



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **Obec Určice**, sídlem Určice 81, Určice, zastoupená JUDr. Petrem Ritterem, advokátem sídlem Riegrova 376/12, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 10. 12. 2019, čj. MZP/2019/430/743, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, čj. 14 A 16/2020-23,

t a k t o :

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

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Olomouc (dále „inspekce“), rozhodnutím z 8. 11. 2016, čj. ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT (dále „rozhodnutí o uložení pokuty“), uložila žalobkyni ve společném řízení úhrnnou pokutu ve výši 120 000 Kč za spáchání správních deliktů (dnes přestupků) podle § 66 odst. 3 písm. c) spočívajícího v převzetí odpadů v rozporu s § 12 odst. 3, a podle § 66 odst. 4 písm. b) spočívajícího v nakládání s odpady v rozporu s § 12 odst. 2 již zrušeného zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 30. 6. 2017. Rozhodnutím žalovaného z 18. 7. 2017, čj. MZP/2017/570/65, bylo rozhodnutí o uložení pokuty k odvolání žalobkyně změněno tak, že byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 60 000 Kč pouze za správní delikt podle § 66 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 12 odst. 3 zákona o odpadech. Uvedeného správního deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že v období od 1. 1. 2001 do 2. 11. 2012 přijala do svého vlastnictví odpadní výkopovou zeminu, stavební odpady v množství cca 692,8 tun. Dle vyhlášky č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, ve znění účinném v době spáchání správního deliktu, šlo o odpady zařazené pod skupinu 17 Stavební a demoliční odpady. K převzetí odpadu nebyla žalobkyně oprávněna. Přijaté odpady využila na pozemcích ve svém vlastnictví parc. č. 1490/1 a parc. č. 1490/2 v k. ú. Určice. Tím porušila § 12 odst. 3 zákona o odpadech.

[2] Posledně uvedené rozhodnutí žalovaného bylo následně zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze z 10. 10. 2018, čj. 11 A 202/2017-37, z důvodu uplynutí tříleté objektivní prekluzivní lhůty pro uložení pokuty podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech, neboť se nejednalo o trvalý správní delikt. V návaznosti na to žalovaný rozhodnutím z 30. 10. 2018, čj. MZP/2018/570/1439, rozhodnutí o uložení pokuty zrušil a řízení zastavil.

[3] Vedle rozhodnutí o uložení pokuty inspekce vydala rovněž rozhodnutí z 27. 2. 2017, čj. ČIŽP/48/OOH/SR01/1507674.003/16/ODT (dále „rozhodnutí o opatření k nápravě“), kterým žalobkyni stanovila opatření k nápravě podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech spočívající v tom, že žalobkyně zabezpečí vymístění celkem 692,8 tun neoprávněně převzaté výkopové zeminy a stavebních sutí a tyto odpady do 60 dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí předá oprávněné osobě dle zákona o odpadech. Žalovaný rozhodnutím z 24. 7. 2017, čj. MZP/2017/570/97, částečně změnil výrok rozhodnutí o opatření k nápravě, ve zbytku jej potvrdil. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze zamítl rozsudkem z 10. 10. 2018, čj. 11 A 203/2017-42. Následnou kasační stížnost zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem z 6. 2. 2020, čj. 5 As 325/2018-39. Ústavní stížnost byla odmítnuta usnesením z 16. 6. 2020, sp. zn. I. ÚS 975/20.

[4] Dne 5. 12. 2018 podala žalobkyně žádost o obnovu řízení podle § 100 správního řádu ve věci rozhodnutí inspekce o opatření k nápravě. Jako důvod pro obnovu řízení žalobkyně uvedla výše popsané zrušení rozhodnutí o uložení pokuty a zastavení řízení. Rozhodnutím z 19. 6. 2019 žalovaný žádost o obnovu řízení zamítl, neboť v posuzované věci neshledal splnění podmínek vymezených v § 100 odst. 1 správního řádu. Zejména uvedl, že opatření k nápravě je stanovováno samostatným rozhodnutím, kterému předchází samostatné správní řízení, a proto správní orgán není v řízení o stanovení opatření vázán lhůtami, které zákon o odpadech stanoví pro zahájení řízení o uložení pokuty a pro její uložení. Rozklad žalobkyně zamítl ministr životního prostředí v záhlaví uvedeným rozhodnutím, přičemž se zcela ztotožnil s právním názorem žalovaného a zdůraznil, že rozhodnutí o uložení pokuty bylo zrušeno pouze z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty pro její uložení, nikoliv proto, že by se žalobkyně daného přestupku nedopustila. Omezení možnosti stanovení opatření k nápravě prekluzivními lhůtami by šlo proti smyslu zákona o odpadech, neboť po jejich uplynutí by již nebylo možné stanovit nápravu (odstranění) přetrvávajícího závadného stavu.

[5] Žalobu proti rozhodnutí ministra Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Úvodem zdůraznil, že otázkou vztahu mezi rozhodnutím o uložení pokuty a o opatření k nápravě se již zabýval městský soud v rozsudku čj. 11 A 203/2017-42, jehož právní závěry následně potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem čj. 5 As 325/2018-39. V nyní projednávané věci městský soud neshledal žádný důvod se od závěrů učiněných v citovaných rozsudcích odchýlit. Uvedl, že o uložení pokuty a o opatření k nápravě je rozhodováno samostatnými rozhodnutími, jímž předchází samostatné správní řízení, a je jimi sledován odlišný účel. Z toho vyplývá, že správní orgán není v řízení o stanovení opatření k nápravě podle ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech vázán lhůtami, které zákon o odpadech v § 67 odst. 1 stanovil pro zahájení řízení o uložení pokuty a pro její uložení. Smysl a účel zákona o odpadech naopak vyžaduje, aby mohlo být opatření k nápravě stanoveno i po prekluzi deliktní odpovědnosti, neboť opačný výklad by zamezil účinné nápravě (odstranění) protiprávního stavu ze strany delikventa. Pokuty a opatření k nápravě tak mohou existovat vedle sebe. Rozhodnutí o spáchání přestupku (uložení pokuty) proto nelze chápat jako pokladové rozhodnutí, jehož zrušení by mělo automaticky za následek obnovu řízení v souladu s § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu. Obnova řízení o opatření k nápravě by připadala v úvahu pouze tehdy, pokud by rozhodnutí o spáchání přestupku bylo zrušeno kvůli nově zjištěným skutečnostem vyvracejícím závěr o protiprávním jednání. Taková situace však v řešené věci nenastala, neboť závěr o protiprávním jednání nebyl zpochybněn, rozhodnutí o uložení pokuty bylo zrušeno pouze z důvodu zániku

pokračování

odpovědnosti za přešůpek (uplynutí prekluzivní lhůty pro uložení pokuty). Tato okolnost je však pro stanovení opatření k nápravě nerozhodná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů stěžovatelka spatřuje v tom, že stejně jako správní orgány se ani městský soud nezabýval tím, v jakých lhůtách může správní orgán vykonávat svoji pravomoc spočívající ve stanovení opatření k nápravě podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Neuvedl, z kterého konkrétního ustanovení (normy) plynou lhůty pro stanovení opatření k nápravě. Nebylo tak přezkoumatelným způsobem rozhodnuto o žalobní námitce, že neobsahuje-li zákon o odpadech výslovnou úpravu prekluzivních lhůt pro stanovení opatření k nápravě, je třeba analogicky užít prekluzivní lhůty stanovené pro zahájení řízení o uložení pokuty a její uložení v § 67 odst. 1 téhož zákona. Stěžovatelka dále uvedla, že podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech opatření k nápravě sice může být stanoveno samostatným rozhodnutím, avšak vždy v návaznosti na uložení pokuty. Vzhledem k tomu, že městský soud ve shodě se správními orgány na stanovení opatření k nápravě neaplikoval stejné prekluzivní lhůty jako pro zahájení řízení o uložení pokuty a její uložení, je rozsudek rovněž nezákonný. Rozhodnutí o uložení pokuty je podkladovým rozhodnutím pro stanovení opatření k nápravě proto, že se díky němu změnil náhled na předmětné jednání. Nezákonný je tedy závěr městského soudu v bodě 19 napadeného rozsudku, že zrušení rozhodnutí o uložení pokuty z důvodu uplynutí prekluzivní lhůty nemá vliv na rozhodnutí o stanovení opatření k nápravě.

[8] Podle žalovaného stěžovatelka v kasační stížnosti pouze opakuje námitky, které uváděla již ve své žádosti o obnovu řízení, v podaném rozkladu, jakož i žalobě. Odkázal proto na podrobná odůvodnění napadených správních rozhodnutí a napadeného rozsudku. S tímto rozsudkem se žalovaný plně ztotožnil, neboť správně vyšel z rozsudku NSS čj. 5 As 325/2018-39. V něm Nejvyšší správní soud jednoznačně potvrdil, že zrušení rozhodnutí o přešůpku a zastavení řízení o něm nelze označit za zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení o stanovení opatření k nápravě. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu *se řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci na žádost účastníka obnoví, jestliže bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno.*

[11] Nyní napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud v bodech 15 až 18, především odkazem právě na svůj rozsudek čj. 11 A 203/2017-42 a jeho závěry potvrzující rozsudek NSS čj. 5 As 325/2018-39, dostatečně a srozumitelně shrnul, že správní orgán není v řízení o stanovení opatření k nápravě podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech vázán lhůtami pro zahájení řízení o uložení pokuty a pro její uložení. Uvedl též, že stanovení opatření k nápravě není omezeno prekluzivními lhůtami, neboť je vázáno na existenci protiprávního stavu vyvolaného protiprávním jednáním. Především však městský soud stěžovatelce srozumitelně objasnil, že podstatou sporu je otázka, zda je rozhodnutí

o přestupku (o uložení pokuty) dle zákona o odpadech podkladovým rozhodnutím pro rozhodnutí o stanovení opatření k nápravě dle téhož zákona, a zda tedy zrušení rozhodnutí o přestupku je dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu důvodem pro obnovu řízení o stanovení opatření k nápravě. Proto otázka, v jakých lhůtách lze řízení o stanovení opatření k nápravě zahájit, resp. opatření stanovit, je v nyní projednávané věci nepodstatná, neboť nemá žádný význam z hlediska splnění zákonných podmínek pro případnou obnovu řízení. Tyto námitky stěžovatelky (poukazující v této souvislosti nejen na nepřezkoumatelnost, ale i na nezákonnost rozsudku městského soudu) se tedy mívají s podstatou závěrů městského soudu. Lze doplnit, že otázka případného stanovení opatření k nápravě po uplynutí prekluzivních lhůt, pakliže by takové lhůty byly zákonem stanoveny, by mohla být leda předmětem přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Městský soud, Nejvyšší správní soud i Ústavní soud se k otázce lhůt nicméně závazně vyjádřily v řízeních o soudním přezkumu samotného rozhodnutí o opatření k nápravě (viz bod [3] výše).

[12] Stěžovatelka dále považuje za nezákonný závěr městského soudu, že rozhodnutí o přestupku nelze chápat jako podkladové rozhodnutí. Tvrdí, že za podkladové rozhodnutí musí být rozhodnutí o přestupku považováno proto, že se díky němu změnil náhled na předmětné jednání (namísto trvajících deliktů šlo o delikt pokračující). Tato námitka je však nepřijatelná, neboť argumentace pouze tím, že protiprávní jednání nebylo trvajícím, nýbrž pokračujícím správním deliktem, se mívají s důvody, které městský soud snesl na podporu závěru, že o podkladové rozhodnutí nejde (bod 19 napadeného rozsudku). Městský soud vyložil, že pokuty a opatření k nápravě mohou existovat vedle sebe. Obnova řízení o opatření k nápravě by v případě zrušení rozhodnutí o spáchání přestupku připadala v úvahu pouze tehdy, pokud by rozhodnutí o spáchání přestupku bylo zrušeno kvůli nově zjištěným skutečnostem vyvracejícím závěr o protiprávním jednání. Taková situace však v řešené věci nenastala, neboť závěr o protiprávním jednání nebyl zpochybněn. Rozhodnutí o uložení pokuty bylo zrušeno pouze z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek (uplynutí prekluzivní lhůty pro uložení pokuty), avšak tato okolnost je pro stanovení opatření k nápravě podle městského soudu nerozhodná. Argumentace stěžovatelky ovšem na tyto závěry nereaguje, a proto ji nelze považovat za přípustnou kasační námitku ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Kasační stížnost je totiž opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Z toho plyne, že aby byla kasační stížnost (konkrétní kasační námitka) věcně projednatelná, musí kvalifikovaným způsobem zpochybnovat právě rozhodnutí krajského soudu (srov. např. usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS). Tak tomu v dané věci není.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[14] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka úspěch neměla a žalovanému, který měl ve věci úspěch a měl by právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně 29. června 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu