



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **REMA PV Systém, a.s.**, se sídlem Antala Staška 510/38, Praha 4, zast. JUDr. Mgr. Tomášem Sequensem, advokátem se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2017, č. j. 2365/500/15 75904/ENV/15, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2022, č. j. 3 A 41/2018 - 83,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2022, č. j. 3 A 41/2018 - 83, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha (dále jen „ČIŽP“), uložila rozhodnutím ze dne 26. 8. 2015, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1417347.003/15/PIS, žalobkyni pokutu 100 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. f) tehdy účinného zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o odpadech“), kterého se dopustila porušením § 37p odst. 2 ve spojení s § 37p odst. 4 daného zákona. Protiprávního jednání se žalobkyně dopustila tím, že nesplnila povinnost stanovit příspěvky na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů ve stanovené minimální výši upravené vyhláškou č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o elektroodpadech“). Nesprávně totiž stanovila postup výpočtu příspěvků na likvidaci solárních panelů, a to ve smlouvě o zajištění plnění povinností provozovatele solární elektrárny při nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů č. RPVPOR\_02329 (dále jen „smlouva“) ze dne 30. 6. 2013, uzavřené s provozovatelkou solární elektrárny KEPÁK GROUP, a. s. (dále jen „společnost KEPÁK“), v období od

uzavření dané smlouvy až do 10. 12. 2014, kdy smlouva pozbyla platnosti. Žalovaný k odvolání žalobkyně rozhodnutím uvedeným v záhlaví změnil výši pokuty ze 100 000 Kč na 80 000 Kč.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného podala žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný v rozporu se zásadou materiální pravdy a zásadou vyšetřovací vycházel pouze ze smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a společností KEPÁK, nicméně již nezjišťoval skutečný stav věci, zejména v jaké výši bylo na základě dané smlouvy plněno, respektive zda a v jaké výši žalobkyně vystavila společnosti KEPÁK faktury na daný příspěvek a v jaké výši byl tento příspěvek společností KEPÁK uhrazen. Jelikož z obsahu správního spisu nelze zjistit, v jaké konkrétní výši žalobkyně stanovila společnosti KEPÁK daný příspěvek, respektive dílčí platby tohoto příspěvku, a v jaké výši byla tato dílčí platba uhrazena, je závěr správních orgánů o naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu předčasný. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 37p zákona o odpadech je třeba postavit najisto konkrétní výši daného příspěvku a skutečnost, zda dosahoval minimální výše stanovené vyhláškou o elektroodpadech.

[3] Žalobní námitky ohledně vad výroku napadeného rozhodnutí, nesprávného subjektu správního deliktu, porušení právních zásad a doby spáchání správního deliktu neshledal městský soud důvodnými. Dalšími námitkami se nezabýval kvůli zrušení napadeného rozhodnutí a jeho nutnému doplnění.

## II. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podřazených pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Městský soud nepřipustně směřuje povinnost žalobkyně stanovit výši příspěvků v dané smlouvě v souladu s právními předpisy a povinnost následného plnění smlouvy převáděním finančních příspěvků. V důsledku toho dospěl k nesprávnému závěru ohledně dokonání daného správního deliktu a potřeby dalšího doplnění dokazování. Ustanovení § 37p odst. 2 zákona o odpadech žalobkyni stanoví kontraktační povinnost, která je splněna pouze tehdy, pokud obsah uzavřené smlouvy garantuje stanovení alespoň minimální výše příspěvků stanovených právními předpisy a smlouva je uzavřena do 30. 6. 2013. Pokud by bylo lhostejné, jaký je obsah smlouvy, povinnost uzavřít smlouvu do 30. 6. 2013 by postrádala smysl. Zákonodárce zjevně chtěl zafixovat minimální výši příspěvků dopředu. Účelem úpravy je vytvořit smluvní garanci plnění stanoveného minimálního rozsahu, potlačit riziko nezajištění dostatečné výše příspěvků, zajistit ekologickou likvidaci solárních panelů a právní jistotu a předvídatelnost rozsahu vynakládání finančních prostředků pro daný účel. Smlouva žalobkyně se společností KEPÁK nesplňovala požadavky právních předpisů, neboť negarantovala stanovení výše příspěvků tak, jak požadoval zákon o odpadech a vyhláška o elektroodpadech. Právě k doložení této skutečnosti vedl dokazování. Výpočet dle vyhlášky o elektroodpadech je nutné vtělit přímo do smlouvy. V době zákonem předvídané pro uzavření smlouvy byly veškeré rozhodné údaje postaveny najisto, není proto důvod, aby tato otázka nebyla po

pokračování

dni 30. 6. 2013 jasně smluvně vyřešena. Závěr městského soudu, že žalobkyni nelze vytýkat samotné uzavření smlouvy v rozporu s právními předpisy, nasvědčuje nepochopení vytýkaného protiprávního jednání.

[6] Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný, jelikož neodůvodnil, proč nelze postihnout nesplnění právní povinnosti uzavřít smlouvu s obsahem stanoveným právními předpisy. Žalobkyně nestanovila odpovídající výši příspěvků na likvidaci solárních panelů. Daný závěr byl odůvodněn v napadeném stěžovatelově rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě. Městský soud se nezabýval tím, které primární povinnosti žalobkyně měla splnit, z jakého důvodu, v jaké fázi procesu financování likvidace odpadu a jaký účel dané povinnosti sledovaly.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Na danou smlouvu se užijí zásady soukromého práva, zejména zásada autonomie vůle. Stěžovatelův výklad je neudržitelný, jelikož by se dle něj bez jakékoliv zákonné opory rozšiřovaly pravomoci správních orgánů. Stěžovatel sám potvrzuje, že rozhodným kritériem při posuzování skutečnosti, zdali došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, musí být výlučně výše skutečně odvedených příspěvků. Opačný přístup by umožňoval sankcionovat subjekt i v důsledku chyby v psaní, kterou by se nesprávně stanovila výše příspěvku. Městský soud dospěl ke správnému závěru, že pouhou smluvně stanovenou výši příspěvku nelze považovat za dostatečný podklad pro úsudek o spáchání výše uvedeného správního deliktu. Z procesní opatrnosti žalobkyně upozorňuje, že daná smlouva odpovídala postupu předvídanému vyhláškou o elektroodpadech. Pouze na základě chybného výpočtu bez dostatečné opory ve skutkových zjištěních stěžovatel dospěl k opačnému závěru. Odůvodnění městského soudu je ucelené, logické a přesvědčivé, a proto není napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Posoudil ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zvážil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, ve znění účinném v rozhodném období platilo, že *pokutu do výše 50 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která (...) neplní povinnosti stanovené tímto zákonem při nakládání s vybranými výrobky nebo odpady nebo zařízeními podle části čtvrté.*

[11] Dle § 37p odst. 2 zákona o odpadech platilo, že *pro solární panely uvedené na trh do dne 1. ledna 2013 zajistí financování předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů, včetně plnění těchto povinností, provozovatel solární elektrárny, jejíž jsou solární panely součástí, prostřednictvím osoby podle § 37h odst. 1 písm. c). Tuto povinnost musí zajistit prostřednictvím rovnoměrných dílčích plateb příspěvků,*

*poskytovaných minimálně s roční periodicitou, počínaje od 1. ledna 2014, na základě smlouvy uzavřené nejpozději do 30. června 2013 s osobou podle § 37h odst. 1 písm. c) tak, aby financování bylo plně zajištěno nejpozději do 1. ledna 2019. Právnícká osoba podle § 37h odst. 1 písm. c) stanoví příspěvky na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů zejména v závislosti na jejich hmotnosti a složení. Dle odst. 4 tohoto ustanovení Ministerstvo stanoví po projednání s Ministerstvem financí prováděcím právním předpisem bližší podmínky financování odděleného sběru, zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů podle odstavce 1, zejména způsob výpočtu minimální výše uložených finančních prostředků na účelově vázaném bankovním účtu a způsob jejich čerpání, dále bližší podmínky financování podle odstavce 2 včetně minimální výše nebo způsobu výpočtu minimální výše příspěvků a způsobu finančního vypořádání po splnění povinností pro nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů, a dále rozsah a obsah zprávy podle odstavce 3.*

[12] Dle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech platilo: *Výrobce splní povinnosti stanovené pro oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení a elektroodpadu (...) přenesením těchto povinností na jinou, právníckou osobu, zajišťující společné plnění povinností výrobců podle tohoto dílu zákona; odpovědnost výrobců za plnění povinností stanovených v tomto dílu zákona, pokud tato právnícká osoba povinnosti neplní, nezaniká.*

[13] Dle § 14b odst. 1 vyhlášky o elektroodpadech, ve znění účinném od 28. 6. 2013, platilo: *Minimální úhrnná výše příspěvků na financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů uvedených na trh do dne 1. ledna 2013 se vypočítá jako násobek hmotnosti všech solárních panelů v každé solární elektrárně, pro kterou má její provozovatel uzavřenou smlouvu s provozovatelem kolektivního systému podle § 37p odst. 2 zákona, a sazby vypočítané podle přílohy č. 10 k této vyhlášce.*

[14] Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Je nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, v němž nelze zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 362/2018 - 23, bod 10).

[15] Dle stěžovatele městský soud neodůvodnil, proč nelze postihnout porušení právní povinnosti uzavřít smlouvu s obsahem stanoveným právními předpisy, jelikož se nezabýval tím, které povinnosti, z jakého důvodu a v jaké fázi procesu financování likvidace odpadu žalobkyni stíhaly a jaký účel sledovaly. K tomu NSS konstatuje, že městský soud v bodě 36. napadeného rozsudku vysvětlil, z jakého důvodu bylo dle něj pro danou věc podstatné zjistit okamžik dokonání správního deliktu dle § 66 odst. 4

pokračování

písm. f) zákona o odpadech, tedy proč nebylo pro spáchání správního deliktu dostatečně pouhé uzavření smlouvy, ale proč bylo třeba se zabývat tím, v jaké výši byl daný finanční příspěvek skutečně stanoven, vzhledem k tomu, že ve smlouvě samotné byly zakotveny dvě alternativy jeho výpočtu. Dále uvedl, že správní orgány nezjistily, zda byla pro účely stanovení finančního příspěvku vykázána skutečná hmotnost solárních panelů nebo hmotnost určená dle vyhlášky o elektroodpadech, a zda tedy opravdu došlo k porušení této vyhlášky. Důvody zrušení rozhodnutí stěžovatele obsažené v bodech 36. - 42. napadeného rozsudku jsou logické a dostatečně odůvodněné, a proto nelze napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů by NSS mohl shledat, pokud by nebylo možné rozsudek v dané části meritorně přezkoumat. Takové pochybení neshledal.

[16] Nejvyšší správní soud poté posoudil správnost závěru městského soudu ohledně dokonání daného deliktu dle zákona o odpadech. Právní úprava zákona o odpadech související s likvidací nebezpečných částí některých obnovitelných zdrojů vychází z nezbytnosti zabezpečit budoucí nakládání s odpadními solárními panely ze solárních elektráren a za tím účelem zajistit dostatečný objem finančních prostředků na likvidaci nebezpečného odpadu z nich (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2022, č. j. 23 Cdo 575/2021 - 257). Zákon o odpadech rozlišuje zpětný odběr elektroodpadu, pod nímž rozumí odebírání použitých elektrozařízení nepocházejících z domácností od konečných uživatelů na místě k tomu výrobcem určeném (tzv. *business to business*), a zpětný odběr elektrozařízení, tj. odebírání použitých elektrozařízení pocházejících z domácností od spotřebitelů bez nároku na úplatu na místě k tomu výrobcem určeném. Výrobci mohou své povinnosti plnit buď samostatně, nebo společně s jinými výrobci, nebo prostřednictvím jiné osoby – tzv. kolektivního systému (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1 As 17/2010 - 294, č. 2550/2012 Sb. NSS).

[17] Díl 8 zákona o odpadech nazvaný elektrická a elektronická zařízení byl do hlavy II části čtvrté tohoto zákona vložen s účinností od 6. 1. 2005 a jednalo se o transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES, ze dne 27. 1. 2003, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, jejímž cílem bylo mimo jiné zavedení odpovědnosti výrobců elektrozařízení za sběr, zpracování, využití a odstranění odpadních elektrických a elektronických zařízení včetně financování těchto aktivit. V této směrnici se za elektrozařízení nepovažovaly solární panely, které byly do dané kategorie zařazeny až směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU, ze dne 4. 7. 2012, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (dále jen „směrnice 2012/19/EU“). Dle unijní úpravy platné před přijetím směrnice 2012/19/EU byla povinnost financovat náklady spojené s nakládáním s odpadem ze solárních panelů upravena článkem 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, ze dne 19. 11. 2008, o odpadech a o zrušení některých směrnic, který ponechával na členských státech, zda povinnost nést tyto náklady ponese současný či předchozí držitel odpadu, nebo výrobce či distributor solárních panelů (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2022, č. j. 30 Cdo 880/2019 - 420, bod 28).

[18] Ustanovení § 37p o financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů bylo do zákona o odpadech vloženo s účinností ode dne 1. 1. 2013 zákonem č. 165/2012

Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále jen „zákon č. 165/2012 Sb.“). Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí: „*Jelikož solární panely dosud nespádaly do rozsahu působnosti unijní legislativy pro nakládání s odpadními elektrozařízeními, nevztahují se na solární panely uvedené na trh před datem stanoveným pro transpozici směrnice 2012/19/EU (tj. i na uvedené na trh do dne 1. ledna 2013), s ohledem na zásadu zákazu retroaktivity, pravidla stanovená směrnicí 2012/19/EU pro financování nakládání s ‚nehistorickými‘ odpadními elektrozařízeními (tj. uvedenými na trh po 13. srpnu 2005).*“ Důvodová zpráva tak přiznává, že u solárních panelů uvedených na trh do dne 1. 1. 2013 nese náklady na likvidaci podle § 37p odst. 2 zákona o odpadech nadále provozovatel solární elektrárny, a nikoli jejich výrobce, jak stanoví čl. 13 odst. 1, věta první, směrnice 2012/19/EU: *Členské státy zajistí, aby výrobci financovali náklady na sběr, zpracování, využití a k životnímu prostředí šetrné odstraňování OEEZ od uživatelů jiných, než jsou domácnosti, pocházejících z výrobků uvedených na trh po 13. srpnu 2005.*

[19] Na základě předběžné otázky Nejvyššího soudu ČR položené v řízení sp. zn. 30 Cdo 880/2019 se Soudní dvůr Evropské unie (dále též „SDEU“) v rozsudku ze dne 25. 1. 2022, C-181/20, *VYSOČINA WIND a.s. v. Česká republika*, zabýval otázkou, zda je § 37p odst. 2 zákona o odpadech v souladu s unijní úpravou. Dané ustanovení totiž ukládá povinnosti při nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů uvedených na trh do dne 1. 1. 2013 jejich provozovatelům a nikoliv jejich výrobcům, jak to činí směrnice 2012/19/EU. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 165/2012 Sb. tak činí, jelikož v případě výrobců těchto solárních panelů se často jedná o subjekty, které nejsou známy anebo již ukončily svou činnost. Z rozsudku SDEU ve věci *VYSOČINA WIND a.s. v. Česká republika* plyne, že § 37p odst. 2 zákona o odpadech byl sice ode dne 13. 8. 2012 (den, kdy daná směrnice vstoupila v platnost) do 1. 1. 2013 v rozporu s unijní úpravou, šlo však o období, kdy u směrnice 2012/19/EU ještě neuplynula transpoziční lhůta, k čemuž podle čl. 24 odst. 1 směrnice došlo až ke dni 14. 2. 2014. Český zákonodárce navíc vložil § 37p do zákona o odpadech více než měsíc před samotným přijetím směrnice 2012/19/EU. Členským státům nelze vytýkat, že danou směrnicí neprovedly do svého právního řádu před uplynutím transpoziční lhůty. Dané směrnici pak zákon o odpadech odpovídal v tom, že § 37p odst. 1 zákona o odpadech u solárních panelů, které byly uvedeny na trh po 1. 1. 2013, již stanoví povinnosti pro jejich výrobce.

[20] V projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně jako osoba dle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech v rámci tzv. kolektivního systému dle § 2 písm. f) vyhlášky o elektroodpadech uzavřela se společností KEPÁK (provozovatel solární elektrárny, jejíž součástí jsou solární panely) dne 30. 6. 2013 spornou smlouvu. V jejím čl. 4 odst. 1 uvedla možnost stanovit finanční příspěvek na nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů pomocí skutečné hmotnosti solárních panelů. V čl. 4 odst. 3 je však uvedeno, že v případě stanovení výše minimálního příspěvku závazným právním předpisem se použije právě takto úředně stanovená jednotková sazba, a to jako možnost přednostní: „*V případě, že výše jednotkové sazby dle čl. 4 bude závazně stanovena právním předpisem, vypočítá se výše Recyklačního poplatku na základě takto úředně stanovené jednotkové sazby.*“ Stěžovatel v napadeném rozhodnutí na základě výpočtu zjistil, že pokud by žalobkyně pro společnost KEPÁK zvolila pro výpočet finančního příspěvku skutečnou hmotnost solárních panelů podle čl. 4 odst. 1 smlouvy, odvedla by tato společnost méně, než kdyby byl finanční příspěvek stanoven na základě

pokračování

výpočtu uvedeného v příloze č. 10 vyhlášky o elektroodpadech. Na základě toho dospěl k závěru, že žalobkyně jako osoba podle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech spáchala správní delikt dle jeho § 66 odst. 4 písm. f).

[21] Nejvyšší správní soud shledal důvodnou stěžovatelovu námitku, že městský soud směřuje povinnost stanovit výši příspěvků v souladu s právními předpisy v dané smlouvě a povinnost následného plnění smlouvy převáděním finančních příspěvků. Část § 37p odst. 2 zákona o odpadech dopadající na žalobkyni jako osobu podle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech upravuje pouze povinnost stanovit pro provozovatele solárních elektráren *příspěvek ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů zejména v závislosti na jejich hmotnosti a složení*. Jakou formou má toto stanovení proběhnout, zákon o odpadech, vyhláška o elektroodpadech ani důvodová zpráva k zákonu č. 165/2012 Sb. neuvádí. Z užití slova „stanovit“ lze nicméně dospět k závěru, že zákonodárce klade důraz na jednostranné určení či nastavení výše tohoto příspěvku žalobkyní. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že k jeho stanovení musí dojít ve smlouvě uzavřené s provozovatelem solární elektrárny, jelikož právě v ní může dojít k přesnému, jednoznačnému a zjistitelnému určení výše tohoto příspěvku. Následné zajištění financování (do kterého spadá i úhrada daného příspěvku, o které hovořil v napadeném rozsudku městský soud), je dle § 37p odst. 2 věty první zákona o odpadech povinností provozovatele solárních elektráren, a nikoliv žalobkyně.

[22] Ze znění § 37p odst. 2 zákona o odpadech tedy plyne, že povinností žalobkyně bylo stanovit příspěvky. Právě za její porušení byla potrestána. K tomuto stanovení dojde již v samotné smlouvě s provozovatelem solární elektrárny a již podle ní má být možné poznat, zda je příspěvek stanoven správně či nikoli. Nynější případ je atypický tím, že pro stanovení výše příspěvku jsou ve smlouvě stanoveny dvě alternativy: v čl. 4 odst. 1 alternativa, která se po přijetí novely vyhlášky o elektroodpadech stala nepřipustnou, v čl. 4 odst. 3 naopak alternativa souladná s právním řádem. Jelikož výše minimálního příspěvku byla ke dni 28. 6. 2013 stanovena vyhláškou o elektroodpadech, měla přednost alternativa v čl. 4 odst. 3, a minimální výše příspěvku byla tedy ve smlouvě „stanovena“ podle této vyhlášky. Stěžovatel ovšem uložil žalobkyni pokutu, jelikož se v napadeném rozhodnutí zabýval otázkou, kolik by společnost KEPÁK zaplatila, kdyby byla užitá alternativa z čl. 4 odst. 1 smlouvy. Tuto skutečnost však nebyl vůbec oprávněn zkoumat. Povinnost žalobkyně dle § 37p odst. 2 zákona o odpadech, spočívající v samotném stanovení minimální výše finančního příspěvku v souladu se zákonem, byla totiž splněna již přímo smlouvou uzavřenou se společností KEPÁK tím, že v ní jako přednostní byla uvedena alternativa pro stanovení příspěvku v souladu s vyhláškou o elektroodpadech.

[23] Ohledně data 30. 6. 2013 NSS konstatuje, že k tomuto dni byl provozovatel solární elektrárny povinen se žalobkyní uzavřít danou smlouvou, ve které žalobkyně musela správně stanovit příspěvek dle § 37p odst. 2 zákona o odpadech, což také v čl. 4 odst. 3 smlouvy uzavřené se společností KEPÁK učinila.

[24] Jako nemístnou je pak třeba odmítnout stěžovatelovu výtku ze strany 3 kasační stížnosti, že je „jednoznačné, že v zákonem předvídané době k uzavření smlouvy (do 30. 6.

2013) byly veškeré rozhodné údaje postaveny najisto, **není proto jediný důvod tolerovat**, aby tato otázka zůstala po 30. 6. 2013 nedorozřešena, resp. smluvně neošetřena v souladu s právními předpisy.“ (zvýraznil NSS) K tomu je třeba zdůraznit, že příloha č. 10 vyhlášky o elektroodpadech, která upravuje způsob výpočtu minimální výše příspěvků a způsob výpočtu minimální výše uložených finančních prostředků na účelově vázaném bankovním účtu na zajištění financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů, a ustanovení § 14b vyhlášky, upravující bližší podmínky financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů, byly do dané vyhlášky zavedeny teprve vyhláškou č. 178/2013 Sb., kterou se mění vyhláška o elektroodpadech, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela byla schválena až dne 24. 6. 2013 a rozeslána až dne 28. 6. 2013, téhož dne nabyla platnosti i účinnosti. Žalobkyni, která měla ze zákona o odpadech povinnost danou smlouvou uzavřít nejpozději ke dni 30. 6. 2013, nelze podle přesvědčení NSS trestat za to, že do smlouvy, kterou uzavřela a podle zákona musela uzavřít do 30. 6. 2013, zakotvila v čl. 4 odst. 1 mechanismus nezávislý na přijetí prováděcí úpravy a v čl. 4 odst. 3 mechanismus stanovení příspěvku vycházející z případně přijaté prováděcí právní úpravy, a to jako mechanismus s přednostní aplikací, jak plyne z jejího výše citovaného znění. Takový postup mohl být ze strany žalobkyně přirozenou reakcí na skutečnost, že ještě týden (!) před datem, do kdy měla mít žalobkyně podle zákona o odpadech uzavřeny dotčené smlouvy, nepřijal stěžovatel prováděcí předpisy, jejichž nezohlednění v těchto smlouvách nyní vyžaduje i formou pokuty ve výši 80 000 Kč. Byl to naopak zjevně stěžovatel, jako státní orgán odpovědný za přijetí těchto prováděcích předpisů, kdo svou povinnost splnil na poslední chvíli. V takové situaci nemůže dost dobře sankcionovat stěžovatelku za to, že ve smlouvě, kterou musela uzavřít nejpozději v sobotu 30. 6. 2013, nezakotvila jako jedinou možnost výpočtu tu, s níž se mohla seznámit teprve ve čtvrtek 28. 6. 2013.

[25] K tomu NSS odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 487/2000: „Nelze se totiž ztotožnit s tím, aby negativní důsledky nedostatku v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem..., nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty.“ (k aplikaci tohoto principu a k důsledkům nepředvídatelné právní úpravy při stanovení povinností jednotlivcům viz též rozsudek ze dne 23. 11. 2004, č. j. 2 Afs 122/2004 - 69, č. 474/2005 Sb. NSS). Pokud stěžovatel argumentuje logikou zákonodárce a tím, že pro projednávanou věc je podstatné, že daná smlouva musela být uzavřena nejpozději do dne 30. 6. 2013, lze připomenout, že adresáti právní normy musí mít možnost se s právními předpisy řádně seznámit a přizpůsobit jim své jednání, což je značně ztíženo, pokud je právní předpis upřesňující jejich povinnosti vydán jen pár dnů před posledním dnem stanoveným pro splnění těchto povinností. K výše uvedenému je třeba připomenout i výše citovaný rozsudek SDEU C-181/20, dle kterého úprava v § 37p odst. 2 zákona o odpadech byla v době od 13. 8. 2012 do 1. 1. 2013 v rozporu se směrnicí 2012/19/EU, neboť stanovila ve vztahu k solárním panelům uvedeným na trh do dne 1. 1. 2013 povinnosti provozovatelům solárních elektráren, a nikoli výrobcům solárních panelů. Je tak zjevné, že celkové přijetí právní úpravy financování nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů bylo problematické a pro adresáty právní normy nepřehledné.

[26] Nejvyšší správní soud shrnuje, že v projednávané věci nebylo podstatné, v jaké výši byl finanční příspěvek skutečně uhrazen, nýbrž to, že žalobkyně měla ve smlouvě



pokračování

se společností KEPÁK správně uvedenou jako přednostní alternativu stanovení finančního příspěvku dle vyhlášky o elektroodpadech. Stěžovatel netvrdil a z ničeho nevyplývalo, že by došlo k následné úpravě smlouvy např. ve formě dodatku či k jinému jednání, které by popřelo přednostní použití čl. 4 odst. 3 dané smlouvy. V takovém případě žalobkyně nemohla spáchat správní delikt dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, jelikož splnila své povinnosti při nakládání s odpady uvedené v tomto zákoně, tedy stanovit příspěvek v souladu s prováděcím předpisem. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozsudek městského soudu, který žalovanému uložil povinnost provést dokazování ohledně faktické úhrady daného příspěvku, nemůže v řízení o kasační stížnosti obstát.

[27] Městský soud měl rozhodnutí žalovaného zrušit, avšak z jiných důvodů, než učinil. Rozšířený senát v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, k možnosti NSS nahradit nesprávné odůvodnění jinak správně zrušujícího výroku městského soudu uvedl, že „[z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů zrušil rozsudek městského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s.

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 21. července 2022

JUDr. Pavel Molek  
předseda senátu