



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Centrum Praha Jih-Chodov s.r.o.**, IČ 25131885, se sídlem Na Příkopě 388/1, Praha 1, zast. Mgr. Lukášem Srbeckým, advokátem, se sídlem Týn 639/1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 7. 2021, č. j. MZP/2021/500/954, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2022, č. j. 10 A 96/2021-36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha (dále jen „správní orgán“), rozhodnutím ze dne 31. 3. 2015, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1407734.005/15/PMT, uznala žalobkyni vinnou ve výroku I.A ze spáchání přestupku podle § 66 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném pro příslušné období (dále jen „zákon o odpadech“), kterého se dopustila porušením povinnosti podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, tj. povinnosti shromažďovat odpady utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií, a dále ve výroku I.B ze spáchání přestupku podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech, kterého se dopustila porušením povinnosti podle § 39 odst. 2 zákona o odpadech, tj. povinnosti zasílat pravdivé a úplné hlášení o druzích, množství odpadů a způsobech nakládání s nimi obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností příslušnému podle místa provozovny. Za oba tyto přestupky správní orgán uložil žalobkyni v rámci výroku I. pokutu ve výši 150.000 Kč. Výrokem II. rozhodnutí správní orgán uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení paušální

částkou ve výši 1.000 Kč. Žalovaný k odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 17. 10. 2016, č. j. 1043/500/15 31413/ENV/15, změnil rozhodnutí správního orgánu tak, že snížil uloženou sankci z 150.000 Kč na 120.000 Kč a ve zbytku jej potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2016 brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jenž jej výrokem V. rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č. j. 9 A 219/2016-65, v rozsahu, kterým bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu v části výroku I.B, v navazující části o uložení pokuty a ve výroku II., zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ve výroku VI. rozsudku městský soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Uvedený rozsudek městského soudu však byl ve výrocích V. a VI. následně ke kasační stížnosti žalobkyně rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2021, č. j. 8 As 25/2019-71, zrušen pro nepřezkoumatelnost a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud poté rozsudkem ze dne 31. 3. 2021, č. j. 9 A 219/2016-111, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2016 v celém rozsahu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Žalovaný proto o odvolání žalobkyně proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 31. 3. 2015 rozhodoval znovu. Rozhodnutím ze dne 12. 7. 2021, č. j. MZP/2021/500/954, odvoláním napadené rozhodnutí částečně zrušil, částečně změnil a ve zbytku potvrdil. Žalovaný nově shledal, že žalobkyně spáchala pouze správní delikt podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech, kterého se dopustila porušením povinnosti podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, tj. povinnosti shromažďovat odpady utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií. Za to jí byla uložena pokuta ve výši 90.000 Kč.

[4] Žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí žalovaného městský soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2022, č. j. 3 A 96/2021-36, zamítl.

[5] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve shrnul dosavadní vývoj věci, podání účastníků a průběh jednání. Připomněl, že žalobkyně byla shledána vinnou ze spáchání přestupku na základě výsledků kontroly, jež provedl správní orgán dne 9. 6. 2014 v její provozovně na adrese Roztylská 2321/19, Praha 4 (obchodní centrum Westfield Chodov). Během této kontroly správní orgán ověřoval dodržování povinností vyplývajících ze zákona o odpadech. Při kontrole správní orgán zjistil, že se ve společných prostorech (pasáže, střecha, garáže, food court, tj. mimo jednotlivé obchody) obchodního centra nenachází dostatek košů/nádob na tříděný odpad, resp. že jejich počet (8) je ve výrazném nepochopitelném poměru k množství košů na směsný odpad (82). Tato skutečnost byla označena za hlavní příčinu, proč bylo dále v průběhu kontroly zjištěno, že se v koších na směsný odpad ve velké míře nacházely i využitelné (tříditelné) složky odpadu. Správní orgán rovněž zjistil, že se získanou směsí odpadu (z košů na směsný odpad) je následně nakládáno jako se směsným komunálním odpadem, tj. neprobíhá dotřídění směsi, aniž by byl žalobkyni udělen souhlas podle § 16 odst. 2 zákona o odpadech k upuštění od třídění nebo oddělenému shromažďování odpadu. Bylo tedy zjištěno, že žalobkyně v kontrolovaném obchodním centru dostatečně nezajišťuje shromažďování roztríděného odpadu.

[6] Městský soud přisvědčil názoru žalovaného, že v případě umístění většího množství košů na tříděný odpad v obchodním centru by bylo pravděpodobnější, že zákazníci vyhodí

pokračování

třídítelny odpad do příslušného koše. Z jeho pohledu se jedná o logickou úvahu a nikoli pouhou domněnku, jak tvrdila žalobkyně. Té na druhou stranu přisvědčil v tom, že žádné obchodní centrum nemůže zajistit, aby zákazníci vždy vyhodili třídítelny odpad do správného koše. Tato skutečnost, která byla důvodem pro snížení původně uložené pokuty, však podle městského soudu nebyla důvodná pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Zároveň městský soud vyjasnil, že žalobkyně nebyla shledána vinnou ze spáchání přestupku kvůli cizímu zavinění.

[7] Městský soud neshledal vadným, že zákon o odpadech ani jiný právní předpis nestanoví přesný počet košů na tříděny odpad, jež má původce odpadu zajistit, ani jejich rozmístění v provozovně. Je totiž zřejmé, že ke splnění povinnosti podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech měla žalobkyně v obchodním centru rozmístit tolik košů na třídítelny odpad, aby byly schopny pojmout objem odpadu zde vzniklý. Podle městského soudu tedy v řešeném případě nedošlo k porušení zásady *nullum crimen sine lege certa*.

[8] Dále městský soud nepřisvědčil žalobkyni, že její jednání nebylo společensky škodlivé ani že mělo dojít k aplikaci § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Stejně tak s žalobkyní nesouhlasil, že mělo být v jejím případě upuštěno od správního trestání ve smyslu § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky. Důvodnými nebyly shledány ani jiné žalobní argumenty.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti uvedenému rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které uvedla, že svým jednáním povinnost stanovenou v § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech neporušila. Závěry napadeného rozsudku jsou podle stěžovatelky v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege certa*, neboť žádný právní předpis nestanoví přesný počet košů na tříděny odpad, jež má původce zajistit, ani způsob jejich rozmístění. Za této situace nelze stěžovatelce vytýkat nezajištění dostatečného počtu košů na tříděny odpad, přičemž není zároveň prokazatelné, že jejich vyšší počet by vedl k řádnému tříděny odpadu. V průběhu kontroly ani v protokolu o kontrole správní orgán navíc o nedostatku určitých košů nic neuváděl. Stěžovatelka v obchodním centru rozmístila jednotlivé koše na základě svých zkušeností, a to tak, aby splňovala povinnosti vztahující se na původce odpadu a zároveň své povinnosti týkající se hygieny a požární bezpečnosti.

[10] Napadený rozsudek je podle stěžovatelky rovněž v rozporu s čl. 35 Listiny základních práv a svobod a čl. 7 Ústavy České republiky, neboť je to výlučně stát, kdo je povinen zajistit příznivé životní prostředí. Není proto na místě vytýkat stěžovatelce nedostatečné motivování návštěvníků obchodního centra k tříděny odpadu, když se jedná o odpovědnost státu. Rozhodující orgány navíc nikde neuvedly, jak by zmíněná motivace měla konkrétně vypadat.

[11] Stěžovatelka dále namítla, že na ni správní orgány nesprávně přenesly důkazní břemeno. Řízení o přestupku je spojeno se zásadou vyhledávací, přičemž v rozporu s ní správní orgány samy dostatečně neprokázaly skutkový stav svědčící o spáchání přestupku,

a přesto stěžovatelku shledaly vinnou. Jejich přístup považuje stěžovatelka také za formalistický, když bez předchozího doporučení nápravných opatření přistoupily rovnou k uložení pokuty a vůbec nezohlednily aktivitu, kterou stěžovatelka činí v oblasti ochrany životního prostředí.

[12] Stěžovatelka má také za to, že je nesprávně sankcionována za jednání třetích osob, a to návštěvníků obchodního centra netřídících odpad. Stěžovatelce jako původci odpadu nemůže být vytýkán obsah košů, neboť ten sama nemůže ovlivnit, tj. nemůže ovlivnit, jaký odpad do kterého koše návštěvník vyhodí. V daném případě nebyla prokázána příčinná souvislost mezi jednáním stěžovatelky a škodlivým následkem, což je podmínkou pro přijetí závěru, že se stěžovatelka dopustila přestupku.

[13] Stěžovatelka trvá také na tom, že v daném případě nedošlo k naplnění ani materiální stránky přestupku, když výsledek posuzovaného jednání nelze hodnotit jako společensky škodlivý. Nesouhlasí rovněž s uloženou sankcí, kterou považuje za přísnou. Za přiměřené by považovala uložení napomenutí či přistoupení k aplikaci liberačních důvodů či upuštění od potrestání.

[14] Stěžovatelka rovněž namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť ten vůbec neřeší rozpornost mezi rozhodnutím správního orgánu a rozhodnutím žalovaného ohledně povinnosti stěžovatelky, zda měla provádět dotřídňování odpadu. Také upozornila na nejasné určení doby, po kterou trval protiprávní stav, načež namítla porušení zásady zákonnosti trestání a zásady *in dubio pro reo*.

[15] Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil nadepsaný rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby zrušil i rozhodnutí žalovaného.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že považuje znění § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, resp. povinnost z něho vyplývající pro původce odpadu za jednoznačnou a konkrétní. Také má za správné, že právní předpisy nestanoví konkrétně, kolik kusů košů na tříděný odpad by mělo být v daném ohledu dostačující. Přehnaně kazuistickou veřejnoprávní úpravu nelze požadovat. Stěžovatelka měla pro splnění své povinnosti ideálně ke každému koši na směsný odpad umístit i koš na tříděný odpad. Takové opatření lze po stěžovatelce spravedlivě požadovat, přičemž jej nelze nahradit rozdáváním informačních prospektů. V souvislosti s dodržováním požárních a jiných pravidel pak stěžovatelka neuvedla, na jaká místa kvůli daným pravidlům nemohla koše na tříděný odpad umístit.

[17] Žalovaný dále upozornil na to, že případ stěžovatelky nebyl hraniční, nýbrž na základě důkladně zjištěného skutkového stavu bylo shledáno, že stěžovatelka na dodržování předmětné povinnosti víceméně rezignovala. Žalovaný rovněž nesouhlasí s tím, že je stěžovatelce přičítáno chování zákazníků obchodního centra ani obsah košů na směsný odpad. Jedná se pouze o důsledek neplnění její povinnosti. Úvahu o zvýšení třídění odpadu v souvislosti s vyšším počtem košů na tříděný odpad pak označil za logickou.

pokračování

[18] Žalovaný je také přesvědčen o tom, že v posuzovaném případě došlo k naplnění materiální stránky přestupku. Nejednalo se totiž o zcela bagatelní porušení povinností, jež by mělo pouze mizivou závadnost (škodlivost) pro chráněný veřejný zájem. Společenskou škodlivost jednání stěžovatelky zároveň nepovažuje za dostatečně nízkou proto, aby stěžovatelka byla sankcionována mírněji než uloženou pokutou. Nápravné opatření pak s ohledem na § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech by bylo možno stěžovatelce uložit až ve vazbě na pravomocné rozhodnutí o přestupku.

[19] Žalovaný nepovažuje za relevantní ani námitku ohledně rozpornosti rozhodnutí správního orgánu s rozhodnutím žalovaného ani námitku ohledně nejasnosti doby trvání protiprávního stavu. Je zřejmé, že protiprávní stav trval déle než jeden den, kdy probíhala kontrola, přičemž přesné časové vymezení nepožaduje ani judikatura. Nadto označil danou námitku za novotu, neboť byla uplatněna až v kasační stížnosti.

[20] S ohledem na uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v účinném znění (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka uplatněné důvody kasační stížnosti podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[22] Podle písm. a) zmíněného ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. b) téhož ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost*. Podle písm. d) téhož ustanovení *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti 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*.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti, neboť platí, že teprve dospěje-li k závěru, podle něhož je napadené rozhodnutí přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č.j. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Zde zároveň Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku nemůže být závislá na subjektivní představě stěžovatelky o tom, jak má být rozsudek zdůvodněn, nýbrž se musí jednat o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum

napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85).

[24] Stěžovatelka namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že neřeší rozpor mezi prvostupňovým a druhostupňovým rozhodnutím ohledně povinnosti stěžovatelky dotřídňovat směs odpadu získanou z košů na směsný odpad. K tomu je podle Nejvyššího správního soudu za prvé potřeba uvést, že stěžovatelka předmětnou rozpornost nenamítala v žalobě, replice ani při soudním jednání. Nelze proto městskému soudu vytýkat, že se zmíněnou rozporností v napadeném rozsudku sám výslovně nezabýval. Za druhé odvolací (správní) orgán může podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v účinném znění (dále jen „správní řád“), podle potřeby korigovat odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí. Přirozeným výsledkem tohoto postupu pak je právě rozpornost mezi obsahem prvostupňového rozhodnutí a rozhodnutí o odvolání. Namítaný rozpor tedy nezatěžuje vadou správní ani soudní řízení. Předmětná kasační námitka proto není důvodná a nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[25] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledává ani argumentaci ohledně nejasnosti délky trvání posuzovaného protiprávního stavu, jež žalovaný přičítá jednání stěžovatelky. Je nesporné, že předmětný stav trval alespoň jeden den, tj. v den provádění kontroly, přičemž žalovaný má za to, že trval déle, ale přesný počet dní nelze určit. Stěžovatelka na druhou stranu nikdy nepopírala, že předmětný stav trval déle než jeden den, ale vzhledem k nejasnosti ohledně jeho celkové délky považuje správní i soudní rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že nestanovení přesné délky trvání posuzovaného protiprávního stavu není vadou způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ani jinou vadou. Délka trvání protiprávního stavu není rozhodným znakem skutkové podstaty řešeného přestupku, a není proto rozhodná pro závěr, zda byl přestupek spáchán. Neurčení přesné délky trvání protiprávního stavu, resp. existence pochybnosti o jeho celkové délce proto také nevede k porušení zásady *in dubio pro reo*. Z povahy kontrol prováděných správním orgánem po něm či po žalovaném nelze požadovat zjištění a přesné učení délky trvání protiprávního stavu. Nepochybně z tohoto důvodu tento faktor nebyl zohledňován jako polehčující či přitěžující okolnost při ukládání výše pokuty. Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Za této situace se mohl dále zabývat zákonností napadeného rozsudku.

[26] Podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, *původce odpadů je povinen shromažďovat odpady utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií.*

[27] Podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech, *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší jinou povinnost stanovenou tímto zákonem nebo povinnost uloženou rozhodnutím na základě tohoto zákona.*

[28] Nejvyšší správní soud v prvé řadě konstatuje, že úvaha žalovaného potvrzená městským soudem, že zvýšení počtu košů na tříděný odpad by v případě kontrolovaného obchodního centra zvýšilo pravděpodobnost vyhození tříditelného odpadu návštěvníky do příslušného koše, což by vedlo k shromažďování vyššího množství utříděného odpadu, je racionální. Její pravdivost není potřeba jakkoli prokazovat, neboť v posuzovaném případě bylo nesporně zjištěno tak malé množství (8) košů na tříděný odpad vůči kontrolovanému

pokračování

obchodnímu centru, že zvýšení jejich počtu by nepochybně napomohlo dosáhnout lepších výsledků u sledovaného cíle. Je zároveň jasné, že se nejedná o setrvalou přímou úměru a že žádné množství košů nezajistí naprosto bezchybné třídění odpadu. To však nečiní uvedenou úvahu žalovaného vadnou, přičemž její přijetí v případě stěžovatelky považuje Nejvyšší správní soud za odpovídající.

[29] K námitce, že žádný právní předpis nestanoví přesný počet košů na tříděný odpad, jež měla stěžovatelka zajistit, ani způsob jejich rozmístění, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Stěžovatelka má podle své argumentace za to, že v jejím případě byla porušena zásada *nullum crimen sine lege certa* (zásada určitosti norem trestního práva), jež se uplatní i ve věcech přestupků. Nejvyšší správní soud se vztahem této zásady a § 66 zákona o odpadech v minulosti již zabýval. Ve svém rozsudku ze dne 13. 5. 2009, č. j. 6 As 39/2008-84, uvedl, že „[z]ákon o odpadech ve své části desáté, hlavě I nejprve v ust. § 66 vypočítává skutkové podstaty správních deliktů, jichž se lze dopustit v oblasti regulované tímto zákonem, dále pak v ust. § 67 a § 68 upravuje některé otázky ukládání pokut za správní delikty a odchylky od obecné právní úpravy řízení o správních deliktech. Pokud se jedná o úpravu skutkových podstat správních deliktů, ta je v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege* provedena taxativním výčtem skutkových podstat v odstavcích 1 až 5 § 66. Odstavce 1 až 4 cit. ustanovení obsahují skutkové podstaty uspořádané podle typové závažnosti porušené zákonné povinnosti, což se projevuje odlišnou maximální výší pokuty, kterou lze za daný správní delikt uložit. V odstavci pátém pak zákonodárce prostřednictvím obecné skutkové podstaty správního deliktu postihuje obecné porušení jiné zákonem (nebo rozhodnutím na základě zákona) stanovené povinnosti. Vztah skutkové podstaty obecné v odstavci 5 a konkrétních skutkových podstat v odstavcích 1 až 4 je vztahem obecné a speciální právní normy; speciální právní norma má přednost před aplikací normy obecné, nelze-li však danou situaci řešit aplikací normy speciální, uplatní se norma obecná (pravidlo *lex specialis derogat legi generali*).“ Na uvedeném závěru o souladu § 66 s předmětnou zásadou Nejvyšší správní soud setrvává.

[30] V daném případě však stěžovatelka podle obsahu kasační stížnosti nemá problém s určitostí samotných ustanovení § 66 odst. 5 zákona o odpadech ani § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, ale má za to, že důvod, pro který byla shledána vinnou ze spáchání přestupku, nemá oporu v právním řádu. Kvůli tomu rozporuje možnost subsumpce jejího jednání pod předmětnou skutkovou podstatu přestupku. Jinými slovy stěžovatelka namítá, že svým jednáním (nerozmístěním dostateku košů na tříděný odpad) nemohla porušit stanovenou povinnost, a proto nemohla být shledána vinnou ze spáchání přestupku. To kvůli tomu, že nikde v právním řádu není stanoven potřebný počet košů na tříděný odpad a jejich rozmístění.

[31] Ze spisového materiálu vyplývá, že při kontrole prováděné u stěžovatelky bylo kontrolováno dodržování povinností vyplývajících ze zákona o odpadech. Po vyhodnocení všech skutečností byl přijat závěr, že stěžovatelka nesplňuje povinnost stanovenou v § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech. Tu podle žalovaného mohla splňovat v zásadě jedním způsobem, a to rozmístěním dostatečného počtu košů na tříděný odpad v obchodním centru, díky čemuž by získávala (a shromažďovala) roztríděný odpad přímo od návštěvníků, kteří by jej (nikoli vždy) vyhodili do koše pro určený druh. Netřídění směsi odpadu získané z košů na směsný odpad žalovaný stěžovatelce nevytýkal, neboť jej sám označil za problematické. Stěžovatelka v kasační stížnosti nenamítla, že

z právní úpravy nebylo možné dovodit, jaká povinnost je jí dotčeným ustanovením ukládána ani samotný způsob, jakým má splnění uložené povinnosti dosáhnout, nýbrž pouze namítá, že pro zákonné nestanovení počtu košů na tříděný odpad a jejich rozmístění neměla být shledána vinnou ze spáchání přestupku pro nedodržování předmětné povinnosti.

[32] Nejvyšší správní soud podotýká, že se obdobným případem dosud nezabýval. Po uvážení všech okolností shledal, že stěžovatelka byla shledána vinnou ze spáchání posuzovaného přestupku v souladu s právními předpisy. Podle Nejvyššího správního soudu není tomuto závěru na překážku, že nikde v právním řádu není v souvislosti s dodržováním povinnosti podle § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech stanoveno, kolik košů na tříděný odpad má původce odpadu v pozici stěžovatelky ve své provozovně rozmístit ani způsob takového rozmístění. K tomu je třeba poznamenat, že vlastností každé právní normy je určitá míra obecnosti, která umožňuje její aplikaci na skutkově různé situace. To platí i pro zmíněné ustanovení § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech, jež dopadá na nespočet původců odpadu, kteří se mezi sebou zásadně liší. Ke splnění stanovené povinnosti pak musí přistoupit každý z původců odpadu podle své situace. Pro obecnost právní normy však nelze rezignovat na jí uloženou povinnost. Úlohou právní normy není a ani nemůže být, aby vždy pro jednotlivé případy určovala, kdy ke splnění stanovené povinnosti dochází či nikoli. To je úlohou soudů a správních orgánů. Ty při kontrole stanovené povinnosti v první řadě zkoumají, zda její dodržování je nějak konkrétně vytyčeno nebo ohraničeno (množstvím, časovým úsekem, četností apod.) či zda je s ohledem na povahu věci vyžadováno její dodržování absolutní. Pokud stanovenou povinnost nelze z povahy věci dodržovat absolutně (jako v řešeném případě), je na místě zkoumat, zda dotýčný k dodržování stanovené povinnosti přistupoval vzhledem k okolnostem své situace přiměřeně. Jestliže je zjištěno, že jednání dotýčného směřující ke splnění stanovené povinnosti je vzhledem k okolnostem nepřiměřené, je správné konstatovat protiprávnost jeho jednání a uložit mu stanovenou sankci. Zároveň je správné, že rozhodující orgán ve svém rozhodnutí konkretizuje, na základě čeho přesně shledal, resp. jakým jednáním se dotýčný dopustil porušení stanovené povinnosti.

[33] V souladu s výše uvedeným žalovaný v případě stěžovatelky postupoval. Po kontrole dodržování povinnosti stanovené § 16 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech byl s ohledem na zjištěné okolnosti přijat závěr, že jednání stěžovatelky směřující k dodržování předmětné povinnosti bylo nepřiměřené. Tento názor žalovaného potvrdil městský soud a rovněž Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje. Nejvyšší správní soud tedy potvrzuje, že umístění osmi košů na tříděný odpad v souvislosti se splněním stanovené povinnosti shromažďovat utříděné odpady bylo vzhledem k okolnostem nepřiměřené. Zmíněnými okolnostmi jsou myšleny odborná a ekonomická náročnost zajištění potřebného opatření, tj. košů na tříděný odpad vůči možnostem stěžovatelky (zanedbatelná), velikost kontrolovaného obchodního centra (v době kontroly mělo přes 200 nájemců), roční počet návštěvníků (v roce 2013 navštívilo obchodní centrum přes 13 mil. lidí) a počet košů, jež byla stěžovatelka schopna rozmístit pro sběr směsného odpadu (82). Již za těchto okolností je z logiky věci zřejmé, že jednání stěžovatelky nebylo přiměřené, přičemž se ani zdaleka nejednalo o hraniční případ. Za nerelevantní přitom Nejvyšší správní soud považuje argumentaci, že stěžovatelka musela při rozmístění košů dodržovat pravidla požární

pokračování

bezpečnosti, hygieny a jiná pravidla, neboť nijak neosvětlila, jak či na kterých místech jí tato pravidla v rozmisťování košů na tříděný odpad omezovala.

[34] Je pravdivé tvrzení stěžovatelky, že jí správní orgán nevytýkal nedostatek košů na sběrný odpad hned při provádění kontroly ani v protokole o kontrole. Skutečnost, že správní orgán nespatořoval porušení stanovené povinnosti v nerozmístění dostateku košů na tříděný odpad v této fázi správního řízení, ale tento závěr přijal až v rozhodnutí o přestupku, však nepovažuje Nejvyšší správní soud za vadnou. Naopak to napovídá tomu, že správní orgán před vydáním zmíněného rozhodnutí celou situaci nejprve uvažil, což je žádoucí oproti unáhleným závěrům.

[35] Nejvyšší správní soud nepovažuje napadený rozsudek za rozporný ani s čl. 35 Listiny základních práv a svobod či čl. 7 Ústavy České republiky. Je pravdou, že je to v první řadě stát, kdo má dbát na udržování příznivého životního prostředí. Nic ale nebrání tomu, aby za daným účelem stanovil osobám určité povinnosti tak, jak je tomu činěno prostřednictvím zákona o odpadech. Pokud bylo stěžovatelce někde vytýkáno, že dostatečně nemotivovala návštěvníky ke třídění odpadu, bylo tak činěno ve smyslu, že jim třídění dostatečně neumožňovala, když v celém obchodním centru rozmístila pouze osm košů na tříděný odpad. Nejvyšší správní soud zároveň nijak nezpochybňuje, že stěžovatelka je v činnosti podporující udržení příznivého životního prostředí velmi aktivní. Tato činnost je chvályhodná, avšak není důvodem pro zrušení napadeného rozsudku.

[36] Nejvyšší správní také nesouhlasí se stěžovatelkou, že je trestána za cizí zavinění, resp. za jednání návštěvníků obchodního centra, neboť nemůže ovlivnit, do jakého koše návštěvníci svůj odpad vyhodí. Jak již vyjasnil městský soud v odstavci 18. napadeného rozsudku, tak zavinění není podmínkou odpovědnosti stěžovatelky za posuzovaný přestupek. V případě spáchání tohoto přestupku je totiž dána tzv. objektivní odpovědnost, tedy odpovědnost bez ohledu na zavinění. Z napadeného rozsudku či rozhodnutí žalovaného zároveň nevyplývá, že je stěžovatelka trestána za to, že do košů na směsný odpad vyhazují návštěvníci obchodního centra i tříditelný odpad. Tomuto se stejně jako případům, kdy návštěvník vyhodí tříditelný odpad do nesprávného koše na tříděný odpad (např. plastový odpad do koše na papírový odpad), nelze nikdy zcela vyhnout. Za toto však stěžovatelka sankcionována nebyla, ačkoliv to tvrdí. Stěžovatelka totiž byla ve skutečnosti sankcionována za to, že návštěvníkům *de facto* vyhazování tříditelného odpadu do patřičných košů neumožnila, když do obchodního centra umístila pouze nepřiměřeně malé množství košů na tříditelný odpad. Stěžovatelka sice nemohla ovlivnit vyhazování odpadu návštěvníky zcela, ale podstatným způsobem ano. Posuzované jednání stěžovatelky vedlo ke škodlivému následku v podobě neshromažďování utříděného odpadu, přičemž je obecně známo, že třídění odpadu podporuje udržitelnost příznivého životního prostředí. Škodlivý následek stejně jako příčinná souvislost mezi jednáním stěžovatelky a škodlivým následkem jsou tak podle Nejvyššího správního soudu nezpochybnitelné.

[37] Nejvyšší správní soud dále nemůže stěžovatelce přisvědčit, že na ni správní orgány ve správním řízení nesprávně přenesly důkazní břemeno a samy dostatečně neprokázaly skutkový stav. Nic takového totiž se spisového materiálu nevyplývá. Naopak z něj plyne, že skutkový stav byl zjištěn v souladu s § 3 správního řádu. Nejvyšší správní soud také nesouhlasí, že postup správních orgánů byl formalistický. Takovým by mohl být jejich

postup shledán, pokud by po stěžovatelce například vyžadovaly absolutní třídění odpadu. To však správně nečinily, přičemž stěžovatelku sankcionovaly za její zjevně nepřiměřené jednání. Správním orgánům rovněž nelze vytýkat, že před vydáním rozhodnutí o přestupku nejprve neuložily stěžovatelce nápravné opatření ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, neboť jak i Nejvyšší správní soud ve své judikatuře potvrdil, tak zákon o odpadech předpokládá návaznost řízení o uložení nápravného opatření na řízení o uložení sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2016, č. j. 3 As 103/2015-69).

[38] Co se týká kasační námitek o možnosti aplikace liberačních důvodů, upuštění od potrestání a uložení mírnější sankce, tak k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že těmito otázkami se podrobně zabýval v napadeném rozsudku již městský soud, a to konkrétně v odstavcích 35. až 39. Nejvyšší správní soud se s jeho vypořádáním těchto otázek plně ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na napadený rozsudek, neboť jeho úkolem není, aby opakoval již jednou správně vyřčené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 7 As 253/2019-26).

[39] Lze tedy shrnout, že závěry uvedené v napadeném rozsudku jsou přezkoumatelné, přičemž městský soud při jejich přijímání vycházel z náležitě zjištěného skutkového stavu věci. Také kasační argumentaci směřující proti zákonnosti napadeného rozsudku shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou. Důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. proto nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 19. října 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu