



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobce

ROBSTAV k. s., IČ: 27430774
se sídlem Mezi vodami 205/29, 143 00 Praha 4
zastoupen advokátem Mgr. Filipem Toulem
se sídlem Otakarova 1427/41, 370 01 České Budějovice

proti

žalovanému

Ministerstvo životního prostředí
se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2021, č.j. MZP/2021/520/1310,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2021, č. j. MZP/2021/520/1310, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 9 800,- Kč k rukám právního zástupce žalobce Mgr. Filipa Toula, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „ČIŽP“ či „správní orgán I. stupně“) ze dne 16. 9. 2021, č. j. ČIŽP/43/2021/4141, jímž byl žalobce shledán vinným ze spáchání přestupků:
 - 1) podle ustanovení § 121 odst. 1 písm. f) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, za porušení povinnosti stanovené v § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech, kterého se žalobce dopustil tím, že v období od 20. 9. 2018, kdy bylo ČIŽP zjištěno navážení odpadů a jejich ponechání na pozemku parc. č. 787/7 a přilehlých pozemcích v k. ú. Mýto v Čechách, nejméně do 27. 2. 2019, kdy byl ČIŽP naposledy zaznamenán při kontrolním úkonu nelegální návoz odpadů na pozemcích parc. č. 527/10, 527/1, 527/231, 527/238, 527/188, 527/195, 527/194 a 527/193 v k. ú. Lhota u Dobřan, nakládal, ve smyslu definic dle zákona o odpadech odstraňoval či skladoval, s odpady mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu. Jednalo se o odpady skupiny 17 dle katalogu odpadů, převážně o zeminu a kamení s příměsemi tvořenými asfaltovými krami, kusy geotextilií, betonu, v případě skladování o asfaltovou škrabanku, vše pocházející ze staveb realizovaných žalobcem. Další stavební odpady skupiny 17 byly v uvedeném časovém rozmezí převezeny a trvale uloženy na stavbě haly na pozemku parc. č. 904/8 v k. ú. Volduchy investora REMVIKO k. s. Celkem se jednalo o 1 853 tun „stavebního odpadu“ (termín dle soupisu prací) z rekonstrukce ulic Dřevěná a Zahradní v obci Zruč – Senec, dále o 2 351 tun „výkopku“ (termín dle soupisu prací), 73 889 tun odpadního betonu a 767,156 tun odpadní zeminy a kamení z čištění příkopů původem z rekonstrukce silnice „II/191 Vrčeň – Dožice“, a dále o cca 52 m³, což je při přepočtu za použití koeficientu 2 cca 104 tun asfaltové škrabanky (jiný termín též frézovaná) nezjištěného místa původu, přičemž prokazatelně původně tvořila kryt komunikace/chodníku/parkoviště/manipulační plochy atd.;
 - 2) podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „starý zákon o odpadech“) za porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. a) starého zákona o odpadech, kterého se žalobce dopustil tím, že v době realizace staveb: rekonstrukce komunikace „II/191 Vrčeň – Dožice“ a rekonstrukce ulic Zahradní a Dřevěná v obci Zruč – Senec nezařadil jako původce odpadů odpady vzniklé na těchto stavbách podle druhu a kategorie.
2. Za výše uvedené přestupky byla žalobci výrokem I. uložena pokuta 800 000 Kč podle ustanovení § 121 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech, a výrokem II. povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce v podané žalobě namítal, že žalovaný nevzal žalobcem v odvolání uvedené námitky v potaz nebo se s nimi nevypořádal.
4. V prvním žalobním bodě žalobce namítal procesní vady správního řízení, a to konkrétně nepoužitelnost úředních záznamů týkající se výpovědí osob před zahájením správního řízení. Podle něj se jednalo o záznamy, které pořídili inspektoři ČIŽP, ve kterých tito inspektoři uvedli, co údajně říkali řidiči. Takový postup je dle žalobce v rozporu s ustanovením § 137 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), neboť záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek. Na podporu své argumentace odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která připouští užití úředního záznamu o podání vysvětlení jako tzv. jiného podkladu pro rozhodnutí podle § 50 odst. 1 správního řádu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 112/2016 - 32; č. j. 6 As 73/2016 - 40; č. j. 1 Azs 81/2016), a to např. za účelem porovnání, zda se od něj výpovědi svědků významněji neodchylují, což by snížilo jejich věrohodnost. Dle žalobce by bylo vyloučeno pouze užití úředního záznamu jako důkazního prostředku k nahrazení ústní výpovědi svědka nebo jeho čtení namísto výpovědi (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. ledna 2009, č. j. 1 As 96/2008 - 115, č. 1856/2009 Sb. NSS, či ze dne 9. září 2010, č. j. 1 As 34/2010 - 73, č. 2208/2011 Sb. NSS). Žalobce dále v žalobě uvedl, že ze strany ČIŽP měly být vyslechnuty některé osoby (pracovník společnosti Stavmonta s.r.o., řidiči nákladních vozidel), ale jejich výpovědi, byť by byly učiněny na úřední záznam, nejsou ve správním spise obsaženy. Taktéž namítal, že odběr vzorků provedený ze strany ČIŽP dne 28. 11. 2018 je nepoužitelným procesním důkazem, neboť byl proveden v rozporu s ustanovením § 51 odst. 2 správního řádu, kde se uvádí, že o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení, což se nestalo. Procesní vadu spatřoval i v tom, že nedošlo ke spojení všech správních řízení, jež s ním správní orgány v době rozhodné vedly, čímž došlo k porušení absorpční zásady.
5. Ve druhém žalobním bodě, v němž sporoval zjištěný skutkový stav namítal, že fakturami bylo mimo jiné doloženo, že s výkopkem nakládala společnost MACODER group s.r.o. a nikoliv žalobce, a rovněž tak na pozemcích parc. č. 527/1, 527/10, 527/188, 527/231, 527/238 v k. ú. Lhota u Dobřan žádnou činnost neprováděl. Upozornil na to, že i pokud v období od 20. 9. 2018 do 27. 2. 2019 inspektoři ČIŽP zjistili pohyb 3 vozidel (tj. celkem 90 tun) v Mýtě, nelze vzhledem k absenci provedení důkazů svědeckými výpověďmi jejich řidičů, z tohoto zjištění nic dovodit. Žalobce dále akcentoval, že dle vyhlášky č. 273/2021 Sb., jejíž použití je pro žalobce příznivější, činí max. obsah arzenu v sušině (30mg/1kg sušiny). Žalovaný sice správně na str. 7 uvedl, že nejistota tohoto rozboru činí +/- 20 %, nicméně toto nesprávně interpretuje, neboť 20 % z 37,3 je 7,46, a odečteme-li 7,46 od 37,3, dostaneme výsledek 29,84, což je v normě, a proto označil závěr žalovaného, že tento vzorek nesplňuje limity stanovené vyhláškou č. 273/2021 Sb., za nesprávný. Taktéž sporoval závěr žalovaného, že předmětný materiál je odpadem, neboť se naopak jednalo o vedlejší produkt. Dále ČIŽP vytkl, že v rozhodnutí neoznačila ani nepředložila jediný důkaz, který by prokazoval, že měl nakládat s odpadem z rekonstrukce ulic Dřevěná a Zahradní v obci Zruč-Senec a ze stavby „II/191 Vrčeň – Dožice“ na pozemcích parc. č. 527/10, 527/1, 527/231, parc. č. 527/238, parc. č. 527/188, parc. č. 527/195, 527/194 a 527/193 v k. ú. Lhota u Dobřan a na pozemku p.č. 904/8 v k. ú. Volduchy. Žalobce sporoval i tvrzení správních orgánů, že by spol. MACODER group s.r.o. neměla lidské

(zaměstnanec, OSVČ, subdodávky) ani technické kapacity (viz faktury spol. REMVIKO k. s., na pronájem strojů), když ČIŽP vychází pouze z jednoho zjištění (OSSZ), které navíc zkresleně interpretuje.

6. Ve třetím žalobním bodě namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Konkrétně nesouhlasil s tím, že v případě pozemku parc. č. 904/8 v k. ú. Volduchy se v oznámení o zahájení řízení o přestupku ani v rozhodnutí I. stupně neuvádí, kdo, jaký odpad a v jakém množství měl na tento pozemek navést, tudíž se jedná o zcela neurčité tvrzení. Dále namítal, že prvostupňové rozhodnutí ve výroku II. bod 2. neobsahuje žádné časové určení, a rovněž tak oznámení o zahájení řízení o přestupku a ani prvostupňové správní rozhodnutí neobsahují podstatné náležitosti, neboť se v nich neuvádí:

(i) kdo, jaký odpad a v jakém množství měl na pozemek parc. č. 904/8 v k. ú. Volduchy navést,

(ii) jaké odpady, v jakém množství a kým měly být ponechány na pozemku p. č. 787/7 a k němu přilehlých pozemků v k. ú. Mýto v Čechách,

(iii) jaké odpady, v jakém množství měly být ponechány na pozemcích parc. č. 527/1, 527/10, 527/188, 527/231, 527/238 v k. ú. Lhota u Dobřan.

7. Nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí žalobce spatřoval i v té části odůvodnění správních rozhodnutí, kde správní orgány vycházely z dopisu stavebního úřadu ze dne 11. 10. 2018, neboť z něj není zřejmé, z čeho stavební úřad ohledně úpravy pozemků v k. ú. Mýto v Čechách vycházel, neboť dopis neobsahuje zaměření provedených terénních úprav a není rozhodnutím ve věci, proti kterému by bylo možné se bránit.

8. Dále žalobce ve čtvrtém žalobním bodě vznesl námitku prekluze, jelikož se dle názoru správních orgánů dopustil přestupkového jednání v září 2018, tudíž měl žalovaný z úřední povinnosti přihlédnout k prekluzi jeho přestupkového jednání. ČIŽP v rozhodnutí uvedla, že žalobce měl s odpadem na pozemcích v k.ú. Lhota u Dobřan nakládat, a to způsobem jejich odstraňování či skladování. Tedy ČIŽP má za to, že žalobce odpady na těchto pozemcích buď odstraňoval, anebo skladoval. Obojí najednou však možné není. Jelikož předmětné odpady nejsou na předmětných pozemcích skladovány, neboť byly z předmětných pozemků odstraněny, měl žalovaný v případě pochybností v souladu se zásadou „*in dubio pro reo*“ vzít v úvahu, že odpady byly odstraněny, a tudíž zde došlo k prekluzi. Žalobce zdůraznil, že je navíc nutno rozlišovat jeho údajné přestupkové jednání dle lokalit, co se týká odpadu na pozemcích, neboť:

(i) v k.ú. Lhota u Dobřan - došlo k odstranění odpadu dle pana P. v roce 2015, když v době kontroly k žádným návozům nedošlo, a tudíž toto jednání je prekludováno;

(ii) v k.ú. Mýto v Čechách – zde mělo dojít k nakládání (odstranění odpadů) v září 2018 údajně zaměstnanci žalobce, kteří ovšem nebyli ve správním řízení vůbec vyslechnuti. Vytýkané jednání nelze přičítat žalobce, nýbrž společnosti Macoder group s.r.o. Navíc se nejednalo o odpad, ale vedlejší produkt;

(iii) v k.ú. Volduchy – zde se nejednalo o odpad, ale o vedlejší produkt.

9. Žalobce navrhl soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 18. 3. 2022 uvedl, že nesouhlasí s tvrzením žalobce, že nevypořádal jeho námítky a odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. K žalobcem namítané prekluzi uvedl, že předmětné přestupky je třeba posoudit jakožto

přestupky trvající. Pro určení počátku běhu tříleté promlčecí lhůty je u daného typu přestupku podle ustanovení § 31 odst. 2 písm. c) zákona o přestupcích určující okamžik, kdy žalobce své protiprávní jednání ukončil (tj. kdy si opatřil příslušný souhlas krajského úřadu s provozem zařízení nebo kdy předmětný uložený odpad z daného místa odvezl a dále kdy předmětný odpad zařadil do odpovídajícího druhu a kategorie). Z obsahu předloženého správního spisu nicméně nevyplývá, že by k takovému ukončení protiprávního stavu v tomto případě došlo. Proto ČIŽP ve svém napadeném rozhodnutí vymezil jako dobu ukončení vytýkaných protiprávních jednání datem 27. 2. 2019 (nejpozdější den, kdy ČIŽP v průběhu kontroly dotčené lokality ve Lhotě u Dobřan zaznamenala výskyt navezeného stavebního odpadu). Žalovaný se neztotožnil ani s argumentací žalobce, že je třeba rozlišovat mezi odstraňováním odpadu a jeho skladováním, neboť jak odstranění (trvalé uložení v místě), tak skladování (dočasné uložení v místě před jejich definitivním odstraněním či využitím) vykazují znaky trvajícího přestupku. Dovodil tak, že promlčecí doba tří let je zachována.

11. K výtce žalobce, že tento případ měl být projednán ve společném řízení, uvedl, že společnému projednání brání zcela odlišné časové okolnosti spáchání žalobcových přestupků.
12. K námitce absence časového vymezení druhého z přestupků žalovaný upozornil na to, že doba spáchání uvedeného přestupku je ve výroku prvostupňového rozhodnutí určena dobou realizace staveb žalobce (rekonstrukce komunikace II/191 Vrčeň – Dožice, rekonstrukce ulic Zahradní a Dřevěná v obci Zruč – Senec), při nichž předmětné nezařazené odpady vznikly.
13. K námitce nepoužitelnosti provedených důkazů zdůraznil, že zjišťovací fáze předcházející samotnému zahájení správního řízení je kontrolou podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, přičemž skutečnosti zjištěné v průběhu kontrolní činnosti a zaznamenané v protokolu o kontrole podle § 12 zmíněného zákona představují plnohodnotný podklad pro následné správní řízení.
14. Ohledně splnění limitu arsenu při zohlednění nejistoty měření žalovaný uvedl, že připouští, že v napadeném rozhodnutí chybně konstatoval, že analyzovaný vzorek pocházející z lokality v k. ú. Mýto v Čechách a dosahující hodnoty 37,3 mg arsenu/kg sušiny nesplňuje limit 30 mg/kg sušiny, stanovený nově v příloze č. 5, tabulce 5.1, sloupci II. vyhlášky č. 273/2021 Sb., a to ani při zohlednění nejistoty měření +/- 20%, jež je u dané zkušební metody přiznána. Přisvědčil proto žalobci, že při zohlednění uvedené nejistoty měření +/- 20 % je třeba uvedený limit v daném případě považovat za splněný. Přesto ani toto pochybení nemůže nic změnit na celkovém závěru, že předmětný materiál je odpadem, a nikoli vedlejším produktem.
15. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.

III.

Obsah správního spisu

16. Dne 28. 7. 2021 vydal prvostupňový správní orgán oznámení o zahájení správního řízení, č. j. ČIŽP/43/2021/3336, které bylo doručeno žalobci téhož dne. Prvostupňový správní orgán řízení zahájil, jelikož byl upozorněn na intenzivní navážení odpadní zeminy na pozemek parc. č. 787/7 a k němu přilehlých pozemků v k. ú. Mýto v Čechách, a na základě tohoto podnětu provedl dne 20. 9. 2018 kontrolu. Při kontrole dne 20. 9. 2018

zjistil, že na pozemek parc. č. 787/7 v k. ú. Mýto v Čechách byla téhož dne vyklápěna odpadní zemina ze stavby „Vrčeň“. Řidiči nákladních vozů, kteří návoz prováděli, uvedli, že jsou zaměstnanci nebo brigádníky žalobce. Prvostupňový správní orgán provedl další kontrolu dne 21. 9. 2018 v místě opravy silnice mezi obcemi Vrčeň a Čechovice, při této kontrole byla potvrzena jeho zjištění ze dne 20. 9. 2018, konkrétně, že tahače se sklápěcími návěsy byly v pískovně u obce Vrčeň naloženy odpadní zeminou, kterou přepravily a vyložily na pozemcích v k. ú. Mýtě v Čechách, přičemž opravy silnice byly prováděny žalobcem jako zhotovitelem. Dne 28. 11. 2018 byl prvostupňovým správním orgánem proveden odběr vzorků z hromad nacházejících se na pozemku parc. č. 787/7 v k. ú. Mýto v Čechách. Dne 27. 2. 2019 byl prvostupňovým správním orgánem proveden další kontrolní úkon na pozemcích parc. č. 527/1, 527/10, 527/188, 527/231, 527/238 v k. ú. Lhota u Dobřan. Při tomto kontrolním úkonu bylo zjištěno, že na pozemcích se nachází hromady ze směsí zeminy a kameni, některé s příměsemi geotextilií, betonu, asfaltových ker, rovněž hromady „škrabanky“ tj. frézovaného asfaltu.

17. Prvostupňový správní orgán vydal dne 16. 9. 2021 rozhodnutí, č. j. ČIŽP/43/2021/4141, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupků: 1) podle ustanovení § 121 odst. 1 písm. f) o odpadech, za porušení povinnosti stanovené v § 13 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech; 2) podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) starého zákona o odpadech, za porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. a) starého zákona o odpadech (viz bod 1. tohoto rozsudku, kde byly uvedeny výroky prvostupňového správního rozhodnutí).
18. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný dne 30. 11. 2021 žalobou napadeným rozhodnutím, které bylo žalobci doručeno dne 1. 12. 2021. Žalovaný se ztotožnil s posouzením věci prvostupňovým správním orgánem. V odůvodnění uvedl, že považuje za nesporná zjištění ČIŽP o reálné situaci na dotčených lokalitách, jež tento kontrolní orgán postupně učinil ve dnech 20. 9. 2018, 21. 9. 2018 a 27. 2. 2019, fyzickou obhlídkou míst prostřednictvím svých kontrolních pracovníků. Z těchto zjištění a dále z jednotlivých podkladů a vyjádření shromážděných ve správním spise dovodil, že ve třech dotčených lokalitách Mýto v Čechách, Volduchy a Lhota u Dobřan byly navezeny materiály pocházející ze staveb rekonstrukce pozemní komunikace II/191 Vrčeň – Dožice a dále též ulic Dřevěná a zahradní v obci Zruč – Senec. Dospěl tak k závěru, že ve správním řízení bylo přesvědčivě doloženo a v odvolání napadeném rozhodnutí i řádně odůvodněno, že to byl právě žalobce, kdo figuroval jakožto zhotovitel ve smluvních vztazích týkajících se realizace uvedených staveb, a kdo nesl i odpovědnost za nakládání s odpady vzniklými na uvedených stavbách.

IV. Posouzení žaloby

1. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jelikož účastníci s tímto procesním postupem souhlasili. Soud dodává, že byť žalobce v žalobě navrhl provést k důkazu správní spisy, soud nepřistoupil k takovému návrhu na dokazování, jelikož oba správní spisy má k soudnímu spisu připojeny a z podkladů v nich založených při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného vychází a správním spisem se dokazování zásadně neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

2. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).
3. Žaloba je důvodná.
4. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
5. Podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění účinném od 1. 1. 2021: *„Každý je povinen nakládat s odpadem pouze v zařízení určeném pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu, s výjimkou shromažďování odpadu, přepravy odpadu, obchodování s odpadem a nakládání se vzorky odpadu,“*.
6. Podle § 121 odst. 1 písm. f) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, v znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023: *„Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nakládá s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu podle § 13 odst. 1 písm. b)“*.
7. Podle § 121 odst. 5 písm. d) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, v znění účinném od 1. 1. 2021 do 31. 12. 2023: *„Za přestupek právnícké osoby nebo podnikající fyzické osoby lze uložit pokutu do 25 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. f) nebo písm. g) bodu 1, odstavce 2 písm. m), odstavce 3 písm. c) nebo q) nebo odstavce 4 písm. g), h) nebo i)“*.
8. Podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném k 31. 12. 2020: *„Původce odpadů je povinen odpady zařazovat podle druhů a kategorií podle § 5 a 6,“*.
9. Podle § 66 odst. 3 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném k 31. 12. 2020: *„Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nezařadí odpad podle Katalogu odpadů.“*
10. Podle § 66 odst. 8 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném k 31. 12. 2020: *„Za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 3,“*.
11. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění účinném do 31. 1. 2022 (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“): *„Odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen „pachatel“) příznivější.“*.
12. Podle § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky: *„Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější.“*.
13. Soud na tomto místě předně upozorňuje, že v době vydání prvostupňového správního rozhodnutí nabyt účinnosti nový zákon o odpadech č. 541/2020 Sb., a prvostupňový správní orgán v souladu s § 2 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky posoudil přestupek vymezený ve výroku I. pod bodem 1. dle pro žalobce příznivější právní úpravy, kterou byl zákon o odpadech č. 541/2020 Sb. Co se týče přestupku uvedeného ve výroku I. pod bodem 2., tak nová právní úprava nebyla pro žalobce jakkoliv příznivější než právní úprava platná a účinná v době spáchání přestupku, prvostupňový správní orgán proto skutek pod bodem 2. posoudil dle ustanovení zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

14. Žalobce v žalobě namítal prekluzi vytýkaného jednání. Zákon o odpovědnosti za přestupky v § 30 stanoví tříletou promlčecí dobu pro přestupky, pro něž zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Pro přestupek nakládání s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu dle § 121 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech lze dle § 121 odst. 5 písm. d) téhož zákona, uložit pokutu do 25 000 000 Kč. Délka promlčecí doby tak činí 3 roky, přičemž běh promlčecí doby se dle § 32 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky přerušuje z následujících důvodů: *a) oznámením o zahájení řízení o přestupku; b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným; c) vydáním rozhodnutí o schválení dohody o narovnání*, a jejím přerušením počíná běžet promlčecí doba nová. Soud konstatuje, že správní orgány protiprávní činnost žalobce v žalobou napadených rozhodnutích časově vymezily obdobím od 20. 9. 2018 do 27. 2. 2019, kdy bylo prvostupňovým správním orgánem zjištěno, že protiprávní činnost žalobce trvá. Oznámení o zahájení správního řízení prvostupňový správní orgán vydal dne 28. 7. 2021 a téhož dne jej doručil žalobci, tj. dne 28. 7. 2021 došlo k přerušení tříleté promlčecí doby a počala běžet promlčecí doba nová. Soud však současně zdůrazňuje, že zjistil podstatné pochybení správních orgánů, neboť ve svých rozhodnutích nedostatečně vymezily protiprávní jednání žalobce, a to co se týče způsobu provedení, času a místa. Vzhledem k tomuto pochybení, soud nemůže posoudit námitku prekluze, neboť správní orgány nedostatečně časově vymezily protiprávní jednání žalobce na pozemcích v k.ú. Mýto v Čechách, na pozemcích v k.ú. Lhota u Dobřan a na pozemku v k.ú. Volduchy (k běhu prekluzivních lhůt se soud ještě vyjádří níže).
15. Soud je přesvědčen, že v posuzované věci je třeba přesně rozlišovat, zda žalobce nakládal s odpady formou jejich odstranění (tj. trvalého uložení v místě), anebo skladování (dočasného uložení v místě před jejich definitivním odstraněním či využitím). Výše uvedené rozlišení je totiž důležité pro určení počátku běhu prekluzivní lhůty (promlčecí doby). V této souvislosti soud poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2018, č. j. 2 As 2/2017-48, ve kterém se Nejvyšší správní soud vyjádřil k počátku běhu promlčecí doby v případě deliktního jednání spočívajícího v navezení a uložení značného množství netříděné stavební suti na pozemek využívaný jako louka, kde v bodě [27] konstatoval: *„Nejvyšší správní soud dodává, že k porušení povinnosti stěžovatele došlo v okamžiku, kdy materiál z demolice budovy byl navezen na výše konkretizované místo (podle stěžovatele koncem prosince 2002, při jednání u městského soudu dne 4. 10. 2016 stěžovatel upřesnil, že se tak stalo v říjnu až listopadu 2002), nikoliv v okamžiku, kdy porušení povinnosti stěžovatele bylo oznámeno Městskému úřadu Horažďovice. Za okamžik dokonání skutku je třeba zde konkrétně považovat dovezení poslední části materiálu na uvedené místo (materiál s ohledem na jeho množství byl jistě navážen po řadu dní)“*. Ve světle výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu je nutno za okamžik ukončení či dokonání skutku na pozemcích v k. ú. Mýto v Čechách považovat navezení odpadů dne 20. 9. 2018. Co se týče jiné lokality – pozemků v k. ú. Lhota u Dobřan, správními orgány nebylo zjištěno, kdy k navezení odpadů na tyto pozemky došlo, nýbrž v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí bylo toliko konstatováno, že dne 27. 2. 2019 bylo zjištěno, že na předmětných pozemcích se nachází odpady. Přičemž dle svědka pana P. navážení odpadů na pozemky v k. ú. Lhota u Dobřan probíhalo po roce 2015. Soud konstatuje, že pokud prvostupňový správní orgán spatřoval protiprávní jednání žalobce na pozemcích v k. ú. Lhota u Dobřan v nelegálním skladování odpadů, přičemž by se jednalo o skutek trvající, měl tento skutek konkrétně vymezit časem, místem a způsobem provedení nezávisle na protiprávním jednání žalobce ze dne 20. 9. 2018 na pozemcích v k. ú. Mýto v Čechách.

Soud z obsahu správních rozhodnutí má za to, že správní orgány protiprávní jednání žalobce *de facto* spatřovaly:

- (i) v navezení odpadů a jejich trvalém ponechání na pozemku parc. č. 787/7 a přilehlých v k. ú. Mýto v Čechách dne 20. 9. 2018 (tj. odstranění odpadů);
- (ii) ve skladování odpadů na pozemcích parc. č. 527/10, 527/1, 527/231, 527/238, 527/188, 527/195, 527/194 a 527/193 v k.ú. Lhota u Dobřan, kdy bylo dne 27. 2. 2019 ČIŽP zjištěno, že na předmětných pozemcích se odpad nachází;
- (iii) v navezení odpadů a jejich trvalém ponechání na pozemku parc. č. 904/8 v k.ú. Volduchy v mezidobí výše uvedeného časového rozmezí.

16. Výše uvedené je dle názoru soudu v prvostupňovém rozhodnutí naznačeno konstatováním, že žalobce měl odpady *odstraňovat* či *skladovat*, a dále konstatováním, že: *„jednalo se o odpady skupiny 17 dle katalogu odpadů, převážně o zeminu a kamení s příměsemi tvořenými asfaltovými krami, kusy geotextilií, betonů, v případě skladování o asfaltovou škrabanku, vše pocházející ze staveb realizovaných obviněným“*. Soudu ovšem není jasné, z jakého důvodu prvostupňový správní orgán všechna shora popsaná protiprávní jednání shrnul do jednoho skutku (viz výrok I. v bodě 1 tohoto rozsudku). Žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí sice pokusil vysvětlit, že se jednalo o přestupek trvajících, ve vyjádření k žalobě pak konstatoval: *„Proto ČIŽP ve svém napadeném rozhodnutí vymezila jako dobu ukončení vytýkaných protiprávních jednání datem 27. 2. 2019 (nejpozdější den, kdy ČIŽP v průběhu kontroly dotčené lokality ve Lhotě u Dobřan ještě v této lokalitě zaznamenala výskyt navezeného stavebního odpadu)“*. Žalovaný přitom použil množného čísla, tj. že se jedná o vícero vytýkaných protiprávních jednání. Ve výroku prvostupňového správního rozhodnutí jsou ovšem tato protiprávní jednání jednoznačně vymezena jako jeden skutek. Vzhledem ke skutečnosti, že prvostupňový správní orgán a ani žalovaný vytýkaná jednání individuálně nevyspecifikovaly tak, aby je bylo možno od sebe dostatečně odlišit a jednotlivě je pak posoudit, dospěl soud k závěru, že správní orgány zcela nedostatečně vymezily protiprávní jednání žalobce ohledně způsobu provedení, času a místa, a proto je nutno napadené rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem. Soud na tomto místě odkazuje na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, publikované pod č. 1546/2008 Sb. NSS, ve kterém NSS v právních větech dovodil: *„I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“*

II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].

III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“

17. Soud konstatuje, že žalobce v žalobě namítal, že jeho přestupkové jednání je třeba rozlišovat dle lokalit. Takovéto rozlišení protiprávního jednání je v dané věci podstatné právě i s ohledem na počítání běhu prekluzivní lhůty, kdy v případě odstranění odpadů prekluzivní lhůta začíná běžet od okamžiku dovezení poslední části materiálu na uvedené místo (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2018, č. j. 2 As 2/2017 - 48), zatímco v případě skladování k dokonání skutku (a tedy i začátku běhu

promlčecí doby) dojde odstraněním protiprávního stavu. Soud v této souvislosti odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 230/2020-45, ze dne 14. 12. 2020, ve kterém se Nejvyšší správní soud vyjádřil k nakládání s odpady jejich převzetím a neoprávněným uložením: „Zdejší soud se dále ztotožnil se závěry městského soudu a žalovaného, že protiprávní jednání pachatele naplňuje znaky trvajících přestupku ve smyslu § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky, což ostatně stěžovatel ani nerozporoval...Současně platí, že jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu.“.

18. Soud současně upozorňuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku, č. j. 10 As 189/2014 – 46, ze dne 22. 10. 2015 ohledně časového vymezení skutku ve výroku: „Uvede-li správní orgán do výroku údaj o tom, kdy zjistil protiprávní jednání, není to na závadu, a tento údaj nelze ztotožňovat – jak to činí stěžovatel – s časovým vymezením skutku. Z formulace ve výroku I pod bodem 4 rozhodnutí v prvním stupni [„při kontrole provedené dne 5. 2. 2007 v provozovně Vinařství Mutěnice (...) bylo zjištěno, že účastník řízení uváděl do oběhu produkty od dodavatele MK Pro, s. r. o., (...) u kterých původ vín byl doložen padělanými rozhodnutími o zatřídění“] tedy nelze dovodit, že delikt byl spáchán 5. 2. 2007. Na závadu ale je – nejen u této, ale i u dalších skutkových vět – že po konstatování správního orgánu, kdy protiprávní jednání zjistil, už nenásleduje žádný údaj o tom, kdy se stěžovatel tohoto jednání dopustil“.
19. Jelikož shora konstatovaná podstatná vada řízení úzce souvisí s žalobcem uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti výroku správního rozhodnutí vydaného v prvním stupni, považuje soud za vhodné zejména upozornit na třetí právní větu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 92/2009 – 65, kde se Nejvyšší správní soud explicitně vyjádřil k tomu, jakým způsobem je zapotřebí formulovat výrok rozhodnutí: „Výrok rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným z přestupku, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, druh a výměru sankce (§ 77 zákona o přestupcích). V zájmu právní jistoty obviněného musí být skutek ve výroku popsán dostatečně určitě, aby byl nezaměnitelný s jiným skutkem. V tomto smyslu slouží výrok rozhodnutí ústavní hodnotě právní jistoty. Je tak klíčovou normativní částí rozhodnutí, na kterou musí být kladeny vysoké formální požadavky. V návaznosti na trestněprávní doktrínu je třeba i v případě rozhodnutí o přestupku trvat na tom, aby jeho výrok zahrnoval vedle popisu skutku i všechny další okolnosti, které jsou rozhodné pro subsumpci daného skutku pod konkrétní skutkovou podstatu přestupku.“ Citovanou právní větu lze bezesporu pro její obecnost vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Správní orgány tak při formulaci nového znění výroku neopomenou postupovat tak, aby dostály citovaným judikатурním požadavkům, jež byly i součástí žalobních námitek. Rovněž správní orgány předestřeným způsobem doplní i odůvodnění rozhodnutí tak, aby v nich obsažená skutková zjištění odpovídala znění změněného výroku.
20. V případě uplatněné dílčí námitky nepřezkoumatelnosti týkající se dopisu ze dne 11. 10. 2018, soud konstatuje, že tato byla uplatněna nedůvodně, jelikož již z textu této námitky je zřejmé, že se žalobce vymezuje proti způsobu posouzení obsahu dopisu správními orgány; správní orgány se tedy s tímto podkladem vypořádaly (viz strana 12 prvostupňového správního rozhodnutí a žalovaný se obdobné odvolací námitce věnoval na stranách 6 až 7 žalobou napadeného rozhodnutí).
21. K námitkám žalobce, jimiž vytykal procesní vady správního řízení, soud předně upozorňuje, že tyto byly uplatněny v ryzé obecné rovině. Jednak žalobce nesoúhlasil s tím,

že některé osoby, které měly být ve správním řízení vyslechnuty, vyslechnuty nebyly. Nicméně pokud žalobce neuvedl konkrétně, jaká konkrétní osoba a k prokázání jaké skutečnosti měla být v řízení vyslechnuta, nelze tuto námitku soudem pro její obecnost vůbec přezkoumat. S touto námitkou souvisí i výtky žalobce, v níž s odkazem na judikaturu paušálně namítal i nepoužitelnost úředních záznamů v daném správním řízení, protože řidiči, s nimiž byly úřední záznamy sepsány, měli být ve správním řízení vyslechnuti, soud však musí opět konstatovat, že tato námitka byla uplatněna v natolik obecné podobě, že ji nelze vypořádat. Soud jen dodává, že poté, co správní orgány řádně doplní skutkový stav, budou muset znovu přistoupit k posouzení shromážděných podkladů a tudíž posoudit i to, zdali budou pro dostatečné zjištění skutkového stavu postačovat samotné úřední záznamy či zdali bude nutno přistoupit k provedení svědeckých výpovědí osob, s nimiž byly úřední záznamy sepsány. A co se týče dílčí námitky sporující zákonitost odběru vzorků provedených ČIŽP dne 28. 11. 2018, soud považuje za podstatné, že žalovaný sám ve vyjádření k žalobě ze dne 18. 3. 2022 věcně přisvědčil žalobci, že tato byla nesprávně vypořádána, jelikož při zohlednění nejistoty měření $\pm 20\%$ je třeba výsledek laboratorní zkoušky odběru vzorků i v případě výskytu arsenu mít za splněný; žalovaný tak v novém správním řízení uvede do souladu toto své tvrzení z vyjádření k žalobě s textem výroku i odpovídající části odůvodnění svého rozhodnutí. K nesouhlasu žalobce s tím, že nebyl k odběru vzorku přizván, soud pro stručnost odkazuje na vypořádání této námitky žalovaným na straně 8 žalobou napadeného rozhodnutí, s nímž soud souhlasí, jelikož není pravdou, že žalobce nebyl o úkonu odebrání vzorků informován, naopak prvostupňový správní orgán informoval jeho právního zástupce o úmyslu provést daný úkon.

22. Jelikož soud musí žalobou napadené rozhodnutí zrušit podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, nevypořádal již další žalobní námitky směřující proti zjištěnému skutkovému stavu věci, kdy žalobce namítal, že v rozhodnutí prvního stupně se neuvádí, kdo, jaký odpad a v jakém množství měl na pozemky navézt, jelikož správní orgány se i tímto budou muset znovu zabývat. Soud doplňuje, že poté, co správní orgány vymezí protiprávní jednání žalobce dostatečně konkrétně a upraví výrok rozhodnutí tak, aby obsahoval popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, budou muset rovněž doplnit jaké odpady a v jakém množství byly odstraněny příp. skladovány na jednotlivých pozemcích. Dílčí procesní námitkou týkající se spojení správních řízení a porušení zásady absorpce se soud nyní nebude pro nadbytečnost zabývat, neboť správní orgány si ji budou muset znovu posoudit na základě doplněného skutkového stavu a s ohledem na stav (příp. již pravomocně ukončených) dotčených správních řízení. Co se týče námitky, že prvostupňové rozhodnutí ve výroku I. pod bodem 2. neobsahuje žádné časové určení vytčeného jednání žalobce, soud konstatuje, že správní orgány po doplnění skutkového stavu, zejména konkrétních časových údajů, tyto údaje musí promítnout i do časového vymezení skutku ve výroku I. pod bodem 2.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

23. Na základě výše uvedených skutečností soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku v části IV., je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

24. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., jelikož měl žalobce ve věci plný úspěch, náleží mu náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatky ve výši 3 000 Kč za podání žaloby, a odměnu a náhradu hotových výdajů advokáta. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] a za návrh ve věci samé (žaloba). Za každý úkon právní služby náleží zástupci žalobce mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Právní zástupce žalobce není plátcem DPH. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 9 800 Kč, kterou je žalovaný povinen uhradit žalobci k rukám jeho zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28.03.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.