

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Ladislava Derky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **AGROMAP s.r.o.,** se sídlem Hřebíkova 1873/6, Praha 4, zastoupený JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. P. P.,** proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2011, č. j. 616/520/11, 61964/ENV/11, 520/1027/04, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2016, č. j. 6 A 82/2012 – 79,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 10. 2016, č. j. 6 A 82/2012 – 79 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem ze dne 4. 10. 2016, č. j. 6 A 82/2012 – 79 Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2011, č. j. 616/520/11, 61964/ENV/11, 520/1027/04, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „inspekce“), ze dne 31. 8. 2004, č. j. 03/OH/6154/04/Je, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 200 000 Kč za porušení § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), jehož se žalobce dopustil tím, že na pozemcích p. č. 46/9 a 46/2, katastrální území K., na území obce N. H.,

nakládal s odpady mimo zařízení, která jsou k nakládání s odpady podle uvedeného zákona určena.

[2] V odůvodnění rozsudku městský soud zrekapituloval, že ve věci sankčního postihu žalobce za uložení odpadu na dotčených pozemcích bylo žalovaným rozhodováno opakovaně, přičemž jeho rozhodnutí byla opakovaně přezkoumávána soudem. Rozsudkem městského soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 11 Ca 66/2005 - 83, bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2004, č. j. 520/1027/04. Důvodem tohoto zrušení bylo nedostatečné zdůvodnění výše uložené sankce. Jako důvodnou však soud neshledal námitku shodnou s tvrzením žalobce v nyní projednávané žalobě, že se v daném případě nejednalo o nakládání s odpadem. Žalovaný vydal dne 6. 3. 2006 rozhodnutí č. j. 520/1027/04, kterým opět odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. V řízení zahájeném další žalobou městský soud rozsudkem č. j. 7 Ca 137/2006 - 82 z 11. 5. 2007 žalobu zamítl. Na základě kasační stížnosti žalobce byl uvedený rozsudek zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 1 As 27/2007 - 119. Po vrácení věci městský soud rozsudkem ze dne 19. 7. 2011, č. j. 7 Ca 1/2008 - 138 rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2006 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Poté žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 10. 2011 znovu zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí inspekce z 31. 8. 2004. Ke kasační stížnosti žalobce rozhodl městský soud rozsudkem ze dne 4. 10. 2016, kterým tuto stížnost zamítl.

[3] V odůvodnění rozsudku městský soud konstatoval, že žalobce byl pokutován za to, že (jako původce) nechal navézt a uložit značné množství netříděné stavební suti na pozemky ve společném jmění manželů P., které dle souhlasného vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení byly využívány jako louka. Ve správním spisu se pak podle názoru městského soudu nacházel dostatek potřebných podkladů, které tento skutkový děj prokazovaly, a to včetně fotodokumentace pořízené inspekcí a ohledání místa samého. Žalobce v podané žalobě nezpochybnil zjištěný stav věci, jeho námitky se týkaly zejména výkladu sporných pojmů a právní kvalifikace jeho jednání, přičemž stěžejní žalobní námitkou bylo tvrzení, že navezená stavební suť nebyla odpadem ve smyslu § 3 zákona o odpadech. Městský soud v rozsudku vyhodnotil, že sdílí názor správních orgánů, že žalobce netříděnou stavební suť z demolice objektu statku nechal odvézt a uskladnit pro případ budoucího upotřebení na volně přístupných pozemcích, které k takovému uskladnění nebyly určeny příslušným rozhodnutím správního orgánu, a zde ji ponechal po dobu zhruba osmnácti měsíců. Netříděná stavební suť, pocházející z demolovaného objektu, byla podle městského soudu nepochybně odpadem ve smyslu zákona o odpadech, neboť splňovala tímto zákonem stanovené podmínky. Jednalo se o movitou věc, která se pro žalobce stala (byť dočasně) nepotřebnou, a proto se jí zbavil s úmyslem ji odložit na soukromý pozemek.

[4] Městský soud dále uvedl, že v průběhu řízení následujícího po výše uvedeném rozsudku nedošlo k žádným změnám ve skutkových zjištěních. Ani městský soud, ani Nejvyšší správní soud ve svých následných rozsudcích tuto otázku neposoudily s opačným závěrem. Za této situace městský soud neshledal ani v nyní projednávaném případě důvod pro odchýlení se od dříve vysloveného právního názoru. Skutečnosti rozhodné pro posouzení jednání žalobce byly podle městského soudu zjištěny v potřebném rozsahu a právní závěr z nich učiněný je v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o odpadech.

Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se žalovaný v souladu s právním názorem vyjádřeným v rozsudku městského soudu z 19. 7. 2011 zabýval jednotlivými odvolacími námitkami žalobce, přičemž se vyslovil i k tomu, proč neshledal důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí. Podle názoru městského soudu bylo z fotodokumentace založené ve správním spisu rozeznatelné, že na předmětných pozemcích byla navezena suť z demolice objektu, že se zde nacházely i trubky a další stavební materiál. Složení navezeného odpadu přitom nebylo pro posouzení věci rozhodné, stěžejním totiž bylo to, že se jednalo o odpad, který žalobce nechal uložit mimo zařízení určené k nakládání s odpadem.

[5] Konstatování žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že předmětnou stavební suť lze zařadit do skupiny odpadů Q1, uvedené v příloze č. 1 k zákonu o odpadech, podle městského soudu nebylo porušením zásady dvojinstančnosti správního řízení. Jednalo se o právní hodnocení skutečností, se kterými byl žalobce seznámen již v rámci řízení před prvostupňovým správním orgánem. Žalovaný nebyl povinen před vydáním svého rozhodnutí informovat žalobce o tom, že doplní právní hodnocení věci, nebyl proto ani povinen vyžádat si k tomuto hodnocení jeho vyjádření.

[6] Městský soud následně odkázal na znění § 67 odst. 1 zákona o odpadech, přičemž konstatoval, že je třeba vzít v potaz také § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). V této souvislosti dále poukázal na vyjádření žalovaného k žalobě, ve kterém žalovaný správně uvedl doby, ve kterých byly projednávány žaloby žalobce proti rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 12. 2004, č. j. 520/1027/04 (řízení zakončené rozsudkem městského soudu ze dne 5. 1. 2006, č. j. 11 Ca 66/2005 - 83), a ze dne 6. 3. 2006, č. j. 520/1027/04 (řízení zakončené rozsudkem městského soudu ze dne 11. 5. 2007, č. j. 7 Ca 137/2006 - 82), další kasační stížnost žalobce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2007, č. j. 1 As 27/2007 - 119) a dobu dalšího řízení zakončeného rozsudkem městského soudu z 19. 7. 2011, č. j. 7 Ca 1/2008 - 138. Z výčtu zde uvedených dob považoval městský soud za zřejmé, že tříletá objektivní lhůta, ve které lze pokutu za předmětný správní delikt uložit, dosud neskončila. Pokud žalobce namítl nedodržení lhůty pro vydání rozhodnutí stanovené ve správním řádu a z toho dovozoval porušení práva na spravedlivý proces, městský soud uvedl, že se jednalo o lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení nezpůsobovalo nezákonnost rozhodnutí správních orgánů. V daném případě bylo rozhodováno o odvolání žalobce opakovaně, přičemž jeho práva byla ve správním řízení respektována. Samotná doba trvání správního řízení nemohla mít za následek porušení práva na spravedlivý proces.

[7] Jako důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, z jakých podkladů bylo při vydání rozhodnutí vycházeno. Doklady předložené Městským úřadem Horažďovice jsou založeny ve správním spisu, napadené rozhodnutí přitom nemusí obsahovat jejich výčet. Z jeho obsahu je zřejmé, že řízení bylo zahájeno na základě výsledků obhlídky provedené inspekcí dne 30. 4. 2004. S obsahem zmiňovaných dokladů měl žalobce možnost se seznámit nahlédnutím do správního spisu.

[8] Žalobci byla před vydáním rozhodnutí dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, nové podklady do správního spisu zakládány nebyly. Žalovaný neměl zákonem uloženou povinnost sdělovat žalobci, jakým způsobem nahlíží na otázku určení

výše pokuty, a vyžadovat si k této úvaze jeho vyjádření. Žalovaný se řídil právním názorem vysloveným v rozsudku městského soudu ze dne 19. 7. 2011. V odůvodnění napadeného rozhodnutí řádně rozvedl, ke kterým hlediskům přihlédl a jak uvedené skutečnosti hodnotil. Městský soud vyhodnotil jako opodstatněný závěr, že uložením odpadu došlo k ohrožení a poškození životního prostředí, neboť došlo k nežádoucímu zásahu do původních fyzikálních a biologických vlastností pozemků jako součásti zemědělského půdního fondu tím, že vznikly erozní rýhy. Sankce byla uložena při dolní hranici sazby, přičemž žalobce v průběhu správního řízení neuváděl žádné skutečnosti, ze kterých by vyplývalo, že by pro něho byla likvidační. Nebylo tak možné žalovanému vytýkat, že se touto otázkou nezabýval. Doplnění úvahy vztahující se k výši uložené sankce žalovaným zároveň nebylo porušením zásady dvojinstančnosti řízení, odvolací orgán je oprávněn v rámci odvolacího řízení přezkoumat soulad prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy.

[9] Pokud se jednalo o námitku nedostatku uvedení doby spáchání správního deliktu ve výroku prvostupňového rozhodnutí, tato byla podle městského soudu uplatněna až po uplynutí lhůty k podání žaloby, a proto k ní soud nepřihlížel. V tomto případě se nejednalo o rozvedení žalobního bodu, ale o zcela nové tvrzení žalobce. Neuvedení časového údaje ve vztahu ke spáchanému deliktu ve výroku rozhodnutí nemělo za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť z jeho odůvodnění bylo zřejmé, v jaké době k nezákonnému jednání ze strany žalobce došlo. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného také poukázal na to, že byly z působnosti zákona o odpadech vyjmuty zeminy a jiné přírodní materiály vytěžené během stavební činnosti, pokud vlastník prokáže, že budou použity v přirozeném stavu v místě stavby a že jejich použití nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí nebo lidské zdraví [§ 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, ve znění účinném od 1. 7. 2010 do 30. 9. 2013]. Podle žalobce v době vydání napadeného rozhodnutí měl žalovaný přihlédnout k tomu, že zanikla trestnost jeho činu, neboť se jednalo o zeminu a přírodní materiály, které splňovaly všechny další podmínky stanovené v § 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech. Tuto námitku však městský soud jako důvodnou neshledal. V daném případě se nejednalo o zeminu či jiný přírodní materiál vytěžený během stavební činnosti. Předmětná suť nebyla vytěžena, tedy získaná z podpovrchu, a nebyla ani získaná při stavební činnosti, neboť vznikla jako důsledek demolice stávající stavby. To znamená, že na daný případ nedopadalo žalobcem označené ustanovení § 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, ve znění účinném od 1. 7. 2010 do 30. 9. 2013.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[10] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost opřenou o § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu, jakož i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 10. 2011 a rozhodnutí inspekce životního prostředí ze dne 31. 8. 2004 a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Stěžovatel předně namítl, že jím použitý materiál nebylo možné posuzovat jako odpad ve smyslu zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 6. 2010, neboť podle § 3 odst. 1 tohoto zákona by předmětný stavební materiál musel splňovat kumulativně několik podmínek. Muselo by se jednat o movitou věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu. První podmínka

byla splněna, neboť se jednalo o movité věci. Stěžovatel však od samého počátku odmítá, že by se těchto věcí zbavoval či měl úmysl se jich zbavit. Naopak již ve správním řízení prokázal, že materiál byl opakovaně použit pro stavební účely. Správní orgány i městský soud toto ve svých rozhodnutích nepopřely. Bylo zjevné, že se nejedná o odpad v případě věci vznikající postupem, který není určen primárně k její výrobě, a jež byla následně opětovně použita. Městský soud nevzal v potaz, že stěžovatel materiál bezezbytku opětovně použil na přestavbu objektu v K. Navíc, aby se jednalo o odpad, bylo třeba splnit i třetí předpoklad, a to movitou věc zařadit do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k zákonu o odpadech. Žalovaný dospěl k závěru, že se jednalo o skupinu odpadů označených kódem Q1 „*Zůstatky z výrob a spotřeby dále jinak nespecifikované*“. V tomto případě se však nejednalo o výrobu ani o spotřebu. Městský soud přitom akceptoval nesprávný postup správních orgánů, když uvedl, že i případné nesprávné zařazení pod kód Q1 by nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel proto namítl, že nebyly splněny dvě podmínky umožňující posoudit předmětný materiál jako odpad podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 6. 2010.

[11] Stěžovatel dále upozornil na to, že daný materiál byly správní orgány dle novější právní úpravy povinny posoudit jako nekontaminovanou zeminu a jiný přírodní materiál vytěžený během stavební činnosti, jelikož byl tento materiál opětovně použit ve svém přirozeném stavu pro stavební účely na místě, na kterém byl vytěžen. Jinými slovy, i kdyby materiál umístěný na pozemcích p. č. 46/9 a 46/2, katastrální území K., na území obce N. H. byl tehdejší právní úpravou považován skutečně za odpad (s čímž stěžovatel od počátku nesouhlasí), dle právní úpravy platné od 1. 7. 2010 již tento materiál (přírodní materiál nebo zemina) nebyl odpadem vůbec a byl vyloučen z působnosti zákona o odpadech [viz § 2 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech, ve znění účinném do 30. 9. 2013]. Přestože toto tvrzení stěžovatel neuplatnil jako žalobní námitku, městský soud byl povinen ji posuzovat z úřední povinnosti, s ohledem na znění § 75 odst. 1 s. ř. s.

[12] Stěžovatel dále nesouhlasil s hodnocením městského soudu, že „*předmětná zemina nebyla vytěžená, tedy získána z podpovrchu a nebyla ani získána při stavební činnosti, neboť vznikla jako důsledek demolice stávající stavby*“. Pojem „vytěžený“ nemusí znamenat pouze to, že věc byla získána z podpovrchu, jak nesprávně uvedl městský soud. Přírodním materiálem vytěženým během stavební činnosti je podle stěžovatele také materiál pocházející z demolice stavby (tj. kámen, cihly) a následně bezezbytku použitý na výstavbu nového objektu.

[13] Stěžovatel též namítl, že na podporu svých žalobních tvrzení poukázal na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jakož i na odbornou literaturu, avšak městský soud se k těmto odkazům nevyjádřil. Nikterak se nevypořádal ani s námitkou stěžovatele, že aby jeho materiál mohl být považován za odpad dle § 3 odst. 2 zákona o odpadech (ve znění účinném do 30. 6. 2010), musely by být splněny kumulativně tři podmínky uvedené v bodu [9] stížnosti (movitá věc, úmysl či povinnost se věci zbavit a příslušnost věci do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze 1 k zákonu).

[14] Stěžovatel též poukázal na to, že navrhl provést místní šetření a zadání znaleckého posudku ve vztahu k posouzení toho, o jaký materiál se v dané věci jednalo. Městský soud tyto návrhy na dokazování zcela přehlédl a nezaujal k nim žádné stanovisko.

[15] Městský soud se nevypořádal s judikaturou, kterou stěžovatel uvedl ve vztahu k podstatným náležitostem výrokové části rozhodnutí správních orgánů, zejména k časovému vymezení skutku. V napadeném rozsudku městský soud k této námitce pouze poznamenal, že k ní nemohl přihlédnout, jelikož byla uplatněna po uplynutí lhůty k podání žaloby. Časové ohraničení skutku, pro který byla stěžovateli uložena pokuta, je však pro tento spor zásadní, neboť je zapotřebí určit přesný počátek běhu objektivní tříleté lhůty, která je svou povahou lhůtou prekluzivní. Stěžovatel v žalobě namítl zánik práva správních orgánů na uložení pokuty, neodpovídá proto skutečnosti, že by v tomto ohledu uplatnil nový žalobní bod. Navíc k prekluzi práva, a tedy mimo jiné k počátku běhu prekluzivní lhůty, jsou soudy (i správní orgány) povinny přihlížet z úřední povinnosti.

[16] Za zcela nepřípustné považoval stěžovatel opomenutí městského soudu, který na konci ústního jednání dne 4. 10. 2016, při stručném odůvodnění svého rozsudku uvedl, z jakého důvodu nedošlo k uplynutí prekluzivní lhůty dle § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Městský soud při tomto svém stručném odůvodnění zejména vycházel z tvrzení stěžovatele, že započal s ukládáním materiálu na příslušných pozemcích po demolici objektu v průběhu října a listopadu 2002. V této souvislosti však stěžovatel poukázal na písemné odůvodnění napadeného rozsudku, kde se městský soud, na rozdíl od ústního jednání, začátkem běhu objektivní prekluzivní lhůty vůbec nezabýval. Přitom se nejedná o účelovou námitku, jelikož sám městský soud při ústním jednání konstatoval, že tato prekluzivní lhůta činila 1096 dnů a k vydání rozhodnutí žalovaného došlo po 1066 dnech. K zániku práva na uložení pokuty tak dle propočtu městského soudu scházelo několik dnů. Městský soud se tedy v napadeném rozsudku nikterak nezabýval počátkem běhu tříleté prekluzivní lhůty, přestože tato úvaha byla jedním z bodů jeho ústního odůvodnění. V napadeném rozsudku městský soud pouze uvedl, že objektivní tříletá lhůta dodržena byla, aniž by tento závěr jakkoliv blíže časově vymezil, přičemž neuvedl, jak k tomuto hodnocení dospěl. Z napadeného rozsudku zároveň není jasné, na základě čeho došlo ke stavení běhu prekluzivní lhůty. Městský soud v tomto kontextu pouze odkázal na vyjádření žalovaného ze dne 3. 8. 2012, ve kterém však není uveden počátek a konec běhu jednotlivých lhůt ani u soudů, ani u správních orgánů. Na jedné straně městský soud v písemném odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že se zcela shoduje s vyjádřením žalovaného, na straně druhé při ústním odůvodnění konstatoval, že nesouhlasí s tvrzením žalovaného ve vztahu k počátku běhu objektivní prekluzivní lhůty. Počátek běhu této lhůty přitom nebyl městským soudem vysloven. Tato vada z napadeného rozsudku rovněž činí nepřezkoumatelné rozhodnutí, když není zřejmé, jak městský soud dospěl k závěru, že k zániku odpovědnosti stěžovatele doposud nedošlo.

[17] Dále stěžovatel uvedl, že nebylo přihlédnuto k polehčující okolnosti, že se měl dopustit správního deliktu poprvé, přičemž městský soud tuto námitku ponechal bez povšimnutí. Nezohledněna zůstala též délka správního řízení, když od údajného spáchání správního deliktu do doby vydání rozhodnutí žalovaného uběhlo již 8 let. Městský soud se též nevypořádal s námitkou stěžovatele, jak dospěl žalovaný k tomu, že došlo k ohrožení či dokonce poškození životního prostředí, či k vzniku erozních rýh a částečnému odstranění ornice vlivem vody, nebo jak mělo dojít k narušení krajinného rázu. Městský soud se nezabýval ani námitkou stěžovatele vznesenou při ústním jednání dne 4. 10. 2016, že se v případě předmětného materiálu mohlo jednat o tzv. vedlejší produkt ve smyslu § 3 odst. 5

zákona o odpadech. Přestože městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že se jednalo o nově vznesenou námitku, dále se s ní ve svém odůvodnění již nevypořádal.

[18] Podle stěžovatele městský soud postupoval nesprávně, pokud ponechal v platnosti rozhodnutí správních orgánů, které rozhodovaly podle již neplatných a neúčinných právních předpisů. Rozhodnutí inspekce totiž ve svém výroku odkazuje na tehdy platný a účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Toto rozhodnutí bylo následně v celém rozsahu potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 10. 2011, avšak již za účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Stěžovatel je přesvědčen, že pokud výroková část rozhodnutí o uložení pokuty obsahuje již neúčinný právní předpis, na jehož základě bylo o správním deliktu rozhodováno, je takové rozhodnutí stiženo neplatností. Přestože stěžovatel tuto svou námitku neuplatnil jako žalobní bod v řízení před městským soudem, mělo k ní být přihlédnuto z úřední povinnosti.

[19] Stěžovatel dále namítl, že se před městským soudem dne 4. 10. 2016 konalo ústní jednání, v jehož průběhu soud neprováděl dokazování ani nevyzval účastníky řízení k návrhu na doplnění dokazování. Při jednání před městským soudem vyvstala potřeba tvrdit a prokázat, kdy začala běžet objektivní lhůta k prekluzi práva uložit stěžovateli pokutu. K tomu bylo vhodné se dotázat přímo osoby zúčastněné na řízení, tj. Ing. P. P., městský soud však jeho výslech neprovedl. Přitom bylo povinností městského soudu zjistit skutečnosti týkající se prekluze práva na uložení pokuty co nejpřesněji. Městský soud měl stěžovatele vyzvat k doplnění žalobního bodu, resp. k doplnění dokazování. Je zřejmé, že řízení před městským soudem bylo stiženo závažnými vadami, které mají za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[20] Stěžovatel rovněž namítl, že výroková část rozhodnutí obou správních orgánů neuvádí časové vymezení skutku, kterého se měl dopustit. Správní orgány a soudy jsou přitom k této skutečnosti povinny přihlédnout z úřední povinnosti, jelikož se jedná o závažnou vadu, která má za následek nezákonnost rozhodnutí správního orgánu. Kromě časového vymezení (ohraničení) skutku však musí výroková část rozhodnutí obsahovat i určení množství odpadu, aby nebylo pochyb o tom, za jaký skutek byla stěžovateli pokuta udělena. Správní orgány dospěly ke stanovení množství suti odhadem pouze dle fotodokumentace, přičemž neuvedly, jak dospěly k hodnocení, že se jedná o stovky tun suti a jak tuto skutečnost následně posoudily při svém rozhodování o výši pokuty. Podle názoru stěžovatele městský soud pochybil, když z úřední povinnosti nepřihlédl k vadám řízení uvedeným v § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které (byť nebyly namítány) mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

[21] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s právním posouzením věci městským soudem a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení

zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dále přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost i pro nedostatek důvodů, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je zpravidla způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, č. j. 2 Azs 47/2009 - 71). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 2 Afs 203/2016 - 51). Podobně je např. již zmíněným rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost je důvodná.

[25] V rámci tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku se Nejvyšší správní soud nejdříve zabýval tím, jak se městský soud vypořádal s vznesenou námitkou prekluze, přičemž okolnost, zda zanikla možnost správního orgánu uložit pokutu, může být pro konečné rozhodnutí ve věci zcela zásadní. Je správný též závěr stěžovatele, že k prekluzi přihlíží soud z úřední povinnosti, nicméně stěžovatel vznesl námitku překročení tříleté lhůty stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech i v bodu VI. své žaloby. Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech *„[ř]ízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti příslušný správní úřad dozvěděl; pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.“* Dále Nejvyšší správní soud poukazuje na § 41 s. ř. s., podle kterého *„[s]tanoví-li zvláštní zákon ve věcech přestupků, kárných nebo disciplinárních nebo jiných správních deliktů (dále jen "správní delikt") lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, tyto lhůty po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona neběží. To platí obdobně o lhůtách pro zánik práva ve věcech daní, cel, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu, rozpočtů územních samosprávných celků, nebo státních fondů nebo Národního fondu, a o promlčecích dobách ve věci náhrady škody nebo nemajetkové újmy způsobené při výkonu veřejné moci podle zvláštního zákona.“*

[26] K jednoroční subjektivní lhůtě Nejvyšší správní soud dodává, že tato lhůta nepochybně neuplynula (a s tímto závěrem nepolemizuje ani stěžovatel) - oznámení o složení materiálu z demolice bylo doručeno inspekci dne 13. 4. 2004 a řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech bylo zahájeno přípisem inspekce ze dne 24. 5. 2004, který byl stěžovateli doručen dne 26. 5. 2004. Co se týče běhu tříleté objektivní lhůty, závěr městského soudu, že tato lhůta neuplynula, je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Městský soud v posledním odstavci na str. 10 svého rozsudku (rekapitulace této části odůvodnění je uvedena v odstavci [6] kasačního rozsudku) odkazuje ohledně dob řízení, kdy v souladu s § 41 s. ř. s. neběžela uvedená tříletá lhůta, na vyjádření žalovaného z 3. 8. 2012 k žalobě, ve kterém žalovaný uvedl, že řízení před soudy probíhalo 6 roků, 6 měsíců a 15 dnů a u správních orgánů 1 rok, 9 měsíců a 28 dnů (počítáno do 3. 8. 2012). Nicméně z odůvodnění napadeného rozsudku již není zřejmé, kdy měla podle názoru soudu začít běžet tříletá objektivní lhůta. Městský soud se ztotožnil s výčtem dob, ve kterých byly projednávány žaloby žalobce proti rozhodnutím žalovaného. Jen z odkazu na vyjádření žalovaného však nelze učinit jasný závěr, zda již uběhla, či dosud neuběhla uvedená tříletá lhůta před či po uložení pokuty rozhodnutím žalovaného z 24. 10. 2011. Kromě toho je správná námitka stěžovatele, že je rozpor mezi ústním odůvodněním městského soudu při vyhlášení rozsudku po jednání dne 4. 10. 2016 a mezi písemným odůvodněním rozsudku. Při ústním odůvodnění rozsudku bylo uvedeno, že tříletá objektivní lhůta běží od spáchání přestupku, tj. od navezení materiálu na specifikovaný pozemek, nikoliv od oznámení přestupku, a že z tříleté lhůty zahrnující celkem 1096 dnů uběhlo pouze 1066 dnů s poukazem na § 41 s. ř. s., nicméně nebylo uvedeno, kdy konkrétně uvedená tříletá lhůta začala běžet (Nejvyšší správní soud dodává, že bez tohoto údaje nelze učinit závěr, zda uvedená lhůta uplynula). Naproti tomu v písemném odůvodnění rozsudku nebyly uvedeny tyto číselné údaje, opět nebylo řečeno, od jaké doby začala běžet uvedená tříletá lhůta a bylo pouze bez dalšího odkázáno na vyjádření žalovaného z 3. 8. 2012, které ale nesprávně spojuje začátek běhu této lhůty s oznámením přestupku, což městský soud při ústním odůvodnění rozsudku neakceptoval.

[27] Nejvyšší správní soud uvádí, že ve smyslu § 67 odst. 1 zákona o odpadech začala objektivní tříletá lhůta běžet od uložení netříděného materiálu na pozemcích p. č. 46/9 a 46/2, katastrální území K., na území obce N. H., a podle tvrzení stěžovatele v žalobě k tomuto uložení došlo koncem prosince 2002. Žalovaný ve vyjádření z 3. 8. 2012 k žalobě označil jako začátek běhu tříleté objektivní lhůty den 15. 3. 2014, což je datum dopisu starosty obce N. H., adresovaného Městskému úřadu Horažďovice (č. l. 6 správního spisu). 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). Proto odpovídá-li skutečnosti údaj uvedený stěžovatelem v žalobě, je nutno k číslům, se kterými operoval žalovaný, přičíst dobu minimálně od konce prosince 2002 do 15. 3. 2004, což počítáno od 31. 12. 2002 činí celkem 1 rok, 2 měsíce a 15 dnů. Přičte-li se tato doba k celkové době řízení u správních orgánů obou stupňů uváděné žalovaným (tj. k 1 roku, 9 měsícům a 28 dnům), součet činí 3 roky a 12 dní (byl-li materiál navážen v říjnu a

listopadu 2002, je tato doba, přesahující 3 roky, ještě delší). Pokud by tyto údaje odpovídaly skutečnosti (tj. údaj stěžovatele o době složení materiálu z demolice a údaj žalovaného o celkové době trvání řízení před správními orgány, míněno až do pravomocného uložení pokuty stěžovateli rozhodnutím žalovaného z 24. 10. 2011, které bylo stěžovateli doručeno dne 10. 11. 2011), byla by stěžovateli uložena pokuta po uplynutí tříleté objektivní lhůty, a tedy nezákonně. S ohledem na nepřezkoumatelnost této části napadeného rozsudku nelze správnost tohoto právního zhodnocení ověřit.

[28] Kasační stížnost je s ohledem na vytčenou vadu (nepřezkoumatelné posouzení prekluze) podle § 103 odst. 1 písm. d) a též § 109 odst. 4 s. ř. s. důvodná, Nejvyšší správní soud se proto již nezabýval ostatními kasačními námitkami. Pokud skutečně bude v novém řízení u městského soudu zjištěno, že pokuta byla v rozporu s § 67 odst. 1 zákona o odpadech uložena po uplynutí tří let od porušení povinnosti stěžovatelem, jsou ostatní kasační námitky procesně irelevantní.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[29] Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V navazujícím řízení se tak bude krajský soud zabývat skutečnostmi týkajícími se námitky překročení tříleté objektivní lhůty stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech.

[30] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. července 2018

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu