



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupičkové a Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **ENVIROPOL s. r. o.**, se sídlem Československého exilu 2062/8, Praha 4, zastoupena Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Opletalova 1015/55, Praha, 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 24. 3. 2022, č. j. 6 A 170/2019-85,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Havlíčkův Brod (dále též „správní orgán I. stupně“), rozhodnutím ze dne 7. 6. 2019, č. j. ČIŽP/46/2019/5143, sp. zn. ZN/ČIŽP/46/1197/2019 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), shledala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném v rozhodném období (dále též „zákon o odpadech z roku 2001“), a za to jí dle § 66 odst. 8 písm. e) zákona o odpadech z roku 2001 uložila pokutu ve výši 20 000 Kč a povinnost uhradit dle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o odpovědnosti za přestupky“), náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

[2] Žalobkyně napadla prvostupňové rozhodnutí odvoláním. Rozhodnutím ze dne 27. 8. 2021, č. j. MZP/2019/560/1386, sp. zn. ZN/MZP/2019/560/307, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 29. 8. 2019, č. j. MZP/2019/560/1538, žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). Městský soud žalobu zamítl. Odkázal na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a napadeného rozhodnutí, neboť ta považoval za věcně správná, zákonná a vyčerpávající. Městský soud souhlasil s žalovaným, že ve správním řízení byla spolehlivě vyvrácena obrana stěžovatelky spočívající v tvrzení, že na území Kraje Vysočina byl odpad pouze převážen (než byl na území Hlavního města Prahy převzat společností Zeteon s. r. o. ke zpracování). Zákon o odpadech z roku 2001 rozlišoval u vozů určených pro svoz odpadů mezi *mobilními zařízeními a přepravními prostředky*, přičemž pro provoz mobilního zařízení právní úprava vyžadovala schválení krajského úřadu. Předáním odpadů do mobilního zařízení společnosti Zeteon s. r. o., které nedisponovala pro území Kraje Vysočina potřebným veřejnoprávním povolením, předala žalobkyně odpad ke zpracování neoprávněné osobě. I v dalších ohledech soud souhlasil se správními orgány a dovedl, že se žalobkyně dopustila předmětného přestupku. Nad rámec tohoto posouzení se městský soud zabýval v souladu s požadavkem vyplývajícím z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod otázkou trestnosti skutku podle nové právní úpravy, resp. otázkou, zda nová právní úprava není pro žalobkyni příznivější, a to vzhledem k tomu, že se během řízení před městským soudem změnila právní úprava; zákon o odpadech z roku 2001 byl zrušen a nahrazen zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále též „nový zákon o odpadech“). Městský soud shledal, že i přes uvedenou novelizaci není dán důvod ke zrušení správních rozhodnutí, protože snížení horní hranice pokuty nevypovídá samo o sobě o nepřiměřenosti konkrétní sankce. Uloženou pokutu pak soud považoval za přiměřenou a nepřistoupil proto k moderaci pokuty. Stejně tak neshledal důvodné další žalobní námitky a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 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.“). Stran důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zejména uvedla, že současná právní úprava nezná období skutkové podstaty přestupku podle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech z roku 2001. V řízení před správními orgány byla trestnost jejího jednání dovozována z toho, že porušila provozní řád zařízení „Zpracování OEEZ – AREÁL SPOLEČNOSTI ENVIROPOL s. r. o. JIHLAVA (dále též „provozní řád“), a to tím, že předala ke zpracování do mobilního zařízení č. CZA00910, provozovaného společností Zeteon s. r. o., IČO: 24848677, sídlem Průškova 328, 149 00 Praha 4 – Šeberov (dále též „Zeteon s. r. o.“), celkem 43,246 tun odpadu kategorie č. 191211 N (odpad obsahující nebezpečné látky), přičemž toto mobilní zařízení v uvedené době nedisponovalo potřebným veřejnoprávním oprávněním pro Kraj Vysočina. Přestupek podle § 121 odst. 1 písm. i) nového zákona o odpadech, pod kterýžto byl její skutek podřazen městským soudem, však sankcionuje předání odpadu v rozporu s ustanovením § 13 odst. 1 písm. e) tohoto zákona. Nadto tvrdila, že správní orgány ani městský soud se nezabývaly hodnocením, zdali byly podmínky uvedeného ustanovení dodrženy, protože nebyly splněny podmínky pro její sankcionování. S ohledem na povahu daného zařízení, resp. průběh předávání odpadů dovozovala, že se přestupku nemohla dopustit. K předání odpadu společnosti Zeteon s. r. o. došlo až mimo území Kraje Vysočina, přičemž na území tohoto kraje se jednalo pouze o dopravu odpadů. Polemizovala s opačnými závěry správních orgánů a městského soudu. V následující stížní námitce stěžovatelka poukazovala na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatku odůvodnění. Nepřezkoumatelný je i rozsudek

pokračování

městského soudu. Ten pouze přebírá závěry správních orgánů. Městský soud také pochybil tím, že neprovedl navržený důkaz (výslech jednatele společnosti Zeteon s. r. o.). Městský soud se nedostatečně vypořádal i s namítanou nepřiměřeností pokuty. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení; alternativně pak, aby kasační soud v případě potvrzení rozhodnutí městského soudu moderoval v souladu s § 78 odst. 2 s. ř. s. pokutu tak, že od ní upustí, nebo ji alespoň podstatně sníží.

IV.

[5] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém zopakoval a rozvedl argumentaci uvedenou ve správních rozhodnutích. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[6] 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 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Kasační soud se nejdříve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu a rozhodnutí správních orgánů.

[9] Kasační soud při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, toto a všechna další rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody*“.

[10] Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námítky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvrácení) jednotlivě vznesených námítek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43).

[11] Kasační soud posoudil rozsudek městského soudu i správní rozhodnutí optikou výše uvedených judikaturních závěrů a dospěl k závěru, že jak rozsudek městského soudu, tak obě správní rozhodnutí splňují požadavky přezkoumatelnosti. Správní orgány i městský soud náležitě vypořádaly nosné námítky, vč. těch mířících do nezákonnosti výše uložené pokuty. Neopomenuly zohlednit ani stěžovatelkou označené podklady. Argumentace obsažená ve správních rozhodnutích tvoří koherentní celek, ze kterého je zcela zřejmé, jaké úvahy a důvody správní orgány vedly k jimi učiněným závěrům. To stejné platí i pro rozsudek městského soudu.

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že byl oprávněn vzít za svou argumentaci správních orgánů: *„Je-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námítky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námítky s námítkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil“* (citováno dle právní věty rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2008, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS). Výše uvedené lze aplikovat i na danou věc. Správní rozhodnutí obsahující relevantní a vyčerpávající odůvodnění a městskému soudu tak nelze vytýkat, pokud jejich argumentaci převzal. Nejvyšší správní soud přitom není názoru, že by městský soud pouze „převzal argumentaci MŽP a ČÍŽP“ (srov. mj. bod V. kasační stížnosti). Městský soud v místech, kde odkazuje na argumentaci správních orgánů, tento postup buď dostatečně odůvodňuje (srov. bod 34 napadeného rozhodnutí), nebo argumentaci správních orgánů rozvíjí o vlastní právní úvahy.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal případný ani stížní bod dovozující, že bylo vycházeno ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisu, resp. je založena na pouze některých podkladech. Městský soud se s uvedenou otázkou adekvátně vypořádal tak, že aproboval hodnocení důkazů provedené správními orgány a následné podřazení těchto zjištění pod právní normy: *„Zejména městský soud odkazuje na str. 5 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný popsal zjištěný skutkový stav, konkretizoval důkazy, z kterých vyšel, rozvedl, jak tyto důkazy hodnotil, zdůvodnil, proč nepovažoval za relevantní žalobcův právní názor na věc. Městský soud je přesvědčen, že žalovaný zjistil skutkový stav správně, jednotlivá zjištění mají oporu ve spisovém materiálu.“* Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením věci

pokračování

plně ztotožňuje. I podle jeho názoru byl skutkový stav stran předmětného přestupku zjištěn dostatečně. Má plnou oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2005, č. j. 4 As 56/2003-79, ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25).

[14] Důvodem ke zrušení rozsudku není to, že se městský soud výslovně nezabýval evidenčními listy pro přepravu nebezpečného odpadu a fakturami, jak uvádí stěžovatelka ve své kasační stížnosti (bod III. 5.) Tato součást důkazního materiálu byla předmětem hodnocení důkazů ze strany správních orgánů (srov. např. čtvrtý odstavec na straně 5 napadeného rozhodnutí žalovaného), které městský soud aproboval jako celek. Nejvyšší správní soud přitom nepovažuje hodnocení předmětných důkazů za nezákonné. Přisvědčit nelze ani tomu, že se správní orgány a městský soud dopustily nepřípustného selektivního vybírání důkazů a tvrzení. Stěžovatelka ve své kasační stížnosti sice uvádí, že „jiná tvrzení a důkazy [rozhodnutí správních orgánů i městského soudu] zcela opomíjí, nebo dokonce v průběhu řízení byly odmítnuty jako nepotřebné,“ ve zbytku podání však již zmiňuje pouze rozhodnutí městského soudu neprovést důkaz výsledkem svědka, jednatele společnosti Zeteon s. r. o. Samotné rozhodnutí soudu neprovést důkaz však nezakládá vadu řízení. Pouze v situaci, kdy soud ve svém rozhodnutí nevyloží podrobně důvody, proč důkazy neprovedl, lze na důkazy hledět jako na opomenuté (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 1135/17). V opačném případě je pak neprovedení důkazu legitimním projevem zásady volného hodnocení důkazů (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011-121, ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51, či rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13, ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. I. ÚS 1215/11 atp.). Dle názoru kasačního soudu městský soud dostal své povinnosti a s navrženým důkazem se vyčerpávajícím způsobem vypořádal v bodě 19 svého rozhodnutí. Městský soud mj. poukázal na obecnost daného důkazního návrhu, což stěžovatelka v kasační stížnosti ani nerozporuje. Ani tato námitka tedy není důvodná.

[15] Důvodné neshledal soud ani námitky dovozující nesprávné právní posouzení dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Podle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech z roku 2001 právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že neplní povinnosti stanovené tímto zákonem při nakládání s vybranými výrobky nebo odpady nebo zařízeními podle části čtvrté.

[17] Podle § 66 odst. 8 písm. e) zákona o odpadech z roku 2001 lze za přestupek uložit pokutu do 50 000 000 Kč.

[18] Podle § 37l odst. 3 písm. a) zákona o odpadech z roku 2001 je zpracovatel elektroodpadu povinen provozovat zařízení ke zpracování elektroodpadu v souladu s jeho provozním řádem a plnit další povinnosti oprávněné osoby.

[19] Podle § 14 zákona o odpadech z roku 2001 zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (souhlas k provozování zařízení).

[20] Mobilním zařízením ke sběru a výkupu odpadů se podle vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, v tehdy platném znění (dále jen „vyhláška č. 383/2001 Sb.“), rozumí sběrový prostředek schopný samostatného pohybu a splňující požadavky na zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů stanovené příslušnými právními předpisy.

[21] Podle § 12 odst. 4 zákona o odpadech z roku 2001 je každý povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněna. V případě, že se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán.

[22] Podle § 78 odst. 2 zákona o odpadech z roku 2001 krajský úřad uděluje souhlas k provozování zařízení; udělení souhlasu může vázat na podmínky. Podle § 78 odst. 6 zákona o odpadech z roku 2001, pokud tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem není stanoveno jinak, je k rozhodování podle odstavce 2 místně příslušný krajský úřad, v jehož obvodu je provozováno zařízení nebo činnost, nebo se nachází věc, které se rozhodnutí týká.

[23] Z uvedené právní úpravy tedy vyplývá, že přestupkem podle zákona o odpadech je i neplnění povinností stanovených tímto zákonem při nakládání s vybranými odpady. Jednou z povinností zpracovatelů elektroodpadu je mj. provozovat zařízení ke zpracování odpadu v souladu s jeho schváleným provozním řádem (k této povinnosti viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2015, č. j. 4 As 236/2014-85). Pokud takto nepostupuje, dopustí se přestupku [§ 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech].

[24] Správní orgány dovodily, že stěžovatelka postupovala v rozporu se schváleným provozním řádem. Ten totiž v části 2.3 uváděl, že: „Při zpracování elektroodpadů vznikají jednotlivé druhy odpadů kovových i nekovových zejména odpady skupiny 19 podskupiny 12, ale i další, blíže nespecifikované druhy odpadů kategorie ostatní a nebezpečné, které jsou ve smyslu § 37m odst. 3 a přílohy č. 14 zákona o odpadech následně předávány pouze oprávněným osobám k dalšímu využití odpadů.“ Stěžovatelka však v roce 2017 opakovaně (čtyřikrát) předala ke zpracování do mobilního zařízení č. CZA00910, provozovaného společností Zeteon s. r. o. celkem 43,246 tun odpadu kategorie č. 191211 N (odpad obsahující nebezpečné látky), přičemž toto mobilní zařízení v uvedené době nedisponovalo potřebným veřejnoprávním oprávněním (souhlasem) pro Kraj Vysočina.

[25] Stěžovatelka uvedené nezpochybňuje. S poukazem na povahu daného zařízení a charakter předávání odpadů dovozuje, že se přestupku nemohla dopustit.

[26] Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil. Plně se ztotožnil s posouzením provedeným městským soudem a správními orgány, které dovodily nepřijatelnost uvedené argumentace. I podle jeho názoru došlo k předání odpadu se všemi důsledky z toho plynoucími v rámci Kraje Vysočina, na čemž nemůže nic změnit ani argumentace stran povahy daného mobilního zařízení, resp. stran tvrzené dopravy odpadu.

[27] Městský soud se předně obsáhle zabýval povahou daného mobilního zařízení. Shledal, že předmětné zařízení bylo mobilním zařízením, u kterého musely být dodrženy požadavky na zařízení ke sběru a výkupu odpadů podle § 3 a násl. vyhlášky č. 383/2001 Sb. (vč. provozního řádu), s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí. Mobilní zařízení podle zákona o odpadech z roku 2001 přitom nelze vnímat jako způsob přepravy, u kterého by bylo možné přemýšlet nad jeho rovností či nerovností ve vztahu k jiným druhům přepravy, nýbrž jako veřejným právem aprobevovaný prostředek jeho zpracování, tedy kategorie od přepravy zcela rozdílné a s přepravou neslučitelné. Argumentace stěžovatelky, podle které k přepravě předmětného odpadu využila rovnocenný způsoby přepravy, k němuž však posloužil vůz vyššího standardu, vede

pokračování

k absurdnímu závěru, že ze soukromoprávního ujednání mezi dvěma stranami mohou v dané věci vyplynout takové okolnosti, které svou právní silou přebijí veřejný zájem na regulaci zpracování odpadu a umožní potlačit veřejnoprávní oprávnění za účelem naplnění smluvního vztahu, ačkoliv technicky se na funkci a fungování mobilního zařízení nic nemění. Nejvyšší správní soud se již opakovaně vyjádřil, že plnění veřejnoprávní povinnosti na úseku nakládání s odpady, nemůže být nijak popřeno obsahem soukromoprávních závazkových vztahů s odběratelem, srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 As 4/2009-67, a ze dne 29. 4. 2021, č. j. 1 As 237/2019-30.

[28] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou ani v tom, že předmětné mobilní zařízení nemuselo disponovat souhlasem dle zákona o odpadech pro Kraj Vysočina, ale postačoval pouze souhlas pro Středočeský Kraj. Podle § 78 odst. 2 zákona o odpadech z roku 2001 krajský úřad uděluje souhlas k provozování zařízení a jeho udělení může vázat na podmínky, přičemž podle odstavce 6 téhož ustanovení, je k rozhodování podle odstavce 2 místně příslušný krajský úřad, v jehož obvodu je provozováno zařízení nebo činnost. Z podkladů založených ve správním spisu (rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 17. 5. 2016, Dodatek ze dne 29. 3. 2017) vyplývá, že společnost Zeteon s. r. o. měla vydaný souhlas k provozování mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů a souhlas s Provozním řádem s platností pouze pro Středočeský kraj (a nikoliv tedy pro Kraj Vysočinu). Souhlas udělený pro Středočeský kraj přitom nelze považovat za souhlas s celostátní působností. Zákon dává jednotlivým krajským úřadům možnost stanovit podmínky k provozování zařízení, a tím i regulovat jejich provoz na svém území s ohledem na konkrétní situaci v daném kraji (nikoliv pro celé území České republiky).

[29] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že bylo zákonnou povinností toho, kdo předává odpady, zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto zákona oprávněna. V daném případě stěžovatelka zcela zřejmě nedostála své povinnosti a nepřesvědčila se, zdali je její smluvní partner oprávněn k převzetí odpadu podle tohoto zákona, kteroužto skutečnost se snaží před správními orgány i soudy zakrýt spekulativními a nepřiléhavými úvahami o povaze daného mobilního zařízení, povaze dané přepravy atp. a z toho plynoucí nemožnosti ji sankcionovat. Povinnost původce odpadu zkoumat, zda osoba, již byl odpad předán, disponuje potřebnými oprávněními, dovodil i Nejvyšší správní soud např. ve výše odkazovaném rozsudku ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 As 4/2009-67. Proti argumentaci stěžovatelky o předávání odpadu až za hranicemi Kraje Vysočina pak svědčí i obsah spisu vč. provozního řádu společnosti Zeteon s. r. o. Z něho vyplývá, že tato společnost přijímala odpady od smluvních partnerů do mobilního zařízení, tedy zařízení, která má splňovat požadavky ve smyslu zákona o odpadech z roku 2001. K tomu viz čl. II Provozního řádu společnosti Zeteon s. r. o. – Charakter a účel zařízení, kde je uvedeno, že nákladní automobily společnosti jsou mobilním zařízením ke sběru a výkupu odpadů ve smyslu zákona o odpadech z roku 2001. Vyplývá to dále z čl. IV Provozního řádu - technologie a obsluha zařízení, ze kterého lze dovodit i to, že již převzetím odpadů docházelo k převedení vlastnického práva k odpadům na společnost Zeteon s. r. o. To vyplývá i z dalších podkladů založených ve spisu, přičemž stěžovatelka nepředložila žádné relevantní podklady jednoznačně svědčící o opaku. Správní orgány a městský soud správně vyhodnotily i související aspekty předmětné obrany stěžovatelky, již se snažila (i podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela účelově) vyhnout odpovědnosti za předmětný přestupek. Nejvyšší správní soud na jejich argumentaci v plném rozsahu odkazuje a přebírá ji, v důsledku čehož nemohl shledat případnou stěžovatelčinu polemiku s jejich argumentací.

[30] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že byly splněny podmínky pro sankcionování stěžovatelky dle zákona o odpadech z roku 2001. Jednání stěžovatelky odporovalo § 371 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech z roku 2001. V řízení bylo prokázáno, že předmětné zařízení souhlasem pro Kraj Vysočina nedisponovalo, přičemž

stěžovatelka do něj v rozporu se svým schváleným provozním řádem předávala předmětný nebezpečný odpad. Nejvyšší správní soud tedy souhlasí se správními orgány a městským soudem, že byly splněny podmínky pro sankcionování stěžovatelky dle zákona o odpadech z roku 2001.

[31] Stěžovatelka dále namítala, že zákon o odpadech z roku 2001 byl nahrazen zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále též „nový zákon o odpadech“). V řízení před správními orgány byla trestnost jejího jednání dovozována z toho, že porušila provozní řád, přičemž nový zákon o odpadech sankcionuje toliko předání odpadu v rozporu s ustanovením § 13 odst. 1 písm. e) tohoto zákona. Stěžovatelka na tuto skutečnost upozornila na ústním jednání konaném před městským soudem dne 17. 2. 2022 a dovodila, že nový zákon o odpadech již nezná skutkovou podstatu činu, ze kterého byla shledána vinnou, a proto zanikla trestnost skutku. Městský soud se s názorem stěžovatelky neztotožnil a podřadil skutek pod skutkovou podstatu přestupku podle § 121 odst. 1 písm. i) nového zákona o odpadech, který stanoví, že *právník osoba se dopustí přestupku tím, že nepředá odpad v souladu s hierarchií odpadového hospodářství způsobem stanoveným v § 13 odst. 1 písm. e).*

[32] Stěžovatelka s uvedeným nesouhlasí a domnívá se, že toto právní posouzení nemůže obstát ze dvou důvodů. Za prvé se domnívá, že nebyla shledána vinnou kvůli tomu, že by předala odpad neoprávněné osobě v rozporu *se zákonem*, nýbrž byla shledána vinnou, že odpad předala v rozporu *se svým provozním řádem*. Zároveň také dovozuje, že ani žalovaný, ani správní orgán I. stupně se ve svých rozhodnutích nezabývali posouzením, zda došlo k předání odpadu v rozporu s § 13 odst. 1 písm. e) nového zákona o odpadech, a proto dosavadní řízení nemůže být dostatečným podkladem pro přijetí závěru o naplnění znaků skutkové podstaty tohoto přestupku.

[33] Soud předesílá, že rozšířený senát zdejšího soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, dovodil, že: *„Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přiblídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“*

[34] V nyní projednávané věci městský soud požadované posouzení provedl a došel k závěru o trestnosti skutku podle nové i staré právní úpravy, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí.

[35] Argumentaci stěžovatelky, že skutek nemůže být podřazen pod skutkovou podstatu přestupku podle § 121 odst. 1 písm. i) nového zákona o odpadech z toho důvodu, že byla shledána vinnou na základě porušení provozního řádu, a nikoliv porušení zákona, považuje kasační soud za lichou. Pokud je povinnost provozovat zařízení v souladu s provozním řádem uložena zákonem [zde § 37l odst. 3 písm. a) zákona o odpadech z roku 2001], pak je zcela zjevně porušení provozního řádu také porušením zákonné povinnosti. Nepřípadný je pak i argument stěžovatelky, že se správní orgány vůbec nezabývaly souladností jejího jednání s ustanovením § 13 odst. 1 písm. e) nového zákona o odpadech. V době, kdy správní orgány o věci rozhodovaly, tento předpis ještě nenabyl účinnosti, a proto se nemohly zabývat otázkou, zdali je jednání stěžovatelky s ním souladné. Takovou povinnost měl s ohledem na datum nabytí účinnosti právní úpravy až městský soud: *„Orgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele příznivější. Pokud se nová právní úprava stane účinnou až poté, co rozhodnutí správního orgánu*

pokračování

předtím nabylo právní moci, musí v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí tuto úvahu v plném rozsahu učinit krajský soud, i pokud bude muset posoudit určitý aspekt, který dřívější právní úprava nestanovila.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019 - 40). Jak již přitom bylo výše uvedeno, městský soud uvedeným povinností dostál. Městský soud podřadil skutek pod skutkovou podstatu podle nové právní úpravy na základě logicky koherentní úvahy opřené o důslednou analýzu účelu obou skutkových podstat. Nejvyšší správní soud s jeho posouzením zcela souhlasí.

[36] Důvodně neshledal soud ani námitky mířící do nepřiměřenosti uložené pokuty.

[37] Z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 100/2014-139) vyplývá, že ukládání sankcí za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z možných řešení, které zákon dovoluje. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkumu lze jen potud, nepřekročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, a zda toto volné uvážení nezneužil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). „*Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Není v pravomoci správního soudu, aby vstupoval do role správního orgánu a nahrazoval správní diskreci diskrecí soudní, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS, ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018-99, usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, či nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, a ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02).

[38] Podle názoru Nejvyššího správního soudu správní orgány nepřekročily zákonem stanovené meze uvážení, nevybočily z nich, ani správní uvážení nezneužily. Pokuta byla uložena zcela v mezích právní úpravy [za předmětné jednání bylo lze uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč - § 66 odst. 8 písm. e) zákona o odpadech z roku 2001 a stěžovatelce byla uložena pokuta ve výši 20 000 Kč], přičemž správní orgány náležitě odůvodnily, proč uložily pokutu právě v takové výši, a městský soud jejich závěry náležitě přezkoumal. Správní orgány reflektovaly i § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, který demonstrativně vypočítává skutečnosti, ke kterým má správní orgán přihlídnout při určování druhu a výměru trestu. Správní orgány vážily mj. rozsah porušení zákona, jeho závažnost, význam zákonem chráněného zájmu, okolnosti a způsob spáchání přestupku. Neopomenuly hodnotit ani skutečnosti tvrzené stěžovatelkou. Úvahy správních orgánů ve svém souhrnu považuje soud za dostačující, přezkoumatelné, logické, jakož i souladné s dalšími imperativy správního trestání (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 37/2007-119, nález Ústavního soudu ze dne 9. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02).

[39] K návrhu na moderaci pokuty pak soud dodává, že podle § 78 odst. 2 s. ř. s. platí, že rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil správní trest za přestupek, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale *trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši*, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě. Z uvedeného vyplývá, že soud může moderovat výši pokuty jen tehdy, pokud

byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97). Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že v daném konkrétním případě nelze o zjevné nepřiměřenosti hovořit. Jak již bylo výše uvedeno, stěžovatelce bylo za předmětné jednání (předání 42,246 tun odpadu) uložena pokuta ve výši 20 000 Kč, přičemž bylo možno uložit pokutu až do výše 50 000 000 Kč. Je přitom pravdou, že nová právní úprava maximální výši pokuty snížila na 10 000 000 Kč, i tak by však výše uložené pokuty představovala sankci ve výši 0,2 % horní hranice. Ačkoliv je tedy nová právní úprava pro stěžovatelku příznivější, nelze z toho dovodit nepřiměřenost uložené pokuty. Samotné snížení horní sankce takovou nepřiměřenost v daném případě nezakládá. To stejné platí i pro stěžovatelkou tvrzené důsledky uložené pokuty (vč. tvrzeného omezení příjmu odpadu z mezinárodní přepravy). Jak správně dovodil městský soud, i když se v pozdější právní úpravě snížila horní sazba pro uložení pokuty, nelze bez dalšího dovozovat, že by správní orgány za těchto okolností závažnost deliktního jednání stěžovatelky shledaly méně závažnou tak, aby v návaznosti na to uložily nižší pokutu než 20 000 Kč. Rozhodnou pro stanovení výše pokuty byla individuální závažnost deliktního jednání žalobce, nikoli horní hranice sazby. I Nejvyšší správní soud považuje uloženou pokutu za zcela adekvátní charakteru, rozsahu a všem dalším okolnostem daného jednání (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 1 As 30/2004-82, ze dne 24. 4. 2018, č. j. 9 As 55/2017-93, ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000-62, ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, ze dne 23. 7. 2019, č. j. 2 As 23/2018-29, ze dne 24. 1. 2019, č. j. 5 As 279/2016-45, či ze dne 12. 12. 2019, č. j. 7 Afs 230/2019-34). Soud dodává, že správní trestání má plnit nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž primárním významem trestání je potrestání pachatele tak, aby uloženou sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítil a vyvaroval se dalšího porušování právních předpisů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011-119). I v dalších ohledech se Nejvyšší správní soud ztotožnil s posouzením provedeným městským soudem.

[40] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku městského soudu. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex offio* (viz např. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[41] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[42] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle 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. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 14. září 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu