

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **SUEZ Využití zdrojů a. s.** (dříve SITA CZ a. s.), se sídlem Španělská 10/1073, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2016, č. j. 3 A 91/2013 – 106,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Žalobce podal kasační stížnost proti shora označenému rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 6. 2013, č. j. 607/510/13, 34142/ENV/13. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu České Budějovice (dále jen „*ČIŽP*“ nebo „*inspekce*“), ze dne 28. 3. 2013, č. j. ČIŽP/42/OOH/SR01/0713369.004/13/CMK, kterým inspekce uložila žalobci pokutu dle § 66 odst. 4 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „*zákon o odpadech*“), za delikt nejpřísněji postižitelný ve výši 480 000 Kč. Žalobce se dopustil správních deliktů: dle § 66 odst. 3 písm. d) odpadového zákona porušením povinnosti uložené v § 20 písm. c), dále dle § 66 odst. 3 písm. e) zákona porušením povinnosti uložené v § 18 odst. 1 písm. c) a dle § 66 odst. 4 písm. a) zákona

porušením povinnosti uložené v § 6 odst. 1 písm. b) zákona. Inspekce současně zastavila řízení v případě porušení povinnosti uložené v § 18 odst. 1 písm. j) a e) zákona o odpadech.

V dané věci již městský soud jednou rozhodoval, a to rozsudkem ze dne 20. 7. 2012, č. j. 8 Ca 28/2009 – 57, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nyní napadeným rozsudkem shledal městský soud žalobu žalobce nedůvodnou. Městský soud především neshledal namítanou nicotnost ani nesrozumitelnost správních rozhodnutí. Dále se vyslovil k námitce nesprávné aplikace zákona o odpadech ve znění zákona č. 314/2006 Sb., kterou shledal nedůvodnou, a k níž odkázal na svůj předcházející rozsudek vydaný v dané věci (č. j. 8 Ca 28/2009 ze dne 20. 7. 2012), ve kterém se touto námitkou dostatečně zabýval. Pokud jde o námitku nedostatečného vymezení skutků v oznámení o zahájení správního řízení, soud dospěl k závěru, že vymezení skutků, pro které bylo řízení zahájeno, bylo konkrétní a z oznámení bylo zřejmé, co bude předmětem řízení a o čem bude rozhodováno. K námitce, že inspekce neurčila v oznámení o zahájení řízení, ve které dny a jaké množství odpadu stěžovatel odstranil, poukázal městský soud na to, že všechny skutky měly povahu pokračujícího nebo trvajícího deliktu a nebylo proto praktické ani možné vymezit detailně všechny dílčí útoky jednotlivých skutků. Oznámení u každého skutku obsahovalo základní popis skutku, časové vymezení protiprávního jednání, případně i celkové množství odpadu, právní kvalifikaci a možné rozpětí sankce. O dostatečném vymezení skutků svědčí i to, že se k nim žalobce detailně vyjadřoval a v řízení se aktivně bránil. Nedůvodnou shledal městský soud rovněž námitku nedostatečného vymezení skutků ve výroku I. rozhodnutí inspekce a nepřisvědčil ani obecnému tvrzení žalobce, že skutky popsané ve výroku rozhodnutí inspekce se nestaly. Městský soud neshledal, že bylo na místě vést společné řízení proti žalobci a družstvu DITA, výrobní družstvo invalidů v Táboře (dále jen *„družstvo DITA“*) ohledně třetího skutku a nepřisvědčil rovněž námitce nezpůsobilosti důkazů – protokolů o kontrolním zjištění. V bodě 6. odůvodnění napadeného rozsudku se městský soud zabýval námitkou prekluze jednotlivých správních deliktů a dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo a námitka je proto nedůvodná.

II. Kasační stížnost

Žalobce (dále „stěžovatel“) v obsáhlé kasační stížnosti uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *„s. ř. s.“*), tedy namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, jakož i neúplné zjištění skutkového stavu věci správním orgánem, pro které měl soud rozhodnutí žalovaného zrušit.

Předně stěžovatel setrvává na svém tvrzení, že pokuta byla uložena až po uplynutí prekluzivní lhůty podle § 67 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb. zákon o odpadech; namítá, že městský soud neaplikoval prekluzi na jednotlivé dílčí útoky vytýkaných skutků, ohledně prekludovaných dílčích skutků nezastavil řízení a uložil za ně vysokou pokutu, což je zásadní porušení práva na spravedlivý proces. K uvedenému stěžovatel odkázal na § 12 odst. 12 a § 11 odst. 1 písm. b), odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád. Pokud by se Nejvyšší správní soud přiklonil k výkladu, že *„u pokračujícího správního deliktu a*

hromadného správního deliktu se jednotlivé dílčí útoky neprekludují a lze je tak stíhat do velmi hluboké minulosti", pak stěžovatel namítá, že vytýkané správní delikty nespadají do kategorie pokračujícího správního deliktu nebo trvajícího správního deliktu, ale jedná se o vícečinný souběh stejnorodý.

V další námitce stěžovatel nesouhlasil se závěrem městského soudu, který shledal kontrolní protokoly ze dne 5. 12. 2006, 8. 3. 2006 a 11. 4. 2007, zákonnými a způsobilými podklady rozhodnutí. Stěžovatel považuje za důležité, aby byl v protokole údaj o tom, dle jakého zákona byl protokol vyhotoven, aby bylo postaveno najisto, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyhotovení protokolu. Argumentaci městského soudu, že „*když ČIŽP uvede v protokolu odvolání, tak se tím myslí námitky*", považuje stěžovatel za velmi překvapivou až benevolentní a odkazuje na jiné protokoly ČIŽP, ve kterých bylo poučení o námitkách běžně uváděno. Poučení o odvolání namísto poučení o námitkách pokládá stěžovatel za nesrozumitelné a má za to, že všechny protokoly vyhotovené ČIŽP před zahájením správního řízení jsou vyhotoveny v rozporu se zákonem a nezpůsobilé jako podklad pro rozhodnutí správního orgánu. S ohledem na uvedené mělo být řízení vůči stěžovateli zastaveno.

Další námitkou stěžovatel brojí proti posouzení absence společného řízení a porušení zásady *beneficium cohaesionis*. Stěžovatel trvá na tom, že ohledně skutku uvedeného pod bodem 3. prvostupňového rozhodnutí mělo být vedeno společné řízení proti stěžovateli a družstvu DITA. Stěžovatel tvrdí, že družstvu DITA byla za stejný správní delikt jako stěžovateli uložena pokuta ve výši 80 000 Kč. Stěžovatel namítl, že městský soud k tíži stěžovatele i družstva DITA rezignoval na posouzení spolupachatelství ve správně deliktním řízení, přestože z popisu skutků je zřetelná pevná spojitost.

Ve čtvrté námitce stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu o prokázání nabytí vlastnického práva k odpadu – obrazovkám – předaným stěžovateli družstvem DITA. Stěžovatel nezpochybňoval předání obrazovek, ale nabytí vlastnického práva k obrazovkám do poloviny měsíce listopadu 2006, tedy do doby provádění rozboru zkušební laboratoří ANECLAB s. r. o. Obrazovky převzal od družstva DITA ke zkoumání s tím, že po zkoumání se zachová dle zákona o odpadech a dle ústní dohody uzavřené s družstvem DITA. Poté, co laboratoř potvrdila, že obrazovky vyhovují ve všech ukazatelích, převzal je stěžovatel v prosinci 2006 do vlastnictví. Dohoda o tom, že teprve následně po převzetí odpadu se strany dohodnou na nabytí vlastnického práva k odpadu anebo na jiném postupu, neodporovala zákonu. Obrazovky byly předávány na základě samostatných objednávek, přičemž podrobnosti byly dohodnuty ústně. Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že ani ČIŽP nebyla schopna určit zařazení obrazovek a musel být učiněn dotaz na Ministerstvo životního prostředí. ČIŽP postupovala vůči stěžovateli zcela účelově, aniž by zjišťovala, kdo je vlastníkem obrazovek a kdy došlo k převodu vlastnického práva.

Stěžovatel nesouhlasí rovněž s vypořádáním námitky nesprávné aplikace zákona o odpadech ve znění zákona č. 314/2006 Sb. na skutky, které měly být spáchány před účinností této novely, dále námitky nedostatečného vymezení skutků v oznámení o zahájení správního řízení a námitky neurčitého vymezení skutků v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stěžovatel opakuje svou žalobní argumentaci a namítá, že správní orgán prvního stupně "*ve výroku obvinění i ve výroku svého rozhodnutí nebere v úvahu*

novelizace zákona o odpadech, nebere v úvahu povinnost uvést všechny skutky – dílčí útoky“, čímž došlo k zásadnímu porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces.

Stěžovatel stejně jako v žalobě namítá nicotnost rozhodnutí žalovaného. Zástupci stěžovatele bylo doručeno rozhodnutí žalovaného *„v listinné-papírové*“ podobě prostřednictvím pošty spolu s ověřovací doložkou konverze do dokumentu v listinné podobě č. j. 34142/ENV/13. Právě vůči tomuto rozhodnutí vznáší stěžovatel námitku nicotnosti, neboť nebylo podepsáno oprávněnou osobou ve smyslu § 69 odst. 1 správního řádu a bylo opatřeno vadnou doložkou konverze dokumentu v listinné podobě. Stěžovatel rovněž trvá na námitce velkého místa bez textu ve výrokové části rozhodnutí inspekce (mezera o velikosti sedmi řádků), které nelze přezkoumat a způsobuje dle stěžovatele nicotnost rozhodnutí.

Stěžovatel namítl, že správními delikty, pro které je vedeno předmětné řízení, nedošlo k ohrožení životního prostředí. Dále stěžovatel poukazuje na to, že správně – deliktní řízení je pro stěžovatele samo o sobě trestem.

Ze všech uvedených námitek pokládá stěžovatel prvostupňové rozhodnutí za nepřezkoumatelné a poukazuje ne neucelený „správně – deliktní řád“, který vyhovuje výkonným orgánům např. z důvodu vyššího příjmu pokut.

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, stěžovatel je zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zaměstnancem, který splňuje vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie; je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.

Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je nedůvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasačním důvodem uplatněným podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Nutno však uvést, že z kasační stížnosti není zřejmé, v čem konkrétně stěžovatel nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spatřuje.

Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. Výrok rozsudku je srozumitelný, jednoznačný a formulovaný zákonem předepsaným způsobem, odůvodnění rozsudku je s tímto výrokem v souladu, soud ve shodě s provedenými skutkovými zjištěními formuloval své rozhodovací důvody a v rozsudku se také vypořádal velmi podrobně a vyčerpávajícím způsobem s uplatněnými žalobními námitkami. O tom,

že napadený rozsudek je přezkoumatelný, svědčí ostatně i to, že s jeho závěry stěžovatel ve své kasační stížnosti obsáhle polemizuje. Sama skutečnost, že stěžovatel s posouzením právních otázek soudem nesouhlasí, nepřezkoumatelnost rozsudku nezakládá.

Jestliže stěžovatel uvedl, že v kasační stížnosti neopakoval všechny argumenty, protože pak by byla kasační stížnost velmi dlouhá, a proto na některé námitky odkazuje, pak je třeba říci, že obecný odkaz na předcházející podání, byť by byla součástí spisu, který má soud k dispozici, jako řádná kasační námitka neobstojí. Výtky vůči rozsudku či postupu městského soudu, potažmo ve vztahu ke správním orgánům, musejí být jednoznačné a určité, jinak nemohou být projednány (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58). Nejvyšší správní soud se proto mohl zabývat pouze kasačními námitkami, u nichž míra jejich konkretizace umožňovala napadený rozsudek přezkoumat.

Stěžovatel v kasační stížnosti trvá na své žalobní námitce, že rozhodnutí žalovaného je nicotné; opakuje přitom argumentaci, kterou vznesl v žalobě. Zastává názor, že rozhodnutí žalovaného, které bylo stěžovateli doručeno v listinné podobě poštou, je nicotné, neboť ho vlastnoručně nepodepsal Ing. Václav Osovský, ředitel odboru výkonu státní správy II, v rozhodnutí není uvedena doložka „*vlastní rukou*“ ani „*v.r.*“, rozhodnutí nebylo podepsáno elektronickým podpisem a konverze do dokumentu v listinné podobě nevyhovuje požadavkům zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

Nejvyšší správní soud neshledal námitku stran formálních nedostatků rozhodnutí žalovaného důvodnou. Institut nicotnosti rozhodnutí upravuje § 77 a § 78 správního řádu. Podle § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Podle § 77 odst. 2 správního řádu je dále nicotné rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.

Jak uvedl stěžovatel v kasační stížnosti, námitku nicotnosti směřoval proti rozhodnutí žalovaného doručeného stěžovateli v listinné podobě prostřednictvím pošty. Ve správním spisu žalovaného, který měl městský soud k dispozici a který byl předložen i Nejvyššímu správnímu soudu, je založen originál napadeného rozhodnutí v listinné podobě; z přiložené doručenky vyplývá, že rozhodnutí bylo doručeno zástupci stěžovatele dne 27. 6. 2013. Rozhodnutí je opatřeno kulatým razítkem žalovaného, je na něm uvedeno jméno Ing. Václav Osovský, funkce ředitel odboru výkonu státní správy II, a podpis, tedy náležitosti požadované § 69 odst. 1 správního řádu. Absence některých těchto náležitostí na stejnopisu rozhodnutí, které bylo stěžovateli doručeno v listinné podobě prostřednictvím držitele poštovní licence, je sice pochybením, které ale nepředstavuje podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nicotnost rozhodnutí žalovaného podle § 77 odst. 1 a 2 správního řádu. Není sporu o tom, že se jedná o rozhodnutí žalovaného správního orgánu ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, netrpí ani žádnou vadou, která by ho činila vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinou vadou, pro kterou by ho nebylo možné vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Za situace, kdy je součástí správního spisu vyhotovení rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou osobou a je i jinak

bezvadné, nezakládají nedostatky stejnopisu nicotnost rozhodnutí, neboť je zřejmé, že rozhodnutí skutečně vydala k tomu oprávněná osoba (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2007, č. j. 2 Azs 22/2006 – 102). Stěžovatel nebyl v důsledku uvedeného procedurálního pochybení žalovaného, k němuž došlo při vyhotovení stejnopisu napadeného rozhodnutí, nikterak zkrácen na svých právech; bylo mu zřejmé, kdo napadené rozhodnutí vydal, jaké věci se tento správní akt týká a co je jeho obsahem.

Pokud jde o námitku, že konverze rozhodnutí žalovaného nevyhovuje požadavkům zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a že napadené rozhodnutí nebylo podepsáno platným elektronickým podpisem, resp. že ověřovací doložka je vadná, Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný v dané věci autorizovanou konverzi rozhodnutí podle zákona č. 300/2008 Sb. vůbec neprováděl a nedoručoval stěžovateli namítané rozhodnutí formou datové zprávy (doručení rozhodnutí v listinné podobě prostřednictvím držitele poštovní licence je osvědčeno přiloženou doručenkou), proto je námitka stěžovatele nedůvodná.

Stěžovatel trvá rovněž na námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu existence *„velké mezery“* ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí. Městský soud se s uvedenou námitkou vypořádal způsobem, proti němuž nemá Nejvyšší správní soud žádných připomínek a shodně s městským soudem shledává tuto námitku nedůvodnou, neboť mezera o velikosti cca 5 centimetrů v textu mezi výrokovou částí a poučením nevybočuje nijak zásadně ze standardního formátu rozhodnutí a nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezakládá.

Další stěžovatelem uplatněnou kasační námitkou je zánik odpovědnosti za správní delikty, resp. jejich dílčí útoky, v důsledku marného uplynutí prekluzivní lhůty. Stěžovatel namítá neaplikování prekluze na jednotlivé dílčí útoky správních deliktů, kterých se měl dopustit. Tato námitka není důvodná.

V posuzovaném případě deliktní jednání stěžovatele spočívalo v tom, že

- v období od 14. 3. 2006 do 30. 11. 2006 na provozovně neutralizační stanice na adrese Zátkova 495, Soběslav, odstraňoval odpad, který nebyl uveden v tehdy platném provozním řádu zařízení a tímto jednáním porušil povinnost stanovenou v § 20 písm. c) zákona o odpadech“ *(první delikt).*
- v roce 2006 a 2007 v zařízení ke sběru odpadů umístěné v k.ú. Soběslav nepředával převzaté infekční odpady ke konečnému odstranění ve lhůtě do 48 hodin (v letním období), resp. do 72 hodin (v zimním období) od jejich vzniku; konkrétně do dne kontroly ČIŽP provedené dne 11. 4. 2007 převzal uvedený odpad celkem 14 x, přičemž z toho ve 12 případech (v souhrnném množství 0,970 t) nebyl dodržen termín předání ke konečnému odstranění stanovený provozním řádem. Celkem nebyla dodržena lhůta pro předání ke konečnému odstranění u 1,150 t odpadů. Uvedeným jednáním stěžovatel porušil povinnosti stanovené § 18 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech“ *(druhý delikt).*
- v roce 2006 (konkrétně ve dnech 25. 4. 2006, 13. 7. 2006 a 18. 12. 2006) v zařízení ke sběru odpadů umístěné v k.ú. Soběslav přebíral od družstva DITA odpadní sklo ze zpracování CRT-obrazovek obsahující luminofor, tj. odpad znečištěný složkami, které činí odpad nebezpečným, a tento odpad pro účely dalšího nakládání nezařadil do kategorie nebezpečný, ale jako odpad kategorie

> ostatní, a takto s odpadem nakládal až do doby jeho předání společnosti A.S.A. České Budějovice, s.r.o. ve dvou dodávkách dne 20. 12. 2006 a 21. 12. 2006. Tímto jednáním porušil stěžovatele povinnosti stanovené § 6 odst. 1 písm. b) zákon o odpadech“ *(třetí delikt).*

Pokud jde o charakter deliktů, jichž se měl stěžovatel dopustit, podle městského soudu správní orgány obou stupňů správně uzavřely, že jednání stěžovatele představovalo pokračující, resp. trvající správní delikt. Městský soud přitom vycházel analogicky z trestněprávní úpravy pokračujících a trvajících trestných činů.

Nejvyšší správní soud s uvedeným posouzením jednání stěžovatele souhlasí. Jak vyplývá z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, při posuzování správních deliktů mají být přiměřeně použity pravidla a principy trestního práva. Kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, a proto je třeba trvat na jednotě trestání za trestné činy a správní delikty (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 - 46, ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, nebo ze dne 7. 5. 2008, č. j. 1 As 35/2008 - 51).

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 31. 5. 2007, sp. zn. 8 As 29/2007, v němž konstatoval „*Při trestání správních deliktů se v návaznosti na argumentaci shora přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Souběh je vyloučen tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvající delikt.*“.

V rozsudku ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44, Nejvyšší správní soud vyslovil, že *[t]restní právo rozlišuje od jednorázových trestných činů z hlediska časového úseku, v němž byly spáchány, trestné činy pokračující, trvající a hromadné (kolektivní). Je pro ně společné, že trestná činnost trvá po delší dobu a skládá se buď z řady dílčích útoků či spočívá v udržování protiprávního stavu. Trvající trestný čin bývá pravidelně charakterizován jako čin, kterým pachatel vyvolá protiprávní stav, jenž posléze udržuje, anebo jímž udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej též vyvolal. Zákon postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Trvající trestné činy se posuzují jako jediné jednání, které trvá tak dlouho, dokud pachatel udržuje protiprávní stav; jde tedy o jediný skutek a jediný trestný čin, který je ukončen teprve okamžikem odstranění protiprávního stavu. Trvající trestný čin se považuje za spáchaný za účinnosti nového zákona, pokud alespoň část protiprávního jednání, jímž byl udržován protiprávní stav, se odehrála za účinnosti nového zákona, a to za podmínky, že toto jednání bylo trestným činem i podle dřívějšího zákona. Trestný čin trvající se počíná promlčovat teprve od okamžiku ukončení trestné činnosti, tj. od okamžiku odstranění stavu, jehož udržování je znakem trestného činu (srov. Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 23 a násl. Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. I. obecná část. 3. vydání. Praha: Codex, 1997, s. 66, 192. Solnař, V., Císařová, D., Fenyk, J.: Základy trestní odpovědnosti. 2. vydání. Praha: Orac, 2003, s. 61-62, 336 a 415-416.). Tyto principy je namístě přiměřeně akceptovat i pro potřeby správního trestání. Za trvající jiný správní delikt lze proto považovat takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajícího správního deliktu.*

Pokaždé, kdy se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem pořád udržován, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajícího jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty."

Stěžovatel u prvního skutku po vymezené období v rozporu s provozním řádem zařízení odstraňoval odpad neuvedený v platném provozním řádu (opakovaným vypouštěním oplachových vod), u druhého skutku nepředával převzatý infekční odpad ke konečnému odstranění ve lhůtě stanovené schváleným provozním řádem zařízení, a v dalším případě, tzn. u třetího skutku, svým jednáním vyvolal protiprávní stav spočívající v tom, že zařadil odpad obsahující složky, které jej činí nebezpečným, jako odpad ostatní, a tento stav udržoval a nakládal s odpadem jako s odpadem ostatním do doby předání, aniž by měl příslušné osvědčení o tom, že odpad nemá nebezpečné vlastnosti.

Pokračování v páchání správního deliktu, stejně jako delikty trvající a hromadné, jsou považovány de iure za jediný skutek, za jediný správní delikt a posuzují se jako jediné jednání, složené z opakujících se dílčích útoků nebo z udržování protiprávního stavu. Podle rozhodnutí Nevyššího soudu ve věci 3 Tz 31/2000 „*Trestní zákon nestanoví okamžik, od kterého začíná běžet promlčecí doba. Soudní praxe i právní věda vycházejí z názoru, že promlčecí doba začíná běžet od spáchání trestného činu, tedy od okamžiku, kdy byl trestný čin dokonán, resp. v případě pokračujících, trvajících a hromadných trestných činů, od okamžiku, kdy byla trestná činnost ukončena.*" Nejvyšší správní soud proto nemůže přisvědčit námitce stěžovatele, že měl správní orgán aplikovat prekluzi na jednotlivé dílčí útoky správních deliktů.

Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, jak městský soud vypořádal námitku nepřípustnosti protokolů o kontrole. Stěžovatel považuje za zásadní vadu všech protokolů, že neobsahují údaj o tom, podle jakého právního předpisu byl protokol vyhotoven, aby bylo postaveno najisto, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vyhotovení protokolu. Stěžovatel rovněž trvá na tom, že jestliže byl nesprávně poučen o možnosti podat proti protokolu odvolání, přestože opravným prostředkem jsou námitky, pak nebyl řádně poučen o právu podat proti kontrolním zjištěním opravný prostředek; argumentace městského soudu, že „*když ČIŽP uvede v protokolu odvolání tak, se tím myslí námitky, je velmi překvapivá až benevolentní*". Všechny protokoly vyhotovené ČIŽP před zahájením správního řízení jsou podle stěžovatele zatíženy nezhojitelnou procesní vadou a nemohou být použity jako podklady rozhodnutí.

Námitky stěžovatele se týkají protokolů ze dne 5. 12. 2006, 11. 4. 2007 a 27. 4. 2007, které jsou součástí spisového materiálu. Jak ověřil už městský soud, protokoly skutečně neobsahují údaj o právním předpisu, podle něhož byly vyhotoveny. Nejvyšší správní soud však souhlasí s městským soudem, že nejde o nezbytnou obsahovou náležitost dle § 15 zákona o státní kontrole a absence tohoto údaje v protokolu, i pokud by vůbec byl nutný, sama o sobě bez přistoupení dalších skutečností nemohla mít vliv na použitelnost protokolů v daném řízení, resp. na jejich zákonnost. To tím spíše, nerozporuje – li stěžovatel samotný obsah protokolů.

K námitce nedostatečného poučení o opravném prostředku Nejvyšší správní soud podotýká, že městský soud v napadeném rozsudku nevyslovil, že „*když ČIŽP uvede v protokolu odvolání, tak se tím myslí námitky*", jak tvrdí stěžovatel. Městský soud toliko zcela

správně poukázal na zásadu materiálního posuzování podání, podle které je pro řízení rozhodující skutečný obsah podání, nikoli to, jak je podání označeno. S ohledem na uvedenou zásadu je pak nerozhodné, zda by stěžovatel, pokud by opravného prostředku využil, podal proti protokolu na základě nesprávného poučení odvolání, či námitky; nesprávným poučením tedy nemohl být krácen na svých procesních právech. S uvedeným závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, městský soud správně nepovažoval tuto námitku za důvodnou.

Pokud jde o námitku nevedení společného řízení ohledně třetího skutku proti stěžovateli a družstvu DITA, městský soud na str. 20 napadeného rozsudku přesvědčivě vysvětlil, proč to nebylo nutné. Institut společného řízení upravuje správní řád v § 140. Tato obecná úprava vychází zejména ze zásady uvedené v § 8 odst. 1 správního řádu, podle které správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Tato právní úprava umožňuje spojit různá řízení, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu věcně jinak souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Řízení jsou tedy zahajována samostatně a jsou-li pro to splněny podmínky, rozhodne správní orgán o jejich spojení, a to z moci úřední nebo na základě žádosti účastníka. Z uvedeného vyplývá, že se jedná o možnost, nikoli povinnost správního orgánu vést společné řízení. V dané věci žalovaný zákonné podmínky pro vedení společného řízení evidentně neshledal, k námitce stěžovatele poukázal na podstatné skutečnosti svědčící proti vedení společného řízení, a to, že správní řízení proti stěžovateli a družstvu DITA byla vedena v jiných časových intervalech a řízení se po věcné stránce překrývala jen minimálně. Stěžovatel sám žádost o sloučení řízení nepodával. Stížní námitka stěžovatele je proto v tomto směru nedůvodná.

Zdejší soud se dále zabýval námitkou nesprávného posouzení otázky vlastnictví odpadu obrazovek, které stěžovatel převzal od původce odpadu – družstva DITA. Stěžovatel v řízení nesouhlasil s tím, že ČIŽP nepřijala důkaz chemickým rozborem odpadu obrazovek navržený a předložený stěžovatelem, protože vzorek zkoumaného odpadu byl odebrán stěžovatelem jako vlastníkem odpadu a při odběru vzorku nebyl zpracován protokol o odběru vzorku, což je v rozporu s § 4 odst. 2 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb. (dále jen „vyhláška č. 294/2005 Sb.).

Podle § 4 odst. 2 vyhlášky č. 294/2005 Sb. *odběr vzorků odpadů pro účely zpracování základního popisu odpadu a sledování kritických ukazatelů může provádět pouze kvalifikovaná osoba, která není vlastníkem odpadu. V průběhu vzorkování musí být důsledně zajištěna jakost a řízení kvality vzorkování. Vzor protokolu o odběru vzorků je uveden ve zvláštním právním předpise5).*

Podle § 12 odst. 3 a 4 zákona o odpadech je *k převzetí odpadu do svého vlastnictví oprávněna pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která je provozovatelem zařízení k využití nebo k odstranění nebo ke sběru nebo k výkupu určeného druhu odpadu, nebo osoba, která je provozovatelem zařízení podle § 14 odst. 2, nebo provozovatelem zařízení podle § 33b odst. 1 písm. b) nebo za podmínek stanovených v § 17 též obec. Každý je povinen zjistit, zda osoba, které předává odpady, je k jejich převzetí podle tohoto*

zákona oprávněna. V případě, že se tato osoba oprávněním neprokáže, nesmí jí být odpad předán.

Městský soud měl za prokázané, že stěžovatel převzal odpad (obrazovky) od družstva DITA do svého vlastnictví. Vycházel přitom ze spisové dokumentace, zejména z protokolů o kontrole (ze dne 11. 4. 2007 a ze dne 27. 4. 2007), vyjádření stěžovatele ze dne 18. 4. 2007 a ze znaleckého posudku č. 22/2007. V potaz vzal rovněž skutečnost, že mezi stěžovatelem a družstvem DITA byla uzavřena smlouva o předávání odpadu a poukázal také na zjevný motiv ekonomické transakce mezi stěžovatelem a družstvem DITA - subjekt disponující odpadem jej předává osobě oprávněné k převzetí odpadu do svého vlastnictví ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o odpadech.

Nejvyšší správní soud se závěrem městského soudu ohledně vlastnictví odpadu obrazovek ztotožňuje. Stěžovatel nezpochybňuje faktické převzetí obrazovek od družstva DITA, ale zásadně odmítá nabytí vlastnického práva do období provádění rozboru zkušební laboratoří ANECLAB s.r.o., tj. do poloviny měsíce listopadu 2006, a to proto, že vlastníkem obrazovek nebyl. Stěžovatel argumentuje tím, že převzal obrazovky od družstva DITA ke zkoumání s tím, že po zkoumání obrazovek se pak příslušně zachová podle zákona o odpadech a v souladu s dohodou uzavřenou ústně s družstvem DITA. Poté, co laboratoř ANECLAB s.r.o. potvrdila, že obrazovky vyhovují ve všech ukazatelích, převzal stěžovatel obrazovky v prosinci 2006 do vlastnictví. Dále argumentoval tím, že *„právní předpisy platné a účinné v roce 2006 nezakazovaly, aby se smluvní strany dohodly na tom, že obrazovky se převezmou a teprve následně se smluvní strany dohodnou buď na nabytí vlastnického práva k nim přebírajícím anebo i na jiném postupu.“*

Nejvyšší správní soud argumentaci stěžovatele nemůže přisvědčit. Ze spisové dokumentace vyplývá, že stěžovatel v řízení před správním orgánem prvního stupně nenamítal, že by do listopadu 2006 nebyl vlastníkem odpadu obrazovek předaný družstvem DITA. Jelikož stěžovatel nezpochybňoval, že převzetím odpadu od družstva DITA se stal vlastníkem odpadu, pak pro prokázání skutkového stavu postačilo, že žalovaný vycházel z příslušné spisové dokumentace, na základě které neměl pochybnosti o přechodu vlastnictví odpadu na stěžovatele jeho převzetím od družstva DITA. Následně stěžovatel sice vlastnictví zpochybňoval, ale kromě obecných tvrzení o tom, že nebyl vlastníkem, nenabídl žádný konkrétní důkaz. Správní delikty podle § 66 odst. 3 písm. a), d), e) zákona o odpadech, jsou založeny na objektivní odpovědnosti, a bylo tudíž na stěžovateli, aby v rámci své činnosti postupoval takovým způsobem, aby následně mohl prokázat tvrzené skutečnosti. Stěžovatel kromě tvrzení o ústní dohodě s družstvem DITA nijak neprokázal, že obrazovky nebyly předávány na základě smlouvy na předávání odpadu a poradenství uzavřené s družstvem DITA, ale na základě samostatných objednávek. Toto tvrzení je navíc v rozporu s vyjádřením družstva DITA v protokolu ze dne 27. 4. 2007, ze kterého vyplývá, že odběr odpadu obrazovek proběhl na základě smlouvy o předávání odpadů a poradenství v oblasti odpadového hospodářství. Je třeba přisvědčit stěžovateli, že v posudku č. 22/2007 ze dne 3. 8. 2007 znalec neuvedl výslovně, kdy se stal stěžovatel vlastníkem odpadu obrazovek a hovoří „jen“ o *„přijetí odpadů do vlastnictví“*. Jak ale zdejší soud uvedl shora, zmíněný posudek nebyl stěžejním a jediným důkazem, o který městský soud opřel svůj závěr o vlastnictví odpadů obrazovek, a v tomto směru napadený rozsudek obstojí. Pokud jde o užití termínu *„likvidace odpadu“*

v napadeném rozsudku, zdejší soud to pokládá za marginální formulační nepřesnost, která nemá vliv na zákonnost rozhodnutí.

Na str. 12 až 18 kasační stížnosti stěžovatel obsáhle rekapituluje závěry městského soudu k žalobním námitkám nesprávné aplikace zákona o odpadech ve znění zákona č. 314/2006 Sb., nedostatečného vymezení skutků v oznámení o zahájení správního řízení a neurčitého vymezení skutků v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stěžovatel přitom do značné míry zopakoval svou žalobní argumentaci a dodal, že pravomocné rozhodnutí ČIŽP, kterému vytýká nedostatečný popis jednotlivých skutků (dílčích útoků), neobstojí jako titul osvědčující škodu vzniklou stěžovateli pro uplatnění náhrady této škody po zaměstnancích stěžovatele.

Nejvyšší správní soud k daným námitkám uvádí, že se plně ztotožňuje s jejich vypořádáním ze strany městského soudu. Lze tak konstatovat, že pokud jde o aplikaci odpadového zákona ve znění novely č. 314/2006 Sb., žalovaný postupoval v souladu se zásadou, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod), přičemž jestliže se zákon změní během páchání činu, užije se zákona, který je účinný při dokončení jednání, kterým byl čin spáchán, pokud není právní úprava účinná v době rozhodování správních orgánů pro pachatele příznivější (k okamžiku ukončení jednání u trvajících a pokračujících správních deliktů se Nejvyšší správní soud vyjadřoval výše).

Pokud pak stěžovatel nesouhlasí se závěry městského soudu ohledně specifikace skutkových podstat správních deliktů v oznámení o zahájení správního řízení a v rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, pak Nejvyšší správní soud nemá ani vůči závěrům, ani vůči argumentaci městského soudu výhrady. Městský soud i zde zohlednil, že všechny skutky měly povahu pokračujícího nebo trvajícího správního deliktu a uzavřel, že inspekce vymezila jednotlivé skutky způsobem dostatečným a stěžovateli zjevně bylo zřejmé, za jaké skutky byl stíhán, resp. postižen. Na rozdíl od stěžovatele Nejvyšší správní soud neshledal závěry soudu nesprávnými. Pokud jde o tvrzené potíže, které stěžovatel má při uplatňování odpovědnosti za škodu vůči zaměstnavatelům, poukázal na ně stěžovatel teprve v kasační stížnosti, městský soud se k nim proto nemohl vyjádřit a zdejší soud nemůže jeho názor přezkoumat.

Ke stěžovatelově námitce, podle které nedošlo k ohrožení životního prostředí, Nejvyšší správní soud konstatuje, že skutková podstata deliktů podle § 66 odst. 3 písm. a), d), e) zákona o odpadech nespočívá v ohrožení či poškození životního prostředí a tuto okolnost proto není třeba z hlediska naplnění skutkové podstaty uvedených správních deliktů dokazovat. K míře a závažnosti ohrožení nebo poškození životního prostředí přihlédl správní orgán při stanovení výše pokuty ve smyslu § 67 odst. 2 zákona o odpadech.

Stěžovatel dále namítl, že celé správně – deliktní řízení je pro něj a pro jeho zaměstnance trestem, což zdejší soud vyhodnotil jako námitku proti uloženému trestu, kterou však stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem, proto k ní nepřihlížel (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek shledal v souladu se zákonem; proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovanému podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. května 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu