



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci

žalobkyně: **obec Určice**, IČO 00288870
sídlem Určice 81, 798 04 Určice

zastoupená JUDr. Petrem Ritterem, advokátem
sídlem Riegrova 376/12, 779 00 Olomouc

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2017, č.j. MZP/2017/570/65

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 7. 2017, č.j. MZP/2017/570/65, a opravné rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 13. 11. 2017, č.j. MZP/2017/570/878, **se zrušují a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně JUDr. Petra Rittera, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2017, č.j. MZP/2017/570/65,

kterým bylo částečně změněno (výrok I.) rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Olomouc č.j. ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT, ze dne 8. 11. 2016, o uložení pokuty ve výši 120 000 Kč za správní delikty podle § 66 odst. 4 písm. b) a § 66 odst. 3 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), tak, že žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 60 000 Kč za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech. Výrokem II. bylo rozhodnuto tak, že výrok I. rozhodnutí č.j. ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT, ze dne 8. 11. 2016 zůstává beze změn a potvrzuje se. Žalobkyně se tak měla dopustit správního deliktu tím, že v období od 1. 1. 2001 do 2. 11. 2012 přijala do svého vlastnictví odpadní výkopovou zeminu, stavební odpady v množství cca 692,8 tun, tedy odpady zařazené dle platné a účinné v době spáchání správního deliktu vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů, pod skupinu 17 Stavební a demoliční odpady. Pro příjem odpadu nebyla oprávněna. Přijaté odpady využila na pozemcích parc. č. 1490/1 a parc. č. 1490/2 v k.ú. Určice, jejichž vlastníkem je žalobkyně. Tím porušila § 12 odst. 3 zákona o odpadech.

2. Žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a namítala jeho vzájemnou rozpornost, neboť bylo současně rozhodnuto o změně výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně a současně byl tento výrok potvrzen v nezměněné podobě. To vnáší do právních poměrů značnou nejistotu, proto rozhodnutí považuje za nicotné.
3. Žalobkyně dále namítala, že rozhodnutí je v příkrém rozporu s interpretací ustanovení § 103 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), když toto ustanovení nelze vykládat tak, že starosta by byl v postavení statutárního orgánu, neboť o obsahu právních úkonů rozhoduje zastupitelstvo nebo rada. Starosta zastupuje obec navenek, což především znamená zprostředkování právních úkonů, o kterých bylo rozhodnuto příslušnými orgány, s výjimkou případů, kdy starosta vykonává funkci obecní rady, a kdy jedná v mezích svých pravomocí svěřených mu jako orgánu zákonem. V této souvislosti žalobkyně poukázala na judikaturu Ústavního soudu (rozhodnutí ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000, a ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 87/04) a Nejvyššího soudu (rozsudek ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005). Jednání starosty učiněné bez předchozího schválení zastupitelstva nebo rady v případech, kdy zákon schválení vyžaduje, je absolutně neplatné. Starosta nemůže tedy sám vytvářet vůli obce, může tuto vůli pouze projevit navenek. Jednání je proto třeba připisovat nikoliv žalobkyni, nýbrž pouze panu V. K., který v té době sice vykonával funkci starosty, avšak k takovému jednání nebyl oprávněn.
4. Žalobkyně nesouhlasila ani s uložení pokuty za jednání, kterého se měla dopustit v období od 1. 1. 2001 do 2. 11. 2012. Správní řízení mohlo být, jak uvedl i žalovaný ve svém rozhodnutí, zahájeno poté, co byly shromážděny podklady ze dne 24. 2. 2016. K zahájení řízení došlo až dne 18. 8. 2016 a pokuta byla uložena rozhodnutím ze dne 8. 11. 2016, tedy dlouho po lhůtě uvedené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Z tohoto důvodu nemohla být pokuta žalobkyni uložena.

5. Usnesením Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 17. 10. 2017, č.j. 65 A 73/2017-17, byla věc postoupena Městskému soudu v Praze.
6. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že pochybení spočívající v nesprávném označení výroku uvedeného ve výroku II. žalobou napadeného rozhodnutí bylo napraveno, a to opravným rozhodnutím ze dne 13. 11. 2017, č.j. MZP/2017/570/878, které nabylo právní moci dne 29. 11. 2017. Ve výroku je nyní uvedeno, že „Výrok II. rozhodnutí ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT vydaného orgánem prvního stupně dne 8. 11. 2016 zůstává beze změn a podle § 90 odst. 5 správního řádu se potvrzuje“. Tím byl odstraněn namítaný rozpor výroků.
7. K námitce nepřičitatelnosti jednání žalobkyni žalovaný uvedl, že je třeba spatřovat rozdíly mezi úkony soukromoprávními a správními delikty. Neoprávněné přejímání odpadu do vlastnictví žalobkyně trvalo po dobu 11 let, tudíž se nejednalo o jednorázové jednání při dispozici s majetkem obce, ale šlo o soustavnou činnost vykonávanou jménem žalobkyně tehdejší starostou. Starosta, jakož i další orgány obce jsou navíc povinny jednat v zájmu obce a jejích občanů. Zastupitelstvo a rada tak měly údajně svévolnému jednání starosty zamezit. Odpovědnost za správní delikt je navíc v tomto případě objektivní odpovědností, tudíž odpovědnosti se nelze zprostit. Navíc pozemky, kde byl odpad ukládán, byly ve vlastnictví obce a v minulosti zde byla vytvořena skládka odpadů. Starosta obce vystavoval doklady opatřené razítkem žalobkyně a na těchto dokladech bylo místo uložení odpadů označeno jako „Skládka TKO Určice“. Zřejmě tak byla vytvořena vůle žalobkyně odpady na pozemcích ukládat.
8. Žalovaný k námitce uplynutí 3 leté lhůty pro uložení pokuty uvedl, že dle jeho názoru se jedná o trvalý správní delikt. Protiprávní jednání v daném případě spočívalo v trvalém uložení odpadů na pozemcích žalobkyně, a to i poté, co již bývalý starosta svou funkci nezastával. Žalobkyně tedy udržuje protiprávní stav. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2015, sp. zn. 4 As 236/2014.
9. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby.
10. V podané replice žalobkyně uvedla, že rada obce zabezpečuje rozhodování i v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu. Starosta pouze zastupuje obec navenek, sám však nemůže rozhodovat. V této souvislosti také poukázala na znění § 12 odst. 3 zákona o odpadech, které předpokládá převzetí odpadu do vlastnictví, proto dle jejího názoru předmětná judikatura dopadá i na tento případ. Dle § 17 zákona o odpadech vyplývá, že obec není oprávněna přebírat jakýkoliv odpad, není-li provozovatelem zařízení k využití nebo odstranění nebo ke sběru nebo výkupu určeného druhu odpadu. Co se týče tvrzení žalovaného, že se má v daném případě jednat o trvalý správní delikt, žalobkyně uvedla, že není zřejmé, co má být v daném případě udržováno, neboť delikt je dokonán v okamžiku převzetí odpadu, tedy při přejití do dispozice jiné osoby. Následné nakládání s odpadem již není pro naplnění objektivní stránky rozhodné.

11. Soud projednal věc bez nařízení jednání za situace, kdy žalobkyně s tímto postupem výslovně souhlasila v replice ze dne 16. 2. 2018, žalovaný k výzvě soudu nevyjádřil výslovný nesouhlas s tímto postupem. Má se tedy za to, že žalovaný s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí [§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)].
12. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil, že Česká inspekce životního prostředí provedla dne 25. 6. 2015 kontrolu dodržování zákona o odpadech se zaměřením na prošetření zeminy, asfaltu, stavební sutě na pozemku p. č. 1490/1 v k.ú. Určice. Při kontrole bylo zjištěno, že na místě bývalé skládky byly deponovány a ukládány odpady, a to především asfaltové kry, odpadní výkopová zemina s příměsí kamení, asfaltu a cihel. Dále byly zjištěny stopy po pálení, z něhož byly patrné zbytky ohořelých větví, trávy, skla a drobných kovů. Dále zde byly uloženy stavební a demoliční odpady. Současně bylo zjištěno, že značná část odpadu byla vyprodukována společností INSTA SZ s.r.o. v rámci prováděné stavby na základě smlouvy o dílo uzavřené s žalobkyní. Starosta obce sdělil, že odpady byly na skládku ukládány s jeho vědomím. Dále byly na pozemek ukládány odpady z realizací staveb v obci. Dne 3. 9. 2015 byla provedena opětovná kontrola dodržování zákona o odpadech, při které bylo zjištěno, že výkopové odpadní zeminy, odpadní asfaltové kry a stavební a demoliční odpady se již na pozemku nenacházely. Nadále se však na pozemku nacházely návozy provedené obcí, které byly realizovány v minulosti, a to výkopové zeminy, stavební a demoliční sutě, organický materiál. Na základě provedeného laboratorního testování odpovídajícího vzorku bylo zjištěno nadlimitní množství polyaromatických uhlovodíků, a to ve výši 15 mg/kg sušiny, přičemž stanovený limit činí 6 mg/kg sušiny. Dne 17. 5. 2016 byla provedena opětovná kontrola dodržování zákona o odpadech, při které byla shrnuta dosavadní zjištění, a byl učiněn závěr o tom, že žalovaná přijímala do svého vlastnictví a následně ukládala na pozemky výkopovou zeminu a stavební odpady z různých staveb. Ve spise jsou rovněž založeny doklady potvrzující převzetí a uložení odpadu na bývalou skládku TKO Určice v rámci její rekultivace. Doklady jsou podepsány starostou obce panem V. K. a opatřeny razítkem obce. První potvrzení je ze dne 17. 1. 2001. Poslední potvrzení bylo vydáno dne 2. 11. 2012 a jeho předmětem je uložení zeminy v objemu 150 m³ v měsíci srpnu.
13. Dne 18. 8. 2016 vydala Česká inspekce životního prostředí oznámení o zahájení správního řízení, neboť žalobkyně jako původce odpadu v červnu 2015 odstranila spaláním na části pozemku parc. č. 1490/1 v k.ú. Určice cca 2 t hřbitovního odpadu, a tím se měla dopustit správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Dále se měla žalobkyně dopustit správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech tím, že v období od 1. 1. 2001 do 2. 11. 2012 přijala do svého vlastnictví cca 692,8 tun odpadu zařazeného dle vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb. pod skupinu 17 Stavební a demoliční odpady.
14. Česká inspekce životního prostředí vydala dne 8. 11. 2016 rozhodnutí č.j. ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT, kterým bylo rozhodnuto, že se žalobkyně jednak dopustila správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o

odpadech tím, že v červnu 2015 odstranila spálením na části pozemku parc. č. 1490/1 v k.ú. Určice cca 2 tuny hřbitovního odpadu, a tím porušila § 12 odst. 2 zákona o odpadech. Dále se žalobkyně dopustila správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech tím, že v období od 1. 1. 2001 do 2. 11. 2012 přijala dle doručených dokladů do svého vlastnictví odpad v množství cca 692,8 tun, přičemž se jednalo o odpad zařazený dle vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb. pod skupinu 17 Stavební a demoliční odpady, a tím porušila § 12 odst. 3 zákona o odpadech. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán uvedl, že historicky byla na pozemku parc. č. 1490/1 v k.ú. Určice provozována povolená skládka TKO (skládka tuhého komunálního odpadu) a byl současně udělen souhlas k provozování zařízení ke zneškodňování odpadů. Souhlas byl udělen do 31. 12. 1994. Zároveň bylo nařízeno provádět průběžnou technickou rekultivaci ukončených částí skládky. Při kontrole dne 25. 6. 2015 byly zjištěny stopy po pálení a byly viditelné zbytky ohořelých větví, trávy, skla a drobných kovů. Uvedený pozemek nebyl určen pro nakládání s odpady a nebyl stanoven způsob odstraňování odpadů pálením. Dále starosta obce uvedl do protokolu z 25. 6. 2015, že v minulosti byly na předmětný pozemek ukládány výkopové zeminy z různých staveb. Z leteckých snímků bylo zjištěno, že k ukládání odpadu docházelo od roku 2003 do 25. 6. 2015, což se projevilo zavalitostí terénní deprese (rokle). Částečně byl tímto dotčen také pozemek parc. č. 1490/2 v k.ú. Určice. Terén byl současně ukončen sypaným svahem, který zasahoval do vzrostlé vegetace stromů. Na svahu byly viditelné uloženy výkopové zeminy, stavební a demoliční sutě, organické materiály, přičemž starosta obce uvedl, že se jedná o návozy provedené obcí, které byly realizovány v minulosti. Provedeným odběrem vzorků a jejich analýzou bylo zjištěno, že vzorek obsahuje nadlimitní množství polyaromatických uhlovodíků, kdy naměřená hodnota činila 15 mg/kg sušiny, přičemž limit činí 6 mg/kg sušiny. Ostatní sledované parametry se pohybovaly pod limitními hodnotami. Z doložených dokladů bylo dále zjištěno, že v období od 1. 1. 2001 do 2. 11. 2012 přijímala obec do svého vlastnictví odpadní výkopovou zeminu a stavební odpady, přičemž zjištěné množství činilo cca 692,8 tun. Správní orgán dále uvedl, že osobou, která se měla dopustit deliktního jednání, byl starosta, tedy osoba postavená v čele obce. Starosta uvedl do protokolu, že pálení odpadů bylo prováděno zaměstnanci obce a za toto jednání byla zaměstnancům udělena výtky. Není možné se proto zbavovat odpovědnosti za protiprávní činnost. Co se týče dokladů o přijímání odpadů, tak tyto byly opatřeny podpisem a razítkem obce, tudíž se nejednalo o formální písemnost, ale o úřední dokument s příslušnými náležitostmi. Dokumenty tedy nebyly podepsány občanem obce, ale úřední osobou. Správní orgán dále shledal, že se jedná o správní delikt přetrvávající, neboť odpady se na pozemcích stále nacházejí, a z tohoto důvodu nemohlo dojít k promlčení správního deliktu. Ohledně výše pokuty správní orgán uvedl, že tato byla ukládána za sbíhající se správní delikty, přičemž přísněji postižitelný je delikt uvedený v § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Správní orgán přihlédl k dalšímu možnému ohrožení životního prostředí, když pálením odpadů jsou produkovány znečišťující látky, které mají prokazatelně negativní vliv na zdraví lidí a životní prostředí. Jako přitěžující okolnosti vzal správní orgán v úvahu nepřijetí odpovídajících opatření k zajištění plnění požadavků plynoucích ze zákona o odpadech, nemalé množství spáleného odpadu, ohrožování ovzduší, skutečnost, že se jednalo o pozemek vedený jako trvalý travnatý porost, který je chráněn zemědělským půdním fondem, délku období, po kterou docházelo k přejímání odpadů do vlastnictví

obce a naměřenou výši polyaromatických uhlovodíků. Jako polehčující okolnosti vzal správní orgán v úvahu skutečnost, že obec v průběhu řízení spolupracovala, jednalo se první porušení zákona o odpadech a nebylo zjištěno ani prokázáno poškození životního prostředí.

15. Proti rozhodnutí správního orgánu podala žalobkyně odvolání, ve kterém namítala, že správní orgán zjednodušeně posoudil otázku odpovědnosti za navážení odpadů. Z rozhodnutí správního orgánu vyplývá, že vše bylo organizováno bývalým starostou obce, z čehož správní orgán dovodil odpovědnost právě žalobkyně. Skutečnost, že se jednalo o odpad produkovaný obcí (v případě hřbitovního odpadu), ani to, že potvrzení byla vystavena a podepsána bývalým starostou, nečiní odpovědným žalobkyni. Ta nikdy o takovém jednání nerozhodla a bývalý starosta neměl k tomuto jednání žádné oprávnění. Ten proto nemohl organizovat likvidaci odpadu jako zástupce žalobkyně. Zcela tedy jednal mimo své pravomoci. Dále žalobkyně upozornila na to, že nikdy v minulosti nebyla žádným zaměstnancům udělena výtka, tudíž správní orgán vycházel z nepravdivých tvrzení bývalého starosty obce. Uvedla také, že jí nelze přičítat žádné zavinění na spáchání deliktu. Žalobkyně současně namítala nepřiměřenou výši pokuty, neboť správní orgán považuje spalení hřbitovního odpadu za mnohem závažnější než mnohaleté ukládání odpadu na pozemcích obce, které současně téměř nestálo správnímu orgánu za zmínku.
16. O odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, kterým jednak změnil výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že vypustil část výroku týkající se správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech a uložil žalobkyni pokutu za správní delikt uvedený v § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech ve výši 60 000 Kč. Výrokem II. pak žalovaný správní orgán potvrdil napadené rozhodnutí ve výroku I. V odůvodnění žalovaný správní orgán shrnul skutková zjištění správního orgánu I. stupně. Ve vztahu ke správnímu deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech uvedl, že uběhla jednorocní lhůta pro zahájení správního řízení o uložení pokuty, když spalování rostlinných materiálů bylo zjištěno dne 25. 6. 2015, přičemž správní řízení bylo zahájeno až dne 18. 8. 2016. Ke správnímu deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech odvolací správní orgán uvedl, že správní řízení bylo zahájeno ve stanovené lhůtě, když sice provedl místní prohlídky dne 25. 6. 2015 a 3. 9. 2015, nezbytné informace však získal až analýzou vzorků odebraných dne 23. 11. 2015, jakož i další doklady získával postupně. Neuplynula rovněž ani objektivní 3 letá lhůta pro uložení pokuty, neboť se jedná o delikt trvající. Žalobkyně dle názoru správního orgánu nepopírá spáchání správních deliktů, neboť V. K. vykonával funkci starosty obce, z čehož vyplývá jeho oprávnění jednat za žalobkyni. Nelze proto přisvědčit námitce, že by nebyl oprávněn jednat při nakládání s odpady. Pokud by správní orgán připustil závěr, že starosta nakládal s odpadem jako fyzická osoba, mělo by to za následek nepostižitelnost jakéhokoliv deliktního jednání žalobkyně při nakládání s odpady. Při spáchání správního deliktu za právnické osoby vždy jednají osoby fyzické, přesto postih dopadá na osoby právnické. Žalobkyně se nemůže zbavit deliktní odpovědnosti poukazem na to, že starosta může za obec jednat pouze navenek. Za situace, kdy starosta vydával písemná potvrzení o převzetí odpadů a jiné doklady jménem žalobkyně, nelze přisvědčit názoru, že tak jednal pouze jako občan obce. Odvolací správní orgán není navíc oprávněn zkoumat vztahy mezi jednotlivými

orgány obce v rámci jejich pravomocí. K neoprávněnému přejímání odpadu docházelo po dobu 11 let, proto tvrzení žalobkyně o jednání bývalého starosty jako občana obce neobstojí ani z tohoto důvodu. Další orgány obce měly v takovém případě zamezit jednání starosty. Navíc žalobkyně byla v průběhu kontroly poučena o povinnosti poskytovat pravdivé a úplné informace týkající se předmětu kontroly. Odvolatel porušil ustanovení § 12 odst. 3 zákona o odpadech. K výši pokuty správní orgán uvedl, že s ohledem na skutečnost, že je žalobkyně postihována za jediný správní delikt, není na místě vycházet z absorpční zásady. Pokuta tak byla snížena již z důvodu uplynutí lhůty k projednání správního deliktu podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Novou výši pokuty stanovil správní orgán úměrně spáchanému deliktu a rozsahu porušení jeho povinností. Současně přihlédl k tomu, že výše pokuty nemůže být natolik nízká, aby nemohla plnit svůj účel. Shodně jako správní orgán I. stupně přihlédl žalovaný k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Uložená pokuta činí 0,6 % zákonného maxima, a je proto přiměřená.

17. Dne 13. 11. 2017 vydal žalovaný opravné rozhodnutí č.j. MZP/2017/570/878, které nabylo právní moci dne 29. 11. 2017, kterým opravil zjevnou chybu v psaní spočívající v uvedení výroku I. jako výroku, který se žalobou napadeným rozhodnutím potvrzuje, avšak správně mělo být uvedeno, že „Výrok II. rozhodnutí ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT vydaného orgánem prvního stupně dne 8. 11. 2016 zůstává beze změn a podle § 90 odst. 5 správního řádu se potvrzuje“.
18. Městský soud v Praze se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek, za kterých může rozhodnout ve věci samé (podmínky řízení) ve smyslu § 64 s.r.s. ve spojení s § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, neboť došlo po podání žaloby ke změně žalobou napadeného rozhodnutí, a to vydáním opravného rozhodnutí č.j. MZP/2017/570/878.
19. Podle ustálené judikatury dojde-li ke zrušení, změně či nahrazení žalobou napadeného rozhodnutí správního orgánu jiným způsobem, např. cestou mimořádných opravných prostředků či obdobných institutů, nelze v řízení pokračovat pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2007, č.j. 7 Afs 143/2006, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2010, č.j. 2 Afs 125/2009 – 104). Jedná se o případy, kdy odpadne předmět řízení. O tento případ se však v posuzované věci nejedná, neboť vydáním opravného rozhodnutí došlo toliko k opravě zřejmé nesprávnosti spočívající v chybném označení výroku a jeho nahrazení správným zněním. Předmět řízení je tedy i nadále zachován.
20. Nad rámec uvedeného je třeba konstatovat, že zřejmá nesprávnost, kterou je možno napravit právě postupem dle § 70 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nečiní rozhodnutí nepřezkoumatelným. Pokud je rozhodnutí jako celek logické a jedná se o zcela zřejmé administrativní pochybení, které navíc vyplývá i z odůvodnění napadeného rozhodnutí, pak nejde o rozhodnutí nesrozumitelné. Tím spíše nemůže být takové rozhodnutí považováno za nicotné.
21. Městský soud v Praze proto přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů z hlediska žalobních námitek,

uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

22. Soud se nejprve zabýval otázkou, zda žalovaný správní orgán dostatečně zjistil skutkový stav pro závěr o tom, že se správního deliktu uvedeného ve změněném výroku napadeného rozhodnutí dopustila žalobkyně, a s tím související přičitatelností jednání bývalého starosty žalobkyni.
23. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že se jednání dopustil V. K., který v rozhodné době vykonával funkci starosty. Spornou otázkou zůstává, zda se tohoto jednání dopustil jako fyzická osoba a občan obce Určice, nebo jako starosta projevující vůli obce.
24. Žalobce na svou obranu uvedl, že starosta V. K. nebyl k jednání, za které byla obci uložena pokuta, pověřen zákonem, zastupitelstvem obce, ani radou obce, a proto nelze účinky přičítat obci, ale výlučně V. K., byť se tento podepisoval jako starosta obce.
25. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný považoval za dostatečné zjištění správního orgánu I. stupně, že V. K. vykonával v rozhodném období funkci starosty obce, z čehož také vyplývalo jeho oprávnění za obec jednat. Obec má dle názoru žalovaného obdobné postavení při nakládání s odpady jako jiné právnické osoby. Starosta navíc vydával písemná potvrzení o převzetí odpadu, která byla opatřena razítkem obce a jeho podpisem, což ani žalobce nezpochybnil. Dle žalovaného nelze ani odhlédnout od doby, po kterou k neoprávněnému přijímání odpadu docházelo, proto neuvěřil tvrzení žalobkyně o tom, že bývalý starosta obce tak konal pouze jako občan obce. Mimo to žalovaný poukázal na to, že byla žalobkyně, za kterou jednal bývalý starosta pan V. K., poučena o povinnosti poskytovat pravdivé a úplné informace týkající se předmětu kontroly, což také žalobkyně stvrdila svým podpisem, tj. podpisem starosty. Současně žalovaný poukázal na to, že při uložení pokuty není oprávněn zkoumat, jaké byly vztahy mezi jednotlivými orgány obce v rámci jejich pravomoci.
26. Podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu, k převzetí odpadu do svého vlastnictví je oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec. To neplatí pro předávání nezbytného množství vzorků odpadů k rozborům, zkouškám, analýzám pro účely stanovení skutečných vlastností a splnění požadavků pro převzetí odpadů do zařízení, pro účely vědy a výzkumu nebo jiné účely, které nejsou nakládáním s odpady podle § 4 odst. 1 písm. e).
27. Podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu, pokutu do výše 10 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě

oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která převezme odpad, přestože k jeho převzetí není podle tohoto zákona oprávněna.

28. Pro posouzení, zda je žalobkyně odpovědná za správní delikt, za který mu byla uložena pokuta dle zákona o odpadech, je dle soudu podstatné, že se v projednávané věci posuzuje právní jednání obce ve veřejnoprávní sféře a nikoli ve sféře soukromoprávní.
29. Podle § 103 odst. 1 zákona o obcích, starosta zastupuje obec navenek. V projednávané věci V. K. při odebrání odpadů od třetích subjektů jednal ve funkci starosty, jménem obce, listiny podepisoval jako starosta obce, když tyto listiny současně opatřoval i razítkem obce. Nelze odhlédnout od toho, že odpad od třetích osob byl po přijetí uložen na pozemky ve vlastnictví obce a že k přebírání odpadu docházelo opakovaně po dobu celkem 11 let. Třetí osoba tedy jednala s V. K. jako se starostou, tedy s představitelem obce, a neměla dle soudu žádný důvod k tomu, aby se domnívala, že starosta jednal za této situace pouze jako fyzická osoba, tedy jako každý jiný občan obce, jak tvrdí žalobkyně. Nelze si dle soudu představit, že by třetí osoba jednala o tak zásadní otázce, jako je uložení odpadu v množství 692,8 t na území obce s jakýmkoli občanem obce, který by se neprokázal žádným oprávněním k jednání za obec.
30. Soud navíc na základě výše uvedeného považuje za podstatné, že se nejednalo o žádné excesivní, zcela ojedinělé jednání starosty, o kterém se obec nemohla dovědět. Naopak, V. K. byl v rozhodné době ve funkci starosty, což nebylo ani žalobkyní rozporováno, a v jeho funkčním období právě jako starosta jménem obce přebíral odpady do vlastnictví obce za účelem jejich uložení na obecní pozemky, a to po dobu 11 let. Bylo tedy i na obci, pokud s jednáním starosty nesouhlasila, aby vzniklou situaci ve vlastním zájmu řešila. Pokud by soud přistoupil na argumentaci žalobkyně, znamenalo by to, že by nebylo možné postihnout žádné delikt ní jednání obce při nakládání s odpady, neboť ta by se vždy mohla bránit tím, že „o jednání starosty nic nevěděla, a protože starosta jednal bez jejího souhlasu pouze jako fyzická osoba, jeho jednání obec nikterak nezavazuje“ To však soud považuje za zcela nepřipustné.
31. Podstatné také je, že zákon o odpadech vychází při ukládání sankcí za spáchané správní delikty z principu objektivní odpovědnosti, tedy z odpovědnosti za výsledek, a k zavinění se u těchto deliktů nepřihlíží. Správní orgány tedy nebyly povinny se otázkou zavinění žalobkyně zabývat.
32. Městský soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že jednání starosty spočívající v převzetí odpadů v rozporu s ustanovením § 12 odst. 3 zákona o odpadech, je přiřitatelné obci, za níž ve všech případech jednal, tedy žalobci, a ani tuto námitku žalobkyně proto důvodnou neshledal.
33. Soud se dále zabýval námitkou žalobkyně o porušení § 67 odst. 1 zákona o odpadech, a to konkrétně nemožností uložení pokuty za správní delikt po uplynutí 3 let ode dne, kdy došlo k porušení povinnosti.

34. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu, řízení 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.
35. Městský soud v Praze se předně zabýval povahou správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech, tedy zda se jedná o trvající správní delikt, jak jej posoudil žalovaný, případně o jiný druh správního deliktu, neboť tato okolnost má vliv na posouzení otázky, zda lhůta pro uložení pokuty dle § 67 odst. 1 zákona o odpadech v době rozhodování správního orgánu již uplynula či nikoli.
36. Trvající správní delikt judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44) charakterizuje tak, že jde o „takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě, jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu“.
37. V daném případě přichází do úvahy také pokračování správního deliktu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 7. 2014, č.j. 9 Afs 55/2013-43, dovodil na základě § 116 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, dle kterého pokračováním v trestném činu se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují, byť i v souhrnu, skutkovou podstatu stejného trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku, jednotlivé znaky pokračujícího správního deliktu: „U pokračování v deliktu dílčí útoky musí současně a) naplňovat skutkovou podstatu stejného deliktu, b) vykazovat souvislost časovou a v předmětu útoku, c) být spojeny stejným nebo obdobným způsobem provedení a d) být vedeny jednotným záměrem pachatele.“ Všechny tyto podmínky musí být splněny kumulativně. Shodně také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2012, č.j. 8 As 66/2011-74. V takovém případě se pokračující správní delikt považuje za jediný skutek a dobou spáchání je dokončení jednání, tedy v případě pokračujícího správního deliktu ukončení posledního dílčího jednání.
38. Rozdíl mezi trvajícím a pokračujícím správním deliktem tak lze spatřovat především v tom, že pokračující správní delikt se skládá z jednotlivých dílčích útoků, naopak trvající správní delikt je charakterizován plynulostí protiprávního stavu, který nepřetržitě existuje (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, čj. 5 A 164/2002-44).
39. O povaze správního deliktu může napovídat již samotné jazykové vyjádření správního deliktu, a to vyjádřením dokonavého či nedokonavého vidu slovesa, kdy právě užití nedokonavého vidu slovesa nasvědčuje tomu, že se jedná o trvající správní delikt (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135). Zákonodárce nedokonavého vidu slovesa užívá např. v § 66 odst. 3 písm. d), e), f) nebo odst. 4 písm. b), c), f) zákona o odpadech. V daném případě je však situace

odlišná. Zákonodárce v § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech postihuje již samotné převzetí odpadu bez příslušného oprávnění. Zákonodárce to vyjádřil dokonavým videm slovesa „převezme“.

40. Z uvedeného je nepochybné, že se o trvalý správní delikt nejedná. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech postačí pouhé převzetí odpadu, jakožto jednorázový úkon, přičemž není rozhodné, jakým způsobem pachatel s odpadem dále nakládá, tj. zda jej uloží, zlikviduje či převede na třetí osobu.
41. Městský soud v Praze se proto zabýval otázkou, zda jednání nese znaky pokračujícího správního deliktu a dospěl k závěru, že shora uvedené podmínky pokračujícího správního deliktu jsou naplněné, s výjimkou jednotného záměru. Předně je třeba říci, že došlo k naplnění skutkové podstaty stejného správního deliktu, a to podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech spočívajícího v neoprávněném převzetí odpadu. Jednání vykazuje souvislost v předmětu útoku, kterým je vždy zájem na ochraně životního prostředí a řádném nakládání s odpady. Zřejmá je také souvislost časová, neboť k převzetí odpadu docházelo soustavně v období let 2001 - 2012, jak vyplynulo ze správního spisu. Také podmínka stejného nebo obdobného způsobu provedení byla splněna, neboť k převzetí odpadu docházelo v zásadě totožným jednáním spočívajícím v převzetí odpadu V. K. od fyzických nebo právnických osob a jeho následném uložení na bývalou skládku TKO Určice v rámci rekultivace.
42. Pochybnosti lze spatřovat v naplnění podmínky jednotného záměru pachatele. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 15. 8. 2012, č.j. 1 As 49/2012-33) spočívá jednotný záměr v tom, že jednotlivé útoky „jsou po subjektivní stránce spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v nejhrušších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru“. U právnických osob, kde je odpovědnost za správní delikty založena na objektivní odpovědnosti, v rámci zhodnocení jednotného záměru stačí, byla-li si žalobkyně vědoma své zákonné povinnosti, přesto ji nesplnila (k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č.j. 9 Afs 55/2013-43). Subjektivní stránku pachatele však v daném případě není možné posoudit, neboť není na jisto postaveno, zda se V. K. dopustil jednání jako fyzická osoba, nebo jako starosta obce projevující navenek vůli žalobkyně, a tudíž jednala žalobkyně (viz výše).
43. Ze shora uvedeného je nepochybné, že žalovaný správní orgán dospěl k chybnému závěru o trvalém správní deliktu. Na základě nesprávného závěru dospěl zároveň k mylnému přesvědčení, že dosud neuplynula 3 letá lhůta pro uložení pokuty stanovená v § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Je proto třeba konstatovat, že tato lhůta již uplynula, a to bez ohledu na to, zda se v daném případě jednalo o samostatné skutky spáchané ve vícečinném souběhu či se jednalo o pokračování správního deliktu (rozhodující by bylo v daném případě právě posouzení otázky jednotného záměru). V prvně uvedeném případě k uplynutí lhůty pro uložení pokuty došlo 3 roky ode dne, kdy bylo spácháno každé dílčí jednání spočívající v převzetí odpadu. K poslednímu jednání (skutku) došlo v srpnu 2012, jak vyplývá z potvrzení ze dne 2. 11. 2012,

nikoliv dnem vydání tohoto potvrzení. Toto datum, tedy srpen 2012, je rozhodné také pro případné dokonání pokračujícího správního deliktu, jakožto posledního dílčího útoku pokračujícího správního deliktu. Lhůta pro uložení pokuty tedy uplynula nejpozději dne 31. 8. 2015. Rozhodnutí o uložení pokuty ale bylo vydáno až dne 8. 11. 2016, tedy po uplynutí zákonem stanovené lhůty, z čehož vyplývá, že správní orgán uložil žalobkyni pokutu v rozporu s § 67 odst. 1 zákona o odpadech.

44. Na základě výše uvedeného dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná a proto napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, odst. 4 s.ř.s.). Současně rozhodl o zrušení opravného rozhodnutí ze dne 13. 11. 2017, č.j. MZP/2017/570/878, neboť toto rozhodnutí zrušením žalobou napadeného rozhodnutí ztratilo svůj zákonný podklad.
45. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s.ř.s. Žalobkyně byla v řízení o žalobě plně úspěšná, proti jí náleží plná náhrada nákladů řízení. Náklady řízení představují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady za právní zastoupení ve výši 12 342 Kč, které sestávají z odměny dle § 6, § 7 bodu 5 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarifu), v celkové výši 9 300 Kč, za 3 úkony dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (tj. převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika ze dne 16. 2. 2018), přičemž odměna za 1 úkon právní služby činí 3 100 Kč, dále náhrady hotových výdajů v paušální částce 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu, tedy za 3 úkony právní služby celkem 900 Kč, a náhrady 21 % daně z přidané hodnoty z odměny a paušálních náhrad hotových výdajů ve výši 2 142 Kč. Celkem tedy žalobkyni náleží náhrada nákladů řízení ve výši 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 10. října 2018

JUDr. Hana Veberová v. r.
předsedkyně senátu