



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **ROBSTAV k. s.**, se sídlem Mezi vodami 205/29, Praha 4, zastoupená Mgr. Filipem Toulem, advokátem se sídlem Otakarova 1427/41, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 5. 2016, č. j. 17924/ENV/16, 242/520/16, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 8 A 128/2016 – 47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 8 A 128/2016 – 47, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 9. 5. 2016, č. j. 17924/ENV/16, 242/520/16, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 20 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Filipa Toula, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalobkyně jako stěžovatelka proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „napadený rozsudek“ a „městský soud“), jímž byla zamítnuta její žaloba proti shora označenému rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] Rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto stěžovatelčino odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále též jen „ČIŽP“) ze dne 8. 2. 2016, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR03/1409180.007/15/ZLM, kterým jí byla podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, (dále jen „zákon o odpadech“) uložena pokuta 500.000 Kč za porušení povinnosti provozovat v kontrolovaném roce 2013 zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho provozním řádem č. j. ŽP/12228/08. Žalobkyně provozovala mobilní zařízení k využívání odpadů – recyklační linku Hartl Supertrack. Pochybení se týkala oznámení o umístění zařízení,

přehledu odpadů, pro něž je zařízení určeno, monitorování provozu zařízení a vedení evidence odpadů.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) namítala tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Stěžovatelka sice formálně namítla ještě kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ale žádná z kasačních námitek není podle svého obsahu pod tento důvod podřaditelná.

[4] Stěžovatelka trvá na tom, že umístění zařízení řádně oznamovala, správní orgán I. stupně (ČIŽP) vůči ní postupoval nepředvídatelně, nejednalo se o pokračující správní delikt, výrok prvostupňového rozhodnutí obsahoval pochybné časové vymezení skutku, postupovala v souladu s provozním řádem (jeho body 2.2, 5.0 a 7.0) a v rozporu se zákonem jí byly uloženy dva tresty. Městský soud se nevypořádal se všemi jejími námitkami.

[5] Stěžovatelka zopakovala, že oznámení o umístění zařízení Krajskému úřadu Plzeňského kraje doručovala (je to uvedeno i v prvostupňovém rozhodnutí). Za období od 22. 4. 2013 do 12. 5. 2013 oznamovací povinnost neměla, neboť drticí zařízení (nikoli zařízení dle zákona o odpadech) zapůjčila třetí osobě.

[6] Nepředvídatelnost v postupu ČIŽP spatřuje stěžovatelka v tom, že ačkoli postupovala v předmětném období stejně jako v letech 2012 a 2013, kdy byla také kontrolována, až v nynějším řízení byly ve způsobu oznamování shledány vady v učiněných oznámeních. Ačkoli podle výroku prvostupňového rozhodnutí neoznamovala umístění zařízení ve dvou časových úsecích, o pokračující delikt nešlo, neboť v prvním z nich bylo drticí zařízení zapůjčeno (stěžovatelka jej neprovozovala) a v druhém bylo umístěno v Jízdecké ulici v Plzni (to jej stěžovatelka provozovala). Stěžovatelka postupovala v souladu s bodem 2.2 provozního řádu a z vyjmenovaných důkazů vyplývá, že vhodnost využití odpadu v zařízení byla prokázána. V žádném rozhodnutí se neuvádí, jak jinak měla vhodnost využití prokázat. Bod 5.0 provozního řádu jí neukládá povinnost písemně zaznamenávat sledované ukazatele, takže jej nemohla porušit. V bodu 7.0 se stanoví, že za vedení evidence odpadů zařízení je odpovědný pracovník zařízení.

[7] V řízení vedeném ČIŽP pod č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1408438.004/15/ZLP jí byla uložena pokuta 350.000 Kč a napadeným rozhodnutím pokuta 500.000 Kč. Sankce měla však být uložena za obě tvrzená protiprávní jednání společně.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že obsahuje obdobnou argumentaci jako žaloba, se kterou se městský soud dostatečně vypořádal. Odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a s napadeným rozsudkem se ztotožnil. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[10] Stěžovatelka v kasační stížnosti shrnula podstatu prvostupňového rozhodnutí, obsah odvolání a jádro napadeného rozsudku. Kasačními námitkami vesměs nebrojí proti závěrům,

o něž městský soud opřel svůj výrok o zamítnutí žaloby, ale znovu opakuje svou argumentaci z odvolání a žaloby, aniž by ji doplnila o konkrétní výhrady vůči výkladu užitému městským soudem (nezpochybňuje přiléhavost soudem aplikované právní úpravy, úplnost podkladů, z nichž vycházel, logiku závěrů soudu apod.). Kasační stížnost je však mimořádným opravným prostředkem vůči pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a cílem přezkumu Nejvyšším správním soudem je posoudit, zda stěžovatel důvodně tvrdí, že je přezkoumávané rozhodnutí v namítaných aspektech nezákonné, případně zda trpí napadený rozsudek nebo řízení, které mu předcházelo, takovými vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Stěžovatelka formulovala body, kterými by se měl tento soud zabývat, velmi povrchně, repetitivně a obecně. Kvalita a obsah kasační stížnosti mají podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu přímý vliv na způsob, jak se s ní soud vypořádá (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, publikované pod č. 2162/2011 Sb., či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70). Nejvyšší správní soud se proto vyjádří ke kasačním námitkám v adekvátní míře podrobnosti.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Jelikož stěžovatelka pouze obecně uvedla, že se městský soud nevypořádal se všemi jejími námitkami, aniž by specifikovala, kterou z nich přehlédl či opomněl, postačí k tomuto bodu pouze shrnout, že napadený rozsudek vyhovuje judikaturně ustáleným kritériím přezkoumatelnosti (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Jeho odůvodnění poskytuje výroku dostatečnou oporu a umožňuje posouzení důvodnosti kasačních námitek.

[12] Námitka, že stěžovatelka oznamovala, kde je zařízení umístěno, řádně, není důvodná. Městský soud v odstavci 24 napadeného rozsudku vysvětlil, že ze správních rozhodnutí obou stupňů plyne, že porušení této povinnosti nestálo na formálním pochybení, jež bylo pouze konstatováno, ale podstatné bylo, že z předložených oznámení nebylo možné určit, kde se zařízení v daný čas nacházelo. Stěžovatelka totiž pro obě období uváděla umístění zařízení na více místech (katastrálních územích) současně, což je vyloučeno. V kasační stížnosti proti tomuto závěru nebrojí. Výtku, že ČIŽP postupovala nepředvídatelně, se vztahuje právě jen ke zmíněnému formálnímu pochybení, které pro porušení povinnosti nebylo podstatné, a je tedy bezpředmětná. Stěžovatelka se brání pouze tím, že drticí zařízení zapůjčila třetí osobě, a proto se na ni oznamovací povinnost nevztahovala. S touto námitkou se městský soud přesvědčivě vypořádal v bodě 25 napadeného rozsudku. Ve shodě se žalovaným uvedl, že je třeba oznámit i umístění části zařízení zapůjčené třetí osobě (drtiče), neboť jde o část podstatnou, která samostatně umožňuje drcení odpadu, a to i nebezpečného, takže správní orgány mají mít možnost kontroly; nadto byla dána i oznamovací povinnost podle č. j. ŽP/11688/08 (provoz středního stacionárního zdroje znečišťování ovzduší).

[13] Jeden ze dvou časových úseků (22. 4. až 12. 5. 2013), kdy měl být podle výroku prvostupňového rozhodnutí spáchán správní delikt, se týkal období, během něhož bylo mobilní drticí zařízení zapůjčeno jiné osobě. Stěžovatelce se nepodařilo zpochybnit, že i v tomto případě měla oznamovací povinnost, kterou nesplnila, proto je nedůvodná i její námitka tvrdící, že nemohlo jít o součást (jeden z útoků na zákonem chráněný zájem) pokračujícího deliktu, neboť v tomto případě o pochybení nešlo. Časovému vymezení skutku ve výroku správního rozhodnutí se městský soud v odůvodnění svého rozsudku věnoval. Stěžovatelka namítla pouze to, že časové období mělo být dle jejího přesvědčení vymezeno tak, aby o době případného

dopouštění se deliktního jednání nebyly pochybnosti, což pro zpochybnění závěru městského soudu nestačí.

[14] Stran prokázání vhodnosti využití odpadu v zařízení městský soud podotkl, že z provozního řádu plyne stěžovatelce povinnost vést evidenci přijatých odpadů tak, aby jednoznačně prokazovala vhodnost jejich využití v zařízení. Městský soud konstatoval, že stěžovatelka v žalobě uvedla výčet dokumentů, které žalovanému předložila, a uzavřela, že tyto listiny prokazují vhodnost využití odpadu v zařízení, aniž by tuto svou argumentaci blíže rozvedla. Naopak žalovaný v napadeném rozhodnutí konkrétně uvedl, proč jsou tyto dokumenty nedostačující. Proto městský soud uzavřel, že odůvodnění žalovaného nebylo žalobou vyvráceno. V kasační stížnosti stěžovatelka uvedla zcela totožný výčet dokumentů a závěr, že prokazují vhodnost využití odpadu v zařízení, aniž dodala ve vztahu k tomu, jak se s totožnou pasáží obsaženou v žalobě vypořádal městský soud, cokoli dalšího. Jelikož stěžovatelka netvrdí, proč je související závěr městského soudu podle ní nesprávný, nemůže Nejvyšší správní soud jeho zákonnost posoudit; nejedná se o řádnou kasační námitku. Dovětek, že se v žádném rozhodnutí neuvádí, jakým způsobem měla stěžovatelka vhodnost využití odpadu v zařízení prokázat, chápe soud tak, že stěžovatelka neví, jaké důkazy by byly pro splnění dané povinnosti považovány za dostatečné. Chtěla-li však zákonnost napadeného rozhodnutí zpochybnit, měla polemizovat s podrobným hodnocením provedeným žalovaným na jeho stranách 11 a 12, na což rezignovala již v žalobě.

[15] V bodě 5.0 provozního řádu, který je nazván „Monitorování provozu zařízení“, je uvedeno, že se *navrhuje sledování těchto ukazatelů: množství a druhů odpadů, způsob dalšího nakládání s upravenými odpady (využití pro stavební účely na vlastních stavbách, využití jako stavebního výrobku, použití při úpravě terénu apod.), sledování případných úniků závadných látek (úniky provozních kapalin), sledování prašnosti – při vyšší prašnosti zvýšit skrápění materiálu, a sledování hluku – při vyšších emisích hluku upravit postup (snížení výkonu apod.)*. Stěžovatelka je přesvědčena, že podle tohoto ustanovení není povinna písemně zaznamenávat vyjmenované ukazatele, takže žádnou povinnost neporušila. Městský soud v kontextu celého bodu 5.0 provozního řádu vyložil, že užitá formulace neznámá, že by si subjekt mohl vybrat, jaké údaje bude sledovat. Bod 5.0 totiž ukládá povinnost provádět kontroly zařízení, stanoví jejich četnost a ukládá provést o nich zápis. Stěžovatelka, ač považovala sledované údaje za fakultativní, přesto tvrdila, že kontroly zaznamenávala. Soud poukázal na to, že žalovaný na str. 12 až 14 napadeného rozhodnutí popsal rozpory a neúplnosti v provozních denících kontrol, což stěžovatelka v žalobě nezpochybnila. Nejvyšší správní soud z provozního řádu ověřil, že jeho bod 5.0 ukládá provádět několikrát denně (před zahájením provozu, v jeho průběhu a po skončení provozu) kontroly a provádět o tom zápisy do kontrolního deníku. Pro účely pozdější kontroly oprávněnými orgány tedy ukládá monitorovat provoz zařízení, tj. sledovat jeho projevy a pravidelně je zaznamenávat. Z výrazu „*navrhuje se*“ ani podle Nejvyššího správního soudu nelze rozumně dovodit, že by bylo na vůli provozovatele zařízení, zda a jaké parametry bude sledovat. Ze schváleného provozního řádu je zřejmé, že písemné výstupy mají poskytnout kontrolujícím orgánům obraz o provozu zařízení. Stěžovatelka kopie provozních deníků ke kontrole poskytla, nicméně podle správních orgánů nebyly záznamy úplné. Stěžovatelka v žalobě s několikastránkovým výčtem shledaných nedostatků nepolemizovala, její námitky se týkaly zejména uvádění kódu R5. V kasační stížnosti pouze opakovala, že provozní řád jí v bodě 5.0 neukládá žádné povinnosti, a proti závěrům městského soudu v související pasáži napadeného rozsudku se nijak nevymezila. Její námitka není důvodná. K bodu 7.0 provozního řádu stěžovatelka žádnou kasační námitku neuvedla.

[16] Pokud jde o námitku nezákonného uložení dvou trestů namísto jednoho společného, městský soud uvedl, že v řízení č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1408438.004/15/ZLP byla stěžovatelce jako kontrolované osobě uložena pokuta za porušení povinností podle zákona

č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), (dále jen „kontrolní řád“). V této věci však jde o porušení povinnosti provozovat zařízení v souladu s jeho schváleným provozním řádem podle zákona o odpadech. Společný trest podle absorpční zásady neměl být uložen, neboť sankce byly ukládány podle dvou odlišných právních norem, z nichž každá chrání jiný společenský zájem. Nadto podle kontrolního řádu byl potrestán procesní delikt a uložena pořádková sankce v rámci správního řízení, jehož výsledkem bylo uložení sankce za porušení hmotněprávních povinností stanovených zákonem o odpadech. Uložení pořádkové (procesní) sankce nemůže vyloučit uložení sankce ve věci samé.

[17] Stěžovatelka v kasační stížnosti trvala na tom, že uložení dvou trestů za shora označené delikty je v rozporu se zásadami správního trestání. Tato její námitka je důvodná.

[18] Jelikož je Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), posuzoval souvztažnost významnou pro uložení trestu pouze u těch správních deliktů, které stěžovatelka v kasační stížnosti označila. Česká inspekce životního prostředí dne 10. 5. 2015 rozhodnutím č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1408438.004/15/ZLP uložila stěžovateli pokutu ve výši 350.000 Kč za správní delikt podle dle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se dopustila tím, že nesplnila povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 téhož zákona vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. Stěžovatelka v rámci kontroly její činnosti na pozemcích v katastrálním území Týmákov zahájené dne 7. 5. 2014 neposkytla České inspekci životního prostředí požadované doklady a informace týkající se předmětu kontroly za období od 20. 12. 2014 do 10. 3. 2015. V odvolacím rozhodnutí bylo rozhodnutí ČIŽP potvrzeno a obstálo i v soudním přezkumu (městským soudem i Nejvyšším správním soudem, srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 As 84/2018 – 33).

[19] Kontrolní řád mimo pravidel upravujících kontrolní postupy obsahuje i sankční ustanovení, která chrání „zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly“ (viz důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu, zvláštní část, k § 15 až 17, sněmovní tisk č. 575/0, 2011, www.psp.cz). Jejich cílem je přinutit kontrolovaný subjekt ke spolupráci při kontrole, odmítá-li ji dobrovolně. Svou povahou se sice blíží pořádkové pokutě, ale na rozdíl od ní není sankce ukládána za porušení procesní povinnosti, nýbrž povinnosti hmotněprávní (srov. opět zmíněnou část důvodové zprávy ke kontrolnímu řádu), tedy povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost, již právě stěžovatelka porušila. Původně byl tento správní delikt pro oblast nakládání s odpady zahrnut přímo v zákoně o odpadech [§ 66 odst. 1 písm. c)], ale od 1. 5. 2014, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 64/2014 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, se stal v obecné podobě, bez vztahu k jednotlivým zvláštním zákonům, součástí kontrolního řádu. S městským soudem nelze souhlasit, že by šlo o potrestání za pořádkový delikt v rámci řízení, jehož výsledkem bylo uložení sankce za porušení hmotněprávních povinností stanovených zákonem o odpadech. Jednalo se o dvě samostatná správní řízení vedená souběžně, v návaznosti na kontroly několika aktivit stěžovatelky, týmě správním orgánem (ČIŽP v prvním stupni a žalovaným jako odvolacím orgánem). Řízení o správním deliktu podle kontrolního řádu bylo zahájeno dne 10. 3. 2015 a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno 5. 10. 2015 (odvolacím orgánem potvrzeno dne 18. 1. 2016). Řízení o nyní projednávaném deliktu podle zákona o odpadech bylo zahájeno 11. 3. 2015 a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno 8. 2. 2016 (potvrzeno napadeným rozhodnutím dne 9. 5. 2016). Obou deliktů se stěžovatelka dopustila dříve, než bylo vydáno první rozhodnutí ČIŽP o spáchání správního deliktu. Je tedy zřejmé, že šlo o samostatně projednávané sbíhající se správní delikty, přičemž o tom, který je nyní předmětem přezkumu, bylo rozhodnuto později.

[20] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že při správním trestání se přiměřeně uplatní principy ovládající souběh trestných činů (viz rozsudek ze dne 18. 6. 2009, č. 1 As 28/2009 - 62, č. 2248/2011 Sb. NSS, a tam citovaná judikatura; srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. 2 As 426/2017 - 62, odstavce 22 až 31). V souladu se závěry judikatury pak není pro trestání souběhu správních deliktů bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 As 28/2009, ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017 - 53, ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, či ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018 - 87). Uložení sankce za správní delikt v jednom řízení nebrání pozdějšímu samostatnému projednání souběžně spáchaných deliktů. Při ukládání sankce za ně však musí být v souladu se zásadou absorpce přihlédnuto k již uložené pokutě. Tímto postupem se stírá rozdíl mezi úhrnnou sankcí uloženou ve společném řízení a sankcemi uloženými v takto souvisejících samostatných řízeních (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 - 62, rozsudek ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017 - 62, rozsudek ze dne 19. 12. 2018, č. j. 1 As 278/2018 - 87, či rozsudek ze dne 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018 - 46).

[21] Použití absorpční zásady nebrání, že ji zákon o odpadech výslovně nezmiňuje. Namíste bylo analogicky aplikovat § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), podle nějž se za více přestupků téhož pachatele projednávaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný, jemuž od 1. 7. 2017 odpovídá § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Judikatura Nejvyššího správního soudu tento postup opakovaně dovodila např. u zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů - viz rozsudky ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004 - 54, publ. pod č. 772/2006 Sb. NSS, ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, či ze dne 28. 9. 2015, č. j. 2 As 43/2015 - 51. Ke stejným závěrům dochází i nauka správního práva (za všechny např. Prášková, H. in Hendrych, D.: Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 420).

[22] Překážkou aplikace absorpční zásady rozhodně není ani to, že sbíhající se delikty ohrožují nebo zasahují různé chráněné zájmy a jsou upraveny v různých právních předpisech, jak uvedl v napadeném rozsudku městský soud. Zákon o přestupcích žádnou takovou podmínku pro použití absorpční zásady nestanoví (shodně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 34/2013 - 29, implicitně též rozsudek ze dne 13. 2. 2020, č. j. 8 As 399/2018 - 33).

[23] Pro upřesnění je třeba ještě dodat, že městský soud poněkud zavádějícím způsobem v bodě 34 hovoří o nepřípustném ukládání dvojího trestu a o tom, zda uložení jedné sankce může vyloučit uložení sankce druhé, což implikuje spíše úvahy o zákazu dvojího trestání (*ne bis in idem*). V dané věci však nebylo sporu o tom, že se stěžovatelka dopustila dvou samostatných deliktů, a nenamítala, že by byla potrestána dvakrát za stejný skutek. Její žalobní argumentace mířila výhradně na zásady ukládání trestu za více deliktů.

[24] Pokud je o správních deliktech (od 1. 7. 2017 se nazývají přestupky) vedeno společné řízení a ukládá se jediný správní trest, uloží se podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Pochopitelně lze zohlednit, že bylo spácháno více deliktů, jako okolnost přitěžující (viz rozsudek ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008 - 328, č. 1767/2009 Sb. NSS; shodně např. rozsudky ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010 - 108; nebo ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012 - 45).

[25] Na základě výše uvedeného pravidla, jež není omezeno jen na případy vedení společného řízení, měl být stěžovatelce uložen trest podle § 66 odst. 3 zákona o odpadech, neboť jeho horní hranice činí 10.000.000 Kč (u deliktu podle kontrolního řádu je horní hranice 500.000 Kč). Při určení konkrétní výše pokuty je tedy třeba zohlednit jednak individuální závažnost porušení zákona o odpadech, jednak (jako přitěžující okolnost), že vedle tohoto porušení stěžovatel spáchal i další delikt (a povahu a závažnost tohoto dalšího deliktu), a konečně to, že za další delikt byl již stěžovatel postižen samostatně uloženou pokutou ve výši 350.000 Kč. Jinak řečeno, žalovaný podle výše uvedených zásad (odpovědnost za přísněji trestný delikt a zohlednění přitěžující okolnosti v podobě spáchání mírněji trestného deliktu) je třeba určit pokutu, kterou by uložil, pokud by posuzoval oba delikty současně a ukládal jedinou pokutu. Od takto určené pokuty pak by bylo nutno „odečíst“ již uložených 350.000 Kč a výslednou částku uložit jako pokutu v nyní projednávané věci.

[26] Městský soud chybně aproboval napadené rozhodnutí žalovaného, jenž v rozporu se zákonem pominul při stanovení výše pokuty absorpční zásadu, a dopustil se nesprávného právního posouzení.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná, neboť městský soud neposoudil správně otázku zákonnosti uložené sankce. Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Jelikož také napadené správní rozhodnutí trpí stejnou vadou, která způsobuje jeho nezákonnost, pro kterou bylo rozhodnutí možno zrušit již v řízení před městským soudem, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že za použití § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil také rozhodnutí žalovaného a věc mu vrací k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán výše vysloveným právním názorem soudu [§ 78 odst. 5 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V novém rozhodnutí je povinen stanovit sankci tak, že zohlední dříve uloženou pokutu 350.000 Kč za sbíhající se správní delikt podle kontrolního řádu.

[28] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. rozhodne Nejvyšší správní soud v případě, že zruší podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení u krajského soudu. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě na základě skutečností zřejmých ze spisu výrokem vycházejícím z § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s.

[29] Stěžovatelka měla v řízení úspěch, má proto právo na náhradu nákladů v plné výši (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s.). V řízení o žalobě stěžovatelka vynaložila na soudní poplatek 3 000 Kč. Dále má právo na náhradu nákladů odměny zástupce za dva úkony ve věci (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. po 3 100 Kč za úkon [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky]. Dále má stěžovatelka právo na náhradu hotových výdajů zástupce dle § 13 odst. 4 cit. vyhlášky ve výši 300 Kč za každý úkon, tj. celkem 600 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšují o částku odpovídající této dani (1 428 Kč). Žalovaný je tak povinen zaplatit stěžovatelce na náhradu nákladů řízení o žalobě celkem 11 228 Kč.

[30] V řízení o kasační stížnosti stěžovatelka vynaložila na soudní poplatek 5 000 Kč. Dále má právo na náhradu odměny zástupce za jeden úkon (sepsání kasační stížnosti) dle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve výši 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) téže vyhlášky] a na náhradu hotových výdajů zástupce dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč.

Po zvýšení odměny a náhrady hotových výdajů o částku odpovídající DPH činí částka, kterou je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, celkem 9 114 Kč. Celkem za obě řízení je tak žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce 20 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce stěžovatelky.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2021

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu