nutné zjišťovat, zda a jakým způsobem jednání žalobce reálně ovlivnilo životní prostředí. Žalovaný proto dospěl ke správnému závěru, že administrativní pochybení žalobce naplnilo materiální stránku daného správního deliktu.

[5] Dle městského soudu byla pokuta uložena v přiměřené výši s ohledem na společenskou škodlivost jednání žalobce. Z tohoto hlediska není relevantní dostatek prostředků na účtu finanční rezervy, ale množství odpadů, za které nebyla finanční rezerva odvedena, doba, po kterou nebyla ve vztahu k části odpadů tato rezerva tvořena a zájem na řádném ohlašování odpadů.

III.

[6] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Dle stěžovatele je rozsudek městského soudu stížen nesrozumitelností a dalšími vadami zakládajícími jeho nezákonnost. Za nesprávné posouzení právní otázky označil závěr městského soudu, že vše, co je aplikováno na skládku v I. fázi jejího provozu, je nutné považovat za odstraňování odpadů uložením. Poukázal na to, že k využití odpadů a výrobku Rekosol coby nezbytných konstrukčních prvků skládky došlo v souladu s integrovaným povolením. Tyto materiály sloužily k jiným účelům než k rekultivaci. Závěr soudu tak vychází z nesprávného vyhodnocení skutkového stavu a extenzivní interpretace § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech. Je-li určitý odpad využit jako konstrukční prvek skládky v I. fázi jejího provozu, nejedná se o jeho odstraňování, ale využívání ve smyslu § 4 odst. 1 písm. r) téhož zákona. Výklad městského soudu by vedl k neudržitelnému závěru, že jakýkoliv odpad je na skládce odstraňován, ačkoliv zákon vyžaduje přednostně jeho využívání a stanoví, aby odstraňování odpadů bylo poslední alternativou nakládání s odpady. Budování konstrukčních prvků skládky za využití odpadů s vhodnými vlastnostmi namísto nákupu stavebních materiálů je tak plně v souladu se základními principy odpadové legislativy. Správní orgány ani soud nerozlišovaly mezi odstraňováním odpadu jeho uložením a využíváním odpadu. Jejich závěr odporuje logice, neboť využitý materiál nemůže být současně na skládce uložen. Jeden druh aplikace na těleso skládky z podstaty věci vylučuje ten druhý. Vytvořená

finanční rezerva nadto zaručuje řádné provedení rekultivace, nemohla tak být naplněna ani materiální stránka deliktu. Dle § 51 odst. 4 zákona o odpadech není odvod hrazen za každý odpad, který se na skládce objeví, ale pouze za 1) odpad, jenž je skládkováním odstraňován, 2) odpad, který měl sloužit jako technologický materiál na zajištění skládky, ale nebyl takto využit a 3) odpad azbestu. Zákon vymezuje, že se jedná o odpad *uložený*, nikoliv tedy odpad *využívaný* podle integrovaného povolení na konstrukční prvky skládky či dokonce výrobky využívané na skládce. Soud se rovněž nezabýval povahou odpadů coby prvků technického zabezpečení skládky a konstrukčních prvků skládky. Toto rozlišení je zásadní, neboť o povinnosti provozovatele skládky odvádět finanční rezervu na rekultivaci lze uvažovat jen v rozsahu nevyužitého odpadu pro technické zabezpečení skládky. Provozovatel skládky je přitom při rozhodování o využití odpadu vázán integrovaným povolením. Stěžovatel tento bod uzavřel konstatováním, že správně označil využitý odpady pod kódem N1.

[7] Stěžovatel dále městskému soudu vytkl, že nesprávně považoval výrobek Rekosol za odpad. Soud poukázal na to, že výrobek byl nasazen v I. fázi provozu skládky a na § 3 odst. 2 zákona o odpadech definující proces zbavování se odpadu. Pominul však definici samotného odpadu v § 3 odst. 1 téhož zákona, která je založena na úmyslu se věci zbavit. To však stěžovatel v úmyslu neměl. Rekosol využil namísto jiných materiálů (písek, štěrk), které se v obdobných situacích používají a u nichž dle soudu k vzniku odvodové povinnosti nedochází. Stěžovatel dále obsáhle popsal složení a vlastnosti Rekosolu a jeho přínos pro využití v I. fázi provozu skládky. Rozebral, proč Rekosol objektivně splňuje definici výrobku dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech a odmítl, že by se tento výrobek využitím na skládce stal nepoužitelným a byl z režimu výrobku zpětně vyňat. Jelikož Rekosol nesloužil coby odpad k odstranění ani jako odpad k technickému zabezpečení skládky, ale sloužil jako její konstrukční prvek srovnatelný s jiným nakoupeným materiálem, nelze jej považovat za odpad podléhající povinnosti odvodu finanční rezervy. Jeho využití za tímto účelem bylo nadto umožněno v integrovaném povolení. Nelze tudíž po několika letech bez dalšího tvrdit, že používaný výrobek není výrobkem, ale odpadem a sankcionovat stěžovatele za neodvedení finanční rezervy. Tento postup je rovněž v rozporu s dřívější praxí žalovaného, který v rozhodnutí ze dne 14. 3. 2017 potvrdil, že stěžovatel postupoval v dobré víře v souladu s integrovaným povolením. Stěžovatel proto nepochybil, když výrobek Rekosol neoznačil v hlášení o produkci a nakládání s odpady za odpad, jak je mu vytýkáno.

[8] Dle stěžovatele se soud dopustil vady řízení, když neprovedl výslech navrženého svědka, kterým by bylo doloženo, že výrobek Rekosol lze využívat jako výrobek určený na konstrukční prvky skládky již v I. fázi jejího provozu. Že je nutné Rekosol považovat za výrobek aplikovaný na skládku v jakékoli fázi jejího provozu, je zásadním argumentem pro shledání nesprávnosti napadených rozhodnutí správních orgánů.

[9] Vzhledem k povaze materiálů, které byly na skládku v souladu s integrovaným povolením aplikovány (Rekosol a jiný odpad využitý jako konstrukční prvky skládky), nemohlo dojít k ohrožení veřejného zájmu na dostatečné finanční rezervě pro následnou rekultivaci skládky, a tedy ani k naplnění materiální stránky deliktu. Nadto již stávající výše finanční rezervy na rekultivaci skládky garantuje, že celý proces rekultivace bude proveden řádně, úplně a v rozsahu, který zabezpečuje, že lidské zdraví ani životní prostředí nebudou ohrožovány.

[10] V závěru kasační stížnosti stěžovatel namítl marné uplynutí lhůty pro zahájení správního řízení ve vztahu k porušení § 67 odst. 1 zákona o odpadech spočívajícím v uvedení nepravdivých a neúplných údajů v hlášení o produkci a nakládání s odpady. Povinnost zaslat uvedené hlášení se vztahuje k datu 15. 2. 2015, správní řízení však bylo zahájeno až 7. 4. 2016. Pokud správní orgány vychází z toho, že veškeré odpady aplikované na těleso skládky v I. fázi provozu představují jejich uložení za účelem odstranění, tj. mají být vykázány pod kódem D1, mohly být

pokračování

o nesprávném označení odpadů využívaných jako konstrukční prvky skládky pod kódem N1, informováni nejpozději dne 15. 2. 2015 v hlášení za rok 2014. Ke zjištění údajného porušení § 20 písm. e) zákona o odpadech ve spojení s § 39 odst. 2 téhož zákona postačí již prosté zobrazení hlášení za rok 2014, kde se v případě odpadů využívaných na konstrukční prvky skládky neobjevoval kód D1, ale kód N1.

[11] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] V doplnění kasační stížnosti ze dne 25. 9. 2019 stěžovatel upozornil na výsledek kontroly provedené Krajským úřadem Jihočeského kraje ve věci odvodu poplatků za uložení Rekosolu na skládce. V něm je uvedeno, že vzhledem k využití Rekosolu jako konstrukčního, překryvného a absorpčního materiálu v souladu s integrovaným provozním řádem, se nejedná o odpad. Dále zdůraznil, že postupoval v souladu se zásadou hierarchizace nakládání s odpady, jelikož namísto prostého odkládání odpad využívá a zároveň šetří množství nezbytně využívaných přírodních zdrojů k obhospodařování skládky. Rovněž rozvedl argumentaci k námitce prekluze zahájení správního řízení a odmítl závěry žalovaného uvedené ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[13] V doplnění kasační stížnosti ze dne 24. 4. 2020 stěžovatel poukázal na související řízení, v němž mu byla uložena povinnost uhradit poplatek za ukládání odpadu na skládku v Čáslavi za rok 2018. Přestože se nejedná o totožnou problematiku, správní orgány vycházely z rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností a založily svou argumentaci na nepřipustnosti využívání odpadů v I. fázi provozu skládky. To odporuje právu Evropské unie (čl. 191 odst. 1 a 2 a čl. 193 Smlouvy o fungování Evropské unie, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů) i rozhodovací praxi Soudního dvora Evropské unie (rozsudky ve věcech C-419/97, C-420/02, C-228/00, C-458/00 a C-60/18). Dále stěžovatel upozornil na to, že žalovaný eviduje odpady určené na konstrukční prvky skládky ve vyhodnocení plnění Plánu odpadového hospodářství ČR pod kódem R11, který odpovídá stěžovatelem použitým kódu N1. K totožnému způsobu nakládání s odpady tak žalovaný přistupuje různě. Rovněž odkázal na stanovisko Ing. Bereniky Peštové, Ph.D., náměstkyně pro řízení sekce technické ochrany životního prostředí MŽP ze dne 20. 4. 2020 (dále též „stanovisko náměstkyně“) a navrhl položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie (dále též „SDEU“).

IV.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém názoru, že Rekosol je možné deklarovat jako výrobek pouze za předpokladu, že je využíván za účelem rekultivace skládky. Pro každé jiné použití zůstává Rekosol odpadem, neboť nespĺňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Pokud stěžovatel ukládal do skládky v I. fázi provozu Rekosol, nejednalo se o jeho využití, ale odstraňování. Na to nemá vliv, že stěžovatel byl k tomuto postupu oprávněn na základě integrovaného povolení. Dále žalovaný odkázal na rozhodnutí o odvolání a vyjádření k žalobě a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[15] K doplnění kasační stížnosti ze dne 24. 4. 2020 žalovaný uvedl, že stanovisko náměstkyně se týkalo konkrétního případu jedné skládky a nelze z něj vyvozovat obecný závěr o tom, že se v I. fázi provozu skládky připouští využívání odpadů. Dále vyjádřil přesvědčení, že česká právní úprava je plně v souladu s evropskými směrnicemi o odpadech a o skládkách.

V.

[16] Dne 13. 7. 2020 doručil stěžovatel zdejšímu soudu další přípis, v němž reagoval na obsah vyjádření žalovaného v související věci vedené tímto soudem pod sp. zn. 10 As 164/2019. Namítl, že žalovaný interpretuje stanovisko náměstkyně vadně. Toto se netýkalo jednoho specifického zařízení, ale naopak potvrzovalo obecný způsob nakládání s odpadem a správnost postupu stěžovatele v uplynulých letech spočívající ve využívání odpadů již v I. fázi provozu skládky. Dále zdůraznil význam § 4 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech pro posouzení věci. Zopakoval, že závěry žalovaného i městského soudu vychází z nesprávné extenzivní interpretace tohoto ustanovení. Nevyplývá z něj totiž, že by v I. fázi provozu skládek bylo přípustné jen a pouze odstraňování odpadů, a bylo tak vyloučeno odpady využívat. Dále stěžovatel zopakoval, v čem spočívá nesprávnost úsudku žalovaného a shrnul svůj náhled na výklad uvedeného ustanovení. Znovu odkázal rovněž na povinnost eurokonformního výkladu zákona o odpadech ve vztahu k možnosti využívat odpady již v I. fázi skládky. Dle jeho přesvědčení vyložil městský soud dotčenou právní úpravu rovněž způsobem, který nelze akceptovat jako ústavně konformní.

VI.

[17] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost je zčásti důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou poukazující na nepřezkoumatelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tuto stěžovatel nijak blíže nespecifikoval, pouze obecně označil rozsudek za nesrozumitelný.

[20] Již v rozsudku ze dne 4. 12. 2013, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, Nejvyšší správní soud vymezil, že „[z]a nesrozumitelné lze obecně považovat takové soudní rozhodnutí, jebož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něbož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod.“ Nejvyšší správní soud není názoru, že by rozsudek městského soudu trpěl uvedenými vadami, popř. jinými vadami zakládajícími jeho nepřezkoumatelnost. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Je z něj zcela patrné, jaké úvahy městský soud vedly k závěru o nedůvodnosti podané žaloby. Ostatně, sám stěžovatel s těmito důvody obsáhle věcně polemizuje nejen v kasační stížnosti, ale i v řadě jeho dalších vyjádření.

[21] Dále se soud zabýval namítanou vadou řízení před správními orgány spočívající dle stěžovatele v tom, že správní řízení o uložení pokuty za uvedení nesprávných údajů v hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2014 (dále též „roční hlášení“) za skládku Fedrpuš bylo zahájeno po uplynutí subjektivní lhůty stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech. ČÍŽP totiž mohla zjistit vytykané porušení povinnosti již dne 15. 2. 2015, kdy jí bylo zpřístupněno roční hlášení obsahující údajně nesprávné údaje. Správní řízení však bylo zahájeno až dne 7. 4. 2016.

[22] Dle uvedeného ustanovení platí, že *[ř]ízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.*

pokračování

[23] Dle žalovaného i městského soudu mohla ČIŽP učinit zjištění o možném porušení zákona ve smyslu výše citovaného ustanovení nejdříve dne 30. 6. 2015, kdy byla provedena kontrola činnosti stěžovatele. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť ze správního spisu nevyplývá, že by měl příslušný správní orgán (ČIŽP) před tímto datem jakékoliv konkrétní poznatky o možném porušení povinností ze strany stěžovatele. Ani dle Nejvyššího správního soudu nelze za tyto poznatky považovat samotné roční hlášení zasílané do 15. 2. 2015. Stěžovatel dovozuje, že vytykané pochybení mohly správní orgány seznat z jím zaslání ročního hlášení proto, že své závěry vystavěly na názoru, že v I. fázi provozu skládky nelze aplikovat na těleso skládky odpad jinak než jeho uložení za účelem odstranění, přičemž stěžovatel označil předmětný odpad v ročním hlášení kódem N1 (využití odpadů), nikoliv kódem D1 (odstraňování odpadů skládkováním). Již z tohoto označení (N1) tak mělo být správním orgánům zřejmé, že stěžovatel využívá odpad na konstrukční prvky skládky, a porušuje tak dle jejich názoru zákonné povinnosti. Stěžovatel však ve své argumentaci přehlíží, že roční hlášení je určeno obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností místně příslušnému podle místa nakládání s odpadem (srov. § 39 odst. 2 zákona o odpadech), nikoliv ČIŽP, která se stěžovatelem zahájila správní řízení. Dále je ze struktury formuláře ročního hlášení zřejmé, že toto hlášení obsahuje toliko obecné souhrnné údaje o odpadech, bez bližšího rozlišení, jak konkrétně bylo s jednotlivými odpady naloženo, resp. v případě kódu N1, jakým konkrétním způsobem byly odpady využity. Označení odpadů kódem N1 tak nemuselo automaticky dotčeným správním orgánům evokovat jejich využití přímo na tělese skládky v podobě jejich konstrukčních prvků, ale i jiný přípustný způsob využití dle zákona. Předmětné roční hlášení tak mohlo u ČIŽP vzbudit toliko nepodložené podezření, že stěžovatel může při nakládání s odpady postupovat v rozporu se zákonem.

[24] Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s posouzením městského soudu, že teprve zahájením vlastního kontrolního postupu dne 30. 6. 2015, při němž byly předloženy podrobné doklady o fungování skládky Fedrpuš za kontrolované období, především pak evidence odpadů v zařízení skládky za rok 2014 společně se sdělením provozovatele, že se jednalo o tvorbu konstrukčních prvků, představuje v případě ČIŽP okamžik dozvědění se o možném porušení zákona ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Námitka, že k zahájení správního řízení došlo po uplynutí subjektivní lhůty stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech, tak není důvodná.

[25] Předmětem sporu ve věci samé je posouzení, zda se stěžovatel jako provozovatel skládky Fedrpuš dopustil správních deliktů spočívajících v tom, že:

1. uvedl v ročním hlášení využití celkem 11 369,44 t odpadu, ačkoliv se jednalo o odstranění odpadu uložení a dále neuvedl, že na skládce bylo odstraněno uložení 6 924,72 t Rekosolu;
2. nevytvořil za období od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015 finanční rezervu za odpady v množství 14 746,39 t a za uložení Rekosolu v množství 16 918,75 t; a
3. nepředal na Krajský úřad Jihočeského kraje za rok 2014 zprávu o výsledcích monitoringu dle podmínky G. 6. 3 integrovaného povolení (tuto část rozhodnutí stěžovatel kasační stížností nenapadá).

[26] Z vymezení skutků č. 1 a 2 v rozhodnutí správních orgánů tak vyplývá, že stěžovateli nebyla uložena pokuta za to, že umisťoval označený odpad a Rekosol na těleso skládky v její I. fázi, ale za to, že nakládání s tímto množstvím odpadu a Rekosolu chybně vykázal v ročním hlášení a že u nich nevytvořil finanční rezervu. Významná část kasační argumentace stěžovatele se tak míjí s rozhodovacími důvody správních orgánů, potažmo městského soudu, na což již ostatně uvedený soud poukazoval mj. v bodě 51 rozsudku: „*Argumentace žalobce, že aplikace odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v I. fázi provozu skládky není zakázaná zákonem, a je v souladu s integrovaným povolením k provozu skládky, není v tomto kontextu případná. Žalobce*

má samozřejmě pravdu v tom, že tento postup není nikterak protizákonný – napadené rozhodnutí však žalobci aplikaci odpadů na tvorbu konstrukčních prvků a technického zabezpečení skládky již v I. fázi jejího provozu nezakazuje a ani v nejmenším neovoří o tom, že by žalobce takto postupovat nesměl, nebo že by tímto postupem porušil zákon. Problém je toliko v tom, že i za takto aplikované odpady, ke jejichž uložení došlo v I. fázi provozu skládky, je žalobce povinen odvést rekultivační rezervu podle § 49 odst. 1 zákona“ (shodně body 52 až 55). Kasační argumentací, v níž stěžovatel zdůrazňuje samotnou přípustnost využívání odpadů v I. fázi provozu skládky, se tedy Nejvyšší správní soud pro její bezpředmětnost nebude zabývat. Mezi účastníky řízení totiž skutečně není sporu o tom, že stěžovatel byl na základě schváleného integrovaného povolení oprávněn používat pro výstavbu konstrukčních prvků skládky (jako jsou obvodové hrázky a hlavní komunikace), odpady, jejichž kvalita je shodná s požadavky na kvalitu technologického materiálu pro technické zabezpečení skládky s tím, že tyto odpady nejsou součástí technického zabezpečení skládky. Sporné je to, zda za tyto odpady měla být odváděna finanční rezerva a jak měly být vykazovány v ročním hlášení. Nejvyšší správní soud proto rovněž neshledal důvod k tomu, aby SDEU položil navržené předběžné otázky. Tyto nejsou z hlediska předmětu sporu relevantní, resp. k otázkám relevantním z hlediska předmětu sporu poskytuje stávající judikatura SDEU dostatečné a jasné odpovědi (viz níže).

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval správním deliktem spočívajícím v nevytvoření finanční rezervy za období od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015 za odpad v množství 14 746,39 t (použitý na tvorbu konstrukčních prvků skládky) a s tím souvisejícím deliktem spočívajícím ve vykazování celkem 11 369,44 t odpadu v ročním hlášení pod kódem N1 (využití odpadů), ačkoliv měl být dle správních orgánů vykazován pod kódem D1 (odstraňování odpadů skládkováním).

[28] Stěžovatel je přesvědčen o tom, že odpad, který v souladu s integrovaným povolením použil na tvorbu konstrukčních prvků skládky, nepodléhá povinnosti vytvářet finanční rezervu a jedná se o tzv. využitý odpad dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [stěžovatel odkazoval na písm. r) tohoto ustanovení, avšak pro posouzení věci je rozhodné znění zákona do 30. 9. 2015, neboť správních deliktů se měl dopustit před tímto datem]. Této kasační námitce Nejvyšší správní soud nepřisvědčil, neboť se ztotožnil s posouzením provedeným správními orgány a městským soudem s dílčími výhradami popsány níže.

[29] Podle § 49 odst. 1 zákona o odpadech je provozovatel skládky povinen vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Její výše činí dle § 51 odst. 4 téhož zákona a) 100 Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného odpadu nebo odpadu uvedeného ve skupině 20 Katalogu odpadů, s výjimkou odpadu azbestu, b) 35 Kč za 1 tunu uloženého ostatního odpadu a odpadu azbestu, odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky a odpadu azbestu.

[30] Z citovaného ustanovení vyplývá, že povinnosti vytvářet finanční rezervu ve výši 35 Kč za tunu podléhá 1) veškerý odpad uložený na skládku, který není nebezpečným odpadem nebo odpadem uvedeným ve skupině 20 Katalogu odpadů, 2) odpad azbestu a 3) odpad, který je na skládku ukládan jako technologický materiál na její zajištění. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky podléhá tvorbě finanční rezervy jen tehdy, pokud měl k tomuto účelu sloužit, ale nebyl takto aktivně využit. Formulace citovaného ustanovení nezavdává pochybnosti o tom, že se naopak jedná právě o odpadní materiál, který byl na skládku uložen takovým způsobem, že slouží k jejímu zajištění. Pokud by daný materiál tomuto účelu (zajištění skládky) nesloužil, bylo by nadbytečné jej v citovaném ustanovení explicitně zmiňovat, neboť by se nadále jednalo o ostatní (k účelu zajištění skládky nevyužitý) odpad. Ostatně sám stěžovatel v žalobě (resp. jejím doplnění ze dne 3. 2. 2017) uvedl, že „zcela jistě nerozpорије, že finanční rezervu je nutné tvořit i za odpady ukládané na skládce jako TZS.“

pokračování

[31] Uvedená položka (odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky) byla do zákona vložena v rámci novelizace provedené zákonem č. 7/2005 Sb. Předmětná změna § 51 byla navržena Výborem pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, příslušný zápis z jednání tohoto výboru (č. 37 ze dne 30. 9. 2004) však neobsahuje zdůvodnění navržené změny. Z formulace ustanovení lze nicméně dovodit, že účelem výslovného uvedení odpadu ukládaného jako technologický materiál na zajištění skládky v § 51 odst. 4 písm. b) zákona, je zamezit pochybnostem, zda se povinnost tvorby finanční rezervy vztahuje i na takto uložený odpad, které by mohly pramenit právě z toho, že daný odpad získal na skládce určitou funkci, a nejedná se tak o jeho prosté uložení. Zahrnutí odpadu, který slouží k technickému zajištění skládky, mezi odpad podléhající povinné tvorbě finanční rezervy, ostatně odpovídá jejímu smyslu a účelu. Jak již konstatoval městský soud, tato rezerva je dle důvodové zprávy k zákonu o odpadech vytvářena proto, aby byly v průběhu provozu skládky získány a soustředěny finanční prostředky na zabezpečení její rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky. Proces rekultivace a asanace přitom zahrnuje celé skládkové těleso, tedy i odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky. Jestliže tento odpadní materiál jakožto součást skládkového tělesa podléhá procesu rekultivace, logicky je třeba i jeho množství zahrnout do výpočtu finanční rezervy.

[32] Podléhá-li povinnosti tvorby finanční rezervy odpad ukládaný jako technologický materiál na zajištění skládky, není racionálního důvodu, aby se tato povinnost nevztahovala též na odpady používané pro výstavbu jejich konstrukčních prvků, jejichž kvalita musí být dle schváleného integrovaného povolení shodná s požadavky na kvalitu materiálu pro technické zabezpečení skládky tak, jak je stanoví vyhláška č. 294/2005 Sb. V obou případech se jedná o odpadní materiál, který slouží obdobnému účelu (zajištění řádného provozu skládky z hlediska její stability, konstrukce, obslužnosti, apod.). Nadto i v případě tohoto odpadního materiálu platí, že se stává součástí skládkového tělesa, které bude následně podléhat rekultivaci, pro jejíž zabezpečení finanční rezerva slouží.

[33] Stěžovatel vystavěl svou argumentaci dále na názoru, že odpad používaný na tvorbu konstrukčních prvků skládky je odpadem využívaným ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, neboť nahrazuje jiné stavební materiály, jež by musely být zakoupeny. Nemůže se tudíž jednat o odpad na skládce odstraňovaný. Městskému soudu v této souvislosti vytýká dílčí závěr, že k využívání odpadů může docházet pouze ve II. fázi provozu skládky. Tuto fázi zákon vymezuje jako: *provozování zařízení podle písmene i)* [skládky, pozn. soudu] *ke případnému využívání odpadů při uzavírání a rekultivaci skládky*, zatímco v I. fázi jejího provozu se dle zákona jedná o *provozování zařízení podle písmene i)* [skládky, pozn. soudu] *ke odstraňování odpadů jejich ukládáním na nebo pod úrovní terénu*.

[34] Stěžovateli je možné přisvědčit, že striktně vzato uvedené definice skutečně explicitně nebrání tomu, aby k využívání odpadů docházelo i na skládce, která je provozována v I. fázi. Ostatně § 4 odst. 1 písm. q) zákona upravuje využití odpadů jako jakoukoliv „činnost“, která není vázána na typově určené zařízení. Proto nelze na základě výše citovaných definic vyloučit, aby - při dodržení zákona a podmínek provozu stanovených v integrovaném povolení - docházelo k využívání odpadů ve smyslu zákona i na skládce v kterékoli fázi jejího provozu. Lze rovněž poukázat na to, že dle hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené v § 9a zákona o odpadech je preferováno využití odpadů před jejich odstraňováním.

[35] Pro posouzení věci samé je však nejprve nutné zodpovědět klíčovou otázku spočívající v tom, zda je použití odpadu na tvorbu konstrukčních prvků skládky „*využíváním odpadů*“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech. Pokud by odpověď na tuto otázku byla

záporná, nemělo by vůbec smysl zabývat se rozbořem, zda lze připustit takové „využití odpadů“ i na skládce, jejíž provoz se nachází v I. fázi.

[36] Správní orgány ani městský soud tuto otázku ve svých rozhodnutích neuchopily zcela správně. Aniž by vyloučily, že se v případě budování konstrukčních prvků skládky z odpadů jedná o jejich využívání, věc založily na názoru, že v I. fázi provozu skládky nelze odpady využívat, ale pouze odstraňovat ukládáním. Tento závěr však trpí vnitřním rozporem. Pokud totiž správní orgány a městský soud připustily, že odpady jsou *využívány* k tvorbě konstrukčních prvků skládky (integrované povolení stěžovatele k tomuto postupu ostatně výslovně opravňuje), pak by se současně v logice jejich názoru jednalo v I. fázi provozu skládky o postup rozporný se zákonem. Jinými slovy, pokud lze v I. fázi provozu skládky odpady pouze *odstraňovat ukládáním*, nemůže na druhou stranu jejich používání na tvorbu konstrukčních prvků skládky v této fázi jejího provozu představovat z hlediska zákona o odpadech jejich *využívání*. Rovněž SDEU v bodě 41 rozsudku ze dne 28. 7. 2016, ve věci C-147/15, *Città Metropolitana di Bari*, uvedl, že každé zpracování odpadů musí být možné kvalifikovat jako „odstranění“ nebo „využití“ odpadů, stejná činnost nemůže být kvalifikována současně jako „odstranění“ a „využití“.

[37] Předně je proto nutné objasnit základní premisu spočívající v tom, zda použití odpadů na tvorbu konstrukčních prvků skládky naplňuje definici využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, jak tvrdí stěžovatel. Nejvyšší správní soud se tudíž zaměřil právě na tuto otázku, tedy zda lze umístění odpadů na skládce takovým způsobem, že tyto jsou sice na skládce uloženy, avšak současně slouží k jejímu technickému zajištění (resp. jako konstrukční prvky), považovat za jejich „využití“ dle uvedeného ustanovení.

[38] Zákon o odpadech vymezuje využití odpadů v § 4 odst. 1 písm. q) jako *činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nabradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, a to i v zařízení neurčeném k využití odpadů podle § 14 odst. 2, nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven; v příloze č. 3 k tomuto zákonu je uveden příkladný výčet způsobů využití odpadů*. Příloha 3 uvádí následující způsoby využívání odpadů:

R 1 *Využití odpadu způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie*

R 2 *Získání / regenerace rozpouštědel*

R 3 *Získání / regenerace organických látek, které se nepoužívají jako rozpouštědla (včetně kompostování a dalších biologických procesů)*

R 4 *Recyklace / znovuzískání kovů a kovových sloučenin*

R 5 *Recyklace / znovuzískání ostatních anorganických materiálů*

R 6 *Regenerace kyselin nebo zásad*

R 7 *Obnova látek používaných ke snižování znečištění*

R 8 *Získání složek katalyzátorů*

R 9 *Rafinace použitých olejů nebo jiný způsob opětovného použití olejů*

R 10 *Aplikace do půdy, která je přínosem pro zemědělství nebo zlepšuje ekologii*

R 11 *Využití odpadů, které vznikly aplikací některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 10*

R 12 *Úprava odpadů k aplikaci některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 11*

R 13 *Skladování materiálů před aplikací některého z postupů uvedených pod označením R 1 až R 12 (s výjimkou dočasného skladování na místě vzniku před sběrem).*

[39] Příloha č. 3 tak představuje demonstrativní výčet konkrétních případů, u nichž se jedná o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech [srov. definici obsaženou v § 4 odst. 1 písm. l) zákona před transpozicí požadavků směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic, dále též „směrnice o odpadech“), tzv. euronovelou zákona o odpadech provedenou zákonem č. 154/2010 Sb., účinnou od 1. 7. 2010]. Povahou demonstrativního výčtu se zdejší soud zabýval

pokračování

v rozsudku ze dne 30. 8. 2011, č. j. 2 Afs 12/2011 - 98, kde s odkazem na odbornou literaturu konstatoval, že: „*V teorii práva (viz např. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 80-81) je jako demonstrativní výčet označen takový, který bývá nejprve stanoven relativně abstraktně a poté je pomocí názorných příkladů konkretizován. Výraz 'zejména' sice značí neukončený výčet, ale nikoliv neomezeně neukončený. Omezení tkví v tom, že další případy, které je možno do výčtu zahrnout, se podobají těm, které jsou příkladmo vzpomenuť*“ (důraz přidán). Citovaný závěr je nutné zohlednit i v nyní posuzovaném případě. Pro to, aby se v konkrétním případě jednalo o využití odpadů ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, tedy nestačí jen to, že daný odpad nahradil jiné materiály, které by jinak k tomuto účelu byly použity. Je rovněž třeba, aby výsledek použití daného odpadu typově odpovídal výsledkům zachyceným v uvedeném demonstrativním výčtu. Ten totiž sice nezahrnuje všechny možnosti využití odpadů dle § 4 odst. 1 písm. q) zákona o odpadech, nicméně demonstrativnost jednotlivých způsobů využití jednoznačně určuje charakter a účel jednotlivých činností, které bude možné za využití odpadů považovat. Při bližším pohledu na charakter jednotlivých způsobů využití odpadů uvedených v citovaném výčtu je přitom zřejmé, že využívání odpadů zahrnuje pouze takové činnosti, jejichž podstatou je kvalitativní změna ve způsobu určení daného materiálu. Právě to je základní charakteristika, která spojuje jednotlivé způsoby využití odpadu. Tento přestává být *de facto* odpadem [v případě položky R 1 přestává zcela existovat, respektive jeho spalováním dochází ke změně na jiný druh odpadu („popel“) přičemž dochází k výrobě energie] a jeho novým hlavním určením je sloužit užitečnému účelu namísto jiného materiálu. Rovněž SDEU při výkladu pojmu „využití odpadu“ zdůrazňuje, že podstatná charakteristika využití odpadu spočívá v tom, že jeho hlavním cílem je, že odpad může plnit užitečný účel tím, že nahrazuje použití jiných materiálů, které by pro tento účel musely být použity, což umožňuje chránit přírodní zdroje (viz např. rozsudek ze dne 27. 2. 2002, ve věci C-6/00, *ASA*, bod 69). Pokud je však úspora surovin pouze druhotným účinkem činnosti, jejímž prvotním účelem je odstraňování odpadu, tato skutečnost nemůže zpochybnit kvalifikaci této činnosti jako odstraňování odpadu (viz např. rozsudek ze dne 13. 2. 2003, ve věci C-458/00, bod 43). Zjednodušeně řečeno, aby se v případě odpadů použitých na konstrukční prvky skládky jednalo o jeho *využití*, musel by být tento odpad právě za tímto účelem na skládku umístěn.

[40] K takovému výsledku však v případě odpadu použitého pro tvorbu konstrukčních prvků skládky nedochází. Přestože je tento odpad na skládce umístěn tak, aby bylo její těleso zajištěno před narušením těsnosti, stability, konstrukce, či před nežádoucími deformacemi, stále zůstává primárním cílem umístění tohoto odpadu na skládku jeho uložení, nikoliv využití. Daný odpad by byl na skládku ukládán i tehdy, pokud by integrované povolení neumožňovalo stěžovateli jeho použití na konstrukční prvky skládky. Jen proto, že tento materiál disponuje vhodnými vlastnostmi pro zajištění požadavků vyplývajících z § 3 odst. 5 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, a získává tak při svém umístění na skládku ještě dodatečnou roli, nezískává tím rovněž status využitého odpadu. Tato jeho doplňková role totiž nepředstavuje žádný samostatný hlavní způsob určení, který by byl odlišný od jeho odstranění uložením.

[41] Dílčí pochybení správních orgánů a městského soudu tak nemělo vliv na správnost jejich závěru, že odpady, které byly použity pro tvorbu konstrukčních prvků skládky, nebyly z hlediska zákona o odpadech využity, ale byly odstraněny jejich uložením na skládce. Další polemika o tom, zda je přípustné využívání odpadů v I. fázi skládky či nikoliv, ke které přistoupily správní orgány a v návaznosti na jejich rozhodnutí rovněž městský soud, je tak zcela nadbytečná.

[42] Pro úplnost Nejvyšší správní soud doplňuje, že pro posouzení věci nemůže být rozhodné, že Zpráva o plnění cílů Plánu odpadového hospodářství České republiky za období 2017 - 2018

vydaná teprve v roce 2019 (chybně) převzala klasifikaci odpadu použitého na konstrukční prvky skládky jako N1 a tuto v návaznosti na výsledky kontrol stěžovatele nijak nerevidovala.

[43] Stěžovatel rovněž namítl, že nemohla být naplněna materiální stránka deliktu. Absencí materiální stránky dovozuje z povahy materiálů, které byly tímto způsobem na skládku ukládány. Má za to, že zákon u tohoto odpadu nepředepisuje povinnost odvodu finanční rezervy. Jak však bylo vyloženo výše, tento názor není správný; v rozsahu daného materiálu tak nebyla v rozporu s § 49 ve spojení s § 51 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech tvořena finanční rezerva na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Na tom nic nemění, že stěžovatel při tvorbě konstrukčních prvků skládky postupoval v souladu s integrovaným povolením. Toto rozhodnutí totiž stanovilo pouze závazné podmínky k provozu skládky Fedrpuš, určilo tedy, jaké materiály je možné na ni umísťovat a jak je možné s těmito nakládat. Použil-li Krajský úřad pro Jihočeský kraj v integrovaném povolení v souvislosti s určením materiálu, z něž je možné budovat technické zabezpečení skládky či její konstrukční prvky slovo „využívat“, nelze z toho dovozovat, že by tímto závazně určoval, že se takto ukládaný odpad z hlediska zákona považuje za využívání odpadu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. q), nikoliv za jeho odstraňování ukládáním ve smyslu § 4 odst. 1 písm. u), a už vůbec z toho nelze dovozovat, zda takový odpad podléhá povinnosti tvorby finanční rezervy a jak má být vykazován v ročním hlášení. K těmto dalším zákonným povinnostem souvisejícím s provozem daného zařízení (skládky), jako je tvorba finanční rezervy na rekultivaci či povinnosti v oblasti výkaznictví, se integrované povolení nijak nevyjadřovalo, ani je jakkoliv nemodifikovalo. Stěžovatel integrovanému povolení přikládá zjevně širší význam, než toto povolení ve skutečnosti má. To však nemůže založit jeho dobrou víru ve vztahu k deliktárnímu jednání, jež je mu přezkoumávaným rozhodnutím kladeno za vinu. Správním orgánům lze přisvědčit v tom, že k naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu nakládajícího s odpady dodržovány předpisy týkající se hospodaření s odpady, neboť tím je vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. Lze předpokládat, že zákonodárce se rozhodl sankcionovat pouze taková porušení právních předpisů, která sama o sobě představují určitou nebezpečnost a hypotetickou možnost ohrožení životního prostředí. Městský soud při posouzení naplnění materiální stránky deliktu (závažnosti ohrožení životního prostředí) správně poukázal na množství odpadu, za něž nebyla finanční rezerva vytvořena, na dobu, po kterou nebyla vytvářena i na to, že nesprávné údaje v ročním hlášení zkreslují celý systém nakládání s odpady v ČR. Jeho posouzení není co vytknout.

[44] Přestože Nejvyšší správní soud zčásti zdůvodnění správních orgánů a městského soudu korigoval, jejich závěr, že odpady použité na tvorbu konstrukčních prvků skládky podléhaly povinnosti tvorby finanční rezervy dle § 49 ve spojení s § 51 odst. 4 zákona o odpadech a měly být v ročním hlášení označeny kódem D1, shledal souladným se zákonem. Daná kasační námitka je tudíž nedůvodná.

[45] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval správním deliktem spočívajícím v nevytvoření finanční rezervy za období od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2015 za uložení Rekosolu v množství 16 918,75 t a s tím souvisejícím deliktem spočívajícím v neuvedení celkem 6 924,72 t Rekosolu v ročním hlášení. Stěžovatel brojí proti závěru správních orgánů a městského soudu, podle něhož je třeba na Rekosol, který byl nasazen na skládku v I. fázi jejího provozu, pohlížet jako na ukládaný odpad.

[46] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda došlo k namítané procesní vadě spočívající dle stěžovatele v tom, že městský soud zamítl návrh na provedení dokazování výsledkem svědka RNDr. Ing. P. H., neboť neshledal jeho přímou souvislost s předmětem řízení.

pokračování

[47] Soud má v soudním řízení správním možnost uvážit, které důkazy provede a které nikoliv (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Správní soud je povinen prokazovat pouze skutečnosti, které vyhodnotí jako pro věc rozhodné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. 6 A 109/2007 - 73, č. 583/2005 Sb. NSS). Odmítne-li správní soud některý navržený důkaz provést, musí toto své rozhodnutí řádně odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, č. 618/2005 Sb. NSS, a nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09).

[48] Městský soud postupoval v souladu s výše uvedeným, když neprovedl výslech navrženého svědka pro nadbytečnost. Provedení dané svědecké výpovědi navrhl stěžovatel v podání ze dne 21. 12. 2018, v němž podrobně popsal výrobu Rekosolu a možnosti jeho užití na tělese skládky v různých fázích jejího provozu. Jím navržený svědek měl jakožto zaměstnanec společnosti REKKA s. r. o., která vyvinula Rekosol, osvětlit „*požadí, důvody a motivaci rozšíření účelového využívání tohoto výrobku z odpadů.*“ Svědek se tak měl vyjádřit ke skutkovým otázkám, které mezi stranami nejsou nijak sporné. Správní orgány ani městský soud totiž nepochybnily, že Rekosol může být účelně aplikován na těleso skládky v jakékoliv fázi jejího provozu a že k jeho aplikaci v I. fázi docházelo v souladu s integrovaným povolením. Předmětem sporu však nebylo to, zda je účelné a přípustné používat Rekosol v I. fázi provozu skládky, ale jak má být toto používání hodnoceno z hlediska povinnosti tvořit finanční rezervu a jak má být vykázáno v ročním hlášení. K odpovědi na tyto právní otázky by osvětlení účelnosti používání Rekosolu nemohlo nijak přispět. Za takové situace městský soud nepochybil, pokud výslech svědka neprovedl.

[49] Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému posouzení důvodnosti kasační námítky týkající se nakládání s Rekosolem.

[50] Dle protokolu o výsledku certifikace výrobku založeného ve správním spise je Rekosol biologicky aktivním rekultivačním materiálem, který je určen pro konstrukci poslední svrchní biologicky oživitelné vrstvy. Základními výchozími materiály jsou odpadní zeminy, stabilizované kaly z čistíren odpadních vod, popílky ze spalování hnědého uhlí, produkty z odsířování spalin a různá další aditiva. Integrované povolení zařazuje výrobu Rekosolu do způsobu využívání odpadů označeného kódem R 3 a R 11 a umožňuje stěžovateli využívat Rekosol „*v rámci vlastního provozu zařízení skládky pro její technické zabezpečení, na konstrukční a překryvné vrstvy a při rekultivaci do nejsvrchnější ochranné biologicky oživitelné vrstvy nebo expedovat mimo zařízení jako výrobek určený pro rekultivaci skládek odpadů, odkališť, důlních prostor apod.*“ Dle svého tvrzení stěžovatel neměl v rozhodném období v úmyslu ukládat Rekosol na skládku v I. fázi jejího provozu jako odpad (zbavovat se jej), ale využíval jej díky jeho příhodným vlastnostem namísto jiných materiálů, které se v obdobných situacích využívají (štěrk, písek, apod.).

[51] Stěžovatel vystavěl svou argumentaci na tom, že Rekosol nemůže být vůbec považován za odpad, neboť splňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, a přestal tak být odpadem. Tuto povahu (výrobku) si přitom zachovává bez ohledu na to, že byl použit jiným způsobem, než předvídá certifikace daného výrobku.

[52] Správní orgány a městský soud naproti tomu vycházely z toho, že Rekosol je certifikován k využití jako rekultivační materiál, jehož použití se předpokládá až ve II. fázi provozu skládky. Pokud byl tedy aplikován na těleso skládky již v I. fázi jejího provozu, nebyla splněna podmínka stanovená v § 3 odst. 6 písm. a) zákona o odpadech a jednalo se o odstraňování odpadu jeho uložením. Proto měl být v ročním hlášení označen kódem D1 a podléhal povinnosti tvorby finanční rezervy.

[53] Dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech [n]ěkteré druhy odpadu přestávají být odpadem, jestliže poté, co byl odpad předmětem některého ze způsobů využití, splňuje tyto podmínky:

- a) věc se běžně využívá ke konkrétním účelům,
- b) pro věc existuje trh nebo poptávka,
- c) věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky,
- d) využití věci je v souladu se zvláštními právními předpisy a nepovede k nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví a
- e) věc splňuje další kritéria, pokud jsou pro určitý typ odpadu stanovena přímo použitelným předpisem Evropské unie.

[54] Stěžovatel dovozuje, že Rekosol aplikovaný na technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy není odpadem, neboť splňuje citované podmínky. Jejich splnění však dovozuje z toho, že Rekosol je certifikovaným výrobkem: *rekultivační materiál*. Jak správně uvedly správní orgány i městský soud, v posuzovaném případě nebyla daná směs použita jako rekultivační materiál, ale jako konstrukční a překryvný materiál. Zákonem vymezené podmínky proto nelze považovat za splněné, nebyl-li Rekosol využit *pro konkrétní účely*, tj. v souladu se svým certifikovaným účelem jako rekultivační materiál. Jedná se zejména o podmínky uvedené pod písm. a) a c), jejichž splnění je výslovně vázáno na konkrétní způsob využití. Sama certifikační autorita, která ověřovala vlastnosti daného výrobku včetně splnění technických požadavků, výslovně omezila podmínky platnosti tohoto certifikátu pouze pro účely, pro které byl vydán (rekultivační materiál). Nelze přisvědčit názoru stěžovatele, že užití Rekosolu mimo jeho účelové určení nemá bez dalšího žádný vliv na kvalifikaci dané směsi z hlediska zákona o odpadech. Je pravdou, že tento zákon neobsahuje žádný režim zpětného vynětí z režimu výrobku, jak uvádí stěžovatel. Zákon je totiž koncipován opačně: § 3 odst. 6 naopak zřetelně spojuje vynětí určitého předmětu či látky z režimu odpadu pouze s konkrétním účelem. Stěžovatel zcela pomíjí, že se pohybuje v oblasti zpracování odpadů a produkt vzniklý využitím odpadů nemusí nutně splňovat technické požadavky pro jakýkoliv v úvahu přicházející účel použití. Stav, kdy odpad přestává být odpadem, je spojen s ukončením ochrany, kterou právo o odpadech zaručuje ve vztahu k životnímu prostředí a lidskému zdraví. Má-li proto vést využití odpadu současně k dosažení tohoto stavu, je třeba postavit najisto, že jsou u daného způsobu zpracování odpadu a jeho předpokládaného konkrétního použití dodrženy podmínky stanovené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech a zejména zohlednit jakýkoliv možný nepříznivý účinek dotyčné látky nebo předmětu na životní prostředí a lidské zdraví. Nelze přitom bez dalšího předpokládat, že splňuje-li Rekosol technické požadavky pro certifikovaný účel, automaticky je splňuje pro jakýkoliv jiný účel využití.

[55] Uvedené ostatně potvrzuje i rozsudek SDEU ze dne 24. 10. 2019, ve věci C-212/18, *Prato Nevoso Termo Energy*, který se zabýval výkladem čl. 6 směrnice o odpadech. Ustanovení § 3 odst. 6 zákona o odpadech implementuje do českého práva právě uvedený článek, k němuž SDEU v bodě 50 konstatoval, že „skutečnost, že příslušný vnitrostátní orgán stanovil, že v případě splnění daných kritérií již určitý odpad není pro určité použití odpadem, neznamená, že tento odpad přestává být odpadem, jestliže se použije pro jiné účely. Není totiž vyloučeno, že dodržení podmínek uvedených v článku 1, čl. 6 odst. 1 a článku 13 směrnice 2008/98 závisí na určitém zpracování a předpokládaném konkrétním použití, což znamená, že je toto splnění třeba ověřit pro každé z těchto použití zvlášť“ (důraz přidán). Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že by na Rekosol bylo možno nahlížet jako na výrobek splňující podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, zejména podmínky uvedené pod písm. a) a c), i v případě, že nebyl použit jako rekultivační materiál v souladu se svou certifikací, neboť konstatování povahy výrobku vzniklého některým ze způsobů využití odpadů je objektivní kategorií nezávisle na účelu použití takové látky. Naopak, splnění podmínek uvedených v § 3 odst. 6 zákona o odpadech závisí na tom, jaká konkrétní použití se pro výrobek vzešlý z využití odpadů

pokračování

předpokládají. Jinými slovy, přestal-li být výchozí odpad pro výrobu Rekosolu poté, co byl předmětem způsobů využití označených kódy R 3 a R 11 odpadem pro účely použití výsledné směsi jako rekultivačního materiálu, neznamená to, že tento odpad přestává být odpadem, jestliže se použije pro jiné účely (jako konstrukční a překryvný materiál). Dle citovaného rozsudku SDEU je třeba ověřit splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech pro každé z použití zvlášť.

[56] Nelze současně odhlédnout od toho, že změnou integrovaného povolení provedenou na základě požadavku stěžovatele rozhodnutím ze dne 14. 12. 2012 došlo k úpravě podmínky G.5.1 týkající se výroby Rekosolu určeného k rekultivacím v tom směru, že povinnost zabezpečit analýzy výstupního výrobku v rozsahu požadovaném v certifikátech výrobků byla omezena pouze na tento typ Rekosolu. Je tedy otázkou, zda se v případě Rekosolu užitého stěžovatelem jinak než k rekultivaci vůbec nadále jednalo o certifikovaný výrobek. Sám stěžovatel ostatně v kasační stížnosti popisuje, že vyvinul několik typů Rekosolu, které se liší svým složením. V případě typu jím aplikovaného v I. fázi provozu skládky však odvozuje status výrobku právě z jiného typu Rekosolu. Nejvyšší správní soud nijak nezpochybnuje, že stěžovatelem aplikovaný Rekosol může vykazovat příhodné vlastnosti pro to, aby byl v takto upravené verzi použit jako konstrukční či překryvný materiál skládky. Tato skutečnost (ani ve spojení s integrovaným povolením, které jeho ukládání do tělesa skládky tímto způsobem připouští) ovšem sama o sobě neznamená, že daná směs z výroby Rekosolu přestala být odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech.

[57] Správní orgány nicméně učinily závěr, že Rekosol užitý stěžovatelem v I. fázi provozu skládky nespĺňoval podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, již jen na základě toho, že nedošlo k jeho použití jako rekultivačního materiálu. Z výše uvedeného je zřejmé, že takový závěr nemůže obstát. V souladu s citovaným rozsudkem SDEU bylo na místě ověřit, zda dané zpracování směsi odpadní zeminy, stabilizovaných kalů z čistíren odpadních vod, popílků ze spalování hnědého uhlí, produktů z odsiřování spalin a různých dalších aditiv a daný způsob jejího použití naplňuje podmínky, za nichž odpad přestává být odpadem vymezené v § 3 odst. 6 zákona o odpadech. Správní orgány byly tedy povinny provést úvahu o tom, zda stěžovatel nakládal s Rekosolem jako s odpadem či nikoliv. Tato otázka je zcela esenciální ve vztahu k posouzení odpovědnosti stěžovatele za delikt, správní orgány se jí však ve správním řízení blíže nezabývaly. Jejich rozhodnutí proto nemá v rozsahu týkajícím se nakládání s Rekosolem dostatečnou oporu ve správním spise. V dalším řízení tak bude nezbytné postavit najisto povahu Rekosolu používaného stěžovatelem jako konstrukční a překryvný materiál. Pro tuto situaci předpokládá zákon o odpadech tzv. řízení v pochybnostech [viz § 3 odst. 8 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. i) zákona], které lze zahájit nejen na žádost vlastníka, ale i z moci úřední. Z rozsudku SDEU ze dne 28. 3. 2019, ve věci *C-60/18, Tallinna Vesi AS*, pak vyplývá, že při rozhodování o tom, zda bylo dosaženo stavu, kdy odpad přestává být odpadem, neboť byl předmětem některého způsobu využití, jež umožňuje jeho další uplatnění, aniž by došlo k ohrožení lidského zdraví či poškození životního prostředí, musí dbát členský stát na to, aby postupoval v souladu s uskutečněním cílů směrnice o odpadech, jako je podpora uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady, stanovená v článku 4 této směrnice, nebo využití odpadů za účelem zachování přírodních zdrojů a použití materiálů získaných využitím odpadu a umožnění zavedení oběhového hospodářství, jak vyplývá z bodů 8 a 29 odůvodnění této směrnice. Je proto třeba zohlednit všechny relevantní skutečnosti a nejnovější stav vědeckých a technických poznatků. Jelikož se jedná především o odborné posouzení, které mělo být součástí správního řízení, nelze provádět přezkum splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech na úrovni Nejvyššího správního soudu, jak se domáhá stěžovatel.

[58] Pro výsledné posouzení pak nebude rozhodující pouze splnění podmínek § 3 odst. 6 zákona o odpadech, ale i vyloučení toho, že na straně stěžovatele při aplikaci Rekosolu v I. fázi provozu skládky fakticky dochází ke zbavování se odpadu ve smyslu § 3 odst. 2 téhož zákona. Ani splnění podmínek dle § 3 odst. 6 zákona o odpadech totiž automaticky neznamená, že tento materiál již vůbec nelze kvalifikovat jako odpad. V bodech 55, 57 a 58 rozsudku ze dne 7. 3. 2013, ve věci C-358/11, *Lapin luonnonsuojelupiiri* SDEU uvedl, že: „*čl. 6 odst. 1 první pododstavec směrnice 2008/98 stanoví pouze podmínky, které musí splňovat zvláštní kritéria umožňující určit, které odpady přestávají být odpadem ve smyslu čl. 3 bodu 1 této směrnice, pokud byly předmětem některého způsobu využití nebo recyklace. Takové podmínky tedy samy o sobě nedostačují k přímému určení toho, že některé odpady nesmějí být nadále pokládány za odpady. (...) V této souvislosti je třeba připomenout, že i pokud byl odpad předmětem úplného způsobu využití, který vede k tomu, že předmětná látka získala tytéž vlastnosti a znaky jako surovina, lze tuto látku ještě pokládat za odpad, jestliže se jí držitel v souladu s definicí obsaženou v čl. 3 bodu 1 směrnice 2008/98 zbavuje nebo má v úmyslu se jí zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jí zbavil (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. června 2000, *ARCO Chemie Nederland a další*, C-418/97 a C-419/97, Recueil, s. I-4475, bod 94, a ze dne 18. dubna 2002, *Palin Granit a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, C-9/00, Recueil, s. I-3533, bod 46). Předkládajícímu soudu přísluší, aby provedl posouzení, která jsou za tímto účelem nezbytná. Skutečnost, že látka je výsledkem některého způsobu využití ve smyslu směrnice 2008/98, představuje pouze jednu z okolností, které je třeba zohlednit při určení, zda se v případě této látky ještě jedná o odpad, avšak sama o sobě neumožňuje učinit v tomto ohledu konečný závěr (viz výše citovaný rozsudek *ARCO Chemie Nederland a další*, bod 97)“ (důraz přidán).*

[59] S ohledem na výše citované tedy nelze přisvědčit ani názoru stěžovatele, že látka, která přestala být odpadem ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice o odpadech, resp. jemu korespondujícího § 3 odst. 6 zákona o odpadech, již nemůže být vůbec považována za odpad. Jak plyne z výše citovaného rozsudku SDEU, jakož i z jeho rozsudku ze dne 15. 6. 2000, ve věci C-418/97, *ARCO Chemie Nederland a další*, to zda se jedná o odpad, je třeba posuzovat na základě všech okolností v souladu s definicí odpadu, tedy podle toho, zda se držitel dané látky nebo předmětu zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil (srov. § 3 odst. 1 zákona o odpadech: *Odpad je každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit*), a v souladu s cíli směrnice. Nikoliv tedy podle toho, zda daná věc splňuje zvláštní kritéria umožňující určit, které odpady přestávají být odpadem. V souladu s judikaturou SDEU pak nemůže být výklad pojmu *odpad* restriktivní (např. rozsudek ze dne 18. 4. 2002, ve věci C-9/00, *Palin Granit*, bod 23, ale i stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 24. 10. 1996 ve věci C-304/94, *Tombesi a další*). Nejvyšší správní soud k této problematice dále v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 6 As 149/2013 - 41, velmi výstižně poukázal na to, že: „*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 předmětem směrnice [rozsudek SDEU ze dne 28. 3. 1990 ve věci Zanetti a další C-359/88, ze dne 25. 6. 1997 Tombesi C-304/94 a další spojené věci]. Stejná věc totiž pro někoho je odpadem a pro jiného nikoliv. Dokonce lze říci, že jediná věc může v průběhu svého životního cyklu nabyt a pozbyt status odpadu i opakovaně, což musí její držitel sledovat (in Hanák, J.: Co je odpadem podle evropské a české legislativy? Časopis pro právní vědu a praxi, ročník 19, září 2011, s. 242). Ve stanovisku generálního advokáta Albera ze dne 4. 7. 2002 ve věci C-444/00 nalezneme na podporu teze o proměnlivosti charakteru věci v čase názor, že odpadem je i látka získaná recyklací, pokud pro ni neexistuje poptávka a dlouhodobé skladování se stane pro držitele neúnosné a dovede jej ke zbavení se věci. Systém nakládání s odpady, ke kterému se Evropská unie přiblížila, má totiž 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 As 28/2007 - 94).“*

[60] I pokud by tedy stěžovatelem použitý Rekosol splňoval podmínky, za nichž odpad přestává být odpadem, je třeba jeho uložení na skládku podrobit testu založenému na výkladu

pokračování

pojmu „odpad“, který předpokládá jednání, úmysl nebo povinnost zbavit se předmětné látky, a mající odlišit odpad od látky, která v důsledku určitých způsobů využití již vlastnosti odpadu pozbyla. Odpad, který byl předmětem úplného využití, v důsledku kterého daná látka získala stejné vlastnosti a znaky jako surovina, a je tak použitelná za stejných podmínek ochrany životního prostředí, již není odpadem pouze za předpokladu, že se této látky její držitel sám nezbavuje a ani nemá v úmyslu se jí zbavit nebo se od něho nepožaduje, aby se jí zbavil. Stěžovatel tvrdí, že neměl v úmyslu se Rekosolu zbavovat jeho umístěním na skládku v I. fázi jejího provozu, neboť jej používal namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy (šterk, písek, apod.). Takové použití Rekosolu ostatně předpokládá i integrované povolení. V souladu s § 3 odst. 3 zákona o odpadech tak bude především na stěžovateli, aby případně v dalším řízení vyvrátil zákonnou domněnku úmyslu zbavit se odpadu, tj. prokázal své tvrzení, že neměl v úmyslu se Rekosolu zbavovat jeho umístěním na skládku. K této problematice blíže srov. citovaný rozsudek č. j. 6 As 149/2013 - 41 či rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 2. 2011, č. j. 7 As 6/2011 - 63, z nichž vyplývá, že pojem „zbavování se movité věci“ uvedený v § 3 odst. 1 zákona o odpadech je třeba vykládat extenzivně. Vlastník tak musí prokázat skutečnou *jistotu* přínosnosti dalšího využití produktu, přičemž pouhá *možnost* není způsobila vyvrátit závěr o úmyslu zbavit se věci, a tudíž ani závěr o tom, že taková věc je odpadem.

[61] Výše uvedené právní závěry lze shrnout následovně. V případě Rekosolu je třeba nejprve postavit najisto, zda takto zpracované odpadní látky použité pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy přestaly být odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech, tj. zda toto konkrétní použití daných (původně odpadních) látek splňuje všechny podmínky uvedeného ustanovení. Pokud bude odpověď na uvedenou otázku záporná, platí, že bylo povinností stěžovatele uvádět uložení Rekosolu do tělesa skládky v ročním hlášení pod kódem D1 (odstraňování odpadů skládkováním) a vytvořit za takto uložené množství Rekosolu finanční rezervu. V opačném případě bude třeba se zabývat tím, zda se stěžovatel nezbavoval Rekosolu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpadech tím, že jej v daném množství ukládal na těleso skládky. Bude pak na stěžovateli, aby prokázal své tvrzení, že umístění Rekosolu na skládku v I. fázi jejího provozu pro něj neznamenovalo zbavování se jej (jako odpadu), neboť Rekosol byl v daném množství účelně použit namísto jiných materiálů, které se využívají pro technické zabezpečení skládky a na její konstrukční a překryvné vrstvy (šterk, písek, apod.). Pouze za této situace nepodléhá uložení Rekosolu tvorbě finanční rezervy a nemusí být uváděno jako odpad v ročním hlášení.

[62] V dalším řízení se tak správní orgány budou zabývat především tím, zda Rekosol, který dle stěžovatele slouží jako konstrukční a pokryvný materiál, přestal být za daného složení a účelového určení odpadem ve smyslu § 3 odst. 6 zákona o odpadech. K tomu je vhodné iniciovat řízení v pochybnostech [viz § 3 odst. 8 ve spojení s § 78 odst. 2 písm. i) zákona o odpadech], v němž budou zohledněny cíle směrnice o odpadech. V případě, že uvedený materiál Rekosol skutečně splňuje podmínky § 3 odst. 6 zákona o odpadech, umožní správní orgány stěžovateli prokázat jeho tvrzení, že se Rekosolu umístěním na skládku v uvedeném množství nezbavoval.

[63] Lze uzavřít, že se správní orgány nedostatečně zabývaly tím, zda stěžovatel v případě aplikace produktu Rekosol nakládal s odpadem či nikoliv. V tomto bodě je tedy kasační stížnost důvodná.

[64] Vzhledem k tomu, že městský soud aproboval rozhodnutí žalovaného, přestože správní orgány se v případě aplikace Rekosolu nezabývaly výše předestřenu rozhodnou otázkou, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než jeho rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit. Zruší-li

Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci jsou podmínky pro tento postup splněny, neboť posouzení věci vyžaduje doplnění skutkového stavu. Pokud by byla věc vrácena městskému soudu, ten by neměl jinou možnost, než rozhodnutí žalovaného zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.].

[65] Protože Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek městského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože kasační stížnost vedla ke zrušení rozsudku městského soudu i rozhodnutí žalovaného, měl stěžovatel ve věci plný procesní úspěch. Náleží mu proto náhrada nákladů řízení.

[66] V řízení o žalobě a o kasační stížnosti stěžovatel vynaložil soudní poplatky v celkové výši 9 000 Kč. Dále má stěžovatel právo na náhradu nákladů právního zastoupení za čtyři úkony ve věci (převzetí a příprava zastoupení, sepis žaloby, účast na jednání, sepis kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) po 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky] a za jeden úkon ve věci ve výši poloviny sazby dle § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu (návrh na přiznání odkladného účinku žalobě), tj. 1 550 Kč (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2017, č. j. 8 As 17/2016 - 154). Nejvyšší správní soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení za vyjádření nesouhlasu s rozhodnutím věci bez nařízení jednání a za vyčíslení náhrady nákladů řízení (nejedná se o podání ve věci samé), repliku ze dne 3. 2. 2017 (z důvodu opakování žalobní argumentace), doplnění argumentace ze dne 7. 5. 2017 a za návrh důkazu ze dne 21. 12. 2018 (obojí z důvodu nesouvislosti s předmětem řízení) ani za jednotlivá opakující se doplnění kasační stížnosti, neboť neobsahovala žádné nové, pro posouzení věci relevantní, skutečnosti (viz např. již uvedený rozsudek č. j. 8 As 17/2016 - 154). K odměně za pět úkonů právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1 500 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupci stěžovatele v řízení před městským soudem i Nejvyšším správním soudem doložili, že jsou plátcí DPH, odměna se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 15 450 Kč, tj. 3 245 Kč. Žalovaný je tak povinen zaplatit na náhradě nákladů řízení celkem 27 695 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatele.

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

V Brně dne 7. října 2020

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu