



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Obec Určice**, se sídlem Určice 81, zast. JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 376/12, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 10. 2018, č. j. 11 A 203/2017 - 42,

t a k t o :

- I.** V řízení o kasační stížnosti **s e p o k r a č u j e .**
- II.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“ nebo „obec“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2017, č. j. MZP/2017/570/97. Tímto rozhodnutím žalovaný částečně změnil výrok rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Olomouc (dále jen „ČIŽP“ nebo „inspekce“) ze dne 27. 2. 2017, č. j. ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT, kterým inspekce uložila stěžovatelce opatření k nápravě podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu (dále jen „zákon o odpadech“), tak, že stěžovatelka zabezpečí vymístění celkem 692,8 t výkopové zeminy a stavebních sutí, tedy odpadů zařazených dle vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 93/2016 Sb., o Katalogu odpadů pod skupinu 17, a tyto odpady do 60 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí předá oprávněné osobě dle zákona o odpadech. Současně žalovaný rozhodl o tom, že ostatní části odvoláním napadeného rozhodnutí zůstávají beze změn a potvrzují se.

[2] Jak vyplynulo ze spisu, inspekce vydala dvě samostatná rozhodnutí. Jednak napadené rozhodnutí o uložení opatření a lhůty k nápravě a zároveň rozhodnutím ze dne 8. 11. 2016, č. j. ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT inspekce uložila stěžovatelce pokutu v řízení

vedeném za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, spočívající v převzetí odpadů v rozporu s § 12 odst. 2 a 3 téhož zákona. V odvolacím řízení byl výrok tohoto rozhodnutí změněn rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 7. 2017, č. j. MZP/2017/570/65, kterým již byla stěžovatelce uložena pokuta pouze za porušení § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka žalobu k městskému soudu, který ji rozsudkem ze dne 10. 10. 2018, č. j. 11 A 202/2017 – 37, shledal důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Důvodem bylo uplynutí tříleté lhůty pro možné uložení pokuty dle § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Žalovaný vázán rozsudkem městského soudu posléze rozhodnutím ze dne 30. 10. 2018, č. j. MZP/2018/570/1439, podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, rozhodnutí inspekce zrušil a řízení zastavil. Stěžovatelka v souvislosti s vydaným rozsudkem městského soudu podala žalovanému rovněž žádost o obnovu řízení ve věci rozhodnutí inspekce o uložení opatření ke zjednání nápravy. Vycházela z § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, podle něhož stanovení opatření a lhůt pro sjednání nápravy je možné jen ve stejných časových termínech jako uložení pokuty. Nemohla-li být proto dle stěžovatelky z důvodu uplynutí času uložena pokuta, nemohlo být uloženo ani opatření či lhůta ke zjednání nápravy. Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 6. 2019, č. j. MZP/2019/570/804, žádost o obnovu řízení podle § 101 správního řádu zamítl, neboť zrušující rozsudek městského soudu ve věci uložené pokuty se netýkal řízení o uložení opatření k nápravě. O podaném rozkladu rozhodl ministr životního prostředí rozhodnutím ze dne 10. 12. 2019, č. j. MZP/2019/430/743 tak, že rozklad stěžovatelky zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[3] V žalobě, jež byla předmětem posouzení městského soudu, a jehož rozsudek je předmětem přezkumu v nyní posuzované věci, stěžovatelka namítala nezákonnost rozhodnutí žalovaného. V § 103 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů je jednoznačně ustanoveno, že starosta zastupuje obec navenek, což především znamená zprostředkování právních úkonů, o kterých bylo rozhodnuto příslušnými orgány, s výjimkou případů, kdy starosta vykonává funkci obecní rady a kdy jedná v mezích svých pravomocí svěřených mu jako orgánu zákonem. Toto ustanovení však nelze vykládat tak, že by starosta byl v postavení statutárního orgánu ve smyslu § 20 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v tehdy platném znění, či § 164 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, neboť o obsahu právních úkonů rozhoduje zastupitelstvo nebo rada; jednání starosty učiněné bez předchozího schválení zastupitelstva nebo rady v případech, kdy zákon schválení vyžaduje, je absolutně neplatné; starosta nemůže tedy sám vytvářet vůli obce, může tuto vůli pouze projevit navenek. Jednání je proto třeba připisovat nikoliv obci, nýbrž pouze panu Vlastimilu Konšelovi, který v té době sice vykonával funkci starosty, avšak k takovému jednání nebyl oprávněn.

[4] Stěžovatelka nesouhlasila ani s uložení opatření k nápravě, namítala, že k poslednímu porušení zákazu převzít odpad došlo 2. 11. 2012, a proto k zahájení řízení dne 18. 8. 2016, i k uložení pokuty dne 8. 11. 2016, došlo až po uplynutí 3 leté lhůty. Nemohla-li být uložena pokuta, nemohlo být uloženo ani opatření ke zjednání nápravy.

[5] Městský soud žalobu neshledal důvodnou. Nejprve se zabýval přičitatelností jednání bývalého starosty stěžovatelce, neboť mezi účastníky řízení není sporu o tom, že se jednání dopustil Vlastimil Konšel, který v rozhodné době vykonával funkci starosty. Spornou otázkou ale zůstává, zda se tohoto jednání dopustil jako fyzická osoba a občan obce, nebo jako starosta projevující vůli obce. Pro posouzení, zda je stěžovatelka odpovědná za správní delikt, za který jí byla uložena pokuta dle zákona o odpadech, a zda tedy byla inspekce oprávněna uložit současně za porušení povinnosti i opatření ke zjednání nápravy, bylo dle soudu podstatné, že se v projednávané věci posuzuje právní jednání obce ve veřejnoprávní sféře, a nikoli ve sféře soukromoprávní.

pokračování

[6] V projednávané věci Vlastimil Konšel při odebrání odpadů od třetích subjektů jednal ve funkci starosty, jménem stěžovatelky podepisoval listiny a současně je opatroval i razítkem obce. Nelze odhlédnout od toho, že odpad od třetích osob byl po přijetí uložen na pozemky ve vlastnictví obce a že k přebírání odpadu docházelo opakovaně po dobu celkem 11 let, v množství 692, 8 t. Nejednalo se tak o žádné excesivní, zcela ojedinělé jednání starosty, o kterém se stěžovatelka nemohla dovědět, a bylo tedy i v jejím vlastním zájmu, aby v případě nesouhlasu vzniklou situaci řešila. Na základě uvedeného a vzhledem k principu objektivní odpovědnosti, ze kterého zákon o odpadech vychází při ukládání sankcí za spáchané správní delikty, městský soud dospěl k závěru, že jednání starosty spočívající v převzetí odpadů v rozporu s § 12 odst. 3 zákona o odpadech, je přičitatelné obci (stěžovateli), za kterou starosta ve všech případech jednal. Dle městského soudu správní orgány tak správně dospěly k závěru o tom, že se správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech dopustila právě stěžovatelka, které byla inspekcí uložena pokuta ve společném řízení vedeném též za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. b) spočívající v porušení § 12 odst. 2 tohoto zákona. Z § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech pak vyplývá oprávnění inspekce nejen k projednání správních deliktů uvedených v § 66 odst. 2 až 5 a 7, ale také oprávnění k tomu, aby kromě uložení pokuty stanovila samostatným rozhodnutím opatření a lhůtu pro zjednání nápravy, což v projednávané věci učinila. Pokud tedy správní orgány dospěly k závěru, že se stěžovatelka předmětného správního deliktu dopustila, městský soud jejich postup při uložení opatření k nápravě shledal zcela v souladu se zákonem.

[7] Městský soud se dále zabýval námitkou neoprávněného uložení nápravného opatření po uplynutí 3 leté lhůty. Pro posouzení běhu lhůt v nyní projednávané věci není dle soudu podstatné, zda lhůta pro uložení pokuty uplynula, nebo ne, neboť opatření ke zjednání nápravy bylo stěžovateli uloženo samostatným rozhodnutím po té, co proběhlo samostatné správní řízení, a je svým charakterem od institutu pokuty zcela odlišné. Právní doktrína zastává názor, že porušením právní povinnosti vzniká správní odpovědnost, neboť dojde k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, za což může být uložena sankce, která má trestněprávní charakter, anebo opatření k nápravě, které naopak sankční charakter nemá, případně může správní orgán uložit jak sankci, tak opatření, pokud to zákon umožňuje. Opatření k nápravě je totiž zásadně ukládáno za účelem ukončení protiprávního jednání či odstranění protiprávního stavu vzniklého porušením právní povinnosti; jedná se tedy o tzv. nápravný prostředek správního dozoru, jímž je sledován jiný cíl než sankcí. Městský soud proto dospěl k závěru, že správní orgán není v řízení o uložení opatření k nápravě podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech vázán lhůtami, které zákon o odpadech stanoví pro zahájení sankčního řízení a pro uložení pokuty za porušení povinnosti. Pokud by byla možnost uložení opatření vázána na zákonem stanovené lhůty pro uložení pokuty, znamenalo by to, že by správní orgán po uplynutí těchto lhůt již nemohl delikventovi zjednání nápravy uložit, což zcela odporuje i smyslu zákona o odpadech, jehož prvotním zájmem je právě dodržování ochrany životního prostředí a ochrany lidského zdraví. Ani tuto námitku stěžovatelky proto soud neshledal důvodnou a žalobu zamítl.

[8] Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Stěžovatelka v kasační stížnosti pouze doslovně opisuje pasáže žaloby brojící proti napadenému správnímu rozhodnutí, aniž by však předkládala jakékoli nové argumenty či se vymezovala proti napadenému rozsudku. Nad rámec žaloby pouze doplnila, že obec by bylo možno postihnout toliko v případě, že by starosta zastupoval obec, a tedy by „tlumočil“ vůli obce – tj. pokud by jednal na základě schválení daného úkonu příslušným orgánem obce. Neexistuje žádné schválení přebírání odpadů za obec a tedy starosta pouze na základě skutečnosti, že je členem obecní rady, nemohl za stěžovatelku přebírat odpady.

[9] Stěžovatelka opakuje, že účinky jednání je nutno přičítat výlučně Vlastimilu Konšelovi, který se podepisoval jako starosta obce, aniž by byl k takovému jednání jakýmkoli způsobem oprávněn. Stěžovatelka dodává, že Vlastimil Konšel byl v době podání kasační stížnosti nepravomocně uznán vinným z přečinu neoprávněného nakládání s odpady podle § 298 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a to rozsudkem Okresního soudu v Prostějově ze dne 18. 9. 2018, č. j. 3 T 233/2017-1243. Závěrem stěžovatelka opakuje námitku stran neoprávněného uložení opatření ke zjednání nápravy. Protože k zahájení řízení o uložení pokuty došlo až 18. 8. 2016 a k uložení pokuty dokonce až rozhodnutím z 8. 11. 2016, stalo se tak dlouho po lhůtě, kterou zákon o odpadech vyměřil pro uložení pokuty a ta tak nemohla být uložena. Ke stejnému závěru dospěl i městský soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2018, č. j. 11 A 202/2017 - 37, ve kterém zrušil podkladové rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech. Nezákonný je tedy závěr vyslovený v nyní napadeném rozsudku městského soudu a platí, že nemohla-li být uložena pokuta, nemohlo být uloženo ani opatření či lhůta ke zjednání nápravy, viz znění § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Obdobné by platilo, i kdyby se na toto řízení vztahoval zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka proto navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[11] Nejvyšší správní soud na úvod zmiňuje, že usnesením ze dne 9. 10. 2019, č. j. 5 As 325/2018 – 30, řízení přerušil, neboť k výzvě o předložení správního spisu žalovaný sdělil, že se spis nachází u ministra životního prostředí, protože jej nebylo možno předložit. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatelka požádala o obnovu řízení, žádost byla dne 20. 6. 2019 zamítnuta, a proti tomuto rozhodnutí podala dne 1. 7. 2019 rozklad, o němž v době výzvy o předložení správního spisu nebylo dosud rozhodnuto. Podle § 48 odst. 3 písm. a) s. ř. s. může předseda senátu usnesením přerušit řízení, jestliže zjistí, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno. Po dobu přerušení řízení se nekonají jednání a staví se běh procesních zákonných lhůt určených soudním řádem správním (§ 48 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož ministr životního prostředí vydal dne 10. 12. 2019, č. j. MZP/2019/430/743, rozhodnutí o rozkladu (dne 30. 12. 2019 nabylo právní moci), žalovaný dne 9. 1. 2020 postoupil požadovaný spis Nejvyššímu správnímu soudu. Odpadla tedy překážka, pro kterou bylo řízení o této kasační stížnosti přerušeno, Nejvyšší správní soud tak výrokem I. rozsudku rozhodl podle § 48 odst. 6 s. ř. s. v řízení pokračovat.

[12] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Meritum věci spočívá v tom, že si stěžovatelka neuvědomuje charakter odpovědnosti za správní delikt, za který jí bylo uloženo opatření a lhůta ke zjednání nápravy podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Opatření ke zjednání nápravy bylo stěžovatelce uloženo jako obci, která neoprávněně převzala odpady od jejich původců do svého vlastnictví.

pokračování

[16] Podle § 4 písm. x) zákona o odpadech se pro účely citovaného zákona rozumí původcem odpadů právnická osoba, při jejíž činnosti vznikají odpady, nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejíž podnikatelské činnosti vznikají odpady. Pro komunální odpady vznikající na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, se za původce odpadů považuje obec. Obec se stává původcem komunálních odpadů v okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stane vlastníkem těchto odpadů.

[17] Stěžovatelka je obcí, a proto se na ni vztahuje zákonná fikce původce odpadu dle citovaného zákonného ustanovení bez ohledu na to, zda odložený odpad obec vytvořila či nežádoucím způsobem v rozporu se zákonem o odpadech na určené místo na svém území sama uložila. Z toho důvodu by stěžovatelka jako obec měla být srozuměna i s tím, že zákon o odpadech upravuje odpovědnost za správní delikty jako odpovědnost objektivní, tj. za následek a bez ohledu na zavinění. Subjekt, který se dopustil protiprávního jednání, se proto nemůže ze své odpovědnosti exkulpat poukazem na to, že rozhodné okolnosti nezavinil. Zároveň jde o odpovědnost absolutní, neboť aplikovaná právní úprava nepřipouští žádné liberační důvody, jejichž prokázáním by se pachatel správního deliktu mohl své odpovědnosti zprostit, např. tím, že přes veškeré možné vynaložené úsilí nemohl zabránit škodlivému následku či jinému zásahu do zákonem chráněného zájmu. Zkoumá se tedy naplnění obligatorních znaků objektivní stránky skutkové podstaty tohoto správního deliktu, tj. jednání, následek a příčinná souvislost mezi těmito komponenty.

[18] Podle § 12 odst. 3 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.

[19] Podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech uloží inspekce pokutu do výše 10 000 000 Kč fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, a *simili* obci, která převezme odpad, přestože k jeho převzetí není podle tohoto zákona oprávněna. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech stanoví oprávnění inspekci uložit právníkům osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle § 66 odst. 2 až 5 téhož zákona; současně může inspekce stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.

[20] K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech dojde již tím, že obec bez zákonného oprávnění ve smyslu § 12 odst. 3 téhož zákona převezme odpad. Ze správního spisu přitom vyplývá, že inspekce provedla ve dnech 25. 6. 2015 kontrolu dodržování zákona o odpadech se zaměřením na prošetření zeminy, asfaltu, stavební sutě na pozemku p. č. X v k. ú. stěžovatelky. Při kontrole bylo zjištěno, že na místě bývalé skládky byly deponovány a ukládány odpady, a to především asfaltové kry, odpadní výkopová zemina s příměsí kamení, asfaltu a cihel. Dále byly zjištěny stopy po pálení, z něhož byly patrné zbytky ohořelých větví, trávy, skla a drobných kovů. Dále zde byly uloženy stavební a demoliční odpady. Současně bylo zjištěno, že značná část odpadu byla vyprodukována společností INSTA CZ s.r.o. v rámci prováděné stavby na základě smlouvy o dílo uzavřené se stěžovatelkou. Starosta obce sdělil, že odpady byly na skládku ukládány s jeho vědomím. Dále byly na pozemek ukládány odpady z realizací staveb v obci. Dne 3. 9. 2015 byla provedena opětovná kontrola dodržování zákona o odpadech, při které bylo inspekci zjištěno, že výkopové odpadní zeminy, odpadní asfaltové kry a stavební a demoliční odpady se již na pozemku nenacházely. Nadále se však

na pozemku nacházely návozy provedené obcí, které byly realizovány v minulosti, a to výkopové zeminy, stavební a demoliční sutě, organický materiál. Na základě provedeného laboratorního testování odpovídajícího vzorku bylo zjištěno nadlimitní množství polyaromatických uhlovodíků, a to ve výši 15 mg/kg sušiny, přičemž stanovený limit činí 6 mg/kg sušiny. Dne 17. 5. 2016 byla provedena opětovná kontrola dodržování zákona o odpadech, při které byla shrnuta dosavadní zjištění, a byl učiněn závěr o tom, že stěžovatelka přijímala do svého vlastnictví a následně ukládala na pozemky výkopovou zeminu a stavební odpady z různých staveb. Ve spise jsou rovněž založeny doklady potvrzující převzetí a uložení odpadu na bývalou skládku TKO stěžovatelky v rámci její rekultivace. Doklady jsou podepsány starostou obce panem Vlastimilem Konšelem a opatřeny razítkem obce. První potvrzení je ze dne 17. 1. 2001. Poslední potvrzení bylo vydáno dne 2. 11. 2012 a jeho předmětem je uložení zeminy v objemu 150 m³ v měsíci srpnu.

[21] V posuzovaném případě nesporně byla naplněna skutková podstata deliktu dle § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech. Stěžovatelka v rozporu s dikcí a smyslem zákona namítá, že byla postižena za stav, který způsobil nezávisle na její vůli starosta. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovatelce v nepřičitatelnosti jednání starosty obci. Především je třeba brát v potaz to, že starosta stěžovatelky, byť si počínal neoprávněně, pokud vydal souhlas s převzetím odpadů bez souhlasu příslušného orgánu, nevykročil z rámce činnosti svěřené mu v oblasti samostatné působnosti obce (srov. § 35 an. zákona o obcích; §§ 16, 17 zákona o odpadech). Podle § 103 odst. 4 písm. g) zákona o obcích starosta rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce. Obce jsou nepochybně hlavní garantem systému nakládání s odpadem, který vzniká na jejich území. Nelze proto hovořit o takovém excesu starosty, který by přičitatelnost jeho jednání stěžovatelce vylučoval. Princip přičitatelnosti jednání je třeba odlišovat od objektivní odpovědnosti. Pokud stěžovatelka odkazuje na judikaturu Ústavního soudu, Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka byla uložení opatření pro zjednání nápravy postižena nikoliv za vůli či způsob ukládání odpadů, nýbrž za to, že bezesporu převzala odpad za absence zákonného oprávnění. Její jednání tedy spočívalo v nedostatku opatření a kroků k tomu, aby s odpadem, který na území obce nepochybně ukládaly i jiné osoby, nakládala tak, jak požadují platné právní předpisy o odpadech. Z uvedených důvodů, pro nerelevantnost posouzení otázky zavinění, není vadou řízení, neobsahují-li rozhodnutí správních orgánů obou stupňů žádné skutečnosti o míře zavinění. Správní orgány při vydání rozhodnutí o opatření a lhůtě pro zjednání nápravy vycházely ze skutkového stavu, který byl náležitě zjištěn v průběhu kontroly před zahájením správního řízení a který nebyl stěžovatelkou zpochybnován, a výše uvedené okolnosti představují podle Nejvyššího správního soudu dostatečně zjištěný skutkový základ pro závěr městského soudu o odpovědnosti stěžovatelky za převzetí odpadů. Nejvyšší správní soud dodává, že na uvedeném závěru nic nemění ani případná trestněprávní odpovědnost některých orgánů obce, neboť ta nebyla předmětem posuzování správních orgánů.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku stěžovatelky stran nemožnosti uložit opatření ke zjednání nápravy za situace, kdy je zrušeno rozhodnutí o uložení pokuty.

[23] Zatímco rozhodnutí o pokutě bylo rozsudkem městského soudu zrušeno pro prekluzi, pro uplynutí tříleté lhůty pro možné uložení pokuty dle § 67 odst. 1 zákona o odpadech, žaloba proti druhému rozhodnutí o opatření a lhůtě pro zjednání nápravy dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech byla nyní napadeným rozsudkem městského soudu zamítnuta. Městský soud k tomu v odůvodnění rozsudku uvedl, že opatření k nápravě je totiž zásadně ukládáno za účelem ukončení protiprávního jednání či odstranění protiprávního stavu vzniklého porušením právní povinnosti; jedná se tedy o tzv. nápravný prostředek správního dozoru, jímž je sledován jiný cíl než sankcí.

pokračování

[24] Nejvyšší správní soud se s právním názorem městského soudu ztotožňuje. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech lze řízení o uložení pokuty zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. V rozhodném znění je přitom § 67 odst. 1 zákona o odpadech označen nadpisem „Pokuty fyzickým osobám oprávněným k podnikání a právníckým osobám“ a řadí se mezi společná ustanovení ke správním deliktům. Mimo uvedený rámec pak stojí již zmíněný § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, který stanoví kromě oprávnění inspekce uložit pokuty také možnost stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím. Nejvyšší správní soud nepochybuje o tom, že systematika tohoto právního předpisu hovoří jednoznačně pro distinkci mezi řízením o správním deliktu na straně jedné a správním řízením o řešení nežádoucího protiprávního stavu na straně druhé. Nejvyšší správní soud rovněž podotýká, že sankcí za správní delikt je v tomto smyslu pokuta, zatímco nápravné opatření dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech je spojeno primárně s porušením právní povinnosti stěžovatelky, nikoli s její deliktivní odpovědností. Pokuta, kterou lze uložit, dopustí-li se obec správního deliktu podle § 12 odst. 3 zákona o odpadech, je výrazem sankční pravomoci správního orgánu.

[25] Uvedené odpovídá vymezení správního dozoru, jak jej chápe teorie správního práva: „Činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.“ Nápravné prostředky dozoru lze členit na obecné nápravné prostředky a specifické nápravné prostředky. „Obecnými nápravnými prostředky jsou především právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat jejich odstranění ve stanovené lhůtě (...) Dalším obecným nápravným prostředkem je právo udílet obsahově konkrétní závažné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků. (...) Specifickými nápravnými prostředky dozoru mohou především být uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění. Může jimi být dále uložení povinnosti náhradního plnění, které má v zásadě reparační nebo kompenzační charakter – napomáhá odstranit újmu, kterou dozorovaný způsobil újmu chráněnému výkonem dozoru. Jiným specifickým nápravným prostředkem dozoru je náhradní splnění povinnosti za dozorovaného, které se provádí na jeho náklady.“ Dozorčí orgány jsou rovněž oprávněny „ukládat v návaznosti na výkon správního dozoru sankce za správní delikty. (...) Uplatnění nápravného prostředku nebrání uložení sankce a naopak.“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 283-296).

[26] Nejvyšší správní soud již dříve konstatoval (rozsudek ze dne 22. 8. 2018, č. j. 8 Ads 207/2017 - 58), že sankční pravomoc může správní orgán vykonávat vedle pravomoci ukládat nápravné prostředky. K současnému uložení nápravného prostředku a pokuty Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93 - 34, judikoval: „Zahájení řízení o uložení opatření k odstranění protiprávního stavu a o vyslovení zákazu provozu zařízení ke zneškodňování odpadů příslušným okresním úřadem (§ 9 odst. 2 zák. č. 238/1991 Sb. a § 7 odst. 2 a 5 zákona ČNR č. 311/1991 Sb.) nebrání ve smyslu ustanovení § 12 zák. ČNR č. 311/1991 Sb. uložení pokuty Českou inspekcí životního prostředí podle § 11 zákona č. 238/1991 Sb., byť účastníkem obou těchto řízení je stejný subjekt a obě věci spolu vzájemně souvisí.“

[27] Z uvedeného plyne, že sankce a nápravné prostředky mohou existovat vedle sebe; sankce je projevem výkonu sankční pravomoci správního orgánu a nápravný prostředek projevem výkonu pravomoci ukládat nápravné prostředky. Ostatně i v rozsudku ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016 – 41, Nejvyšší správní soud dospěl k jednoznačnému závěru, podle kterého „[r]ozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou proto zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není ani porušením zásady ne bis in idem.“ Z důvodů shora vysvětlených je tak námitka stěžovatelky týkající se lhůty pro zánik odpovědnosti

za uložené nápravné opatření zcela neopodstatněná. Pro uložení opatření ke stanovení nápravy je rozhodné, že došlo k protiprávnímu stavu (správnímu deliktu), což v daném případě bylo prokázáno. Otázka zániku odpovědnosti za správní delikt je přitom zcela nerozhodná.

[28] Ze všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatelka neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 6. února 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu