



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Jana Kratochvíla a JUDr. Jakuba Camrdy ve věci žalobkyně: **REsolar s.r.o.**, se sídlem Drtinova 10, Praha 5, zastoupena advokátem JUDr. Ing. Petrem Petržílkem, Ph.D., se sídlem Dvořákova 1624, Úvaly, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2023, č. j. 10 A 106/2023-75,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně provozuje kolektivní systém pro recyklaci solárních panelů ve smyslu § 37h odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech. Tento zákon byl s účinností od 1. 1. 2021 nahrazen zákonem č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností.

[2] Rozhodnutím ze dne 1. 6. 2020 Česká inspekce životního prostředí shledala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech, neboť nesplnila zákonnou povinnost provozovatele kolektivního systému. Konkrétně žalobkyně u pěti provozovatelů fotovoltaických elektráren porušila pravidla financování v § 37p

odst. 2 zákona o odpadech a prováděcí 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) a nesplnila tak svou povinnost spolehlivě finančně zajistit nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů. Žalobkyně sice aplikovala pravidlo o minimální výši sazby 8,50 Kč za kg panelů vypočtených dle přílohy č. 10 k vyhlášce č. 352/2005 Sb. Zároveň se však ve smlouvách s provozovateli elektráren zavázala jim 76 % z celkového objemu takto stanovených příspěvků uhradit za zřízení a provoz neveřejného sběrného místa elektroodpadu.

[3] Žalovaný se ve svém rozhodnutí ztotožnil s právním posouzením skutku inspekci. Popis skutku však změnil následovně. Žalobkyně sjednala s provozovateli fotovoltaiických elektráren minimální výši sazby příspěvků a zároveň v přímé návaznosti na to sjednala s týmiž provozovateli ve smlouvách o zajištění neveřejných sběrných míst nákladovou položku ve zjevně nepřiměřené výši 76 % z takto stanovených příspěvků. V důsledku toho porušila svou povinnost stanovit minimální výši příspěvků tak, aby byly pokryty veškeré předpokládané náklady na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů dle § 37p odst. 2 zákona o odpadech a § 14b odst. 1 a 2 a přílohy č. 10 vyhlášky č. 352/2005 Sb., resp. shodně vymezenou povinnost dle § 72 odst. 1 a 3 ve spojení s § 44 odst. 1 a § 140 odst. 6 zákona o výrobcích s ukončenou životností. Žalovaný uložil pokutu ve výši 100 000 Kč.

[4] Žalovaný souhlasil s inspekci, že sjednaná nákladová položka v enormní výši 76 % celkových nákladů je zjevně nepřiměřená, účelová, neefektivní a ne hospodárná a směřuje pouze k faktickému navrácení významné části finančních prostředků jednotlivým provozovatelům fotovoltaiických elektráren. Žalovaný vyložil, že náklady na zřízení a následný provoz neveřejného sběrného místa přímo v areálech fotovoltaiických elektráren jsou minimální (zhruba o dva řády nižší oproti těm sjednaným žalobkyní), což dokládají konkrétní ustanovení uzavřených smluv i provozní řády několika takových míst, které má žalovaný k dispozici. Přesto na ně bude použito 76 % veškerých prostředků vyhrazených na likvidaci elektroodpadu, zatímco na všechny další fáze (zejména převoz odpadu do místa jeho zpracování a na samotné zpracování), které představují těžiště likvidace, připadne pouze 24 % prostředků. Likvidace bude navíc probíhat až v budoucnu a nyní nelze předvídat, kde se budou nacházet cílová zpracovatelská zařízení (zda nebude třeba vyvážet odpad do zahraničí), jak nákladná tato procedura bude (vyhláška vyžaduje použití aktuálně nejmodernějších technologických postupů, které se stále vyvíjejí), jak vysoké budou náklady na přepravu odpadu či ceny energií potřebné k recyklaci nebo jak se bude vyvíjet trh se sekundárními surovinami získanými z vyřazených panelů. Žalovaný zdůraznil, že výše sporné nákladové položky není nijak hraniční (kupř. v řádu jednotek procent z celkových příspěvků), ale zcela zjevně nepřiměřená.

[5] Na rozdíl od inspekce žalovaný nepovažoval jednání žalobkyně za pokračování v přestupku, nýbrž za přestupek trvající. Tato změna nepředstavuje podle názoru žalovaného změnu právní kvalifikace, nýbrž reflexi povahy vytýkané povinnosti a její doložení na základě zjištěného skutkového stavu. Účelem stanovení příspěvků je zajistit financování nakládání s vyřazenými solárními panely nejpozději do 1. 1. 2019, čehož lze dosáhnout jen tehdy, je-li po celou tuto dobu nastaven mezi kolektivním systémem a provozovateli fotovoltaiických elektráren smluvní vztah odpovídající právním předpisům,

pokračování

včetně minimální výše příspěvků. Tak tomu v nynější věci nebylo. Žalobkyně způsobila protiprávní stav uzavřením jednotlivých smluv o zajištění neveřejného sběrného místa, a tento stav trval prokazatelně minimálně do 2. 11. 2018 (den kontroly).

[6] Městský soud žalobu žalobkyně zamítl. Měl za to, že byla zachována totožnost skutku. Žalobkyně byla uznána vinou ze spáchání přestupku, ohledně kterého bylo zahájeno přestupkové řízení. Městský soud shledal, že skutková věta žalovaného se liší od skutkové věty použité inspekcí. V každém případě však byla zachována totožnost následku. Za ten oba správní orgány označily stav spočívající v tom, že systém financování nastavený žalobkyní ve smlouvách v rozporu se zákonnými pravidly neumožňuje spolehlivě finančně zajistit budoucí nakládání s elektroodpadem z vyřazených solárních panelů.

[7] Městský soud dále shledal, že žalobkyně naplnila znaky vytýkané skutkové podstaty přestupku. Jestliže žalobkyně sjednala s provozovateli elektráren výši příspěvků odvíjející se od minimální sazby stanovené vyhláškou a zároveň ujednáním s těmito provozovateli umožnila odčerpání více než tři čtvrtin celkových příspěvků na marginální nákladovou položku, pak ustanovení o minimální sazbě nepřipustně obešla. Její jednání je srovnatelné s tím, kdyby sjednala příspěvky v nižší než minimální dovolené výši.

[8] Nakonec městský soud souhlasil se žalovaným i v tom, že šlo o přestupek trvající. Podstata žalobkynina jednání spočívala v nezákonném nastavení pravidel financování kolektivního systému. Tento nezákonný stav byl vyvolán ve vztahu ke konkrétním provozovatelům elektráren uzavřením obou smluv a byl udržován jejich ponecháním v platnosti přinejmenším do dne kontroly. Po celou tuto dobu byly prostředky na likvidaci elektroodpadu shromažďovány v rozporu s pravidly stanovenými zákonem a vyhláškou.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření účastníků

[9] Žalobkyně (stěžovatelka) se proti rozsudku městského soudu bránila kasační stížností. Konkrétně vznesla následující okruhy kasačních námitek:

1. Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný. Není zřejmé, z jakých podkladů soud vycházel.
2. Stěžovatelka nenaplnila skutkovou podstatu vytýkaného přestupku. Zákon o odpadech ani zákon o výrobcích s ukončenou životností nestanoví provozovateli kolektivního systému povinnost „nastavit systém financování“. Stěžovatelka stanovila výši příspěvku v souladu s vyhláškou.
3. V řízení nebyla dodržena zásada totožnosti skutku. Jednání, jehož se stěžovatelka měla dle inspekce dopustit, a pro které bylo zahájeno řízení, je zcela jiným skutkem, než o jakém nakonec rozhodl žalovaný.
4. Vytýkané jednání není trvajícím deliktem.

[10] Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Má za to, že rozsudek městského soudu je správný a netrpí žádnou vadou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

III. 1 Rozsudek městského soudu je přezkoumatelný

[11] Nejvyšší správní soud shledal, že rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného jsou přezkoumatelné. Nepřezkoumatelné totiž není rozhodnutí, z jehož odůvodnění lze zjistit, jaký názor soud či správní orgán zaujal na skutkové a právní otázky, které jsou podstatné pro rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č.j. 2 As 196/2016-123, body 29-30). Správnost a úplnost skutkových a právních úvah, na nichž žalovaný a městský soud svá rozhodnutí založili, je potom otázkou zákonnosti jejich rozhodnutí, nikoli přezkoumatelnosti.

[12] Předně je třeba říci, že není vadou rozsudku správního soudu, pokud převezme a ztotožní se s argumentací správního orgánu. Pokud shledá argumentaci správního orgánu v souladu se zákonem, není důvod, aby hledal cestu, jak vyjádřit to samé jinak. Městskému soud tedy nic nebránilo v tom ztotožnit se s argumentací žalovaného, pokud tím odpověděl na žalobní námitky stěžovatelky.

[13] Městský soud v bodech 33-35 rozsudku srozumitelně vysvětlil, v čem shledal správné závěry správních orgánů ohledně nepřiměřeně vysoce nastavených plateb stěžovatelky vůči provozovatelům elektráren za sběr a skladování odpadu u provozovatelů fotovoltaických elektráren. Uvedl, že z hlediska nynějšího řízení nezáleží na tom, zda skutečná hodnota protiplnění dosahuje 0,1 % nebo 30 % z celkových příspěvků, ale postačí, že sjednaných 76 % je naprosto nepřiměřených. Pokud s tímto závěrem stěžovatelka nesouhlasí, nejde o otázku nepřezkoumatelnosti, ale zákonnosti rozsudku městského soudu.

[14] Nejvyšší správní soud neshledal rozsudek městského soudu ani vnitřně rozporný. Z rozsudku ani z správních rozhodnutí nevyplývá, že by provozovatel kolektivního systému nemohl s provozovatelem fotovoltaických elektráren uzavírat žádné smlouvy, na základě kterých by jim vyplatil finanční prostředky. V tomto případě však správní orgány přesvědčivě odůvodnily, proč je úhrada za skladování ve výši 76 % zjevně nepřiměřená. I s tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[15] Z rozhodnutí žalovaného je také zcela patrné, co stěžovatelce kladl za vinu. Je to nesprávné stanovení výše příspěvků. Věcně se této otázce bude Nejvyšší správní soud věnovat níže.

[16] Podle smluv uzavřených mezi stěžovatelkou a provozovatelem fotovoltaických elektráren stěžovatelka provozovatelům platila roční zálohové platby za zřízení a provoz neveřejného sběrného místa vyřazených solárních panelů. Zálohové platby měly být vyúčtovány po zániku smlouvy tím, že provozovatelé elektráren předloží přehled nákladů spojených s plněním svých povinností dle smlouvy. Je pravdou, že městský soud se výslovně nezabýval argumentací, že smlouvy obsahovaly právě tato ustanovení o konečném vyúčtování nákladů. Důvodem však je, že stěžovatelka takový argument v žalobě nevznesla. Rozsudek městského soudu tedy nemůže být z tohoto důvodu nepřezkoumatelný. To samé platí pro argumentaci stěžovatelky v kasační stížnosti, kde poukazuje na § 72 odst. 2 zákona o výrobcích s ukončenou životností. Lze dodat, že kasační námitky, které stěžovatelka

pokračování

neuplatnila v řízení před městským soudem, jsou nepřipustné (§ 104 odst. 4 soudního řádu správního). Nejvyšší správní soud se jimi tedy zabývat nemůže.

III.2 Jednání stěžovatelky naplnilo skutkovou podstatu přestupku

[17] Stěžovatelka byla shledána vinnou ze spáchání přestupku dle § 66 odst. 4 písm. f) zákona o odpadech. Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustila právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že *neplnila povinnosti stanovené tímto zákonem při nakládání s vybranými výrobky nebo odpady nebo zařízeními podle části čtvrté.*

[18] Konkrétní povinnost, kterou stěžovatelka neplnila, správní orgány spatřovaly v § 37p odst. 2 větě poslední zákona o odpadech. Podle něj *právnická 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.*

[19] Tato povinnost byla konkretizována vyhláškou č. 352/2005 Sb., kterou Ministerstvo životního prostředí vydalo na základě zmocnění v § 37p odst. 4 zákona o odpadech. Podle něj *Ministerstvo životního prostředí 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.*

[20] Podle § 14b odst. 1 vyhlášky č. 352/2005 Sb. 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.*

[21] Podle přílohy č. 10 k této vyhlášce se *minimální úhrnná výše příspěvků provozovatele solární elektrárny, který plní povinnosti podle § 37p odst. 2 zákona stanoví tak, aby byly pokryty veškeré předpokládané náklady na zajištění předání ke zpracování, zpětného odběru, odděleného sběru, přepravy, zpracování, využití a odstranění předpokládaného množství elektroodpadu ze solárních panelů a na vedení související evidence. Minimální sazba pro výpočet minimální úhrnné výše příspěvků provozovatele solární elektrárny, který plní povinnosti podle § 37p odst. 2 zákona, a minimální výše uložených peněžních prostředků na účelově vázaném bankovním účtu činí 8,50 Kč.*

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem a žalovaným, že z právě citovaných ustanovení zákona a vyhlášky vyplývá povinnost pro provozovatele kolektivního systému stanovit minimální výši příspěvků. Příloha č. 10 stanoví, že minimální sazba pro výpočet minimální úhrnné výše příspěvků provozovatele solární elektrárny musí být 8,50 Kč. Pokud je sazba nižší, tak provozovatel kolektivního systému neplní svou povinnost podle § 37p odst. 2 zákona o odpadech ve spojení s citovanými ustanoveními prováděcí vyhlášky.

[23] Závadným jednáním stěžovatelky, tak jak je uvedl žalovaný ve skutkové větě svého rozhodnutí, bylo porušení povinnosti „stanovit minimální výši příspěvků“ podle výše citovaných ustanovení zákona a vyhlášky. Dodatek ve skutkové větě stanovit minimální výši příspěvků tak, „aby byly pokryty veškeré předpokládané náklady na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů“, je jen citací textu přílohy č. 10 vyhlášky, která stanoví minimální výši. Jde o účel minimálního příspěvku, který stanovila vyhláška. Nejde o okolnost, kterou měly správní orgány prokazovat.

[24] Stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje na to, že jí bylo správními orgány vytýkáno nesprávné nastavení pravidel financování a sjednání nepřiměřené nákladové položky, což však nikde jako právní povinnost stanoveno nebylo. To však není to závadné jednání, kterým stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku. Tyto okolnosti jsou pouze důvodem, proč u stěžovatelky došlo k závadnému jednání. Sjednání nepřiměřené nákladové položky bylo součástí nastavení pravidel financování. Toto nastavení bylo příčinou, proč stěžovatelka porušila povinnost „stanovit minimální výši příspěvků“. Porušení právě této povinnosti je jednáním, které je popsáno ve skutkové větě v rozhodnutí žalovaného. Tímto svým jednáním stěžovatelka neplnila povinnosti stanovené zákonem o odpadech a naplnila tak skutkovou podstatu přestupku.

[25] Věc lze shrnout takto. Stěžovatelka měla dle výše citovaných ustanovení zákona a vyhlášky povinnost stanovit provozovatelům solárních elektráren příspěvky v minimální výši 8,50 Kč za kg. Stěžovatelka tak učinila, avšak vedle toho uzavřela s provozovatelem paralelní smlouvy, dle kterých se jim zavázala ve stejném období, kdy platily příspěvky, odvádět úhradu ve výši 76 % tohoto příspěvku za uskladňování vyřazených panelů. Dle správních orgánů i městského soudu tím stěžovatelka fakticky obešla minimální výši příspěvků. Nejvyšší správní soud souhlasí. Takové jednání nepoživá právní ochrany. Stěžovatelka spáchala přestupek, neboť fakticky stanovila příspěvky pouze ve výši 24 % právními předpisy stanovené minimální částky.

[26] Nejvyšší správní soud k námitce stěžovatelky dodává, že nyní posuzovaná věc je odlišná od věci rozhodnuté Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 11. 11. 2022, č. j. 3 As 392/2020-51. V této věci Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2020, č. j. 9 A 189/2016-67. V tomto rozsudku Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí žalovaného, které uložilo jinému provozovateli kolektivního systému pokutu za porušení shodné povinnosti jako v nyní posuzovaném případě. Důvodem však bylo, že popis skutku byl jiný. Správní orgány provozovateli kolektivního systému kladly za vinu, že „vynakládá podstatný podíl ve výši 270 000 Kč (což činí cca 38 % z celkového objemu takto stanovených příspěvků) na zřízení a provoz neveřejného sběrného místa ve prospěch podnikající osoby“. Pochybením správních orgánů bylo, že správní spis neobsahoval jakékoliv důkazy, na jejichž základě by bylo možné dovodit, zda z tohoto smluvního vztahu mezi žalobcem a provozovatelem neveřejného sběrného místa již bylo plněno, tj. zda byly (nějaké) prostředky žalobcem již skutečně za tímto účelem „vynaloženy“. V nyní posuzovaném případě však žalovaný protiprávní jednání stěžovatelky nespatořoval ve vynakládání prostředků na provoz neveřejného sběrného místa. Zde pochybením bylo porušení povinnosti stanovit minimální výši příspěvku.

pokračování

[27] Nakonec argumentace stěžovatelky, že jí vybrané příspěvky i po zaplacení úhrady provozovatelům elektráren za skladování vyřazených panelů postačují k efektivnímu zlikvidování solárních panelů, není pro věc relevantní. V každém případě totiž skutečností zůstává, že stěžovatelka výši příspěvků nastavila fakticky nižší, než byla právními předpisy stanovená minimální výše. Tím naplnila znaky skutkové podstaty přestupku bez ohledu na to, zda skutečně akumulovala dostatek prostředků pro likvidaci vysloužilých solárních panelů.

III.3 Totožnost skutku byla zachována

[28] Při posouzení nutnosti zachování totožnosti skutku městský soud vyšel z přílehlavé judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Podle ní je třeba rozlišit mezi pojmy „skutek“ a „popis skutku“, jak jsou vnímány v kontextu správního trestání i trestního práva, jehož zásady jsou přiměřeně použitelné i pro správní trestání (viz např. městským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, č. j. 1 As 46/2016-24, bod 14). Správní orgán vede řízení právě ohledně samotného skutku, nikoli popisu skutku. Podstatu skutku lze spatřovat především v jednání a v následku, který jím byl způsoben. Totožnost skutku bude zachována, bude-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace.

[29] Městský soud totožnost skutku shledal v totožnosti následku. Za ten oba správní orgány označily stav spočívající v tom, že systém financování nastavený stěžovatelkou ve smlouvách v rozporu se zákonnými pravidly neumožňuje spolehlivě finančně zajistit budoucí nakládání s elektroodpadem z vyřazených solárních panelů.

[30] Obecně následkem přestupku, stejně jako trestného činu, je porušení nebo ohrožení hodnot, které jsou objektem přestupku. Objektem přestupku se rozumí zájmy a hodnoty tímto přestupkem chráněné. Toto ohrožení nebo porušení je způsobeno jednáním charakterizujícím přestupek.

[31] V nyní posuzovaném případě je přestupkově relevantním jednáním stěžovatelky porušení povinnosti stanovit minimální výši příspěvku. Následkem nesplnění této povinnosti je, jak správně uvedl městský soud, ohrožení finančního zajištění budoucího nakládání s elektroodpadem z vyřazených solárních panelů.

[32] Městský soud ve svém rozsudku přesvědčivě vysvětlil, že následek uvedený v usnesení o zahájení přestupku se shoduje s následkem uvedeným v rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. V usnesení o zahájení přestupkového řízení ze dne 7. 12. 2018 inspekce za následek považovala nenaplnění potřeby „spolehlivě finančně zajistit nakládání s elektroodpadem solárních panelů“. Obdobně žalovaný v napadeném rozhodnutí jako následek citoval znění vyhlášky „aby byly pokryty veškeré předpokládané náklady na předání ke zpracování, využití a odstranění elektroodpadu ze solárních panelů“. Touto totožností následku je dána totožnost skutku.

[33] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem také v tom, že smyslem požadavku na zachování totožnosti skutku je umožnit obviněnému účinně se bránit vůči skutkovým okolnostem, které mu jsou kladeny za vinu.

[34] V tomto případě stěžovatelka nemohla být v rámci řízení o přestupku na pochybách, co jí je kladeno za vinu. Již v usnesení o zahájení přestupkového řízení ze dne 7. 12. 2018 inspekce uvedla, že 76 % z celkového objemu příspěvků stanovených v minimální výši stěžovatelka odvádí stejným provozovatelům fotovoltaických elektráren na zřízení a provoz neveřejného sběrného místa. Tím neplní povinnost spolehlivě finančně zajistit nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů pocházejících z těchto elektráren. Jak soud vysvětlil již výše, nastavení tohoto systému financování ve smlouvách mezi stěžovatelkou a provozovateli fotovoltaických elektráren bylo příčinou, proč došlo k přestupkově relevantnímu jednání stěžovatelky – porušení povinnosti „stanovení minimální výše příspěvku“. Tyto okolnosti, na které se zaměřilo dokazování ze strany správních orgánů, byly v rozhodnutí žalovaného popsány jednoznačně a zůstaly po celou dobu řízení shodné. I z usnesení o zahájení přestupkového řízení je tak patrné, co správní orgány považovaly za problém. I popis závadného jednání stěžovatelky jí tedy umožňoval efektivní obranu v rámci řízení.

[35] I tato námitka je nedůvodná.

III.4 Stěžovatelka spáchala trvajícím přestupek

[36] Stěžovatelka nesouhlasí s hodnocením svého jednání jako trvajícím přestupku. Trvajícím přestupek je vymezen v § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky:

Trvajícím přestupek je takový přestupek, jehož znakem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán.

[37] Přestupkově relevantním jednáním stěžovatelky, jak je uvedeno ve skutkové větě rozhodnutí žalovaného, bylo porušení povinnosti stanovit minimální výši příspěvků. Městský soud správně uvedl, že tento nezákonný stav byl vyvolán ve vztahu ke konkrétním provozovatelům fotovoltaických elektráren paralelním uzavřením dvou smluv - smluv dle § 37p odst. 2 zákona o odpadech a smluv o zajištění neveřejných sběrných míst. Stěžovatelka tento stav udržovala ponecháním těchto smluv v platnosti přinejmenším do dne kontroly. Po celou tuto dobu stěžovatelka prostředky shromažďovala v rozporu s pravidly stanovenými zákonem a vyhláškou. Stěžovatelka tak vyvolala a následně udržovala protiprávní stav. I Nejvyšší správní soud tak má za to, že znaky trvajícím přestupku byly splněny.

[38] Se stěžovatelkou lze souhlasit, že samotné uzavření smluv je jednorázovým jednáním. U trvajícím přestupku je však zásadní, že protiprávní stav trvá. Z pohledu označení přestupku jako trvajícím je relevantní právě tento vývoj v čase. Pachatel musí protiprávní stav udržovat.

[39] Stěžovatelka porušila povinnost vyplývající z § 37p odst. 2 zákona o odpadech stanovit provozovatelům fotovoltaických elektráren příspěvky na zpracování

pokračování

elektroodpadu, a to, ve spojení s vyhláškou č. 352/2005 Sb., alespoň v minimální výši. Tuto povinnost stěžovatelky jako provozovatele kolektivního systému v poslední větě § 37p odst. 2 zákona o odpadech nelze číst izolovaně, bez ohledu na ostatní text tohoto ustanovení. Celý § 37p odst. 2 zákona o odpadech zněl:

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.

[40] Poslední věta tak bezprostředně navazuje na větu stanovící povinnost provozovatelům fotovoltaických elektráren zajistit financování zpracování elektroodpadu prostřednictvím rovnoměrných plateb na základě smlouvy s provozovatelem kolektivního systému po celou dobu akumulací fáze. Povinnost stěžovatelky stanovit tyto příspěvky na zpracování elektroodpadu se tak také vztahuje na celou dobu akumulací fáze. Pokud by šlo o jednorázovou povinnost stanovit na počátku období příspěvky, tak by v souladu se zákonem bylo, aby stěžovatelka stanovení příspěvků ihned obratem zrušila. To by však bylo zcela proti smyslu a účelu tohoto ustanovení. Tím je zajištění financování zpracování elektroodpadu ze solárních elektráren právě skrze provozovatele kolektivních systémů. Povinnost stěžovatelky v poslední větě tohoto ustanovení je tak trvalého charakteru. Povinností stěžovatelky vyplývající z § 37p odst. 2 zákona o odpadech bylo provozovatelům fotovoltaických elektráren stanovit příspěvky na zpracování elektroodpadu alespoň v minimální výši po celou dobu akumulací fáze, tedy do 1. 1. 2019.

[41] Nejvyšší správní soud souhlasí i s hodnocením městského soudu, že správní orgány nepochybily, pokud vycházely ze smluv, které stěžovatelka sama jako platné předložila inspekci při kontrole. Pokud stěžovatelka nikdy netvrdila, že tyto smlouvy nejsou platné, není jasné, proč by tuto hypotetickou možnost měly správní orgány zkoumat. Pokud by smlouvy nebyly platné, tak stěžovatelce nic nebránilo správní orgány na tuto skutečnost upozornit. Je absurdní, aby stěžovatelka předložila správnímu orgánu jako platné určité smlouvy a následně namítala pochybení správního orgánu, že nezkoumal, zda smlouvy jsou platné.

[42] Nakonec městský soud i správně uvedl, že od posouzení skutku jako trvalého přestupku se odvíjí běh promlčecí doby. Pokud žalovaný správně přestupek kvalifikoval jako trvalý, tak správně dovedl, že nebyl promlčen.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[44] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 soudního řádu správního. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nevznikly; proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. prosince 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu