



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **STAVREAL, spol. s r.o.**, IČO: 25101099
se sídlem Jankovcova 1057/6, Praha 7 – Holešovice
zastoupená JUDr. Petrem Janem Bakešem, advokátem
se sídlem U Olší 280, Velký Borek

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2023, č. j. MZP/2023/232/553,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Česká inspekce životního prostředí (dále „prvostupňový správní orgán“) vydala dne 1. 2. 2022 rozhodnutí č. j. ČIŽP/41/2022/1061, kterým za porušení na úseku nakládání s odpady

uložila žalobkyni pokutu ve výši 1 500 000 Kč. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil svým rozhodnutím ze dne 8. 12. 2022, č. j. MZP/2022/500/521, a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení. Prvostupňový správní orgán následně rozhodnutím ze dne 15. 3. 2023, č. j. ČIŽP/41/2023/1929, uznal žalobkyni vinnou tím, že minimálně ode dne 31. 12. 2019 do dne 14. 9. 2021 nakládala (soustřeďovala je) na pozemcích č. parc. 4003/2 a č. parc. 4003/47 k. ú. Libeň odpady, a to ke dni 31. 12. 2019 celkem 34 109 tun odpadů skupiny 17 a 20, ke dni 31. 12. 2020 celkem 28 488,6 tun odpadů skupiny 17 a 20 a ke dni 14. 9. 2021 celkem cca 9 508 tun odpadů skupiny 16 a 17, přestože předmětné pozemky nebyly zařízením určeným pro nakládání s danými druhy a kategoriemi odpadů. Tímto jednáním porušila § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 541/2020 Sb., zákona o odpadech, ve znění účinném do 31. 1. 2022, a dopustila se přestupku dle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech, za což jí prvostupňový správní orgán uložil dle § 121 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech pokutu ve výši 1 300 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně znovu odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a v pořadí druhé rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobkyně brojí podanou žalobou.

2. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že prvostupňový správní orgán při místním šetření provedeném dne 14. 9. 2021 zjistil a zdokumentoval, že na předmětné pozemky byly společně ukládány stavební odpady (skupina 17 dle katalogu odpadů) dále odpady skupiny 16 (pneumatiky). Jednalo se o odpady, které žalobkyně převzala jako provozovatel mobilního zařízení ke sběru a výkupu odpadů. Soustřeďování odpadů na předmětných pozemcích neměla povoleno. Z hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2019 a 2020 za výše uvedené mobilní zařízení prvostupňový správní orgán zjistil, že žalobkyně vykazala vždy k 31. 12. na skladě (kódem nakládání BN5 nebo CN5) odpady (stavební odpady skupiny 17 dle katalogu odpadů a komunální odpady skupiny 20 dle katalogu odpadů), které dle svého vyjádření ze dne 6. 9. 2021 soustřeďovala na předmětných pozemcích. To souhlasí i se zjištěním z místního šetření dne 14. 9. 2021. V roce 2019 žalobkyně převzala od různých subjektů celkem 137 457 tun odpadů, k tomu vykazala zůstatek z roku 2018 celkem 65 967 tun odpadů. V průběhu roku 2019 předala do zařízení pro nakládání s odpady celkem 169 335 tun odpadů. Zbylý rozdíl celkem 34 109 tun odpadů vykazala žalobkyně s kódem nakládání XN5 (zůstatek k 31. 12.). V roce 2020 převzala od různých subjektů celkem 102 332 tun odpadů, k tomu vykazala zůstatek z roku 2019 celkem 34 109 tun odpadů. V průběhu roku 2020 předala do zařízení pro nakládání s odpady celkem 107 953 tun odpadů. Zbylý rozdíl celkem 28 488 tun odpadů vykazala s kódem nakládání XN5 (zůstatek k 31. 12.). Zákon stanoví povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady určena. Při povolování těchto zařízení příslušné správní orgány zkoumají mimo jiné i zda provoz zařízení neohroží, či nepoškodí životní prostředí, nebo zdraví obyvatel nebo nedojde k nadměrnému obtěžování obyvatel v okolí. Správní orgán má také možnost stanovit event. další podmínky a provoz zařízení regulovat tak, aby negativní vliv provozu zařízení byl minimalizován (maximální množství odpadů, monitoring apod.). Žalobkyně zařízení pro nakládání s danými druhy a kategoriemi odpadů neměla povoleno.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a následná replika žalobkyně

3. Žalobkyně namítá, že v řízení před prvostupňovým správním orgánem došlo ke zúžení plné moci advokáta, který zastupoval žalobkyni v prvním odvolacím řízení. Žalobkyně plnou mocí ze dne 14. 2. 2022 zmocnila advokáta Mgr. Kamila Fotra k poskytování právní pomoci

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

v řízení o prvním odvolání. Prvostupňový správní orgán však následně se zvoleným advokátem nejednal a komunikoval přímo s žalobkyní, když jí dne 9. 1. 2023 zaslal vyrozumění o dalším postupu. Plná moc pro Mgr. Kamila Fotra však sloužila i pro prvostupňové správní řízení. Z plné moci je evidentní, že nebyla určena pouze k jedinému úkonu. Prvostupňový správní orgán tak měl vyšetřit, zda a v jakém rozsahu plná moc platí i pro nadcházející řízení. Tím, že žalobkyně musela s prvostupňovým správním orgánem komunikovat přímo bylo zasaženo její právo zvolit si zástupce pro celé řízení a čerpat právní pomoc. Tímto bylo rovněž porušeno právo na spravedlivý a férový proces.

4. Žalobkyně dále namítá, že ve věci nebyl řádně zjištěn přesný skutkový stav, neboť správní orgány vycházejí z odhadů a nikoliv konkrétních a objektivních skutkových zjištění a měření. Žalobkyni je vytýkáno, že nesprávně nakládala s odpady, avšak tato zjištění vykazovala pouze ve svých hlášeních, porušení nebylo zjištěno objektivním kontrolním hlášením v rámci kontroly dne 14. 9. 2021, kdy bylo zjištěno fyzicky pouze cca 9 508 tun odpadu. Výkazy žalobkyně za roky 2019 a 2020 byly zjevně chybné. Žalobkyni je možné vytýkat toliko administrativní pochybení ve výkaznictví.
5. Žalobkyně se rovněž domáhala nařízení ústního jednání, které nařízeno nebylo, přestože správním orgánům nemohlo být zřejmé, jak probíhalo u žalobkyně výkaznictví a zda mělo odraz v nakládání s odpady.
6. Žalobkyně namítá, že napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná, jelikož z nich není zřejmé, proč správní orgány klasifikovaly jednání žalobkyně jako trvající přestupek. Není patrné, jak správní orgány vyložily neurčitý právní pojem „jednotný záměr“, „stejný způsob provedení“ a „blízká časová souvislost“. Nelze tak přezkoumat přiléhavost právních norem. Žalobkyně nesouhlasí, že by její jednání mělo být klasifikováno dle § 7 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jako trvající přestupek.
7. **Žalovaný** ve vyjádření k žalobě uvedl, že s otázkou předložení plné moci se v žalobou napadeném rozhodnutí zabýval. Žalobkyně nijak neuvedla, jakým způsobem mělo být jednáním prvostupňového správního orgánu poškozeno její procesní právo. Žalobkyně byla o postupu prvostupňového správního orgánu informována a její právo nechat se zastupovat tím nebylo dotčeno.
8. Správní orgány vycházely z údajů z hlášení o odpadech podaných žalobkyní za roky 2019 a 2020, z vyjádření žalobkyně ze dne 6. 9. 2021, ve kterých uvedla, že odpady soustřeďovala na předmětných pozemcích a měla za to, že souhlas k danému nepotřebuje, a posledně ze zjištění prvostupňového správního orgánu při místním šetření dne 14. 9. 2021, kdy prvostupňový správní orgán zdokumentoval velké množství odpadů. Skutečnost, že došlo k nakládání s odpady na předmětných pozemcích, nerozporovala žalobkyně ani v námitkách k protokolu z kontroly, ani po zahájení přestupkového řízení. Žalobkyně rovněž neuvedla, v čem byla hlášení za roky 2019 a 2020 chybná a jak případně nakládala s odpady, u kterých nebylo doloženo předání do oprávněného zařízení. Tvrzení o nesprávnosti údajů v hlášeních, které žalobkyně vznesla v odvolání, vyhodnotil žalovaný jako účelové ve snaze se vyhnout postihu, jelikož žalobkyně je neupřesnila a nedoložila žádnými důkazy. Ani v žalobě nejsou žádné konkrétní nesprávné údaje specifikovány.
9. V žádosti o ústní jednání žalobkyně neuvedla žádné důvody, pouze upozornila na provedení nápravy (odvoz odpadů z pozemků). Žalobkyně nenavrhovala výslech svědků a provedení nápravy bylo zdokumentováno při šetření na místě ze dne 8. 6. 2022. Žalobkyně mohla po zamítnutí ústního jednání uplatit své námitky písemně, což učinila.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

10. Žalovaný je názoru, že se žalobkyně dopustila pokračujícího přestupku, tj. žalobkyně svým jednáním naplňovala stejnou skutkovou podstatu přestupku, jednotlivé dílčí útoky (ukládání odpadů na předmětné pozemky) byly vedeny jednotným záměrem. Je zde souvislost časová i souvislost v záměru útoku.
11. V replice k vyjádření žalovaného **žalobkyně** dodala, že si nelze představit, aby advokát jednal za určitou osobu, aniž by k tomu byl zmocněn. Byl-li prvostupňový správní orgán na pochybách, měl vyšetřit, zda zmocnění trvá či nikoliv.
12. Skutečnost, že žalovaný vychází z písemných hlášení, jej nezavazuje povinnosti obsah hlášení ověřit. Žalobkyně v řízení, ve kterém jí má být uložen trest, nemusí dokazovat, že se protiprávního jednání nedopustila. Vina musí být prokázána ze strany správních orgánů. Nelze žalobkyni nutit, aby sama tvrdila, jak s odpady nakládala a v zásadě jí tak donucovat k sebeobviňování.
13. Ve věci není prokázán jednotný záměr žalobkyně chovat se protiprávně. Žalobkyně se chovat protiprávně nechtěla, nebyla vedena žádným záměrem dílčími útoky opakovaně v čase útočit na zájem chráněný zákonem o odpadech. Vedla-li žalobkyně nesprávně průběžnou evidenci odpadů, nelze v tomto spatřovat faktický útok na zájem chráněný zákonem o odpadech.

III. Posouzení žaloby

14. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně sice navrhla provedení důkazů, avšak to samo o sobě neznamená nesouhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Všechny důkazní prostředky, kterými žalobkyni navrhovala provést důkaz, se nachází ve správním spise, který se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
15. Žalobkyně nejprve namítá, že došlo ke zúžení plné moci, čímž bylo porušeno její právo na spravedlivý proces.
16. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně až do vydání prvního prvostupňového rozhodnutí nebyla zastoupena. Společně s podaným odvoláním ze dne 15. 2. 2022 předložila plnou moc ze dne 14. 2. 2022 pro advokáta Mgr. Kamila Fotra, kterým jej zmocnila, „aby jí poskytl právní pomoc (zastupoval, příp. obhajoval) v právní věci, případně ve sporu o odvolání proti České inspekce životního prostředí ze dne 01. 02. 2022 pod č.j. ČIŽP/41/2022/1061 spis: ZN/ČIŽP/41/5050/2021“. Z této plné moci je zcela zřejmé, že je omezena na odvolací řízení. Dle městského soudu z ní ani náznakem nevyplývá jakákoliv pochybnost o tomto omezení plné moci pouze na odvolací řízení. Ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., soudního řádu (Zmocnění může být uděleno [...] pro určitou část řízení.), zmocnění na konkrétní část řízení (např. odvolací) umožňuje. Substituční plná moc ze dne 18. 2. 2022 předložená při nahlížení do spisu dne 28. 2. 2022 toto omezení plné moci pouze na odvolací řízení respektuje, když uvádí, že advokát zmocnil Mgr. Petra Jana Bakeše, v té době

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

advokátního koncipienta „aby mě zastupoval v odvolacím řízení proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 01. 02. 2022 pod č. j.: ČIŽP/41/2022/1061, spis : ZN/ČIŽP/41/5050/2021“. Žalobkyně namítá, že prvostupňový správní orgán měl sám vyšetřit rozsah plné moci. Jak bylo uvedeno, ve věci neexistovala žádná pochybnost o rozsahu plné moci, proto takového úkonu nebyl povinen.

17. Po zrušení prvního prvostupňového rozhodnutí prvostupňový správní orgán zaslal přímo žalobkyni dne 9. 1. 2023 informaci o dalším postupu. Vzápětí dne 18. 1. 2023 zaslal advokát Mgr. Kamil Fotr žádost o jednání, na které mu prvostupňový správní orgán odpověděl přípisem ze dne 3. 2. 2023, že není zástupcem žalobkyně, jelikož předložená plná moc byla omezena na odvolací řízení. Zároveň jej poučil, že chce-li žalobkyni zastupovat v řízení, musí doložit patřičnou plnou moc. Dne 9. 2. 2023 tento advokát doložil plnou moc ze dne 6. 2. 2023, která již byla specifikována na „řízení o přestupku vedeném – Českou inspekci životního prostředí, oblastí inspektorát Praha, oddělení odpadového hospodářství, pod č.j. ČIŽP/41/2023/1334, spis: ZN/ČIŽP/41/5050/2021“. Tehdejší zástupce žalobkyně se tak ani nedomáhal akceptace předchozí plné moci prvostupňovým správním orgánem a obratem správnou plnou moc předložil. Prvostupňový správní orgán následně dne 15. 2. 2023 rozhodl, že ústní jednání nebude konáno. V tomto usnesení i popsal obsah přípisu ze dne 9. 1. 2023. Zástupce žalobkyně tak byl informován o jediném úkonu, který byl adresován přímo žalobkyni a nikoliv jemu.
18. Městský soud souhlasí se žalovaným i v tom, že žalobkyni nebylo žádným způsobem upřeno právo na to, aby se nechala právně zastoupit. Žalobkyně v podané žalobě zároveň nijak netvrdí, jak se údajné pochybení promítlo a negativně projevilo v jejích právech. Porušení toliko procesních pravidel nezpůsobuje automaticky vadu takové intenzity, která by zapříčinila nutnost zrušení rozhodnutí pro nezákonnost rozhodnutí. Procesní práva nelze uplatňovat samoučelně, ale vždy jen ve vazbě na práva hmotná, k jejichž ochraně řádné zajištění procesních práv účastníka řízení slouží (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, č. 23/2003 Sb. NSS, ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001-30, č. 494/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 28/2011-78). Tato námitka tak není důvodná.
19. Žalobkyně namítá, že ve věci nebyl řádně zjištěn skutkový stav, jelikož správní orgány vycházely ohledně roků 2019 a 2020 toliko z jejích hlášení a nikoliv z objektivně ověřeného stavu. Tato hlášení byla přitom chybná. Ani s touto námitkou městský soud nesouhlasí.
20. Správní orgány ohledně roků 2019 a 2020 vycházely z hlášení za dané roky, z vyjádření žalobkyně ze dne 6. 9. 2021, z protokolu o kontrole ze dne 14. 9. 2021 a z následných vyjádření žalobkyně ze dne 5. 11. 2021 a 10. 11. 2021. Vyjádření žalobkyně ze dne 6. 9. 2021 byla reakce na zahájení kontroly ze dne 23. 8. 2021, č. j. ČIŽP/41/2021/7975, ve kterém prvostupňový správní orgán popsal svá zjištění získaná z hlášení za roky 2019 a 2020. V tomto vyjádření ze dne 6. 9. 2021 žalobkyně uvedla, že „všechny odpady, které deponujeme na pozemcích, jsou řádně likvidovány a průběžně odváženy na skládky a zařízení dle zákona o odpadech. Odpad umístěný na deponii, který nebyl ke konci daného roku předán, byl evidován jako zůstatek na skladě. Díky mylné informaci jsme vyřizování povolení stacionárního zařízení dále neřešili. Na základě vaší kontroly si chybu uvědomujeme a v co nejkratším možném termínu zahájíme vyřizování povolení stacionárního zařízení.“ Již v tomto vyjádření žalobkyně uznala, že se dopustila chyby a nepřímou tak i potvrdila správnost jí předložených hlášení. Obdobně v reakci na kontrolní protokol z místního šetření ze dne 14. 9. 2021, ve kterém byla shodně popsána zjištění a závěry prvoinstančního správního orgánu o porušení právních předpisů

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

z hlášení za roky 2019 a 2020, žalobkyně ve vyjádřeních ze dnů 5. 11. 2021 a 10. 11. 2021 rozporovala toliko některé skutečnosti uvedené v tomto protokolu ohledně zjištění učiněných na místním šetření. Žalobkyně ničeho nenamítala proti zjištěním učiněným z hlášení za roky 2019 a 2020. Nepřímo byla správnost hlášení a pravdivost tvrzení žalobkyně uvedená ve vyjádření ze dne 6. 9. 2021 prokázána při místním šetření, kdy bylo zjištěno, že se žalobkyně skutečně i ke dni místního šetření dopouští stejného přestupku jako který plynul z hlášení za roky 2019 a 2020. Potvrzovala-li žalobkyně, že se dopouštěla přestupků za roky 2019 a 2020, toto plyne z předložených hlášení, jež byla vyplněna i více než rok před zahájením kontroly (dne 15. 2. 2020 a 29. 6. 2021), a tedy názor žalobkyně byl dlouhodobě konzistentní, a na místním šetření bylo zjištěno, že se stejných pochybení žalobkyně stále dopouští, má soud za to, že spáchání přestupku bylo zjištěno dostatečně. Prvostupňový správní orgán tak měl důvodně za to, že hlášení za roky 2019 a 2020 byla vyplněna správně. Tvrzení, že tato hlášení jsou ve skutečnosti nesprávná, uplatnila v řízení poprvé žalobkyně až v odvolání ze dne 18. 5. 2023, po té co převzal její zastoupení advokát. Takový procesní postup je jistě přípustný a možný, nicméně tímto žalobkyně velmi oslabila uvěřitelnost svých tvrzení. Městský soud považuje tvrzení, že hlášení jsou ve skutečnosti nesprávná, i když z předchozího postupu žalobkyně plynulo, že je za správná považuje a uvědomuje si, že se pochybení dopustila, a místním šetření bylo prokázáno, že stejného jednání se dopouštěla i v době kontroly, za v podstatě neuvěřitelná, tendenční a vysoce účelová. Žalobkyně se dle soudu touto argumentací snaží vyhnout odpovědnosti za přestupky, které spáchala. Soud je názoru, že za dané situace správní orgány zjistily skutkový stav dostatečně.

21. Žalobkyně namítala, že ve věci mělo být nařízeno ústní jednání, jelikož správními orgány nebylo zřejmé, jak probíhalo u žalobkyně výkaznictví. Soud na úvod k této námitce opakuje, že správní orgány zjistily skutkový stav dostatečně. Žalobkyně však ani ústní jednání nepožadovala z toho důvodu, aby bylo vysvětleno její výkaznictví. V žádosti o nařízení ústního jednání ze dne 18. 1. 2023 žalobkyně ústní jednání požadovala, jelikož „*je to nezbytné pro uplatnění práv obviněné*“. Dále dodala, že odstranila závadný stav, proto se nabízí upuštění od potrestání. Prvostupňový správní orgán usnesením ze dne 15. 2. 2023, č. j. ČIŽP/41/2023/1811, zamítl návrh na nařízení ústního jednání. V tomto usnesení uvedl, že dle § 80 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se nařídí ústní jednání, je-li to nezbytné k uplatnění práv obviněného. Žalobkyně tuto nezbytnost v žádosti ze dne 18. 1. 2023 dostatečně nespécifikovala a sám prvostupňový správní orgán neshledal, že by ústní jednání bylo nutné. S tímto posouzením se městský soud ztotožňuje. Žalobkyně v žádosti kromě obecného tvrzení o nezbytnosti netvrdila, z jakého důvodu je ústní jednání nezbytné. Sama v žádosti uvedla, že správnímu orgánu je z jeho kontroly ze dne 8. 6. 2022 známo, že závadný stav byl odstraněn. I po té, co žalobkyně byla informována o tom, že ústní jednání neproběhne, měla 1 měsíc (od doručení usnesení o zamítnutí ústního jednání dne 15. 2. 2023, do vydání v pořadí druhého prvostupňového rozhodnutí o vině žalobkyně ze dne 15. 3. 2023) na to, aby se vyjádřila. Takový časový prostor považuje městský soud za dostatečný.
22. Žalobkyně konečně namítá, že správní orgány dostatečně neodůvodnily, proč byly přestupky spáchány ve formě pokračování. Aplikace § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je dle žalobkyně projevem přepjaté aplikace a pojmání práva.
23. Dle § 7 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich *pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují*

skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.

24. K námitce nepřezkoumatelnosti lze uvést, že prvostupňový správní orgán ve svém rozhodnutí uvedl, že považuje spáchané přestupky za přestupky pokračující. Obecně správnímu orgánu nelze klást k tíži, pokud se s určitou skutečností či námitkou, která nebyla namítnuta ve správním řízení, nevypořádal z úřední povinnosti či důkladnějším způsobem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007-71). Nejvyššího správního soudu v bodě [19] rozsudku ze dne 18. 7. 2018, č. j. 10 As 136/2018-67, uvedl, že „NSS zdůrazňuje, že správnímu orgánu nelze vyčítat, že se výslovně nevypořádal s úvahou, kterou odvolatel vůbec neargumentoval.“ Žalobkyně v podaném odvolání nijak označení přestupků prvostupňovým správním orgánem za pokračující přestupky nespороvala. Dle soudu tak nelze žalovanému vyčítat, že své úvahy o povaze přestupku více nerozvinul.
25. Soud nicméně nesouhlasí se správními orgány v tom, že by spáchané přestupky byly pokračující. První podmínkou pro posouzení přestupku jako pokračujícího je, že jednotlivé dílčí útoky musí být vedeny jednotným záměrem (subjektivní souvislost). K tomuto znaku pokračujícího přestupku se vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 7. 2019, č. j. 10 As 96/2018-59, kde uvedl, že „jednotný záměr jistě bude možné zkoumat u takových protiprávních jednání, která jejich pachatel činil vědomě a úmyslně, nebo aspoň vědomě a při srozumění s následkem. Jednání, za něž byla potrestána stěžovatelka, však vzniklo bez jejího vědomého přičinění – opomenutím dodržet důsledně požadavky na bezpečnost potravin. U takového jednání tak nebylo možno zkoumat jednotný záměr, a z povahy věci tak nemohlo jít o pokračující delikt. Stěžovatelčiny úvahy o tom, že přece jednotný záměr měla, totiž vyrábět na stejných strojích z prověřené suroviny typově stejný výrobek, jsou pomýlené: u pokračujících deliktů se totiž zkoumá záměr jednat protiprávně, nikoli záměr dodržet všechny předpisy.“ Jinými slovy, nevykazuje-li vůle žalobkyně složku chtění (přímý úmysl), nebo alespoň srozumění s následkem (nepřímý úmysl), pak nelze říct, že již na počátku páchaní přestupku zamýšlela, byť v hrubých rysech, vést každý dílčí útok proti stejnému chráněnému zájmu.
26. Zejména z vyjádření žalobkyně ze dne 6. 9. 2021 lze seznat subjektivní stránku (zavinění) přestupků. Žalobkyně v tomto vyjádření uvedla, že „v roce 2018 jsme žádali na Úřadě městské části Praha 8 o stacionární zařízení na pronajatých pozemcích v ulici Libeňský ostrov. Bylo nám sděleno, že na těchto pozemcích můžeme vykonávat tuto činnost bez přímého povolení na firmu STAVREAL, spol. s r.o. [...] Díky mylné informaci jsme vyřizování povolení stacionárního zařízení dále neřešili. Na základě vaší kontroly si chybu uvědomujeme a v co nejkratším možném termínu zahájíme vyřizování povolení stacionárního zařízení.“ Žalobkyně tak byla subjektivně přesvědčena, že její konání nebylo trestné ale naopak povolené. Nelze tak dospět k závěru, že by žalobkyně již od počátku (prvního dílčího útoku) čehokoliv protiprávního zamýšlela. Jak soud citoval v předchozím odstavci, u pokračujících deliktů se zkoumá záměr jednat protiprávně, nikoliv záměr jednat povoleným způsobem.
27. Soud se dále zabýval otázkou, zda skutečnost, že správní orgány nesprávně kvalifikovaly jednání žalobkyně jako pokračující přestupek má vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. Soud se z toho důvodu zabýval za prvé otázkou, dle jakého právního předpisu měly správní orgány jednání žalobkyně posoudit, zda nedošlo k prekluzi odpovědnosti za spáchaní přestupků a zda by výše uložené sankce byla jiná, postupovaly-li by správní orgány

správně (srov. analogicky usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS).

28. Přestupek spočívající v nakládání s odpady za rok 2019 byl spáchán dne 31. 12. 2019, přestupek spočívající v nakládání s odpady za rok 2020 byl spáchán dne 31. 12. 2020 a přestupek spočívající v nakládání s odpady za část roku 2021 byl spáchán dne 14. 9. 2021. Do 31. 12. 2020 byl účinný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech. Od 1. 1. 2021 pak nabyl účinnosti nový zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech. Správní orgány uznaly žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 121 odst. 1 písm. f) nového zákona za porušení povinnosti dle § 13 odst. 1 písm. b) stejného zákona a uložily žalobkyni sankci dle § 121 odst. 5 písm. d) nového zákona o odpadech.
29. Dle § 13 odst. 1 písm. b) nového zákona o odpadech *každý je povinen nakládat s odpadem pouze v zařízení určeném pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu, s výjimkou shromažďování odpadu, přepravy odpadu, obchodování s odpadem a nakládání se vzorky odpadu.*
30. Dle § 121 odst. 1 písm. f) nového zákona o odpadech se přestupku dopustí právnická osoba tím, že *nakládá s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu podle § 13 odst. 1 písm. b).*
31. Dle § 121 odst. 5 písm. d) nového zákona o odpadech se za přestupek uloží pokuta *do 25 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. f).*
32. Prvostupňový správní orgán se ve svém rozhodnutí zabýval otázkou, zda i za účinnosti starého zákona o odpadech bylo jednání žalobkyně trestné. Prvostupňový správní orgán uvedl, že žalobkyně k nakládání s odpady měla mít povolení ve smyslu § 14 odst. 1 starého zákona o odpadech a neměla-li jej, dopustila se přestupku dle § 66 odst. 4 písm. f) stejného zákona.
33. Dle § 14 odst. 1 starého zákona o odpadech platí, že *zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen "souhlas k provozování zařízení").*
34. Dle § 66 odst. 4 písm. f) starého zákona o odpadech se právnická osoba dopustí přestupku tím, že *neplní povinnosti stanovené tímto zákonem při nakládání s vybranými výrobky nebo odpady nebo zařízeními podle části čtvrté.*
35. Podle § 66 odst. 8 písm. e) starého zákona o odpadech lze za přestupek uložit pokutu *do 50 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 4.*
36. Soud souhlasí s prvostupňovým správním orgánem, že přestupku dle § 121 odst. 1 písm. f) nového zákona o odpadech odpovídá přestupek dle § 66 odst. 4 písm. f) starého zákona o odpadech. Jednání, kterého se žalobkyně dopustila, bylo tak trestné za účinnosti obou zákonů.
37. Dle § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich platí, že *„odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen "pachatel") příznivější.“*
38. Horní hranice sankce za daný přestupek dle starého zákona o odpadech byla ve výši 50 000 000 Kč, zatímco dle nového zákona o odpadech byla horní hranice sankce ve výši 25 000 000 Kč. Je zjevné, že nová právní úprava byla pro žalobkyni příznivější, proto i kdyby

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

správní orgány správně považovaly jednotlivé přestupky za samostatné přestupky a nikoliv pokračující, musely by dle § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich postupovat dle nového zákona o odpadech. Správní orgány tak postupovaly dle správního právního předpisu.

39. Dle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich *odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 3 roky od jeho spáchání; jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.*
40. Odpovědnost za dané přestupky nezanikla, přestože se jedná o přestupky samostatné. Právní moci nabylo žalobou napadené rozhodnutí a tím i rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, kterým byla žalobkyně uznána vinnou, dne 11. 9. 2023, tedy ve lhůtě 5 let od spáchání i prvního přestupku ze dne 31. 12. 2019, a to přestože soud pro nadbytečnost nezohlednil ani § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dle kterého se promlčecí doba přerušuje.
41. Soud se posledně zabýval otázkou, zda by výše uložené sankce byla jiná, postupovaly-li by správní orgány správně. Z pohledu výše sankce je pokračování přestupku považováno za jeden přestupek. U více samostatných (sbíhajících se) přestupků musí správní orgány uložit sankci s ohledem na zásadu absorpce ve smyslu § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V případě uložení sankce za více přestupků s ohledem na zásadu asperace (rovněž vyjádřenou v § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) je možné uložit sankci vyšší než je zákonná maximální hranice sankce za přestupek nejprísněji trestný. I kdyby správní orgány správně pojaly povahu přestupků jako samostatné, musely by při ukládání sankce vzít v úvahu stejné skutečnosti, které vzaly v případě ukládání sankce za pokračující přestupek. Prvostupňový správní orgán vzal v úvahu povahu a závažnost přestupku, přitěžující i polehčující okolnosti, povahu činnosti žalobkyně (viz strany 18 až 20 prvostupňového správního rozhodnutí). Žalovaný se odůvodněním výše pokuty zabýval na stranách 7 a 8 žalobou napadeného rozhodnutí. Dle soudu pro výši sankci rozhodné skutečnosti posoudily správní orgány dostatečně. Jak bylo uvedeno, stejné posouzení by správní orgány učinily i kdyby přestupky posuzovaly jako navzájem sbíhající.
42. Městský soud doplňuje, že obdobnou námitkou se zabýval i Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 10 As 96/2018, kde posuzoval opačnou situaci, tedy tamější stěžovatelka se dopustila pokračujícího přestupku, který však byl posouzen jako sbíhající se přestupky. Nejvyšší správní soud uvedl, že „*podstatou stěžovatelčiny žalobní námitky totiž byla obava, že pokud správní orgán nekvalifikoval její delikt jako pokračující, nýbrž jako dva samostatné skutky, uložil jí v důsledku toho vyšší pokutu. Tuto obavu NSS nesdílí. Není spor o to, že na trh byly uvedeny dvě šarže Raciolek. Ať už to bylo hodnoceno jako dva samostatné skutky, nebo by to – hypoteticky, podle stěžovatelčiných představ o pokračujícím deliktu – bylo považováno za dva dílčí útoky, nezměnilo by to nic na hodnocení závažnosti, způsobu, okolností a následků takového jednání podle § 17i odst. 2 zákona o potravinách. Toto hodnocení bylo ze strany žalované důkladné a bralo v úvahu jak stěžovatelčin pečlivý přístup a neprokázaný škodlivý následek, tak skutečnost, že se jednalo o dvě šarže, tj. přes 20 tisíc výrobků. Tvzení, že žalovaná by mohla uložit stěžovatelce za dva delikty vyšší pokutu (v duchu rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2008, čj. 5 Afs 9/2008-328, č. 1767/2009 Sb. NSS), pokud by si takový postup odůvodnila, je spekulativní.*“ V nyní posuzované věci je situace opačná. Vzhledem k tomu, že správní orgány měly zohlednit zásadu asperace dle § 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (možnost zvýšení horní hranice pokuty), teoreticky by tak mohly žalobkyni

uložit sankci vyšší než ve skutečnosti uložily. Tato možnost je ovšem toliko teoretická, jelikož správní orgány uložily pokutu ve výši toliko 5,2 % horní hranice. Zvýšení horní hranice tak v posuzované věci nepřipadá v úvahu. Dovodil-li Nejvyšší správní soud v situaci, kdy teoreticky mohla být uložena sankce vyšší než měla být, že žalobou napadené rozhodnutí není nezákonné, nelze za nezákonné označit ani nyní žalobou napadené rozhodnutí, když v nynější věci byla uložena maximálně sankce nižší než mohla teoreticky být. Jak v nyní posuzované věci, tak ve věci, kterou řešil Nejvyšší správní soud, správní orgány dostatečně posoudily rozhodné skutečnosti pro posouzení adekvátní výše sankce.

43. Soud dodává, že sama žalobkyně ani nijak nespecifikovala, jakým způsobem mělo být zasaženo do jejích hmotných práv tím, že správní orgány posoudily povahu spáchaných přestupků jako přestupek pokračující. Soud sám zásah do jejích hmotných práv neshledal.
44. Soud tak uzavírá, že nesprávné posouzení povahy přestupku jako přestupku pokračujícího nemělo vliv na správnost vyslovení viny a na výši uložené sankce. Tato vada tak neměla vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

45. Městský soud neseznal žalobou napadené rozhodnutí nezákonné, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
46. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24.10.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.