



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **ASEKOL Solar s. r. o.**, se sídlem Praha 4, Československého exilu 2062/8, zastoupeného Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 55, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2021, č. j. 14 A 201/2018 - 73,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha (dále jen „ČIŽP“), uložila rozhodnutím ze dne 9. 8. 2017, č. j. ČIŽP/41/2017/1125 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žalobci pokutu 50 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. g) 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 dopustil porušením povinnosti dle § 37h odst. 2 tohoto zákona tím, že vypracoval a do systému ISPOP podal neúplnou roční zprávu o plnění povinností zpětného odběru elektrozařízení za rok 2015; ta neobsahovala všechny náležitosti dané přílohou č. 4 k vyhlášce č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi

(vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady; dále jen „elektroodpadová vyhláška“). Konkrétně žalobce v tabulce č. 1 „výrobky uvedené na trh v ČR za vykazovaný rok“ v řádku určeném pro skupinu 5a neuvedl žádný údaj, přestože ČIŽP měla z vlastní kontrolní činnosti za prokázané, že v roce 2015 společnost FAST ČR, a.s. uvedla na trh v ČR celkem 1 415,413 kg zařízení skupiny 5a (30 754 ks zdrojů jako jsou kompaktní zářivky, vysokotlaké výbojky včetně sodíkových výbojek a halogenidových výbojek) a společnost ELKOV elektro a.s. uvedla v témže roce na trh ČR celkem 27 372,9 kg elektrozařízení skupiny 5a (konkrétně 210 618 ks zdrojů jako jsou lineární zářivky, kompaktní zářivky, vysokotlaké výbojky včetně sodíkových výbojek a halogenidových výbojek); obě společnosti byly v roce 2015 jako výrobci elektrozařízení zapojeny do kolektivního systému ASEKOL. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 7. 2018, č. j. MZP/2018/500/1308, zamítl odvolání žalobce a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 9. 11. 2021, č. j. 14 A 201/2018 - 73, zamítl.

[2] Městský soud především nepřisvědčil žalobci, že vytýkané jednání (nesprávně vyplnění roční zprávy) nelze kvalifikovat jako správní delikt dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech. Konstatoval, že v ustanovení § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech jsou vedle sebe postaveny povinnosti zajistit zpětný odběr a *jiné povinnosti související se zpětným odběrem*. To však neznamená, že by se v případě *jiných povinností* muselo jednat pouze o povinnosti při zajišťování samotného zpětného odběru. V § 37h zákona o odpadech jsou stanoveny povinnosti výrobce, mezi něž dle odstavce 1 patří mj. povinnosti stanovené pro zpětný odběr; v odstavci 2 tohoto ustanovení je uložena povinnost zpracovávat roční zprávu o plnění povinností podle odstavce 1. Náležitosti roční zprávy jsou pak upraveny v příloze č. 4 elektroodpadové vyhlášky, kde je ve vysvětlivkách k tabulce č. 1 výslovně uvedeno: „V řádku 5 se do kalendářního roku 2018 (včetně) uvádějí elektrozařízení náležející do skupiny 5 kromě výbojek a zářivek, které se uvádějí samostatně v řádku 5a. Souhrnné údaje za celou skupinu 5 se neuvádějí. Počínaje kalendářním rokem 2019 se řádek 5a nevyplňuje.“ Městský soud proto uzavřel, že řádné vyplnění a odeslání roční zprávy o plnění povinností při zpětném odběru použitých výrobků určených ke zpětnému odběru představuje povinnost související se zpětným odběrem. Správní orgány tak kvalifikovaly jednání žalobce správně a v souladu s právními předpisy.

[3] Městský soud naopak přisvědčil názoru žalobce, že ČIŽP měla v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí užívat pojem „*přestupek*“ namísto pojmu „*správní delikt*“, jelikož již v době vydání prvostupňového rozhodnutí byl účinný zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „*přestupkový zákon*“). Nejednalo se však o takovou vadu, jež by způsobovala nezákonnost žalovaného rozhodnutí, jelikož při vydávání rozhodnutí byly užity právní instituty obsažené v nové právní úpravě.

[4] Pokud se jedná o možnost upuštění od uložení správního trestu dle § 43 odst. 2 přestupkového zákona, městský soud zdůraznil, že žalobce, jakožto provozovatel kolektivního systému, musí splňovat požadavky na odbornost a znalost příslušných právních norem. Ačkoliv byla závažnost přestupku hodnocena jako nižší, nelze ji považovat za bezvýznamnou, neboť neuvedení požadovaných údajů v roční zprávě způsobilo nemožnost zpracovat potřebné údaje na úseku státní správy. Proto nebylo možné upustit od uložení správního trestu či pouze uložit napomenutí.

pokračování

[5] Jakékoli pochybení správních orgánů městský soud neshledal rovněž při posouzení liberačních důvodů a neprovedení výslechu žalobcem navrhovaného svědka. Žalovaný k otázce zproštění se odpovědnosti za přestupek uvedl, že v daném případě selhal systém kontroly a že se u žalobce nejedná o ojedinělou situaci, jelikož byl již jednou sankcionován v souvislosti s porušením ohlašovací povinnosti v oblasti elektroodpadu. Městský soud k tomu podotkl, že pokud žalobce v rámci správního řízení (nesprávně) namítl, že právní předpisy nestanovují skupinu 5a v souvislosti se zpětným odběrem, a proto taková skupina neexistuje, lze mít za to, že ani případná kontrola prováděná žalobcem by vytýkaný nedostatek neodhalila, neboť námitka uplatněná ve správním řízení spíše nasvědčovala tomu, že u žalobce došlo k nesprávnému právnímu posouzení příslušných ustanovení. Za této situace proto nemohlo dojít k naplnění liberačních důvodů, neboť § 21 přestupkového zákona vylučuje liberaci, pokud právnická osoba nenastavila odpovídající systém kontroly svých zákonných povinností a jeho realizaci. Městský soud proto nevyhodnotil jako pochybení neprovedení výslechu svědka, který se měl vyjádřit k otázkám proškolení zaměstnanců a přijímání preventivních opatření. Uzavřel, že pro posouzení liberace je rozhodné faktické konání, k čemuž žalobce žádné důkazy nepředložil.

[6] Městský soud dále odmítl tvrzení žalobce, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, v čem je spatřována společenská škodlivost postihovaného jednání. Připustil, že odůvodnění rozhodnutí neobsahovalo výslovné vypořádání existence materiální stránky přestupku, avšak z jeho obsahu je zřejmé, že žalovaný akcentoval fakt, že nesprávně uvedené údaje v roční zprávě vedou ke zkreslení údajů v oblasti nakládání s odpady. Jestliže právní předpisy předepisují, jaké údaje mají subjekty (nakládající s odpady) sdělovat, lze usuzovat, že takové údaje jsou potřebné pro řádnou činnost těchto správních orgánů a ve svém důsledku ovlivňují vývoj v dané oblasti.

[7] Konečně městský soud nesouhlasil s tvrzením žalobce, že mělo být v posuzovaném případě vedeno společné řízení o nyní posuzovaném přestupku a přestupku, za který ČIŽP příkazem ze dne 2. 6. 2017, č. j. ČIŽP/47/OOH/SR01/1703419.001/17/BFZ, žalobci uložila pokutu podle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech. Městský soud upozornil, že příkaz byl vydán dne 2. 6. 2017 a právní moci nabyl dne 16. 6. 2017, tedy ještě před účinností přestupkového zákona. V době zahájení obou správních řízení zákon o odpadech ani správní řád nenařizovaly ČIŽP vést o zjištěných správních deliktech společné řízení. Ustanovení § 88 odst. 1 přestupkového zákona tak nemohlo být v posuzovaném případě použito, neboť příkaz ze dne 2. 6. 2017 byl ke dni 1. 7. 2017 (nabytí účinnosti přestupkového zákona) již pravomocný; žádné souběžné správní řízení v té době již neprobíhalo.

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Stěžovatel rozčlenil kasační námitky do třech bodů: (i) nesprávné právní posouzení jednání stěžovatele, které nemohlo být podraženo pod § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech, (ii) nesprávně posouzené přítěžující okolnosti při určení druhu správního trestu a (iii) nesprávné posouzení liberačních důvodů a s tím spojené neprovedení navrhovaných důkazů.

[10] K nesprávnému právnímu posouzení stěžovatel uvádí, že již ze samotné systematiky zákona o odpadech nelze vyvodit závěr, že porušením povinnosti dle § 37h odst. 2 tohoto zákona je automaticky dáno porušení *povinnosti související se zpětným odběrem*. Městský soud se k systematice zákona vyjádřil pouze okrajově, a to tak, že povinnosti fyzických a právnických osob jsou ve vztahu k elektrickým a elektronickým zařízením upraveny v díle 8 zákona o odpadech (aniž by uvedl v jaké části tohoto zákona). Stěžovatel v žalobě uvedl, že poskytuje kolektivní plnění pro EEZ (elektrická a elektronická zařízení – pozn. NSS), a proto jsou v posuzovaném případě relevantní ustanovení § 37f a násl. zákona o odpadech. V § 37h jsou upraveny tři samostatné povinnosti, o čemž svědčí také dikce čtvrtého odstavce tohoto ustanovení. Zpětný odběr elektrozařízení a povinnosti s ním spojené jsou upraveny až v § 37k zákona o odpadech.

[11] Ze zákona musí být zcela zřejmé, kdy je s nesplněním či porušením povinnosti spojena sankce, což v posuzovaném případě není splněno. Na tom nemůže nic změnit ani konstatování žalovaného, že předmětná skutková podstata je pojata široce, a pokud by byl úmysl zákonodárce postihovat pouze porušení § 37k, učinil by tak prostřednictvím odkazovacího ustanovení. Dle názoru stěžovatele je nutné skutkovou podstatu dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech vykládat tak, že se jedná výlučně o povinnosti *související se zpětným odběrem*; souvislost tak musí být zřejmá a mít jasně stanovené limity (jako například v § 37k odst. 2 nebo § 38 odst. 4 zákona o odpadech). Výše uvedená systematika a smysl zákona o odpadech jednoznačně potvrzují, že § 66 odst. 3 písm. g) tohoto zákona nedopadá na porušení povinnosti stanovené v § 37h odst. 2 téhož zákona; povinnost dle § 37h odst. 2 zákona je základní samostatnou povinností a vedle toho jsou pak v tomto zákoně dále stanoveny povinnosti zpětného odběru a povinnosti s ním spojené. Jelikož porušení povinnosti dle § 37h odst. 2 zákona o odpadech není podřaditelné pod skutkovou podstatu v § 66 odst. 3 písm. g) téhož zákona, byla v posuzovaném případě porušena zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

[12] V této souvislosti stěžovatel namítá také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Městský soud se podle stěžovatele nezabýval jeho argumentací v žalobě a replice, v níž rozebíral konkrétní povinnosti, související se zpětným odběrem, a hranici tohoto pojmu, tak, aby ustanovení § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech bylo možno vykládat předvídatelným způsobem. Stěžovatel dále namítá, že městský soud užil formulaci „*zpráva o plnění povinností při zpětném odběru použitých výrobků určených ke zpětnému odběru*“, která v zákoně o odpadech není nijak upravena; v zákoně o odpadech je užito sousloví „*roční zpráva*“, které je vysvětleno v § 37h odst. 2 tohoto zákona. Argumentační zkratka užitá městským soudem zakrývá skutečnost, že tvrzená souvislost se zpětným odběrem není dána, popřípadě je jen dílčí a vzdálená. Rovněž městský soud konstatoval, že se v posuzovaném případě nejednalo o rozšiřující výklad skutkové podstaty, aniž by se však výkladem zákona zabýval. Co se týče jazykového výkladu, který městský soud jako jediný aplikoval, ten slouží pouze k přiblížení obsahu právní normy, k doplnění a upřesnění právní normy pak slouží ostatní výkladové metody. S výkladem práva pak souvisí také skutečnost, že žalobce nemůže nést negativní následky nejednoznačného ustanovení zákona, zejména pak v případě přestupků. Ostatně, v zákoně č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, který danou problematiku nyní upravuje, není takto ani podobně žádná skutková podstata

pokračování

formulována; v § 124 odst. 1 písm. m) tohoto zákona je nadto zavedena skutková podstata přestupku, která se výslovně týká porušení povinností spojených s roční zprávou.

[13] V druhém okruhu kasačních námitek stěžovatel namítá, že ze str. 11 napadeného rozsudku se podává, že správní orgány nesprávně posoudily dříve vydaný příkaz (viz odst. [7] výše), jako přitěžující okolnost, ačkoliv k nyní posuzovanému jednání (neúplné vyhotovení roční zprávy) došlo před tím, než se stěžovatel dopustil druhého vytýkaného jednání. Stěžovatel tuto skutečnost namítal také v žalobě, ale městský soud se těmito námitkami nijak nezabýval. V posuzovaném případě se nejednalo o případ recidivy, vícečinného stejnorodého přestupku ani o souběh přestupků, které by mohly být kvalifikovány jako přitěžující okolnost. Městský soud tak nesprávně posoudil existenci přitěžujících okolností.

[14] V posledním okruhu námitek stěžovatel tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil možnou aplikaci § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Úvodem k této námitce stěžovatel upozornil, že podskupina 5a je zmíněna teprve ve vysvětlivce k tabulce č. 1 přílohy č. 4 elektroodpadové vyhlášky. Takto nesrozumitelnou právní úpravu nelze přičítat k tíži stěžovatele. Zaznamenání výrobků na nesprávném řádku roční zprávy lze považovat za bagatelní a administrativní pochybení, které nemělo a nemohlo mít vliv na řádné plnění povinností stanovených zákonem o odpadech. Navíc stěžovatel žádné množství elektrozařízení nezamlčel, pouze je uvedl v nesprávné kolonce. Dále je nutné zohlednit, že požadavky stanovené výše zmíněnou vysvětlivkou pod čarou byly zavedeny poprvé za rok 2015. K samotné liberaci stěžovatel uvádí, že své zaměstnance pravidelně školí o plnění elektroodpadových povinností, přijímá další preventivní opatření a plnění těchto povinností pravidelně kontroluje. K prokázání těchto skutečností navrhoval provést výslech svědka, který správní orgány bez náležitého odůvodnění zamítly. Ani městský soud toto pochybení nezhojil, jelikož důkaz výslechem svědka také neprovedl. Řádné provedení tohoto důkazu a správné posouzení právní otázky ve věci liberace by mohlo vést k řádnému porovnání výhodnosti jednotlivých právních úprav. V případě užití správného postupu by mohlo vyvstat, že v případě stěžovatele byla příznivější nová úprava a bylo by tak možné aplikovat přestupkovým zákonem nově zavedené instituty, zejména předmětnou liberaci.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti v rámci prvního okruhu námitek v plném rozsahu odkázal na své vyjádření k žalobě. K námitkám ohledně přitěžujících okolností uvedl, že je jeho povinností reflektovat opakované porušení zákona, k čemuž odkázal na názor vyslovený v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013 - 49. Konečně, k poslední námitce žalovaný uvedl, že ke zproštění se odpovědnosti nebyl dán důvod, což také vyložil v žalovaném rozhodnutí. Navrhl proto, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], protože v případě její důvodnosti by bylo vypořádání dalších kasačních námitek v zásadě vyloučené. Z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za (ne)důvodnou (viz například nálezy Ústavního soudu 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 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz; rozhodnutí Ústavního soudu viz na www.nalus.usoud.cz). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku.

[19] Městský soud se otázkou podřazení porušení povinnosti zpracovat roční zprávu dle § 37h odst. 2 zákona o odpadech pod skutkovou podstatu dle § 66 odst. 3 písm. g) téhož zákona zabýval na str. 8 a 9 svého rozhodnutí [věcným posouzením jeho úvah se Nejvyšší správní soud bude zabývat až v další části tohoto rozsudku v rámci posuzování kasačních námitek dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Stěžovateli lze v této souvislosti přisvědčit, že se městský soud výslovně nezabýval systematickým výkladem zákona o odpadech, je ale nutné zdůraznit, že povinností soudu není vypořádat se s každým dílčím žalobním argumentem, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky žaloby jako celek neobstojí (viz například nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Městský soud na str. 8 a 9 odůvodnění rozsudku vyložil, proč považuje právní posouzení učiněné správními orgány za správné. Je zřejmé, jaký názor v posuzované věci městský soud zaujal a proč; jím vyslovené závěry jsou srozumitelné a tudíž přezkoumatelné. Nesrozumitelnost napadeného rozsudku nezakládá ani konstatování městského soudu na str. 8 rozsudku, že „[p]ovinnosti fyzických osob oprávněných k podnikání nebo právnických osob jsou ve vztahu k elektrickým a elektronickým zařízením v zákoně o odpadech upraveny **v dílu 8**“ (zvýrazněno NSS). Je pravdou, že městský soud dostatečně přesně neuvedl konkrétní část zákona, o níž pojednával, avšak rozsudek obsahuje odkazy na konkrétní posuzovaná ustanovení a z celkového kontextu odůvodnění je zřejmé, že odkazoval na část čtvrtou hlavou druhou dílu osmý zákona o odpadech. Tento deficit odůvodnění tak nemůže vyvolat nesrozumitelnost či nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Pokud jde dále o stěžovatelem rozporovanou formulaci: „*zpráva o plnění povinností při zpětném odběru použitých výrobků určených ke zpětnému odběru*“, tu kasační soud nepovažuje za jakkoli zavádějící. Jelikož *roční zpráva* (§ 37h odst. 2 zákona o odpadech) obsahuje údaje o plnění povinností dle § 37h odst. 1 tohoto zákona, zahrnujících i „*povinnosti stanovené pro [...] zpětný odběr*“, městským soudem použitá formulace vystihuje podstatu tohoto institutu. Nedopustil se tak žádného zavádějícího tvrzení, jelikož z celého odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že měl na mysli roční zprávu o plnění povinností dle § 37h odst. 2 zákona o odpadech.

pokračování

[20] Lze tedy uzavřít, že rozsudek městského soudu je přezkoumatelný, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Nebyl tak naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[21] Následně se Nejvyšší správní soud se zabýval zodpovězením samotné právní otázky, zda povinnost zpracovat roční zprávu dle § 37h odst. 2 zákona o odpadech je povinností podřaditelnou pod skutkovou podstatu dle § 66 odst. 3 písm. g) téhož zákona, tedy zda se jedná o povinnost *související* se zpětným odběrem.

[22] Dle § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 6. 2017, platilo, že *pokutu do výše 10 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nezajistí zpětný odběr použitých výrobků určených ke zpětnému odběru nebo nesplní jinou povinnost související se zpětným odběrem.*

[23] Podle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech platilo, že výrobce *splní povinnosti stanovené pro oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení a elektroodpadu přenesením těchto povinností na jinou, právnickou osobu, zajišťující společné plnění povinností výrobců* podle tohoto dílu zákona; odpovědnost výrobců za plnění povinností stanovených v tomto dílu zákona, pokud tato právnická osoba povinnosti neplní, nezaniká. Dle § 37h odst. 2 tohoto zákona dále platilo, že výrobce je povinen zpracovávat *roční zprávu o plnění povinností podle odstavce 1 za uplynulý kalendářní rok (dále jen "roční zpráva")* a každoročně ji zasílat ministerstvu do 31. března. V případě, že výrobce plní povinnosti uvedené v odstavci 1 společně s jiným výrobcem, může spolu s ním zpracovat společnou roční zprávu. *V případě podle odstavce 1 písm. c) zpracovává roční zprávu příslušná právnická osoba. Tato roční zpráva nahrazuje roční zprávu podle § 38 odst. 10.*

[24] V příloze č. 4 elektroodpadové vyhlášky je upravena podoba *Roční zprávy o plnění povinností zpětného odběru elektrozařízení a odděleného sběru elektroodpadů*. V tabulce č. 1 jsou uvedeny mj. řádky 5 a 5a. Pod tabulkami v příloze č. 4 jsou k jednotlivým tabulkám uvedeny vysvětlivky. Ve vysvětlivkách k tabulce č. 1 je pak uvedeno: „*V řádku 5 se do kalendářního roku 2018 (včetně) uvádějí elektrozařízení náležející do skupiny 5 kromě výbojek a zářivek, které se uvádějí samostatně v řádku 5a. Souhrnné údaje za celou skupinu 5 se neuvádějí. Počínaje kalendářním rokem 2019 se řádek 5a nevyplňuje.*“

[25] Z výše citovaných ustanovení zákona o odpadech se podává, že povinnosti stanovené v § 37h tohoto zákona jsou povinnostmi obecnými (v zákoně jsou označeny jako *základní povinnosti*), jež jsou výrobci elektrických a elektronických zařízení, potažmo provozovatelé kolektivního systému, povinni dodržovat, vykonávají-li nějakou z činností zde vyjmenovaných. Tyto *základní* povinnosti jsou dále podrobněji konkretizovány v následujících ustanoveních. V posuzovaném případě není sporu o tom, že stěžovatel je právnickou osobou provozující kolektivní systém zajišťující zpětný odběr; je tedy subjektem dle § 37h odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, který je povinen dodržovat nejen jednotlivé povinnosti stanovené výslovně pro samotný zpětný odběr v § 37k zákona o odpadech, ale také základní povinnosti, jež jsou upraveny v § 37h tohoto zákona.

[26] V § 37h odst. 1 zákona o odpadech je výslovně stanoveno, že výrobci elektrozařízení a provozovatelé kolektivního systému jsou povinni plnit zde uvedené povinnosti, mj. povinnosti spojené se zpětným odběrem. Ve druhém odstavci je pak upravena povinnost zpracovávat roční zprávu právě o povinnostech vymezených v odstavci 1. Z toho logicky vyplývá, že povinnost zpracovat roční zprávu je povinností, jež přímo souvisí s výkonem činností vyjmenovaných v odstavci 1, tedy v posuzovaném případě se zajišťováním zpětného odběru. *A contrario*, za předpokladu, kdy by stěžovatel neplnil žádnou z činností uvedených v § 37h odst. 1 zákona o odpadech, nebyl by povinen zpracovávat roční zprávu o plnění těchto činností. Přímá souvislost mezi povinnostmi (obecně) uvedenými v § 37h odst. 1 zákona o odpadech a roční zprávou o jejich plnění je zcela evidentní. Nejvyšší správní soud proto dospěl k totožnému závěru jako správní orgány a městský soud, a to, že povinnost zpracovávat roční zprávu o plnění činností dle § 37h odst. 2 zákona o odpadech je povinností, jež přímo souvisí – v dané věci – se zpětným odběrem. Ačkoliv se nejedná o samotné faktické zajišťování zpětného odběru (§ 37k zákona o odpadech), jde o povinnost s výkonem této činnosti nepopíratelně spjatou.

[27] K totožnému závěru lze dospět i systematickým výkladem posuzovaného předpisu. Ze znění zákona o odpadech vyplývá, že v jeho části čtvrté, hlavě druhé jsou v jednotlivých dílech upraveny povinnosti pro nakládání s různými vybranými výrobky, odpady a zařízeními. Díl 8 této hlavy upravuje povinnosti týkající se elektrických a elektronických zařízení. Samotná systematika tohoto dílu je následující: úvodní ustanovení (§ 37f) upravující působnost tohoto dílu, následně jsou definovány základní pojmy (§ 37g) a základní povinnosti výrobců daných zařízení či provozovatelů kolektivního systému (§ 37h), v nichž jsou v odstavci 1 pod písmeny a) až c) vymezeny tři způsoby, jak výrobci mohou plnit povinnosti stanovené pro oddělený sběr, zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení a elektroodpadu. V dalších ustanoveních jsou dále podrobněji upraveny jednotlivé povinnosti vyjmenované v § 37h odst. 1, např. uvádění elektrozařízení na trh (§ 37j), zpětný odběr elektrozařízení a oddělený sběr elektroodpadu (§ 37k), zpracování elektroodpadu (§ 37l), využívání elektroodpadu (§ 37m), atd. I z pohledu systematického výkladu vyplývá pouze jediná možná interpretace zákona o odpadech, a to, že povinnosti upravené v § 37h odst. 1 jsou povinnostmi obecnými (*základními*), které jsou subjekty, vykonávající některou z činností v tomto ustanovení vyjmenovanou, povinny dodržovat. Vyjmenované činnosti jsou pak následně podrobněji upraveny v dalších ustanoveních tohoto zákona. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že by v posuzovaném případě bylo možné systematickým výkladem dospět k jinému závěru.

[28] Jak správně konstatoval městský soud v napadeném rozsudku, ustanovení § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech obsahuje vedle sebe dvě skutkové podstaty, a to (i) *nezajištění zpětného odběru použitých výrobků určených ke zpětnému odběru* a (ii) *nesplnění jiné povinnosti související se zpětným odběrem*. Stěžovatel byl uznán vinným ze spáchání druhé z uvedených skutkových podstat, a to tím, že nesprávně vyplnil roční zprávu dle § 37h odst. 2 zákona o odpadech, čímž nesplnil svou povinnost vyplývající z odstavce 1 tohoto ustanovení. Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že mezi povinnosti dle § 37h odst. 1 (o nichž je výrobce povinen zpracovávat roční zprávu dle odstavce 2 tohoto ustanovení) spadají povinnosti stanovené mj. pro zpětný odběr. Jak bylo již výše uvedeno, stěžovatel byl povinen dodržovat nejen povinnosti určené výslovně pro samotný zpětný odběr (viz § 37k zákona o odpadech), ale také *základní* povinnosti upravené v § 37h tohoto

pokračování

zákona, a proto je zřejmé, že mezi povinnosti související se zpětným odběrem spadají i povinnosti uvedené v § 37h, tedy i povinnost vyplnit roční zprávu. Nejvyšší správní soud proto, narozdíl od stěžovatele, dospěl i systematickým výkladem k závěru, že řádné vyplnění a zaslání roční zprávy dle § 37h odst. 2 zákona o odpadech je povinností *přímo související se zpětným odběrem*, a proto nedodržení této povinnosti naplňuje skutkovou podstatu dle § 66 odst. 3 písm. g) tohoto zákona.

[29] K samotnému účelu a smyslu právní normy obsažené v § 66 odst. 3 písm. g) zákona o odpadech kasační soud souhlasí se žalovaným, že pokud by byl úmysl zákonodárce postihnout výslovně jen povinnosti uvedené v § 37k tohoto zákona, učinil by tak přímým odkazem na toto ustanovení, jako je tomu například v případě sběru autovraků v § 66 odst. 2 písm. e) citovaného zákona. Argument stěžovatele, že v nyní účinné úpravě – zákoně č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností (jež nahradil zákon o odpadech), je předmětné jednání ve skutkové podstatě přestupku již konkrétně uvedeno v § 124 odst. 1 písm. m), tento závěr nevyvrací. Přestože důvodové zprávy k oběma zákonům ke stěžovatelem nastolené otázce mlčí, srovnáním skutkových podstat správních deliktů, respektive přestupků (§ 66 a § 69 starého zákona a § 121 až § 125 nového zákona) je evidentní, že nová úprava opouští jistou neurčitost v odkazech na porušení konkrétních povinností při nakládání s odpady a všechna postihovaná jednání důsledně váže na konkrétní ustanovení zákona, která je zakotvují. Lze tedy důvodně předpokládat, že nová úprava reflektuje interpretační problémy odkazovacích skutkových podstat úpravy předchozí a důslednými odkazy na konkrétní ustanovení zákona se je snaží vyloučit. Nelze proto přisvědčit stěžovateli, že ve světle nové právní úpravy je zřejmé, že předchozí právní úprava pochybení při zpracování (a odeslání) roční zprávy nepostihovala jako přestupek (správní delikt).

[30] Konečně, pokud jde o námitku nepřípustného rozšiřování skutkové podstaty, ani s ní se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Případy obdobně konstruovaných skutkových podstat správních deliktů, odkazujících na porušení jiných (ve skutkové podstatě nekonkretizovaných) povinností stanovených zákonem, není ničím výjimečná, a lze je nalézt i v jiných právních předpisech, například v zákoně č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, v němž je v § 125c odst. 1 písm. k) obdobně znějící skutková podstata, a to: *„Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích jiným jednáním, než které je uvedeno pod písmeny a) až j), nesplní nebo poruší povinnost stanovenou v hlavě II tohoto zákona.“* Přípustnost takové právní úpravy je podmíněna tím, že odkazované povinnosti musí být z jiných ustanovení jednoznačně identifikovatelné. Tato podmínka je v nyní posuzované věci splněna, jak bylo vyloženo výše.

[31] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud postupoval správně, pokud aproboval závěr správních orgánů, podle kterého řádné vyplnění a odevzdání roční zprávy dle § 37h odst. 2 zákona o odpadech je povinností, jež souvisí se zpětným odběrem, a proto jejím nesplněním stěžovatel naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 66 odst. 3 písm. g) tohoto zákona.

[32] Pokud jde o otázku liberace odpovědnosti za přestupek, stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval nepřehledností právní úpravy, jelikož rozdělení na skupinu 5 a 5a vyplývá pouze z legendy, uvedené pod tabulkou v Příloze č. 1 elektroodpadové vyhlášky. Jakkoli je

možné stěžovateli v tomto ohledu přisvědčit, je současně třeba zohlednit, že stěžovatel je právnickou osobou, jež v oblasti nakládání s odpady působí (jako specializovaný subjekt – provozovatel kolektivního systému) na trhu již od roku 2005 (viz str. 8 rozhodnutí žalovaného), a proto je povinen právní úpravu v této oblasti (a její změny) velmi pečlivě znát a sledovat. Lze proto již jen z tohoto důvodu odmítnout argument nepřehlednosti prováděcí právní úpravy či její „novosti“ (stěžovatel namítal, že vysvětlivky byly zavedeny poprvé v roce 2015). Podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona se právnická osoba může zprostit odpovědnosti za přestupek, jestliže *prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila*. Stěžovatel, s výjimkou poukazu na pravidelné proškolení svých zaměstnanců (které chtěl prokázat svědeckou výpovědí) veškeré úsilí o odvrácení deliktního jednání ve smyslu výše uvedeném neprokázal. Správní orgány ani soud přitom nejsou povinny v případě posuzování liberace takové důkazy opatřovat, neboť břemeno důkazní i tvrzení nese vždy přestupce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, č. j. 10 Ads 356/2021 - 25). Zde je pak třeba přitakat názoru městského soudu, že samotné proškolení zaměstnanců nelze chápat jako natolik dostatečný kontrolní mechanismus, aby byl schopen zamezit nesprávnému vyplňování požadovaných dokumentů. Nejvyšší správní soud zcela souhlasí i s názorem městského soudu, že provedení výsledku navrhovaného svědka by bylo pro účely prokázání deklarované činnosti stěžovatele neúčelné za situace, kdy ve správním řízení stěžovatel tvrdil, že právní předpisy tuto podskupinu vůbec neupravují; to jasně indikuje, že stěžovatel nebyl dostatečně znalý právní úpravy, a proto lze předpokládat, že i samotný systém kontrol, či případně proškolení jeho zaměstnanců, by vytykánému pochybení nezabránilo. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že i otázka zproštění se odpovědnosti byla městským soudem a správními orgány posouzena správně a dostatečně.

[33] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami upínajícími se k (ne)existenci přitěžující okolnosti. Stěžovatel v žalobě vyjádřil nesouhlas s tím, že ve správním řízení bylo při posuzování druhu sankce, respektive při úvahách o možnosti upuštění od uložení sankce či možnosti liberace, vzato v potaz jeho předchozí potrestání za jiný správní delikt (viz odst. [7] výše). Výslovně přitom odmítl, že by předchozí potrestání za správní delikt mohlo být považováno za přitěžující okolnost ve smyslu § 40 přestupkového zákona. Dle jeho názoru předchozí sankční postih nemohl v případě přestupku nyní projednávaného zakládat *recidivu*; současně namítal, že *spáchání více přestupků* může být bráno jako přitěžující okolnost pouze v případě, kdy je za souběh přestupků ukládán úhrnný trest. Ten může být uložen jen ve společném řízení, které však v jeho případě vedeno nebylo; těžiště jeho argumentace pak spočívalo v předestření důvodů, proč mělo být vedeno společné řízení o obou přestupcích a jaké důsledky plynou z toho, že se tak nestalo. Městský soud vypořádal zásadní argument stěžovatele, tj. namítané procesní pochybení, spočívající v nevedení společného řízení o obou správních deliktech, přičemž argumentaci stěžovatele nepřisvědčil a přezkoumatelně vyložil, proč (s těmito závěry stěžovatel již v kasační stížnosti nepolemizuje). Následně pouze lakonicky uzavřel, že nemohlo-li být vedeno společné řízení, nemohla se ani při ukládání trestu uplatnit absorpční zásada; naopak dříve vydaný příkaz za spáchání předcházejícího správního deliktu mohl být posouzen jako přitěžující okolnost.

[34] V kasační stížnosti stěžovatel namítá, že se městský soud vůbec nevypořádal s jeho argumentací, dle které není možné k dříve uložené pokutě přihlížet jako k přitěžující

pokračování

okolnosti, neboť v nyní posuzovaném případě se (i) nejedná o *recidivu* [§ 40 písm. c) přestupkového zákona], ani o (ii) *spáchání více přestupků* (deliktů) ve smyslu § 40 písm. b) přestupkového zákona.

[35] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že otázkou možné *recidivy* se městský soud vůbec nezabýval. Nelze ovšem přehlédnout, že předchozí potrestání stěžovatele za správní delikt podle zákona o odpadech správní orgány nehodnotily jako *recidivu*. Jakkoli měl tedy městský soud i tuto dílčí námitku vypořádat, pokud tak neučinil, nezakládá to (z důvodů vyložených v předchozí větě) nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť stěžovatel polemizoval se závěry, které žalovaný ve svém rozhodnutí nevyslovil. Městský soud se výslovně zabýval pouze otázkou souběhu obou správních deliktů (*spáchání více přestupků*), přičemž vyložil, proč o nich nemohlo být vedeno společné řízení (implicitně vycházel z toho, že k souběhu deliktů, tedy ke spáchání více deliktů, došlo); následně již jen uzavřel, že dříve vydaný příkaz mohl být posouzen jako přítěžující okolnost. Je zřejmé, že byla-li argumentace stěžovatele vystavěna na premise, podle které (i) spáchání více přestupků může být považováno za přítěžující okolnost pouze v případě, že se o těchto přestupcích vede společné řízení, přičemž (ii) v dané věci společné řízení vedeno nebylo, ač vedeno být mělo, městský soud vyvrátil pouze dílčí argument ad (ii). Tento dílčí argumentační deficit nicméně kasační soud nepovažuje za důvod pro zrušení napadeného rozsudku. Argument ad (i) je totiž evidentně chybný, neboť stěžovatel nerozlišuje hmotně právní a procesní aspekt věci. Existence přítěžující okolnosti (definované v § 40 přestupkového zákona) je hmotně právním předpokladem pro úvahu o uložení přísnější sankce; fakt, že v případě spáchání více přestupků (deliktů) mají být tato deliktní jednání projednávána ve společném řízení (umožňuje-li to procesní úprava) je předpokladem procesně právním. Pokud tedy právní úprava vedení společného řízení neumožňovala (což stěžovatel v kasační stížnosti nezpochybňuje), neznamená to, že nejsou splněny hmotně právní podmínky existence přítěžující okolnosti; procesně právní aspekt věci se zde neuplatní. Za této situace správnímu orgánu nic nebrání, aby (nejde-li o případ *recidivy*, který je samostatnou přítěžující okolností) při ukládání sankce přihlédl k tomu, že se pachatel v minulosti dopustil dalšího (dalších) přestupků (správních deliktů). Ani tato kasační námitka tak není důvodná.

[36] Lze tedy uzavřít, že městský soud posoudil veškeré výše nastolené právní otázky v souladu se zákonem a nebyl tak naplněn kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[37] Ze všech shora uvedených důvodů je zřejmé, že kasační stížnost tak není důvodná; Nejvyšší správní soud jí proto za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, in fine, s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[38] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného - v jeho případě nebylo zjištěno, že by mu v souvislosti s daným řízením vznikly náklady převyšující jeho běžné administrativní výdaje spojené s jeho procesním postavením. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. listopadu 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu