



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **Marius Pedersen a.s.**, IČ: 421 94 920,
sídlem Hradec Králové, Průběžná 1940/3, Nový Hradec Králové
zastoupený advokátem JUDr. Františkem Divíškem, PPS advokáti s.r.o.
sídlem Hradec Králové, Velké náměstí 135/19

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2019, čj. MZP/2019/520/869,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

[1] Žalobce napadl shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo částečně změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále také jen „*inspekce*“), ze dne 10. 7. 2019, čj. ČIŽP/43/2019/4249. Ve správním řízení byl žalobce shledán vinným z porušení ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*zákon o odpadech nebo zákon*“), a to za skutek, že (a) v hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2016 a 2017 uvedl, že přebíral odpady od jejich původce – třetí osoby, ačkoliv tyto odpady vůbec nepřevzal, ve

skutečnosti tyto odpady převzala další třetí osoba; a (b) že v letech 2016 – 2018 nesplnil v řádném termínu (do 15. 2. následujícího roku) svoji ohlašovací povinnost ve vztahu k mobilnímu zařízení, kdy hlášení bylo podáno až 18. 2. 2016 s doplněním 22. 6. 2016, 14. 2. 2017 s doplněním 20. 3. a 10. 7. 2017, a 2. 5. 2018, celkové množství takto nesprávně evidovaného odpadu činila asi 365 tun za rok 2016 a 372 tun za rok 2017. Za to mu byla uložena pokuta ve výši xxxx Kč podle ust. § 66 odst. 8 písm. c) zákona o odpadech a § 46 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o přestupcích“), a povinnost náhrady nákladů řízení v paušální výši.

[2] Toto rozhodnutí napadl žalobce v celém rozsahu a domáhal se jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě uvedl, že nesouhlasí s výkladem žalovaného a inspekce týkající se nabytí vlastnického práva k odpadu, domnívá se, že rozhodnutí je vnitřně rozporné, a setrvává na svém názoru ze správního řízení, že nabytí vlastnictví k odpadu lze i bez jeho fyzického převzetí. Poukazuje na ust. § 12 odst. 3 zákona o odpadech, čemuž odpovídá povinnost třetích osob stanovená v ust. § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Podle jeho názoru je v dané věci k dispozici více výkladů právní normy, proto je nutné volit ten, který adresáta normy nejméně zatěžuje (odkazuje na základní principy výkladu a nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02). Nejprve uvádí jazykový výklad, kdy žalovaný vychází z toho, že nabytí vlastnického práva k odpadu nelze oddělit od fyzické dispozice, a tedy soukromoprávní smluvní ujednání nemohou mít vliv na způsob výkladu. Žalobce se domnívá, že z textu těchto zákonných ustanovení nelze povinnost fyzicky manipulovat při převzetí do vlastnictví, když ty hovoří pouze o vlastnictví, a nabývání vlastnického práva k odpadu je možné pouze na základě projevu vůle. Obecně uvádí, že je rozdíl mezi převodem a přechodem práva. Zákon o odpadech upravuje převod práva. Poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp. zn. III. ÚS 3698/15, a kdy lze omezit vlastnictví z hlediska určení subjektu, nikoliv výkonu dalších složek včetně fyzického převzetí nebo držení odpadu. Uvádí, že okamžik, kdy dochází k převedení vlastnického práva k odpadu, není zákonem o odpadech stanoven a smluvní strany si tak mohou tento okamžik ujednat. Zákon o odpadech neukládá povinnost odpad současně s převodem vlastnického práva převzít fyzicky, přičemž taková povinnost není dovozena ani judikaturou (poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2007, čj. 5 As 82/2006-64).

[3] Žalobce dále užívá teleologický výklad zákona o odpadech, odkazuje na obecnou část důvodové zprávy k zákonu o odpadech, smyslem a účelem je ochrana životního prostředí a života a zdraví lidí, což splňuje situace, pokud s odpadem nakládá oprávněná osoba, což je podle názoru žalobce splněno i v případě, že v okamžiku převodu vlastnického práva nedojde současně k fyzickému předání a převzetí odpadu. Obecně poukazuje na hierarchii právních norem. Inspekce a žalovaný svůj závěr opírají o ustanovení vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „vyhláška o odpadech nebo vyhláška“), a to konkrétně poukazem na přílohu č. 2. Zákon o odpadech nevyžaduje, aby při převodu vlastnického práva docházelo k fyzickému převzetí, vyhláška pouze doplňuje podmínky pro fyzické převzetí odpadu do zařízení, nikoliv pro převzetí vlastnického práva k odpadu. Dále uvádí, že v mezích zákona lze soukromoprávním ujednáním upravit otázky, které zákon neřeší, pokud ujednání není v rozporu se zákonem. Uvádí, že nejčastějším titulem k převodu vlastnického práva je smlouva, poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2016, sp.

zn. III. ÚS 3698/15, kdy soukromoprávní smluvní úprava nabývání vlastnického práva k odpadu je možná, ale smlouva je základní skutečností, na jejímž základě dochází k převodu vlastnického práva. Znovu opakuje, že zákon o odpadech neupravuje okamžik, v němž je vlastnické právo k odpadu převáděno, proto podle názoru žalobce je možné tento okamžik smluvně sjednat, což respektuje autonomii vůle, znovu odkazuje na shora zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu. Uvádí, že zákon o odpadech neřeší způsob, jakým vlastník odpadu plní své povinnosti, proto je zapotřebí aplikovat obecnou právní úpravu, která plnění povinností prostřednictvím třetí osoby umožňuje, žádný právní předpis nevylučuje využití subdodavatele. S tím počítá i obecná úprava závazkových vztahů. Pokud by se prosadil závěr správního orgánu, museli by osoby podnikající s odpady upravit své zavedené obchodní zvyklosti.

[4] Žalobce dále namítá, že se změnil právní názor bez změny právní úpravy, kdy textace ust. § 12 odst. 3 zákona o odpadech nebyla od roku 2001 novelizována, proto se domnívá, že je nutné respektovat předchozí praxi (konkrétněji tento žalobní bod nevymezuje).

[5] Žalobce namítá nesprávný výklad zákona o odpadech v otázce ohlašovací povinnosti podle ust. § 4 odst. 1 písm. z) zákona o odpadech, neboť povinnost zasílat hlášení mají oprávněné osoby, pokud nakládají v kalendářním roce s odpadem, žalobce je obchodník a oprávněnou osobou, a pokud v kalendářním roce nakládal s odpady, je povinen zasílat hlášení ve smyslu ust. § 39 odst. 2 zákona o odpadech.

[6] Dále rozporuje závěr o tom, že v období od 1. 12. 2017 do 15. 12. 2017 nebyl osobou oprávněnou pro převzetí odpadu na území Plzeňského kraje, neboť v tomto období disponoval rozhodnutím, kterým byl udělen souhlas k provozování mobilního zařízení CZH00354, toto rozhodnutí vydal Krajský úřad Královéhradeckého kraje, Krajský úřad Olomouckého kraje a Krajský úřad Libereckého kraje. Znovu opakuje svou argumentaci ohledně fyzického převzetí odpadu, proto podle svého názoru byl oprávněn odpad převzít i v tomto období.

[7] Žalobce v dalším žalobním bodě namítá, že nebylo posouzeno naplnění materiální stránky přestupku, uvádí, že hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2016 a 2017 byla pravdivá a úplná, žalovaný se nezabýval společenskou nebezpečností opožděného zaslání hlášení. Uvádí, že mu není zřejmé, jak mohlo dojít ke zkreslení toku odpadů, žalobce nabyl vlastnického práva od svého zákazníka a ten byl převzat další třetí osobou, žádný odpad se cestou neztratil. Namítá, že vyhláška na základě ust. § 39 odst. 1 zákona o odpadech na sebe přebírá sílu zákona a je tak mimo zákon. Uvádí, že vedení evidence vlastníkem odpadu, který s ním fyzicky nenakládá, je z hlediska naplnění dikce vyhlášky problematické, kdy formuláře neumožňuje jednoznačně rozlišit vedení evidence vlastníkem odpadu, který s odpadem fyzicky nenakládá, od vedení evidence provozovatele zařízení, který s odpady fyzicky nakládá (konkrétně namítá nemožnost uvést kód pro všechny způsoby nakládání s odpadem u Listu č. 1 a 2 a přílohu č. 20 vyhlášky). Vyhláška tak podle jeho názoru vytváří mezeru v právu.

[8] Žalobce namítá nepřiměřenou výši uložené pokuty, kdy chyba byla pouze v x promile z celkového množství tun odpadů, proto není přiměřená x% výše uložené pokuty ze zákonné sazby.

[9] Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval ji zamítnout jako nedůvodnou, přičemž obsahově odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a proběhlé správní řízení. Převzetí odpadu není podmínkou pro provedení obchodní transakce, obchodník s odpady je nemusí mít ve svém držení, byť k odpadu nabývá vlastnického práva. Podstatou rozhodnutí není nabývání vlastnictví odpadu, ale vedení průběžné evidence podle ust. § 39 zákona o odpadech. Žalovaný nesouhlasí s tím, že ve věci je možný dvojí výklad právní normy, ust. § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech stanoví jednoznačně práva a povinnosti původce odpadu. Vyhláška o odpadech byla vydána na základě zákonného zmocnění. Porušení pravidel o sledování toku odpadů a výkaznictví o něm představuje nebezpečnost a možnost ohrožení životního prostředí. Vyhláška nestanovuje okamžik převodu vlastnického práva, ale doplňuje jej o povinnost provozovatele učinit vizuální kontrolu. Žalobce nebyl sankcionován proto, že by převáděl vlastnické právo k odpadům nesprávným způsobem, ale za nesprávně vedené výkaznictví o toku odpadů mezi původcem, jím v roli obchodníka a různými provozovateli zařízení. Evidenční povinnost není žádné novum, materiální stránka přestupku byla naplněna tím, že žalobce jako obchodník, který s odpadem nijak nenakládal, přesto jej vykázal ve svých evidenčních dokumentech jako převzatý, čímž porušil zájem na sledování toku odpadů. Pokud odpad neprošel v evidenci vedené o zařízení žalobce, nesmí být žalobce coby obchodník zaznamenán bez ohledu na smluvní ujednání, průběžnou evidenci odpadu původce měl vést konkrétní subdodavatel žalobce. Žalobce v období od 1. 12. 2017 do 15. 12. 2017 provozoval zařízení bez souhlasu Krajského úřadu Plzeňského kraje. U objektivní odpovědnosti materiální stránka vyplývá přímo ze zákona.

[10] V odůvodnění napadeného rozhodnutí je ve vztahu k žalobní argumentaci uvedeno, že není možné, aby smluvní ujednání umožňovalo vedení nepravdivé evidence a podání nepravdivého hlášení o nakládání s odpady, přičemž evidenci jsou povinni osoby vést za jednotlivá zařízení. Pokud určitý odpad zařízením neprošel, v evidenci o takovém zařízení být zaznamenán nesmí, bez ohledu na smluvní ujednání. Formální a materiální stránka přestupku byla naplněna, neboť bylo jednáním žalobce porušeno ust. § 18 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, žalobce ve své evidenci za partnera, od něhož měl odpad přebírat, uvedl třetí společnost, přičemž tyto odpady fyzicky vůbec do svého mobilního zařízení nepřevzal, odpady byly z větší části předány jinými třetími osobami. Nesprávně vedená evidence a roční hlášení neodráží reálný tok odpadů, znemožňuje sledování pohybu odpadů v jednotlivých zařízeních, a tím vnáší do evidence zkreslené údaje, což ztěžuje možnost sledování pohybu odpadů přes jednotlivá zařízení, v čemž zejména spatřoval žalovaný společenskou nebezpečnost přestupku. Nakládáním s odpadem se míní činnosti podle ust. § 4 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, proto povinnost plyne přímo z díky zákona. Pokud žalobce tvrdil, že fyzické převzetí odpadu není podmínkou pro provedení transakce, pak s tím žalovaný souhlasí, obchodování s odpady je jednou z forem nakládání s nimi, pokud se však jedná o právnickou nebo fyzickou osobu, které nemají odpady fyzicky v držení, jde podle ust. § 4 odst. 1 písm. z) zákona o odpadech o tzv. obchodníka, který nemá vůbec povinnost hlášení podávat. Pokud je ale tato osoba současně osobou oprávněnou ve smyslu zákona o odpadech (souhlas podle ust. § 14 odst. 1 zákona o

odpadech), hlášení za provozovnu podávat musí. Toto hlášení však bude obsahovat pouze odpady, které skutečně fyzicky dotýčnou provozovnou prošly, zatímco odpady, se kterými účastník nakládal pouze jako obchodník, do hlášení nesmějí být zahrnuty. Pokud tam zahrnuty jsou, jde o nepravdivé hlášení, v hlášeních žalobce za roky 2016 a 2017 neměly být odpady od zde uvedených původců vůbec zahrnuty, neboť je žalobce do svého zařízení nikdy nepřevzal. Tyto odpady fyzicky převzala třetí osoba a nabyla k nim vlastnické právo. Účelem ust. § 39 zákona o odpadech je mj. přehled o fyzickém toku odpadů, nikoliv o detailech soukromoprávních ujednání.

[11] Dále je v odůvodnění uvedeno, že nelze přijmout námitku žalobce, že v období od 1. 12. 2017 do 15. 12. 2017 disponoval příslušným oprávněním (souhlasem), neboť tento souhlas byl vydán pro jiný kraj. Ohledně výše pokuty je uvedeno, že tak činí $x\%$ z výměry, výše pokut nemůže být procentuálně srovnávána s množstvím odpadů uvedených v ročním hlášení.

[12] V odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí je mj. uvedeno, že zákon o odpadech nelze vykládat takovým způsobem, aby oprávněná osoba k převzetí odpadu mohla po nabytí vlastnictví k odpadu odpad dále převést do vlastnictví jiné oprávněné osoby, aniž by příslušný odpad fyzicky prošel příslušným zařízením určeným k nakládání s odpady. Smyslem úpravy omezení převodů vlastnického práva k odpadům není určení omezené počtu okruhu subjektů, ale stanovení osob, kterým může být odpad fyzicky předán, aby s ním mohly jako s vlastním nakládat. Ke zbavení se odpadů dochází mj. tím, že původce jej předá (nikoliv převede do vlastnictví) k využití nebo odstranění nebo osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu. Okruh osob, kterým lze odpad předat, je omezen, pojem převzetí odpadu zákon nevymezuje, kdy převzetí věci může být chápáno, ať při něm dojde nebo nedojde ke změně vlastníka, ust. § 12 odst. 3 zákona o odpadech pak hovoří o převzetí odpadu do vlastnictví, kdy jde o odlišnou situaci např. od převzetí odpadu dopravcem. Následující ust. § 12 odst. 4 zákona o odpadech pak stanoví další povinnosti, které se váží k převzetí odpadu. Není tak v rozporu se zákonem, pokud je odpad předán dopravci, který není osobou uvedenou v ust. § 12 odst. 3 zákona o odpadech, neboť převzetí odpadu dopravcem (nikoliv však za účelem nabytí vlastnictví k odpadu dopravcem) zákon umožňuje. Podle ust. § 66 odst. 3 písm. b) a c) zákona lze správním trestem postihnout pouze předání odpadu, nikoliv pouhé převedení vlastnického práva k němu, osobě, která k převzetí není oprávněna. Pokud by část textu ust. § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech měla být vykládána izolovaně, nabízelo by se, že je zakázáno pouze převádění odpadu do vlastnictví, aniž by došlo k jeho fyzickému předání, takový zákaz by však postrádal logiku, stejné ustanovení pokračuje textem „k jejich převzetí dle § 12 odst. 3“, přičemž v následujícím odstavci se hovoří o zákazu předání odpadu osobě, která se neprokáže oprávněním odpad převzít, a přestupkem je výlučně předání odpadu osobě, která k převzetí není oprávněna. Zakázáno je odpad předat v rozporu se zákonem, nikoliv pouze převést, jakož i protiprávně odpad převzít, nikoliv pouze nabýt. Na oprávněnou osobu přecházejí podle ust. § 16 odst. 4 zákona o odpadech práva a povinnosti pouze tehdy, kdy odpady převezme do svého vlastnictví. Nelze připustit, aby po určitou dobu neexistovala osoba, která za odpad odpovídá, proto musí být příslušná ustanovení zákona vykládána tak, že k převodu vlastnického práva a předání odpadu dochází ve stejný okamžik, tedy že původce fyzicky předá odpad oprávněné osobě a zároveň tím na takovou osobu převede vlastnické právo, přičemž oprávněná osoba odpad převezme do svého

vlastnictví, tedy jej fyzicky převezme, a nabyde k němu vlastnické právo. Oprávněná osoba, která by pouze k odpadu nabyla vlastnické právo, aniž by zároveň odpad převzala, by jen těžko mohla plnit povinnosti, které podle ust. § 16 odst. 4 zákona o odpadech přecházejí na oprávněnou osobu. Jestliže je tedy podle ust. § 12 odst. 3 zákona o odpadech k převzetí odpadu do svého vlastnictví oprávněna osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, je zjevné, že účelem předání odpadů za současného převedení vlastnického práva k němu je využití či odstranění v příslušném zařízení. Osoba, která pouze zajišťuje převoz odpadu od původce do zařízení další osoby bez použití vlastního mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů, vystupuje pouze v postavení dopravce. Zákonodárce požaduje, aby došlo k předání tohoto odpadu do příslušného zařízení. Česká právní úprava sice zavedla pojem obchodník, kdy se může jednat o osobu, která nemá odpad skutečně v držení, způsob nakládání s odpady je však možný pouze tak, že vlastnické právo k němu nemůže nabýt zprostředkovatel. Žalobce předmětné odpady do svého vlastnictví nepřevzal, tyto odpady převzala další třetí osoba a ta k nim nabyla vlastnické právo. V evidenci tak měla být zmíněna tato osoba, nikoliv žalobce.

[13] Dále je v odůvodnění uvedeno, že jsou-li do evidence zaznamenávány odpady, které zařízením neprošly, neodůvodněně se snižuje přehlednost takové evidence, dochází ke zkreslení informací o provozu zařízení, neboť pouze z evidence třetí osoby a žalobce nelze seznat skutečnost, že se jednalo o subdodávku. Dále bylo zjištěno, že množství odpadu převzatého od jedné osoby neodpovídá množství odpadu předanému žalobcem další třetí osobě, dále některé odpady nebyly součástí evidence třetí osoby, která od žalobce odpady přebírala. K výši pokuty je uvedeno, že žalobce je jednou z nejvýznamnějších odpadových společností na trhu v České republice, je provozovatelem stovky zařízení, proto by měl být dostatečně fundovaný a mít dostatečné prostředky, aby dodržel legislativu a hlášení o produkci a nakládání s odpady předával v řádném termínu s pravdivými údaji, hlášení o produkci a nakládání s odpady za rok 2017 obsahovalo více než x položek, množství odpadů přesáhlo x tun, z toho více než x tun byly odpady nebezpečné, celkové zkreslení evidence tak lze označit za velmi významné, množství odpadů, které bylo nesprávně evidováno, pak bylo více než x tun. Bylo dále přihlédnuto i k velikosti společnosti a jejím majetkovým poměrům, pokuta byla stanovena tak, aby dostatečně motivovala žalobce ke sjednání nápravy.

[14] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

[15] Podle ust. § 4 odst. 1 písm. e) a z) zákona o odpadech: „Pro účely tohoto zákona se rozumí ... (e) nakládáním s odpady - obchodování s odpady, shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění odpadů,... (z) obchodníkem - právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, které nakupují nebo prodávají odpad a jednají přitom na vlastní odpovědnost včetně osob, které nemají odpady skutečně v držení.“.

[16] Podle ust. § 12 odst. 3, 4 zákona o odpadech: „(3) 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).

[17] (4) Každý je 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.“.

[18] Podle ust. § 16 odst. 4 zákona o odpadech: „Původce odpadů je odpovědný za nakládání s odpady do doby jejich využití nebo odstranění, pokud toto zajišťuje sám jako oprávněná osoba, nebo do doby jejich převedení do vlastnictví osobě oprávněné k jejich převzetí podle § 12 odst. 3. Za dopravu odpadů odpovídá dopravce. Na každou oprávněnou osobu, která převezme do svého vlastnictví odpady od původce, přecházejí povinnosti původce podle odstavce 1, s výjimkou písmene i).“.

[19] Podle ust. § 18 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech: „Provozovatel zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů je povinen ... j) vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, ohlašovat odpady a zasílat příslušnému správnímu úřadu další údaje v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem včetně evidencí a ohlašování PCB a zařízení obsahujících PCB a podléhajících evidenci vymezených v § 26. Tuto evidenci archivovat po dobu stanovenou tímto zákonem nebo prováděcím právním předpisem.“.

[20] Podle ust. § 39 odst. 1 zákona o odpadech: „Původci odpadů a oprávněné osoby, které nakládají s odpady, jsou povinni vést průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s odpady. Evidence se vede za každou samostatnou provozovnu a za každý druh odpadu samostatně. Způsob vedení evidence pro jednotlivé druhy odpadů stanoví prováděcí právní předpis.“.

[21] Podle ust. § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech: „Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že ... a) nevede v rozsahu a způsobem stanoveným v části šesté tohoto zákona evidenci odpadů a zařízení nebo neplní ve stanoveném rozsahu ohlašovací povinnost nebo nezašle ve stanovené lhůtě nebo ve stanoveném rozsahu příslušnému správnímu úřadu údaj týkající se zařízení k nakládání s odpady, nebo evidenci po stanovenou dobu nearchivuje,...“.

[22] Před konkrétním posouzením žalobní argumentace soud obecněji uvádí, že podle jeho názoru situace ve výkladu zákona o odpadech, zejména v rovině poměrně jím velmi volně užívaných zažitých termínů soukromého práva při konstrukci veřejnoprávních povinností měla velmi daleko k dokonalosti, byla mnohdy spíše hlouběji nepromyšlenou reakcí na negativní jevy na poli odpadového hospodářství, a že k mnohým výkladovým problémům přispěl sám tento zákon svou nesystematičností. Novelizace

některých ustanovení pak výkladu spíše uškodila, než by jej racionalizovala, neboť nebrala v potaz celkovou koncepci a značnou pojmovou roztržitost právní normy. V tomto směru tak lze pochopit, pokud některé povinnosti, které zákon o odpadech ukládal, nemusely být zprvu jednoznačně chápány, resp. konstrukce tohoto zákona mnohdy na první pohled nemusí být úplně zjevná. Není běžné a jistě nebylo žádoucí, aby výklad veřejnoprávní povinnosti při evidenci odpadů týkající se pojmu „převzetí odpadu do svého vlastnictví“, zaplnil tři strany odůvodnění správního aktu, a aby se při uložení pokuty správní úřad musel pouštět do poměrně obecných výkladů týkajících se chápání „převzetí“ a nabytí vlastnického práva ve smyslu občanského práva (jednalo se reakci na stanovisko žalobce ve správním řízení, které ovšem korektně vycházelo ze znění zákona o odpadech).

[23] Přes shora uvedené obecnější hodnocení soud nemá za to, že by zde existoval dvojnásobný výklad právní normy, a proto by měl být použit ten, kterým argumentuje žalobce. Povinnost, za jejíž porušení byl žalobce sankcionován, nespočívá v evidenci převodu vlastnického práva mezi konkrétními subjekty (jako např. u katastru nemovitostí), ale při vedení průběžné evidence odpadů. Otázka převodu vlastnického práva tak sama o sobě není podstatou deliktu, proto její vysvětlení soud považuje pouze za reakci na argumenty žalobce ve správním řízení, nejedná se však o samotné posouzení trestnosti jednání. V tomto směru odůvodnění napadeného rozhodnutí hodnotí povinnosti žalobce při vedení průběžné evidence odpadů jako podmínky pro trestnost jednání, a žádnou vnitřní rozpornost v něm soud neshledává. Pokud žalobce poukazuje na různé části odůvodnění napadeného rozhodnutí týkající se převzetí odpadu a převodu vlastnického práva (str. 6 a 7 odůvodnění napadeného rozhodnutí), pak se jedná o hodnocení otázky, která je pro samotné posouzení delikttní odpovědnosti při posouzení řádného vedení evidence druhotná.

[24] V další části žaloby žalobce namítá nesprávnou interpretaci zákona o odpadech v otázce nabytí vlastnického práva k odpadu pro účely aplikace práva na delikttní odpovědnost žalobce. Soud nic takového v postupu inspekce ani žalovaného nezjistil. V tomto směru je nutné poukázat na obecné ustanovení § 16 odst. 1 a 4 zákona o odpadech, kdy původce odpadů má povinnost převést vlastnického právo k odpadům pouze oprávněné osobě. Tím je stanovena smluvní volnost, kterou původce odpadů má, vybrat si subjekt, na nějž vlastnické právo převede, musí se však jednat o oprávněný subjekt, v tom je výslovně výběr zákonem omezen. Smluvní volnost podle názoru soudu je tak zachována v tom smyslu, že původce odpadu si může vybrat ty subjekty, které příslušné oprávnění mají, aby s nimi uzavřel příslušnou smlouvu. Tím nijak není popřeno právo, které zmínil Nejvyšší správní soud v žalobcem namítaném rozsudku 16. 3. 2007, čj. 5 As 82/2006-64, který však přímo tuto souzenou skutkovou situaci neposuzoval. Žalobce se v žalobě dovolává závěrů z judikatury Ústavního soudu, která však podle názoru soudu není v rozporu s tím, jak bylo v daném případě rozhodnuto. Nikde nebylo judikaturou řečeno, že by smluvní volnost byla neomezená, případně že by vlastnictví k odpadu mohl původce převést na kohokoliv. V tomto případě tato smluvní volnost je omezena zákonem v tom smyslu, že vlastnické právo k odpadu je možné převést pouze na oprávněný subjekt. Skutečnost, kterou namítá žalobce v žalobě (že zákon neukládá povinnost odpad současně s převodem vlastnického práva převzít fyzicky) pak podle názoru soudu není podstatou napadeného rozhodnutí a ve vztahu k delikttní odpovědnosti nemá praktický význam,

neboť žalobce byl sankcionován za nedostatečné vedení průběžné evidence odpadů, nikoliv za to, v jakém okamžiku přešlo vlastnické právo k odpadu a na jaký subjekt – pro jeho povinnosti související s vedením průběžné evidence je podstatné, že původce odpadu žalobci nepředával odpad jako oprávněné osobě, tou byl třetí subjekt, kam byl odpad dopravován. V tomto směru soud souhlasí s názorem, který uvedla inspekce v prvostupňovém správním rozhodnutí, a které aproboval žalovaný, tedy s tím, že podstata věci spočívá v kontrole evidence odpadů ve smyslu fyzického nakládání s odpadem, nikoliv s tím, kdy, jak a na koho konkrétně přejde vlastnické právo k odpadu. Nic takového průběžná evidence odpadů nesledovala a k takovému zjištění nebyla zřízena. Povinnost vedení evidence odpadů podle ust. § 39 odst. 1 zákona o odpadech slouží k evidenci odpadů a nakládání s nimi, nikoliv k evidenci vlastnického práva k odpadu. Pokud původce odpadu je povinen předat odpad osobě oprávněné, kterou si sám vybere, nemůže žalobce, který odpad od původce k oprávněné osobě dopravuje, vykazovat ve své evidenci, neboť v tomto okamžiku žalobce nesplňuje zákonnou definici osoby, která s odpady v dané chvíli nakládá (není ani původce, ani oprávněná osoba). Jiné osobě, než oprávněné, pak původce nemůže odpad převést do vlastnictví (ust. § 16 odst. 4 zákona o odpadech). V tomto případě si původce odpadu vybral jinou třetí osobu jako osobu oprávněnou, proto takovou osobou nemohl být žalobce, a v průběžné evidenci odpad nemohl vykazovat.

[25] Ohledně namítaného nedostatečného zákonného zmocnění k vydání vyhlášky soud uvádí, že vyhláška byla vydána v souladu se zákonným zmocněním podle ust. § 39 odst. 1 zákona o odpadech, kdy se evidují vyhláškou ty údaje, které zmiňuje zákon o odpadech (v daném případě zejména způsob nakládání s odpady, a evidenci vedou původce odpadu a oprávněná osoba). Pokud žalobce v postavení takové osoby nebyl, nebyl zároveň oprávněn evidenci vést. Nedostatek toho, že žalobce není uveden v zákoně jako subjekt, který evidenci vede, je pak odraz vůle zákonodárce, a pokud prováděcí vyhláška žalobce jako subjekt neupravuje, nejedná se tak o žádné překročení zákonného zmocnění k jejímu vydání. Skutečnosti, na nichž je shledáván v případě žalobce naplnění skutkové podstaty deliktu, jsou uvedeny v zákoně.

[26] V další části žaloby žalobce (nazvané vztah soukromoprávních ujednání k veřejnoprávní úpravě) se žalobce argumentačně opět vrací k převodu vlastnického práva k odpadu. Jak soud uváděl již shora, nic takového však není samo předmětem evidence odpadů a za porušení takové povinnosti žalobce nebyl postižen (evidence odpadů nemá ze zákona žádný vliv na převod vlastnického práva k odpadu), podstata deliktu spočívá v tom, že žalobce jako obchodník nesprávně vedl evidenci odpadů od původce k zařízení jeho subdodavatele; resp. vykazoval odpady, které vykazovat neměl, protože pro tyto odpady nebyl oprávněnou osobou, ale obchodníkem. Proto opětovné rozebírání převodu vlastnického práva k odpadu soud považuje za nepodstatné. Žalobce uvádí, že zákon o odpadech neupravuje okamžik, kdy je vlastnické právo převáděno, což ale není podstatou deliktu. Skutečnost, že vyhláška upravuje povinnost vizuální kontroly odpadu, nemá žádný vliv na převod vlastnického práva, který ani řešit nemůže, neboť to není předmětem evidence odpadů. Pokud pak zákon o odpadech svěřuje vyhlášce mj. upravení podrobností způsobu vedení evidence, a tato evidence se týká způsobu nakládání s odpady (ust. § 39 odst. 1 zákona o odpadech), je stanovení povinnosti vizuální kontroly odpadů vyhláškou v rámci tohoto zákonného zmocnění a provedením zákonného požadavku na způsob

nakládání s odpady. Nic to však nemůže svědčit o okamžiku převodu vlastnického práva k odpadu, který evidence neupravuje.

[27] Žalobce dále uvádí, že zákon o odpadech nevylučuje použití subdodavatele pro plnění příslušných povinností. Za nic takového ale žalobce potrestán nebyl, z odůvodnění správních aktů je zjevné, že správní úřady k takovému závěru nijak nedospěly. Rovněž nebyl sankcionován za uzavírání smluv či za porušení povinností jiného subjektu, proto se soud k takové argumentaci nebude konkrétněji vyjadřovat. Pokud žalobce dovozuje, že je nepřipustný závěr žalovaného o nemožnosti plnění povinností pomocí subdodavatele, pak nic takového v obecné rovině v rozhodnutí není uvedeno, a nebylo ani předmětem správního řízení. Závěr žalovaného spočívá v tom, že subjekt je ve smluvní volnosti omezen při nakládání s odpady veřejnoprávními omezeními, konkrétně v tom, že původce odpadu je při nakládání s ním omezen tím, že jej může předat pouze oprávněné osobě. Toto konstatování je obsahem přímo zákona o odpadech. Žalobce v tomto případě oprávněnou osobou nebyl, proto převzatý odpad neměl vykazovat ve své evidenci.

[28] V dalším žalobním bodě žalobce velmi nekonkrétně namítá, že došlo ke změně právního názoru bez změny právní úpravy, aniž by však samotnou tuto změnu nějak vymezil, odkázal velmi obecně na výše popsanou praxi, ust. § 12 odst. 3 zákona o odpadech, a že nebyla sankcionována. Takové vymezení žalobního bodu je natolik obecné, že se k němu soud nemůže konkrétněji vyjádřit, nicméně znovu uvádí, že podstata deliktu není ve zjištění, kdy přechází vlastnické právo k odpadu a na koho, ale zda žalobce řádně vede evidenci odpadů v postavení subjektu, který v danou chvíli měl (i když je obecně v postavení oprávněné osoby, v danou chvíli byl obchodníkem, tedy subjektem, který evidenci podle ust. § 39 odst. 1 zákona o odpadech nevede).

[29] Žalobce dále nesouhlasí s posouzením ohlašovací povinnosti, když poukazuje na str. 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde je uvedeno, že obchodník vůbec nemá povinnost podávat hlášení, což považuje za rozpor s povinností podle ust. § 39 odst. 2 zákona o odpadech. Tento závěr je podle názoru soudu však vytržen při argumentaci žalobce z celkové souvislosti – žalobce jej vztahuje k sobě jako k oprávněné osobě, kdy se však jedná o jiné údaje (o jiném odpadu), než ty, které je povinen evidovat jako obchodník. Závěr o tom, že obchodník nemá povinnost odpad vykazovat v evidenci, pokud se zároveň nejedná o odpad, který prošel zařízením oprávněné osoby, soud považuje za souladný se zněním zákona v ust. § 39 odst. 2. Jinými slovy řečeno, obchodník tak nemusí být oprávněnou osobou, na čemž nic nemění ust. § 12 odst. 3 zákona o odpadech, ani shora uvedená otázka převodu vlastnického práva. Povinnost podle ust. § 39 odst. 2 zákona o odpadech je tak zákonem uložena oprávněné osobě, nikoliv obchodníkovi. Skutečnost, že žalobce je oprávněnou osobou i obchodníkem je právem předvídaná. Tu část odpadu, na kterou se jeho evidence nemůže vztahovat, protože s ní nakládá jako obchodník, tak žalobce nemůže vykazovat v evidenci, kterou vede jako oprávněná osoba. Soud na takovém postupu nic nelogického či nezákonného nespatřuje.

[30] V dalším žalobním bodě žalobce nesouhlasí s tím, že neměl v období od 1. 12. 2017 do 15. 12. 2017 oprávnění k převzetí odpadu na území Plzeňského kraje, přičemž podle jeho názoru postačilo oprávnění pro jiné kraje. S tím soud nesouhlasí – příslušné

udělení souhlasu je oprávněn vydat pouze ten krajský úřad, v jehož obvodu je činnost vykonávána a kde se věc nachází (srov. ust. § 78 odst. 6 zákona o odpadech). Vzhledem k tomu, že k činnosti docházelo na území Plzeňského kraje, musel žalobce disponovat příslušným veřejnoprávním povolením pro území tohoto kraje.

[31] Žalobce dále uvádí, že nebylo dostatečně posouzeno naplnění materiální stránky přestupku, a že se správní orgány nezabývaly společenskou nebezpečností. S tím soud nesouhlasí a odkazuje na odůvodnění této skutečnosti jak v napadeném, tak i prvostupňovém správním rozhodnutí (soud odkazuje na konstataci části odůvodnění v prvostupňovém správním rozhodnutí – „jsou-li do evidence zaznamenávány odpady, které zařízením neprošly, neodůvodněně se snižuje přehlednost takové evidence, dochází ke zkreslení informací o provozu zařízení, neboť pouze z evidence třetí osoby a žalobce nelze seznat skutečnost, že se jednalo o subdodávku. Dále bylo zjištěno, že množství odpadu převzatého od jedné osoby neodpovídá množství odpadu předanému žalobcem další třetí osobě, dále některé odpady nebyly součástí evidence třetí osoby, která od žalobce odpady přebírala“, i v odůvodnění napadeného rozhodnutí: „Nesprávně vedená evidence a roční hlášení neodráží reálný tok odpadů, znemožňuje sledování pohybu odpadů v jednotlivých zařízeních, a tím vnáší do evidence zkreslené údaje, což ztěžuje možnost sledování pohybu odpadů přes jednotlivá zařízení, v čemž zejména spatřoval žalovaný společenskou nebezpečnost přestupku“). Tvzení žalobce, že jeho hlášení v evidenci byla v rozhodném období správná, je tak jeho subjektivním názorem, který neodpovídá zjištěním provedeným v rámci správního řízení. Pokud žalobce uvádí, že se správní orgány nezabývaly hodnocením opožděného podání hlášení, pak podle názoru soudu materiální stránka deliktu byla hodnocena dostatečně. Samotné hodnocení délky nepodání hlášení na celkové posouzení tak nemá žádný praktický vliv. Pokud žalobce uvádí, že příslušná evidence podle vyhlášky neobsahuje všechny údaje o odpadech, pak soud uvádí, že takové hodnocení je názorem žalobce, který setrvává na svém stanovisku, že do evidence má zařazovat i odpady, které odvázel od původce třetí (oprávněné) osobě do zařízení. Takové odpady však žalobce do evidence zařazovat neměl, což je podstatou správního deliktu, za který mu byla uložena pokuta, proto soud takovou argumentaci rovněž bere jako názor žalobce, který je v rozporu se skutkovými zjištěními a právní úpravou. Podle názoru soudu o žádnou mezeru v právu nejde, neboť tyto údaje v evidenci odpadů záměrně nejsou evidovány, neboť by tuto evidenci zkreslovaly. Názor žalobce, že příslušné formuláře jsou chybné, je tak v rozporu s tím, co má žalobce v takovém případě průběžnou evidencí příslušnému správnímu úřadu pravidelně hlásit.

[32] V posledním žalobním bodě žalobce napadá výši pokuty, tento žalobní bod je však natolik obecný, že k němu soud těžko může zaujmout bližší stanovisko. Pokud žalobce uvádí, že jeho pochybení spočívalo v chybném hlášení x promile z celkové výše odpadu, a proto dovozuje, že x % výše pokuty z možné sankce je neproporcionální, pak soud s takovým srovnáním nemůže souhlasit. Za prvé je nutné uvést, že žalobce byl potrestán za dva skutky, tedy nikoliv pouze za výši odpadů v hlášení. Za druhé je nutné uvést, že výše pokuty musí být pro pachatele natolik motivační, aby jej mj. vedla k nastavení vnitřních mechanismů k tomu, aby evidence odpadů odpovídala reálnému a zákonnému stavu. Vzhledem k dalším okolnostem, které správní úřady při stanovení výše pokuty zvažovaly (délka období, velikost žalobce a jeho postavení na příslušném trhu, rozsah jednání), soud výši pokuty, kterou by srovnáním s množstvím celkového odpadu považoval žalobce za dostačující (x promile z x Kč sazby pokuty), považuje za natolik

nízkou, že by nevedla k žádnému efektu. Jak však již bylo shora uvedeno, argumentace žalobce je v tomto směru velice obecná.

[33] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

[34] Ve věci soud rozhodl rozsudkem bez nařízení jednání, neboť účastníci proti takovému postupu neměli ve stanovené lhůtě námitek a jednání k projednání žaloby nebylo nutné, když soud neprováděl další dokazování (ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.).

[35] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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 § 103 odst. 1 s. ř. s. 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 dne 15. června 2022

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu