



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **EKO Logistics s.r.o.**, se sídlem Tyršova 68, Týnec nad Labem, zastoupený Mgr. Jakubem Hajdučíkem, advokátem se sídlem Sluneční náměstí 2588/14, Praha 13, 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 12. 4. 2018, č. j. 11 A 80/2017 – 30,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2018, č. j. 11 A 80/2017 – 30, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 2. 2017, č. j. 2998/500/14, 89945/ENV/14, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce Mgr. Jakuba Hajdučíka, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Podanou kasační stížností brojí žalobce proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 2. 2017, č. j. 2998/500/14, 89945/ENV/14, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, oddělení odpadového hospodářství (dále též „inspekce“), ze dne 14. 11. 2014, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1401783.003/14/PSJ.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 18. 2. 2014 byla inspekci provedena ohlášená kontrola dle § 76 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o odpadech“), ve schválené provozovně žalobce označené jako „Zařízení ke sběru a výkupu odpadů, autovrakoviště a zařízení k využívání elektrozařízení a elektroodpadů“, umístěné na adrese Týnec nad Labem, Tyršova 68. Z provedené kontroly byl pořízen protokol o kontrole ze dne 23. 6. 2014, proti jehož obsahu podal žalobce dne 20. 7. 2014 námitky, které inspekce podle § 14 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v relevantním znění, vypořádala v rozhodnutí o uložení sankce.

[3] V průběhu kontroly bylo mimo jiné zjištěno, že v zařízení žalobce jsou přebírány autovraky, při převzetí je předávající osobě vystaveno potvrzení o převzetí autovraku a žalobce současně generuje potvrzení o převzetí autovraku, které zasílá v elektronické podobě žalovanému. V roce 2013 takto žalobce převzal 53 ks autovraků, v roce 2014 v období od 1. 1. 2014 (resp. od 7. 1. 2014, kdy byl převzat první autovrak) do 14. 2. 2014, kdy je uveden záznam o posledním převzetí před provedenou kontrolou, bylo do zařízení předáno 10 autovraků. Když v den kontroly však inspekce požadovala po žalobci předložení fotodokumentace stavu přijímaných autovraků ve smyslu § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, vedoucí kontrolovaného zařízení uvedl, že fotodokumentace není pořizována, na příjezdu do zařízení je nainstalován kamerový systém, kterým jsou přijímané autovraky snímány, tyto záznamy však nejsou archivovány a nemohly být tedy inspekci předloženy.

[4] Oznámením ze dne 22. 8. 2014, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1401783.001/14/PSJ, inspekce zahájila se žalobcem správní řízení ve věci uložení pokuty a následně jej výše uvedeným rozhodnutím uznala vinným ze správního deliktu (Nejvyšší správní soud zde uvádí, že podle právní úpravy účinné od 1. 7. 2017 se jednalo o přestupek, který však měl stejné znaky a byl postihován stejně jako jiný správní delikt dle předchozí úpravy) dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech za porušení § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, neboť zástupce žalobce do protokolu uvedl, že fotodokumentace nebyla vůbec pořizována a pro vybrané období od 7. 1. 2014 do 14. 2. 2014 nebyla předložena, přičemž bylo v tomto období přijato celkem 10 autovraků. Dále byl žalobce shledán vinným správním deliktem dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech pro porušení § 37 odst. 7 písm. c) téhož zákona, deliktem dle § 66 odst. 3 písm. e) zákona o odpadech pro porušení § 18 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 37b odst. 1 písm. a) zákona o odpadech a deliktem dle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech pro porušení § 39 odst. 5 zákona o odpadech. Za tyto delikty žalobci inspekce uložila dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, jakožto ustanovení vztahujícího se na správní delikt nejpřísněji postižitelný, pokutu ve výši 200 000 Kč a povinnost nahradit náklady správního řízení.

[5] Toto rozhodnutí napadl stěžovatel v celém rozsahu odvoláním, přičemž k povinnosti pořizovat fotodokumentaci uvedl, že dle jeho názoru se na něj tato povinnost v kontrolovaném období nevztahovala pro absenci prováděcí právní úpravy, a současně pořizoval alespoň kamerové záznamy, které archivoval 3 dny. Žalovaný výše uvedeným rozhodnutím odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí inspekce potvrdil.

[6] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Městský soud neshledal, že by rozhodnutí

pokračování

žalovaného trpělo namítanou nepřezkoumatelností a ani další námitky žalobce nepovažoval za důvodné. Pokud jde o správní delikt týkající se nepořizování fotodokumentace, městský soud odmítl názor žalobce, že ji nebyl povinen pořizovat. Uvedená povinnost byla stanovena přímo v § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, byť je pravdou, že v době kontroly nebylo obecně závazným právním předpisem podrobně upraveno, jak s fotodokumentací dále nakládat. Povinnost pořizovat fotodokumentaci však byla stanovena zákonem o odpadech zcela výslovně a nezpochybnitelně. Bylo tedy povinností žalobce fotodokumentaci pořizovat, způsob pořízení této fotodokumentace i způsob jejího ukládání pro budoucí možnost prokázat, že zákonem stanovenou povinnost splnil, byla na úvaze žalobce, a to právě proto, že nebyly stanoveny podrobnosti nakládání s pořízenou fotodokumentací. Dle městského soudu tato skutečnost nezprostila žalobce povinnosti fotodokumentaci pořizovat.

[7] Pokud žalobce poukazoval na to, že autovraky byly v provozovně zabírány bezpečnostním kamerovým systémem, bylo by možné – právě proto, že nebyly stanoveny podrobnosti nakládání s fotodokumentací – akceptovat, kdyby žalobce povinnost pořizovat fotodokumentaci splnil tím, že by předložil tvrzené záznamy z kamer, které by požadovanou fotodokumentaci nahradily. Pak by nebyl vyloučen závěr o tom, že skutková podstata předmětného deliktu nebyla naplněna právě proto, že právní předpisy nestanovily podrobnosti ohledně této dokumentace, a bylo by možné akceptovat jakoukoli formu, z níž by bylo patrné to, co mělo být zřejmé z dokumentace, kterou zákon ukládal pořizovat. Dle městského soudu bylo povinností žalobce zabezpečit splnění své zákonné povinnosti pořídit jakoukoli formou fotodokumentaci tak, aby z ní bylo zřejmé, že ten který autovrak byl v určitém okamžiku do provozovny dovezen, byl v ní uskladněn a podobně. Na takové řešení však žalobce rezignoval, proto je na místě závěr, že povinnou fotodokumentaci nepořizoval a tím naplnil zákonné znaky deliktu podle výše uvedeného ustanovení.

II.

Obsah kasační stížnosti

[8] Žalobce (stěžovatel) napadá rozsudek městského soudu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel namítal především nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, neboť v žalobě vylicil pět žalobních námitek směřujících proti správnímu deliktu nepořizování fotodokumentace, a to (i) imperfektnost právní normy obsažené v § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, (ii) porušení výhrady zákona při ukládání trestu čili porušení zásady *nulla poena sine lege*, (iii) absenci zákonné definice podoby pořizované fotodokumentace, (iv) absenci zákonné povinnosti stěžovatele pořízenou fotodokumentaci archivovat, (v) bagatelnost porušení povinnosti s ohledem na množství převzatých autovraků. Městský soud však dle jeho názoru opomněl vypořádat jeho námitky (iv) a (v).

[10] Stěžovatel dále zopakoval, že povinnost pořizovat fotodokumentaci byla do zákona o odpadech doplněna jeho novelou provedenou zákonem č. 169/2013 Sb. s účinností od 1. 10. 2013, zákon však nestanovil důvod nové povinnosti, resp. její účel. Stěžovatel následně upozornil na znění důvodové zprávy, která pouze konstatovala, že se fotodokumentací má

zabránit přijímání rozebraných či ohořelých autovraků, ačkoliv dle stěžovatele zákon o odpadech zákaz přijímání takových autovraků nestanovil. Takový zákaz byl podle názoru stěžovatele stanoven v § 8 odst. 5 písm. e) vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (dále jen „vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady“), až s účinností od 21. 3. 2016, a tedy do té doby nemělo smysl fotodokumentaci pořizovat.

[11] Upřesnění povinnosti fotodokumentace stavu autovraků pak zákonodárce svěřil v § 37b odst. 2 zákona o odpadech moci výkonné. Tak se stalo až vyhláškou č. 105/2014 Sb., jíž byla novelizována vyhláška č. 352/2008 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady z autovraků, vybraných autovraků, o způsobu vedení jejich evidence a evidence odpadů vznikajících v zařízeních ke sběru a zpracování autovraků a o informačním systému sledování toků vybraných autovraků (o podrobnostech nakládání s autovraky), (dále jen „vyhláška o podrobnostech nakládání s autovraky“), s účinností od 1. 10. 2014.

[12] Dle stěžovatele tak městský soud aproboval pokutu za nesplnění povinnosti, jejíž dodržování nemělo ve výše uvedených souvislostech žádný smysl. Stěžovatel proto tvrdí ve shodě s žalobou, že v § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech je konstruována povinnost, která je specifikována až ve vyhlášce, což je ale při výhradě zákona vyloučeno, protože její porušení je sankcionováno trestem ve smyslu čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stěžovatel je tak nadále přesvědčen, že mu byl uložen trest za porušení povinnosti, kterou stanoví až vyhláška o nakládání s odpady od 21. 3. 2016, což je dle stěžovatele nepřipustné. Stěžovatel uvedl, že dle jeho názoru byl do doby, než nabude účinnosti prováděcí právní předpis, oprávněn předpokládat, že zákonná povinnost není perfektní, protože její „finalizaci“ zákonodárce pověřil žalovaného.

[13] Stěžovatel se neztotožnil ani se závěrem městského soudu, že pokud existovala povinnost fotodokumentace, měl stěžovatel povinnost prokázat, že ji splnil. Dle jeho názoru jej nestíhala žádná povinnost orgánům ochrany životního prostředí cokoli prokazovat. V oblasti správního trestání platí principy trestního práva, podle nichž důkazní břemeno stíhá správní orgán, který musí prokázat, že stěžovatel pochybil, v daném případě, že fotodokumentaci nepořizoval. K tomu stěžovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 - 68, publ. pod č. 3014/2014 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz). Stěžovatel tak dle svého názoru nebyl povinen správnímu orgánu předkládat pořízenou fotodokumentaci, natož aby byl postižen pokutou za to, že tak neučinil.

[14] Na závěr stěžovatel uvedl, že i kdyby byl povinen fotodokumentaci pořizovat, nebyl povinen ji archivovat, neboť povinnost archivace formou zasílání do informačního systému žalovaného byla zakotvena v § 4 odst. 4 vyhlášky o podrobnostech nakládání s autovraky až s účinností ode dne 1. 10. 2014. Zákon o odpadech přitom stanoví vedení rozličných evidencí a zároveň ukládá takové evidence archivovat. Stěžovatel proto považuje za nesprávný závěr městského soudu, podle něhož měl stěžovatel fotodokumentaci autovraků archivovat a právě proto, že ji orgánům životního prostředí nepředložil, byl postižen pokutou. Z těchto důvodů je dle stěžovatele napadený rozsudek nezákonný.

pokračování

III. Vyjádření žalovaného

[15] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že městský soud se dle jeho názoru zabýval námitkou absence archivační povinnosti, jestliže konstatoval, že stěžovatel byl povinen pořizovat příslušnou fotodokumentaci, jakož i měl zajistit způsob jejího ukládání tak, aby mohl v budoucnu prokázat, že snímky přijatých autovraků řádně pořídil. Dle žalovaného tedy lze dospět k závěru, že archivační povinnost je v nezbytném rozsahu dána již jen tím, že adresát fotodokumentační povinnosti musí být schopen její splnění náležitě dokázat. Jestliže pak stěžovatel namítal nenaplnění materiální stránky deliktu, městský soud k tomu dle žalovaného konstatoval, že správní orgány se podrobně zabývaly okolnostmi, které měly vliv na vyvození závěru o sankční odpovědnosti stěžovatele. Absence materiální stránky se obecně týká toliko hraničních případů, kdy jde o zcela bagatelní delikt ní jednání, což dle žalovaného pro projednávanou věc neplatí, neboť, jak uvedly již správní orgány ve svých rozhodnutích, se nejednalo o ojedinělý případ, ale o systémový nedostatek na straně stěžovatele spočívající v absenci fotodokumentace k desítkě autovraků, tedy kategorie nebezpečný odpad, v řádu desítek tun.

[16] Žalovaný dále poukázal na vývoj právní úpravy s tím, že stěžovateli není vytýkáno neplnění zákonných povinností v rozsahu a kvalitě, jaké stanovilo pozdější znění vyhlášky o podrobnostech nakládání s autovraky. Skutečnost, že zákonodárce delegoval bližší konkretizaci dané právní povinnosti na úroveň prováděcího právního předpisu, neznamená, že by pouze z tohoto důvodu byla povinnost zakotvená na zákonné úrovni *a priori* neúčinná a neaplikovatelná a tedy nevymahatelná, pokud je její obsah dostatečně určitý. Zmíněná povinnost byla dle žalovaného nepochybně ve vztahu k adresátům dostatečně určitá, jejími adresáty bez potíží splnitelná, a tedy bylo lze požadovat její splnění ze strany stěžovatele. Dle žalovaného se nejednalo o „nedokončenou právní normu“.

[17] Jde-li o polemiku se smyslem fotodokumentační povinnosti, je dle žalovaného zřejmé, že jednoznačným smyslem fotodokumentace je zajistit zvýšenou kontrolu a dohledatelnost této specifické kategorie odpadů (zejména s ohledem na časté fiktivní odstranění autovraků za účelem odhlášení vozidla z registru vozidel). Tvrzení o přípustnosti příjmu rozebraných a vyhořelých autovraků je v tomto ohledu zcela irelevantní, nadto z platné právní úpravy stěžovatelovy závěry ani nevyplynou.

[18] Argumentace zřízeným kamerovým systémem, resp. možným kamerovým záznamem přijatých autovraků byla a je dle názoru žalovaného nedoložená. Stěžovatel v žádné fázi správního ani soudního řízení žádný kamerový záznam ze své provozovny nepředložil a je zřejmé, že na danou povinnost zcela rezignoval. Správní orgány proto oprávněně vyšly z toho, že stěžovatel zákonnou povinnost nesplnil. Žalovaný poukázal na to, že navzdory uplatnění vyhledávací zásady v řízení o uložení pokuty je účastník řízení povinen doložit, co sám tvrdí. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66. Nadto dle žalovaného při dnešním stavu výpočetní techniky nemůže provozovatelům zařízení k nakládání s odpady činit pořízení několika detailních snímků přijatého autovraku žádné technické potíže, bez ohledu na existenci či neexistenci kamerového záznamu, který měl s největší pravděpodobností v rámci provozovny sloužit ke zcela jinému účelu.

[19] Pokud jde o délku archivace, dle žalovaného je zásadní, že stěžovatel nebyl schopen předložit ani fotodokumentaci autovraků přijímaných v období bezprostředně předcházejícím provedené kontrole. Pokud zákon nestanovil žádnou dobu, po kterou by měly být snímky archivovány, obecně platí, že adresát dané právní povinnosti by měl být schopen její splnění prokázat na výzvu kdykoli, a to tím spíše, pokud se povinnost týká snímků, které lze pomocí výpočetní techniky bez jakýchkoliv potíží zálohovat či archivovat v podstatě po neomezenou dobu. Polemika s absencí archivační povinnosti předmětných snímků by mohla být dle žalovaného teoreticky relevantní, pokud by inspekce požadovala doložit snímky s podstatně delším časovým odstupem, např. v řádu několika let.

IV.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[21] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud předně posuzoval námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Obsahem pojmu nepřezkoumatelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 3. 12. 2019, č. j. 4 Azs 406/2019 – 28, v němž odkázal na svou ustálenou judikaturu, konkrétně na rozsudky ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 – 64, nebo ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 – 245, a shrnul, že „rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže 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 v žalobě; proč považoval žalobní námitky za liché, mylné nebo vyvrácené nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Dalším důvodem nepřezkoumatelnosti rozhodnutí může být případ, kdy soud opomněl přezkoumat některou ze včas uplatněných žalobních námitek. Nesrozumitelné je pak rozhodnutí krajského soudu především tehdy, pokud z něho není zřejmé, jak soud rozhodl, v jaké věci, pokud výrok neodpovídá odůvodnění, případně pokud jsou v rozhodnutí krajského soudu jiné vnitřní rozpory. Dle judikatury Ústavního soudu (viz např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 21. 10. 2004, sp. zn. II. ÚS 686/02) je jedním z principů, představujících součást práva na řádný proces a vylučujících libovůli při rozhodování, i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví srov. ustanovení § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění tak musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na

pokračování

straně druhé. Nepřezkoumatelné rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces“.

[23] Přehlédnout pak nelze ani skutečnost, že správní orgány ani soudy nemají povinnost vypořádat se s každým dílčím argumentem, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud např. 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 vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, 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).

[24] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Jakkoliv je jeho odůvodnění v předmětné otázce týkající se fotodokumentace stručné, městský soud se vypořádal se všemi aspekty žaloby. Nelze souhlasit s námitkou stěžovatele, že se městský soud nevyjádřil k absenci zákonné povinnosti stěžovatele archivovat pořízenou fotodokumentaci, neboť ji vypořádal tím, že ze samotné povinnosti fotodokumentace vyplývá, že je nutné ji archivovat pro pozdější prokázání průběžného plnění této povinnosti. Obdobně nelze považovat za nevypořádanou námitku bagatelnosti jednání stěžovatele, neboť městský soud zdůraznil, že povinnost byla stanovena přímo zákonem a stěžovatel na ni zcela rezignoval. Na jiném místě rozsudku pak městský soud uvedl, že se správní orgány ve svých rozhodnutích podrobně zabývaly i okolnostmi, které měly vliv na vyvození závěru o sankční odpovědnosti stěžovatele za správní delikty, tedy i závažnosti porušení jednotlivých povinností. Nebylo tudíž nutné věnovat se samostatně bagatelnosti opomenutí spočívajícího v nepořizování fotodokumentace v kontrolovaném období.

[25] Nejvyšší správní soud dále posoudil námitky směřující proti právnímu hodnocení městského soudu. Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňoval oprávnění správních orgánů jej sankcionovat za nesplnění povinnosti dle § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech v situaci, kdy pro tuto povinnost nebyly prováděcí právní úpravou stanoveny podrobnosti, k čemuž byl dle § 37b odst. 2 zákona o odpadech kompetentní žalovaný. Ustanovení § 37b zákona o odpadech, ve znění účinném od 1. 10. 2013, stanovilo povinnosti provozovatele zařízení ke sběru autovraků takto:

„(1) Provozovatel zařízení ke sběru autovraků je povinen

a) plnit povinnosti podle § 14 odst. 1 a § 18,

b) převzít v souladu s provozním řádem veškeré autovraky nebo jejich části a převzít veškeré použité části vyjmuté při opravách vozidel,

c) bezúplatně převzít vybrané autovraky z vozidel poprvé uvedených na trh po dni 1. července 2002, pokud obsahují podstatné části a neobsahují odpad nemající původ ve vybraném vozidle; pro vybrané autovraky z vozidel uvedených na trh před dnem 1. července 2002 platí tato povinnost ode dne 1. ledna 2007,

d) při převzetí autovraku bezplatně vystavit potvrzení o převzetí, jestliže byla odevzdána alespoň karosérie s označením identifikačního čísla VIN a motor s označením identifikačního čísla, pokud bylo uvedeno v osvědčení o registraci vozidla; náležitosti potvrzení o převzetí stanoví prováděcí právní předpis,

- e) zajistit předání autovraku ke zpracování výhradně zpracovateli autovraků, pokud jím sám není,
- f) skladovat autovraky v souladu s podmínkami stanovenými prováděcím právním předpisem,
- g) vést evidenci o převzatých autovracích a o autovracích odeslaných ke zpracování a zasílat příslušnému správnímu úřadu údaje v rozsahu a způsobem stanoveným prováděcím právním předpisem,
- h) zapojit se do informačního systému sledování toků vybraných autovraků, stanoveného prováděcím právním předpisem,
- i) identifikovat podle § 18 osoby, od nichž přebírá autovraky nebo jejich podstatné části, a převzaté autovraky nebo jejich podstatné části, a vést o těchto skutečnostech evidenci v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem; tuto evidenci je povinen mít na provozovně, kde se uvedené předměty nacházejí,
- j) pořizovat fotodokumentaci stavu přijímaných autovraků.

(2) Ministerstvo stanoví prováděcím právním předpisem náležitosti potvrzení o převzetí autovraku do zařízení ke sběru autovraků, podmínky pro skladování autovraků a rozsah a způsob vedení evidence převzatých autovraků včetně informačního systému sledování toků vybraných autovraků.“

[26] Podle § 39 odst. 5 zákona o odpadech, ve znění účinném v kontrolovaném období, „[p]rovozovatelé zařízení ke sběru a zpracování autovraků jsou povinni vést evidenci a zasílat údaje o počtu a stavu převzatých autovraků a o způsobech jejich zpracování (...) v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem každoročně do 15. února následujícího roku obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny“.

[27] Podle § 4 odst. 3 vyhlášky o podrobnostech nakládání s autovraky, ve znění účinném v kontrolovaném období, byla evidenční, resp. informační povinnost provozovatele zařízení ke sběru autovraků ve vztahu k žalovanému blíže upravena takto: „(3) Provozovatel zařízení ke sběru autovraků se zapojuje do informačního systému zasíláním identifikačních údajů o provozovateli zařízení ke sběru vybraných autovraků a o osobě předávající vybraný autovrak, údajů o souhlasu k provozování zařízení ke sběru autovraků a údajů o převzatém vybraném autovraku a o chybějících částech převzatého autovraku v rozsahu požadovaném v potvrzení o převzetí autovraku do zařízení ke sběru autovraků, uvedeném v příloze č. 3. Údaje zasílá ministerstvu současně s vystavením potvrzení o převzetí autovraku v přenosovém standardu dat o odpadech v elektronické podobě na elektronickou adresu, kterou ministerstvo zveřejní na svých internetových stránkách.“

[28] V rámci zmocnění dle citovaného § 37b odst. 2 zákona o odpadech opírajícího se o čl. 79 odst. 3 Ústavy žalovaný upřesnil nově stanovenou povinnost „pořizovat fotodokumentaci stavu přijímaných autovraků“ tím, že do § 4 vyhlášky o podrobnostech nakládání s autovraky vyložil nové odstavce 4 a 5, které, ovšem až s účinností od 1. 10. 2014, stanovily následující:

„(4) Součástí údajů zasílaných ministerstvu podle odstavce 3 je fotodokumentace stavu přijímaných vybraných autovraků podle § 37b odst. 1 písm. j) zákona, která obsahuje tyto tři fotografie:

pokračování

a) celkový pohled na autovrak, ze kterého je možné autovrak identifikovat a ze kterého je zřejmé, jaký je stav přijímaného autovraku a že se v době pořízení fotodokumentace nachází na provozovně provozovatele zařízení ke sběru autovraků,

b) stav vybavení kabiny autovraku a

c) identifikační číslo VIN.

(5) Provozovatel zařízení ke sběru autovraků zasílá fotodokumentaci ministerstvu do 96 hodin po zaslání ostatních údajů podle odstavce 3. “

[29] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelovým východiskem, že zásada *nullum crimen, nulla poena sine lege* vyjádřená mj. v čl. 39 Listiny, podle něhož „[j]en zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit“ (obdobně viz např. čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod), se vztahuje i na správní trestání. V projednávaném případě byla přitom skutkovou podstatou deliktu dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech porušení povinnosti stanovené tímto zákonem při nakládání s vybranými výrobky nebo odpady nebo zařízeními podle části čtvrté téhož zákona, tedy v tomto případě povinnosti právě dle § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech. Za tento delikt hrozila pokuta do výše 50 000 000 Kč.

[30] Pokud jde o samotnou povinnost, jejíž porušení je stěžovateli vytýkáno, dle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Jak bylo řečeno např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, tato zásada znamená, že prováděcím právním předpisem sice mohou být jednotlivcům ukládány povinnosti, ovšem nikoliv povinnosti primární. Jinými slovy, tyto základní povinnosti musí být stanoveny alespoň rámcově zákonem, který potom podzákonný právní předpis pouze upřesňuje. Jedná-li se navíc, jako v daném případě, o právní předpis ministerstva nebo jiného správního úřadu odvozený od čl. 79 odst. 3 Ústavy, k jehož vydání je třeba výslovného zákonného zmocnění, musí takové zmocnění dostatečně jasně a určitě definovat otázky, jež zákonodárce přenechává právní úpravě v podzákonném předpisu, a zároveň nesmí tento prostor vymezovat natolik široce, aby prováděcí předpis zasahoval do sféry vyhrazené zákonu, tedy především právě do úpravy primárních povinností.

[31] V tomto případě byla primární povinnost k pořizování fotodokumentace stavu autovraku stanovena zákonem a podzákonná právní úprava měla na základě zákona a v jeho mezích upřesňovat, jakým způsobem má být stav přijímaných autovraků touto fotodokumentací zachycen. V tomto smyslu lze poukázat na závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011 – 120, publ. pod č. 2624/2012 Sb. NSS. V případě konkretizace povinnosti za pomoci podzákonné právní úpravy může dojít k tomu, že tato úprava bez svého upřesnění v podzákonném právním předpisu nebude kompletní, což však podle názoru rozšířeného senátu ještě nečiní takovou právní úpravu protiústavní.

[32] Jestliže tedy zákonná norma stanoví povinnost adresátům není úplná (perfektní) bez příslušného prováděcího předpisu, je otázkou, zda lze splnění takové povinnosti vyžadovat, resp. její nesplnění sankcionovat v případě absence takové prováděcí právní

úpravy. Jak již bylo konstatováno, konkrétní právní úprava upřesňující obsah i rozsah povinnosti pořizovat fotodokumentaci stavu přijímaných autovraků dle § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech byla do § 4 odst. 4 a 5 vyhlášky o podrobnostech nakládání s autovraky vložena až vyhláškou č. 105/2014 Sb. s účinností od 1. 10. 2014. Žalovaný i městský soud se přesto domnívají, že samotná zákonná povinnost byla stanovena v § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech natolik konkrétně, aby bylo možné její splnění po stěžovateli požadovat již v době kontroly, která byla provedena dne 18. 2. 2014. S ohledem na okolnosti nyní projednávané věci se jedná o otázku zásadní pro posouzení odpovědnosti stěžovatele za daný správní delikt.

[33] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu vycházel především z gramatického výkladu § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech a dospěl k závěru, že jím stanovená povinnost „*pořizovat fotodokumentaci stavu přijímaných autovraků*“ bez bližšího upřesnění v prováděcím právním předpisu žalovaného, jehož vydání zákon v odstavci druhém téhož ustanovení zároveň předvídal, sama o sobě neobstojí jako dostatečně konkrétní a tudíž vymahatelná právní povinnost. Na rozdíl od normy, jež by stanovila povinnost fotodokumentace samotného autovraku, není z daného zákonného ustanovení zřejmé, jakým způsobem je nutné „*stav přijímaných autovraků*“ zachytit, neboť zákon o odpadech tento termín žádným způsobem nedefinoval, jednalo se ve své podstatě o neurčitý právní pojem. Byť, jak vyplývá z výše uvedené citace, již v kontrolovaném období byla stanovena v § 39 odst. 5 zákona o odpadech povinnost zasílání ročních hlášení o převzatých autovracích a jejich stavu obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny, nebylo zřejmé, jaké jeho vlastnosti či části autovraku bylo v daném kontextu třeba na fotodokumentaci zachytit, a to ani z tehdejšího znění vyhlášky o podrobnostech nakládání s autovraky.

[34] Lze pak přisvědčit stěžovateli, že rozsah ani obsah dané povinnosti neosvětlovala ani důvodová zpráva, neboť se dle ní zavedením povinnosti mělo zabránit „*přijímání rozebraných a ohořelých autovraků do zařízení*“. Logickou úvahou pak lze dospět k závěru, že jiný způsob pořízení fotodokumentace by postačoval pro zjištění, zda je autovrak ohořelý, a jiná fotodokumentace by byla zapotřebí pro ověření, zda není „rozebraný“. Dle Nejvyššího správního soudu proto nebylo možné přisvědčit městskému soudu, že by postačovala jakákoli forma fotodokumentace, „*z níž by bylo patrné to, co mělo být zřejmé z dokumentace, kterou zákon ukládal pořizovat*“, neboť právě tyto okolnosti z tehdejší právní úpravy ve vztahu k fotodokumentaci nevyplývaly, a to ani s přihlédnutím k důvodové zprávě k zákonu o odpadech. Konstrukce žalovaného a městského soudu, kterými dovozovali další důvody pro vedení této fotodokumentace, nemají dostatečný podklad v tehdejší právní úpravě. Není ani jasné, z čeho vycházel městský soud, když konstatoval, že by postačovalo zachytit dokumentací výskyt autovraku v zařízení a jeho pohyb v rámci areálu, jestliže zákon požadoval „*pořizovat fotodokumentaci stavu přijímaných autovraků*“, bez jakýchkoli bližších podrobností.

[35] Jak již bylo rovněž konstatováno, samotný § 37b odst. 2 zákona o odpadech pak předpokládal upřesnění způsobu pořizování fotodokumentace, resp. způsobu zachycení stavu přijímaných autovraků, tedy „*vedení evidence převzatých autovraků, včetně informačního systému sledování toků vybraných autovraků*“. S ohledem na nejednoznačný výklad pojmu „*stav přijímaných autovraků*“ dle Nejvyššího správního soudu bylo nutné tolerovat nečinnost stěžovatele ohledně pořizování fotodokumentace do doby, než byl

pokračování

vydán výše citovaný prováděcí právní předpis, který již stanovil obsah a rozsah dané povinnosti zcela jednoznačně. Nelze však přisvědčit stěžovateli, že by se § 37b odst. 2 zákona o odpadech stal perfektní normou až novelizací vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady s účinností od 21. 3. 2016, naopak bylo možné tuto povinnost kontrolovat a její nesplnění sankcionovat již od okamžiku stanovení podrobností fotodokumentace stavu přijímaných autovraků a dalšího nakládání s touto fotodokumentací v citovaném § 4 odst. 4 a 5 vyhlášky o podrobnostech nakládání s autovraky s účinností od 1. 10. 2014. Kontrolované období však předcházelo i tomuto datu a tudíž námitku stěžovatele, podle níž nemohl být odpovědný za správní delikt dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, jenž měl spočívat v porušení právní povinnosti dle § 37b odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, která v rozhodném období, vzhledem k absenci prováděcí právní úpravy, nebyla dostatečně jasně ani určité stanovena, shledal Nejvyšší správní soud důvodnou.

[36] Vzhledem k tomuto závěru by již nemělo žádný smysl, aby se Nejvyšší správní soud zabýval dalšími stížními námitkami, neboť jejich posouzení by na rozhodnutí tohoto soudu o posuzované kasační stížnosti ani na další průběh správního řízení nemohlo mít žádný vliv.

V.

Závěr a náklady řízení

[37] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první, dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského (městského) soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu, a pokud již v řízení před krajským (městským) soudem byly pro takový postup důvody, současně může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu. Vzhledem k tomu, že městský soud by, vzhledem k výše uvedeným závěrům Nejvyššího správního soudu, neměl v dalším řízení jinou možnost než rozhodnutí žalovaného zrušit, Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 a 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil nejen napadený rozsudek městského soudu, ale i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž budou správní orgány podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku.

[38] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodl podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. o náhradě nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., podle které 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. Stěžovatel měl ve věci úspěch, má tedy vůči žalovanému právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o žalobě i o kasační stížnosti.

[39] Stěžovatel byl v řízení před městským soudem i před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem Mgr. Jakubem Hajdučíkem, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování

právních služeb (advokátní tarif). Náklady stěžovatele v řízení o žalobě tak spočívají v odměně advokáta za zastupování ve výši 3 x 3 100 Kč za tři úkony právní služby, tj. převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na jednání před soudem [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu], a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 3 x 300 Kč za tři úkony právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho právní zastoupení v řízení před městským soudem činí 10 200 Kč.

[40] Dále stěžovateli přísluší vůči žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem, které spočívají v částce odpovídající odměně advokátovi za zastupování ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. podání kasační stížnosti [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy náklady vynaložené stěžovatelem na jeho právní zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem činí 3 400 Kč.

[41] Náhrada nákladů stěžovatele spojených se zastoupením tak představuje částku 13 600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele je plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 2 856 Kč odpovídající DPH ve výši 21 %.

[42] Stěžovateli náleží také náhrada za zaplacené soudní poplatky za podání žaloby ve výši 3 000 Kč a za podání kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud stěžovateli na náhradě nákladů řízení částku 24 456 Kč, které je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce v přiměřené lhůtě stanovené ve výroku tohoto rozhodnutí.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 26. března 2021

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu