



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **J. F.**, zast. JUDr. Josefem Kopřivou, advokátem, se sídlem Vodičkova 709/33, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2019, č. j. MZP/2019/500/112, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 7. 2020, č. j. 14 A 71/2019 - 74,

**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] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 7. 2018, č. j. ČÍŽP/41/2018/8472 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým inspekce uložila žalobci pokutu ve výši 5.000.000 Kč za to, že v období od 1. 1. 2017 do 25. 4. 2017 nakládal s odpady v řádech statisíců tun (celkem 214.931 m<sup>3</sup>) tak, že je převzal a neoprávněně uložil na pozemcích v k. ú. Chýně a Chrášťany u Prahy. Tím porušil povinnost stanovenou v § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o odpadech“), a spáchal přestupek dle § 66 odst. 4 písm. b) uvedeného zákona.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl, že bylo na místě správní řízení přerušit z důvodu probíhajícího řízení před Obvodním soudem pro Prahu 2 pod sp. zn. 25 C 88/2017, v němž mělo být určeno, zdali je smlouva o převodu práv a povinností ze dne 27. 3. 2003 (jednalo se o smlouvu ze dne 27. 6. 2003, viz bod B kasační stížnosti, jakož i podpůrně rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2015, č. j. 47 A 26/2013 - 289, pozn. soudu), kterou žalobce nabyl práva a povinnosti z územního rozhodnutí z roku 1988,

platná či nikoliv. Z tohoto důvodu navrhl také přerušování soudního řízení. Dále žalobce namítl, že žalovaný neuvádí konkrétní důvody, zda a proč na danou věc aplikoval zákon o odpadech ve znění účinném do 30. 6. 2017, přestože správní orgán I. stupně běh lhůt hodnotil dle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky. Rozhodnutí je tak zmatečné a nepřezkoumatelné. Žalobce dále namítl, že došlo k prekluzi lhůty pro uložení pokuty, když správní orgán I. stupně zahájil řízení až dne 16. 4. 2018. Poukázal, že správní orgán I. stupně měl povědomí o údajné neoprávněnosti provozování zařízení minimálně od 3. 2. 2016 na základě podnětu od Městského úřadu Černošice a byl informován o všech důležitých skutečnostech vztahujících se k provozu zařízení díky předchozímu správnímu řízení o uložení pokuty, jež bylo zahájeno dnem 22. 2. 2017. Tvzení správního orgánu, že lhůta začala běžet provedením kontroly dne 19. 5. 2017, považoval žalobce za zcela chybné. Akceptací alibistického postupu správního orgánu by došlo k negaci právní jistoty účastníka řízení z hlediska možného počátku běhu prekluzivní lhůty. Navíc z napadených rozhodnutí není zřejmé, zdali správní orgány běh lhůty počítaly od 19. 5. 2017 nebo 3. 5. 2017.

[3] Žalobce dále namítnul, že v odvolání předestřený návrh na provedení výslechu Ing. T. a Ing. Š. byl odůvodněný, přičemž odkázal na obsah odvolání, ve kterém navrhl také provedení důkazu správním spisem z předchozího řízení, avšak žalovaný na tento návrh v napadeném rozhodnutí žádným způsobem nereagoval, pročez se jedná o tzv. opomenutý důkaz. Dále žalobce odmítnul závěr žalovaného, že se bývalá skládka nachází na pozemcích, které jsou součástí zemědělského půdního fondu, neboť pokud by pozemky skutečně byly zemědělskými pozemky, nepotřebovaly by rekultivaci, která probíhala pod dozorem státních orgánů od roku 2005. Zařízení provozované žalobcem bylo nadto provozováno legálně, přičemž žalovaný účelově uvedl, že smlouva o převodu práv a povinností neměla z hlediska veřejného práva účinky, pozapomněl však, že předmětem této smlouvy byla práva a povinnosti z územního rozhodnutí. Žalovaný rovněž pominul existenci dalších rozhodnutí Městského úřadu v Hostivici nebo dotčených orgánů státní správy, která po celou dobu zařízení vydávala k provozu souhlasná stanoviska.

[4] Žalovaný dále porušil procesní práva žalobce, protože jej v rozporu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004, správního řádu, nevyrozuměl před vydáním rozhodnutí o možnosti vyjádřit se k podkladům řízení. Žalobce se tak nemohl seznámit ani s postupujícím stanoviskem prvostupňového orgánu a reagovat na něj. K výši uložené pokuty žalobce namítl, že žalovaný zcela odhlédl od faktu, že žalobce navezl do prostoru bývalé skládky výkopovou zeminu, nikoliv nebezpečné odpady, a nezavezl jimi žádné úrodné pozemky, jak tvrdí žalovaný, ale bývalou skládku, kde podle projektu schváleného správními orgány dotvarovával těleso bývalé skládky.

[5] V doplnění žaloby namítl žalobce porušení zásady *ne bis in idem*, neboť rozsudkem Okresního soudu pro Prahu – Západ ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. 9 T 68/2018, který byl potvrzen rozhodnutím Krajského soudu v Praze, byl potrestán za stejný skutek. V replice k vyjádření žalovaného pak žalobce zopakoval, že předmětné pozemky nebyly zemědělskou půdou, přičemž odkázal na rozhodnutí stavebního úřadu v Hostivici ze dne 4. 10. 2004.

[6] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť správní orgány odpovídajícím způsobem předestřely své úvahy a vysvětlily, proč dospěly k vyřčeným závěrům o odpovědnosti žalobce za spáchaný přestupek a také zřetelně popsaly hlediska pro určení výše pokuty. Vysvětlily, zda při posouzení námítky prekluze postupovaly dle zákona o odpovědnosti za přestupky či zákona o odpadech. Závěry správních orgánů ohledně tvrzené prekluze byly správné, neboť se jedná o trvajících přestupek. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního

pokračování

stavu. Proto také tříletá lhůta pro uložení pokuty může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajícího přestupku. Roční subjektivní lhůta pro zahájení řízení o uložení pokuty pak začne běžet vždy od okamžiku, kdy se správní orgán dozví, že protiprávní stav je delikventem stále udržován. Proto den provedení neohlášené kontroly, během níž bylo zjištěno, že žalobce na předmětném místě nakládal s odpady bez jakéhokoliv oprávnění dle zákona o odpadech, představuje den, kdy se inspekce prokazatelně dozvěděla o porušení právních povinností ze strany žalobce. A od tohoto data (19. 5. 2017) je nezbytné odvíjet běh prekluzivní lhůty pro zahájení řízení stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech, takže ke dni 16. 4. 2018, kdy bylo zahájeno řízení o přestupku, tato lhůta neuplynula.

[7] Městský soud dále odmítl námitku žalobce, že není zřejmé, od jakého data správní orgány počítaly běh prekluzivní lhůty pro zahájení řízení. Správní orgán I. stupně i žalovaný uvedli, že počátek lhůty je nutno vázat ke dni provedení kontroly, tj. k 19. 5. 2017, kdy došlo k posouzení zjištěných skutečností. Jestliže žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že prekluzivní lhůta dle § 67 zákona o odpadech nezačala plynout dříve než 25. 4. 2017, jednalo se o určení počátku běhu tříleté prekluzivní lhůty pro uložení pokuty. Nedůvodná byla i námitka, že se skládka nenacházela na pozemcích zemědělského půdního fondu. Správní orgány ve svých závěrech správně vyšly z veřejně dostupných údajů obsažených v katastru nemovitostí, v němž byly předmětné pozemky označeny jako orná půda, včetně toho, že jsou součástí zemědělského půdního fondu. Soud přitom nepovažoval za relevantní poukazy žalobce na určitá správní rozhodnutí, neboť ta se zjevně nestala základem pro vynětí předmětných pozemků ze zemědělského a půdního fondu, neboť v opačném případě by nebyly v katastru nemovitostí v době páchaní protiprávní činnosti stále vedeny jako pozemky pod ochranou zemědělského půdního fondu. Charakter předmětných pozemků nadto nebyl rozhodný pro posouzení odpovědnosti žalobce za spáchaný přestupek, nýbrž pouze pro stanovení výše uložené pokuty.

[8] Zařízení žalobce nebylo provozováno legálně, protože ode dne nabytí právní moci rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2015, sp. zn. 47 A 26/2013, nebyl žalobce oprávněn zařízení provozovat a přijímat do něj jakékoliv odpady, neboť nedisponoval žádným oprávněním k jeho provozu. Rozhodnutí správních orgánů, na které poukazoval žalobce, na tomto závěru nemohla ničeho změnit, neboť tato rozhodnutí dřívějšího data nemohla představovat právní titul k provozování zařízení a přijímání odpadů. Tímto povolením bylo pouze rozhodnutí stavebního úřadu z roku 2013, které však bylo uvedeným rozsudkem zrušeno. Rovněž nebylo povinností žalovaného přerušit řízení z důvodu probíhajícího občanského soudního řízení, v němž měla být určena platnost smlouvy o převodu práv a povinností, kterou žalobce nabyl práva a povinnosti z územního rozhodnutí z roku 1988. Již cit. rozsudek Krajského soudu v Praze sp. zn. 47 A 26/2013 totiž konstatoval, že toto územní rozhodnutí nepředstavuje pro žalobce právní titul, který by ho opravňoval k činnosti na pozemcích ve vlastnictví jiných osob.

[9] Správní orgány neopomenuly navržené důkazy, neboť provedení žalobcem navržených důkazů zvážily, shledaly však, že jejich provedení není na místě, a tento závěr také náležitě zdůvodnily. Žalobcem navržený výslech svědků vskutku nebyl potřebný, neboť nemohl objasnit skutečnosti rozhodné pro posouzení věci. Nedošlo ani k porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Žalobce v této souvislosti pouze obecně namítl porušení daného ustanovení, nijak však nekonkretizoval, jaký vliv by porušení tohoto ustanovení mohlo mít na zákonnost rozhodnutí.

[10] K výši pokuty soud konstatoval, že správní orgány nevybočily z mezí pro správní úvahu. Správní orgán I. stupně se v prvostupňovém rozhodnutí náležitě vypořádal s jednotlivými hledisky, která jsou významná pro stanovení výše pokuty dle § 67 odst. 2 zákona o odpadech, jakož i polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, a srozumitelně popsal úvahy při stanovení výše

pokuty. Jestliže se přitom žalovaný ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně, nebylo jeho povinností dále již jednou vyřčené úvahy rozvádět, protože správní řízení před správními orgány I. i II. stupně tvoří jeden celek. Správní orgány zohlednily i to, že žalobce navezl do prostoru bývalé skládky výkopovou zeminu, nikoliv nebezpečné odpady, a to jako polehčující okolnost.

[11] Nedošlo ani k porušení zásady *ne bis in idem*. Žalobce sice byl napadenými správními rozhodnutími i dotčeným trestním rozsudkem postižen za skutkově obdobné jednání, přesto se však nejedná o totožné skutky z hlediska práva, neboť vymezení každého z uvedených skutků je odlišné vzhledem k různým právním následkům předmětného jednání. Zatímco následkem jednání, za které byl žalobce postižen přestupkově, bylo ohrožení životního prostředí, v trestním řízení byl žalobce odsouzen za poškození cizí věci a způsobení škody velkého rozsahu na cizím majetku. V případě skutku kvalifikovaného jako přestupek podle zákona o odpadech je objektem tohoto přestupku ochrana životního prostředí, zatímco v případě jednání kvalifikovaného jako trestný čin je objektem ochrana majetku osob. Jestliže je tedy podstatou skutku právně relevantní jednání pachatele a jím zapříčiněný právně významný následek, tak odlišnost v právně významném následku jednání konstituuje existenci dvou samostatných skutků, o nichž je možné vést samostatná řízení. Jednání žalobce, které vedlo k zahájení správního řízení o přestupku a orgány činné v trestním řízení k zahájení trestního řízení, tak založilo existenci dvou samostatně postižitelných skutků.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl předně nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů, jakož i rozsudku městského soudu. Tuto spatřoval v tom, že správní orgán I. stupně dostatečně neodůvodnil výši uložené pokuty, přičemž pouze obecně konstatoval, že možnost uložit pokutu až do výše 50.000.000 Kč vystihuje vysokou míru závažnosti ohrožení životního prostředí. Ve správním spise však není žádným způsobem doloženo, jak mělo být životní prostředí ohrožené, neexistuje jediný důkaz o tom, že by správní orgán I. stupně provedl nějaká empirická a přezkoumatelná měření, která by dokládala znečištění vod, ovzduší či okolní přírody. Městský soud se pak s těmito námitkami řádně nevypořádal a dále nedostatečně posoudil námitky týkající se posouzení obdobných sporů před správními orgány, které vyústily v uložení pokuty.

[13] Stěžovatel dále vyslovil nesouhlas s výší pokuty, která nereflektuje, že předmětné zařízení bylo od počátku provozováno na základě příslušných rozhodnutí stavebních úřadů, k nimž se vyjadřovali zástupci dotčených orgánů státní správy, a to v souladu se schválenými projektovými dokumentacemi a provozním řádem. Stěžovatel tak konal svoji činnost na základě projektové dokumentace, která byla ověřena stavebním úřadem v Hostivici, přičemž rekultivační činnost byla posuzována i z hlediska dopadu na životní prostředí. Stěžovatel tedy neprovozoval zařízení svévolně a neporušil ani životní prostředí, přičemž nedošlo k naplnění materiální stránky přestupku. Výše uložené pokuty je nadto nepřiměřená, a to zejména s přihlédnutím k praxi správního orgánu I. stupně, na kterou stěžovatel poukazyval již v odvolání. Tato skutečnost je prokázána též tím, že za období 3 let byla stěžovateli v minulém řízení uložena pokuta 9,5 milionu Kč a v předmětném sporu pak byla stěžovateli za téměř 4 měsíce (od 1. 1. 2017 do 25. 4. 2017) uložena pokuta ve výši 5 milionů Kč. Z tohoto je zjevné, že se správní orgán snažil nepřiměřenou výši pokuty dohnat skutečností, že pokuta ve výši 9,5 milionu Kč byla zrušena. Městský soud se pak žádným způsobem nezabýval možnou moderací uložené pokuty, přičemž pouze konstatoval, že není na místě zasahovat do diskreční pravomoci správního orgánu.

pokračování

[14] Městský soud dále nesprávným způsobem posoudil počátek běhu subjektivní lhůty pro zahájení řízení, přičemž stěžovatel setrval na svém názoru, že v předmětné věci došlo k prekluzi v důsledku uplynutí subjektivní lhůty pro zahájení řízení. V této souvislosti odkázal stěžovatel na rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 - 71, dle kterého v situaci, kdy žalovaný o protiprávním jednání věděl již v době trvání deliktního jednání a dokonce jej sám za deliktní jednání s určitostí považoval, není žádného spravedlivého důvodu počátek běhu subjektivní lhůty pro uložení pokuty stanovovat až ode dne pozdějšího ukončení deliktního jednání. Stěžovatel zdůraznil, že správní orgán I. stupně získal prvotní informace podnětem od Městského úřadu Černošice dne 3. 2. 2016, přičemž předchozí řízení o uložení pokuty zahájil správní orgán dne 22. 2. 2017 oznámením o zahájení řízení, kdy minimálně od tohoto data disponoval ucelenými informacemi o tvrzeném neoprávněně provozovaném zařízení. Tvrzení správních orgánů, že lhůta počala běžet od provedení kontroly dne 19. 5. 2017, je tedy chybné a nepřesvědčivé, kdy nelze nalézt žádného spravedlivého důvodu pro určení počátku subjektivní lhůty od obnovení již dříve zjištěné informace, která by správní orgán I. stupně ospravedlňovala k jednostrannému posouvání počátku subjektivní lhůty z hlediska možnosti zahájit řízení zcela dle jeho libovůle. Takový postup nadto porušuje princip jistoty stěžovatele a vykazuje nepřípustné znaky libovůle orgánu veřejné moci.

[15] Městský soud nesprávně převzal názor správních orgánů, že údajný převod práv a povinností z územního rozhodnutí z roku 1988 na stěžovatele nemohl vést k závěru o jeho nevině. Nesprávné je rovněž převzetí závěru rozsudku Krajského soudu v Praze sp. zn. 47 A 26/2013, že práva a povinnosti plynoucí z územního rozhodnutí jsou konstituována stavebním úřadem coby orgánem veřejné moci, a proto je zcela vyloučeno, aby k jejich převedení došlo jen na základě soukromoprávního ujednání. Stěžovatel podotknul, že smlouva o převodu práv a povinností ze dne 27. 6. 2003 ani územní rozhodnutí z roku 1988 nikdy nebyly zrušeny. Městský soud tak nerespektoval pravomocně skončený konkurz vedený u Krajského soudu v Praze a práva a povinnosti z něj vyplývající, kdy po zřejmém promlčení všech zákonných lhůt k podání řádných i mimořádných opravných prostředků je nutno nahlížet na úkony učiněné v tomto konkurzu jako na zákonné. Jejich zpochybňování v odůvodnění rozsudku, které není na rozdíl od výroku formálně závazné, nemůže nic změnit na zákonnosti těchto právních titulů, kterými stěžovatel řádně nabyl práva, na jejichž podkladě rekultivační činnost dlouhá léta vykonával a která jsou stále platná, dokud je někdo nezruší či nezneplatní závazným výrokem. V této souvislosti odkázal stěžovatel na závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 3. 12. 2013, sp. zn. 32 Cdo 4004/2011, dle kterého není pro soud závazné řešení otázky, o níž jiný soud nerozhodoval ve výroku, nýbrž se s ní vypořádal pouze v odůvodnění svého rozhodnutí.

[16] Nesprávný je i závěr městského soudu, že se jednalo o soukromoprávní převod práv, neboť stěžovatel uzavíral smlouvu o převodu práv a povinností se správcem konkurzní podstaty, jako veřejnoprávním výkonným orgánem. V této souvislosti odkázal stěžovatel na nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 199/04, a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 8. 2009, č. j. 32 Cdo 2096/2008. Jelikož stěžovatel uzavíral předmětnou smlouvu se zástupcem státu, a navíc tuto smlouvu schválil v rámci zpeněžení konkurzní podstaty Krajský soud v Praze, nelze předmětnou smlouvu o převodu práv a povinností považovat za čistě soukromoprávní úkon. Stěžovatel dále městskému soudu vytknul, že nezohlednil dobrou víru stěžovatele, který koupil v předmětném konkurzu práva a povinnosti z územního rozhodnutí z roku 1988 a za tyto uhradil kupní cenu, přičemž proti tomuto nikdo nebjoil opravnými prostředky. Stěžovatel tak více než 17 let vychází z presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, což nemůže změnit jedna věta odůvodnění uvedená v rozsudku Krajského soudu v Praze.

[17] Závěry městského soudu o tom, že je smlouva o převodu práv a povinností neplatná a že územní rozhodnutí z roku 1988 nebylo pro stěžovatele právním titulem jeho činnosti,

je v rozporu s principem právní jistoty, který se promítá i do ústavních práv stěžovatele, který od státu předmětná práva a povinnosti řádně nabyt, přičemž nyní je toto nabytí státem nepochopitelně zpochybňováno. Správní soudy nemají pravomoc v odůvodnění rozsudku zneplatňovat úkony učiněné v rámci konkurzu. Krajský soud Praze v rámci konkurzu úkony konkursního správce schválil, včetně smlouvy o převodu práv a povinností k rekultivaci skládky ze dne 27. 6. 2003, schválil též konečnou zprávu a vydal rozvrhové usnesení, kterým po nabytí právní moci konkurz řádně ukončil. Na převod práv a povinností k řízení rekultivaci na předmětných pozemcích je tedy nutné nahlížet jako na bezvadný akt. Městský soud však výše uvedené skutečnosti svědčící ve prospěch stěžovatele nevzal v potaz. Právní jistota, dobrá víra a důvěra stěžovatele v právo a rozhodování státních orgánů tak byla porušena.

[18] Městský soud při přijetí závěru, že stěžovatel nemohl být oprávněn k činnosti na pozemcích ve vlastnictví jiných, nezohlednil, že předmětné pozemky neměly být původním vlastníkům nikdy vydány, neboť na nich probíhala veřejně prospěšná stavba, přičemž v této souvislosti odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2014, sp. zn. I. ÚS 581/14. Pokud byly pozemky protiprávně vydány současným vlastníkům, jedná se o tzv. holé vlastnictví, neboť rekultivace bývalé skládky je v územních plánech dotčených obcí. Stěžovatel je tedy opakovaně perzekvován za chyby, kterých se dopustil stát, neboť stát tyto pozemky neměl nikdy vydat. Pokud Krajský soud v Praze uvedl, že smlouva o převodu práv a povinností je neplatná, neměl její uzavření v rámci předmětného konkurzu schválit a měl v rámci dohlížecí činnosti nad konkurzním správcem zakročit a nepovolit mu smlouvu uzavřít. Všechny tyto chyby státu jsou přičítány k tíži stěžovatele, kterému byla uložena pokuta na základě nesprávného názoru, že nebyl oprávněn provozovat předmětné zařízení. Stěžovatel trvá na tom, že je smlouva o převodu práv a povinností platná a územní rozhodnutí z roku 1988 je právním titulem, na jehož základě byl oprávněn rekultivační činnost provádět.

[19] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry napadeného rozsudku. Dále reagoval na repliku stěžovatele, ve které tento doložil rozhodnutí stavebního úřadu v Hostivici ze dne 4. 10. 2004, na základě něhož předmětné pozemky dle mínění stěžovatele nebyly součástí zemědělského půdního fondu. Žalovaný k tomu uvedl, že z pouhé existence avizovaného rozhodnutí nelze dovodit, že skutečně došlo k záboru zemědělského půdního fondu a že předmětné pozemky tento status od právní moci předmětného rozhodnutí ztratily. Předmětem zmíněného rozhodnutí bylo uložení nápravných opatření a úprav spočívajících v realizaci projektu biologické rekultivace skládky Chýně, tato nápravná opatření však ve specifikovaném rozsahu zjevně nebyla realizována, ale naopak předmětné pozemky byly po dlouhou dobu masivně zaváženy odpadem, což je také důvodem, proč pozemky zůstaly v katastru nemovitostí evidovány jako součást zemědělského půdního fondu. Žalovaný v této souvislosti odkázal na § 10 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, dle kterého je podkladem pro zápis změny druhu pozemku v katastru nemovitostí rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů. K tomuto však dle žalovaného může dojít pouze v případě, že dané správní rozhodnutí bylo realizováno v rozsahu a způsobem, jaký byl schválen. V projednávané věci se tak nestalo, a proto jsou tyto pozemky stále pod ochranou zemědělského půdního fondu. Nedovolené terénní úpravy v této ploše proto představují z environmentálního hlediska logicky vyšší míru společenské škodlivosti.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105

pokračování

odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Nejvyšší správní spis nejprve ze správního spisu ověřil, že dne 19. 5. 2017 správní orgán I. stupně zahájil předem neohlášenou kontrolu nakládání s odpady na pozemcích p. č. 757 a 758 v k. ú. Chýně a na pozemcích p. č. 369/2, 369/4, 369/6, 369/8, 369/9, 369/11, 369/14, 369/15, 369/18, 369/19, 369/21, 369/22, 428/1 v k. ú. Chrášťany u Prahy (dále též „pozemky“), na nichž stěžovatel provozoval „zařízení na využívání a odstraňování odpadů“ (dále jen „zařízení“). Kontrola byla provedena na základě podnětu Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí ze dne 3. 5. 2017, přičemž kontrolním obdobím byl stanoven rok 2017 (konkrétně 1. 1. 2017 – 25. 4. 2017). Na obytné buňce ostrahy zařízení byla v době kontroly uvedena informace s názvem zařízení jako zařízení terénních úprav, projekt Lesopark Chýně-Chrášťany, prováděný na základě rozhodnutí č. j. SÚ-0478/88-Ne ze dne 16. 8. 1988. Kontrolou, jejíž závěry jsou shrnuty v kontrolním protokolu ze dne 23. 3. 2018, bylo zjištěno, že stěžovatel nakládal s odpady ve značném rozsahu v zařízení, které nebylo k nakládání s odpady podle zákona o odpadech určeno. Tímto jednáním měl stěžovatel porušit § 12 odst. 2 zákona o odpadech, čímž měl spáchat přestupek dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Na základě provedené kontroly správní orgán I. stupně zahájil oznámením ze dne 16. 4. 2018, zn. 1706279/PTJ, řízení o přestupku, přičemž toto vyústilo ve vydání shora označeného prvostupňového rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[23] Z úřední činnosti (zejm. z řízení vedeného ve věci stejného stěžovatele u NSS pod sp. zn. 10 As 184/2015) je pak zdejší soud obeznámen s tím, že Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 31. 7. 2015, č. j. 47 A 26/2013 - 289, zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, ze dne 19. 7. 2013, sp. zn. SZ 075448/2013/KUSK REG/Vo, č. j. 115327/2013/KUSK, a rozhodnutí Městského úřadu Hostivice, stavebního úřadu, ze dne 31. 1. 2013, sp. zn. S-SÚ-0236/03-Ga, č. j. SÚ-15053/4/10-Bu. Uvedenými rozhodnutími bylo stěžovateli podle § 139 odst. 1 zákona č. 183/2006, o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2013, nařízeno, aby na svůj náklad provedl nezbytná opatření a úpravy na terénních úpravách nacházejících se na pozemcích, o které se jedná též v nyní posuzované věci. Krajský soud v této věci konstatoval, že nelze souhlasit s názorem správních orgánů, že by na osobu zúčastněnou (zde stěžovatel) přešla práva a povinnosti z územního rozhodnutí z roku 1988, kterým bylo stanoveno využití území spočívající v provedení terénních úprav a následné rekultivace spočívající ve výsadbě zeleně na pozemcích. Práva a povinnosti plynoucí z územního rozhodnutí jsou totiž konstituována stavebním úřadem coby orgánem veřejné moci, a proto je zcela vyloučeno, aby k jejich převedení došlo jen na základě soukromoprávního ujednání. Smlouva ze dne 27. 6. 2003, kterou měla být převedena na stěžovatele práva z výše uvedeného územního rozhodnutí je minimálně v části, kde se hovoří o převodu práv a povinností z územního rozhodnutí z roku 1988 na stěžovatele, neplatná, neboť zavazuje k plnění, jež je od počátku nemožné.

[24] Stěžovatel předně namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů, jakož i napadeného rozsudku. Ta měla spočívat v tom, že správní orgán I. stupně nedostatečně odůvodnil výši uložené pokuty. Městský soud se pak dle stěžovatele s touto námitkou a ani s námitkami stěžovatele, které se týkaly posouzení obdobných případů rozhodnutých správními orgány z hlediska výše udělené pokuty, řádně nevyřadil.

[25] K náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil ve své judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, v němž konstatoval, že „[o]bsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.“ V odstavci 18. rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, pak NSS uvedl, že „podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. ÚS).“ Není-li z odůvodnění zřejmé, proč odvolací orgán nepovažoval za důvodnou argumentaci účastníka řízení a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho nesouhlasu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 11/2010 - 80).

[26] Též problematika nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů soudních rozhodnutí je v judikatuře NSS bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud vysvětlil aplikaci závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ. Z judikatury zdejšího soudu současně plyne, že nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí může nastat i v případě, zamítne-li krajský soud žalobu jako nedůvodnou navzdory tomu, že samotné rozhodnutí správního orgánu, které je předmětem soudního přezkumu, je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2007, č. j. 4 Ads 17/2007 - 66).

[27] Nejvyšší správní soud v posuzované věci neshledal, že by rozhodnutí správních orgánů či rozsudek městského soudu trpěly nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, přičemž jak rozhodnutí správních orgánů tak i napadený rozsudek respektovaly výše nastíněné požadavky na odůvodnění. Zdejší soud se předně nemůže ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že správní orgán I. stupně dostatečně nezdůvodnil výši uložené pokuty, když ten komplexně posoudil a zdůvodnil výši uložené pokuty na s. 22 – 25 prvostupňového rozhodnutí, přičemž vzal v potaz jak závažnost ohrožení životního prostředí, tak též míru jeho poškození vyvolaného jednáním stěžovatele ve smyslu § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Výslovně přitom hodnotil především povahu, význam a rozsah následků spáchaného přestupku, uvedl, jaké okolnosti měl za polehčující a přitěžující. Přihlédl zejména ke skutečnosti, že stěžovatel ukládal odpady v enormním rozsahu na pozemky bez souhlasu jejich vlastníků. Pozemky jsou nadto součástí zemědělského půdního fondu, přičemž se jednalo o přestupek s nevratným dopadem na využití původní zemědělské půdy, za který navíc stěžovatel obdržel značný finanční profit. Jako polehčující okolnost pak správní orgán posoudil charakter ukládaného odpadu.



pokračování

[28] Taktéž žalovaný v napadeném rozhodnutí dostatečným způsobem předestřel úvahy o tom, proč považuje uloženou pokutu za přiměřenou, přičemž vzal za prokázané, že do zařízení provozovaného stěžovatelem bylo v předmětném období navedeno enormní množství odpadu, a k námitkám stěžovatele přihlédl též ke správní praxi při ukládání pokut za obdobné protiprávní jednání. Závěry správních orgánů pak vychází z obsahu správního spisu, který poskytuje dostatečné množství podkladů pro závěr o spáchání přestupku stěžovatelem. Kasační soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, že by ve správním spisu nebylo doloženo, jak mělo být životní prostředí ohroženo, přičemž lze odkázat zejména na fotodokumentaci pořízenou během kontrolního šetření, jakož i na samotný kontrolní protokol. K tomu zdejší soud dodává, že empirická měření, jejichž provedení postrádal stěžovatel a která by dokládala znečištění vod, ovzduší či okolní přírody jsou v tomto případě nadbytečná, když pro konstatování spáchání přestupku dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech je dostačující již samotná skutečnost nakládání s odpady v zařízení, které postrádá povolení dle zákona o odpadech. Tato skutečnost byla správními orgány spolehlivě prokázána, přičemž tyto svoje úvahy řádně a věcně odůvodnily vycházejíce z podkladů obsažených ve správním spisu.

[29] Městský soud pak správně posoudil, že rozhodnutí správních orgánů nejsou nepřezkoumatelná, přičemž své závěry v této věci řádně odůvodnil v bodě 39. až 40. napadeného rozsudku. K závěrům správních orgánů odůvodňujícím výši pokuty městský soud konkrétně uvedl, že odpovídajícím způsobem předestřely své úvahy a vysvětlily, proč dospěly k vyřčeným závěrům o odpovědnosti stěžovatele za spáchaný přestupek a také zřetelně popsaly hlediska, jimiž se řídily při určení výše pokuty. Postup správních orgánů při stanovení výše pokuty pak městský soud podrobně zhodnotil v bodě 56. až 57. napadeného rozsudku. Pokud se městský soud v posledně uvedeném bodě rozsudku ztotožnil se závěry žalovaného, které se týkaly správní praxe poukazované stěžovatelem, je takový postup souladný s judikaturou NSS. V rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, zdejší soud totiž konstatoval, že *„je-li rozhodnutí žalovaného důkladné, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, není praktické a ani časově úsporné zdlouhavě a těmiž nebo jinými slovy říkat totéž. Naopak je vhodné správné závěry si přisvojit se soubhlasnou poznámkou.“*

[30] Kasační soud neshledal nepřezkoumatelnými rozhodnutí správních orgánů ani rozsudek městského soudu, proto se dále zabýval námitkou nesprávného posouzení právní otázky.

[31] Podle § 12 odst. 2 zákona o odpadech *pokud dále není stanoveno jinak, lze s odpady podle tohoto zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady podle tohoto zákona určena. Při tomto nakládání s odpady nesmí být ohroženo lidské zdraví ani obrožováno nebo poškožováno životní prostředí a nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené zvláštními právními předpisy.*

[32] Podle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech *pro účely tohoto zákona se rozumí zařízením - technické zařízení, místo, stavba nebo část stavby. Podle § 14 odst. 1 věty první téhož zákona zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů lze provozovat pouze na základě rozhodnutí krajského úřadu, kterým je udělen souhlas k provozování tohoto zařízení a s jeho provozním řádem (dále jen "souhlas k provozování zařízení").*

[33] Podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech *pokutu do výše 50 000 000 Kč uloží inspekce fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která nakládá s odpady v zařízeních, ve kterých nakládání s odpady je zakázáno nebo není povoleno.*

[34] Podle § 67 odst. 1 zákona o odpadech *řízení o uložení pokuty lze zabývat 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.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *při stanovení výše pokuty se přiblíží zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, popřípadě k míře jeho poškození.*

[35] Nejvyšší správní soud se předně neztotožnil s námitkou stěžovatele, že bylo předmětné zařízení provozováno legálně, tedy na základě příslušného souhlasu správního orgánu ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o odpadech, přičemž v průběhu správního řízení bylo bez pochybností prokázáno, že stěžovatel takovým souhlasem v době kontrolovaného období nedisponoval. Je naopak prokázáno, že výše citovaným rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 31. 7. 2015, č. j. 47 A 26/2013 - 289, došlo ke zrušení správního rozhodnutí, které stěžovatele opravňovalo k provozu předmětného zařízení. Lze tedy souhlasit s městským soudem, že ode dne nabytí právní moci výše uvedeného rozsudku nebyl stěžovatel nikterak oprávněn zařízení provozovat a ukládat v něm odpady, neboť nedisponoval oprávněním k jeho provozu. Současně z protokolu o kontrole ze dne 23. 3. 2018 vyplývá, že stěžovatel si byl skutečnosti nelegálního provozu zařízení vědom, když dne 30. 3. 2017 vydal vlastní upozornění pro všechny návozce odpadů, ve kterém je informoval, že je povinen zdržet se sám nebo prostřednictvím dalších osob provádění „navážky zeminy“ či jiných „předmětů“ na dotčené pozemky. Poukaz stěžovatele na legální provoz zařízení se tedy i vzhledem k této skutečnosti jeví absurdní. Na této skutečnosti pak ničeho nemůže změnit ani stěžovatelův poukaz na „příslušná rozhodnutí stavebních úřadů“ na základě nichž mělo být zařízení provozováno, ani znalecké posudky, projektová dokumentace na Lesopark Chýně – Chrást'any, či souhlasné stanovisko EIA, přičemž jak přílehlavě konstatoval též městský soud, tato nemohla představovat právní titul k provozování zařízení a přijímání odpadů dle zákona o odpadech. Tímto titulem bylo pouze rozhodnutí stavebního úřadu z roku 2013, které však bylo zrušeno rozsudkem sp. zn. 47 A 26/2013, jak bylo již uvedeno. Z obsahu správního spisu vyplynulo, že stěžovatel v rámci kontrolovaného období (tj. od 1. 1. 2017 do 25. 4. 2017) nakládal s odpady v zařízení, ve kterém toto nebylo povoleno dle § 14 odst. 1 zákona o odpadech, proto byla naplněna skutková podstata přestupku dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Zdejší soud pak odmítl námitku stěžovatele, že nebyla naplněna materiální stránka přestupku, protože z obsahu správního spisu je zjevné, že tato naplněna byla, a její naplnění bylo vysvětleno a zohledněno též správními orgány v odůvodnění rozhodnutí. Na okraj zdejší soud poznamenává, že pouze v kontrolovaném období byl správními orgány prokazatelně zjištěn příjem statisíců tun odpadu do stěžovatelem nelegálně provozovaného zařízení, což s ohledem na veřejný zájem ochrany životního prostředí, lze jen stěží označit za jednání, které není společensky škodlivé.

[36] Zdejší soud neshledal důvodnými ani námitky stěžovatele týkající se výše uložené pokuty. Shodně s městským soudem konstatuje, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře správního uvážení (diskrečního práva správního orgánu), tedy zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, podléhá oblast správní diskrece soudní kontrole pouze omezeně. Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo uvážení zneužil. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a položil namísto správního uvážení soudcovské uvážení a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. To by mohl soud učinit podle § 78 odst. 2 s. ř. s. jen na návrh stěžovatele, pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla správním orgánem uložena ve zjevně nepřiměřené výši (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62, č. 225/2004 Sb. NSS, či ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS).

pokračování

[37] Z judikatury zdejšího soudu pak dále plyne, že správní orgány se při ukládání trestu musí zabývat kritérii, která zákon stanovuje (viz např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2007, č. j. 8 As 17/2006 - 78). Takový postup je výrazem principu zákonnosti trestu, jenž tvoří společně s principem individualizace trestu základní pravidla, která správní orgány musí v rámci správního trestání dodržovat. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).

[38] Nejvyšší správní soud již v bodu [27] a [28], předestřel, že správní orgány v posuzovaném případě dodržely zákonná kritéria pro výměru sankce ve smyslu § 67 odst. 2 zákona o odpadech, především správní orgán I. stupně srozumitelně a komplexně posoudil jednotlivá kritéria, jakož i polehčující a přitěžující okolnosti. Žalovaný se pak ztotožnil se závěry správního orgánu I. stupně a k námitce stěžovatele přihlédl též ke správní praxi při ukládání pokut za obdobné protiprávní jednání. Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že správní orgány nevybočily z mezí, které jsou stanoveny pro jejich správní úvahu při konkrétní výměře sankce, a není na místě jeho derogací zásah. K namítané nepřiměřenosti uložené pokuty za spáchaný přestupek a neprovedení moderace ze strany městského soudu kasační soud odkazuje na závěry již citovaného rozsudku č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, v němž zdejší soud konstatoval, že „[s]oudní řád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a vyšší uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložená sankce zjevně nepřiměřená. Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod.“ Z výše uvedeného vyplývá, že již první podmínka pro moderační postup soudu splněna nebyla, jelikož stěžovatel v žalobě o moderaci pokuty nepožádal, proč je jeho námitka, že se městský soud nezabýval moderací uložené pokuty, nedůvodná (srov. Blažek, T. Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P. *Soudní řád správní - online komentář*. C. H. Beck, Praha, 2016, komentář k § 78, dostupné z právního informačního systému beck-online). K odkazům stěžovatele na správní praxi trestání obdobných přestupků pak soud podotýká, že správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, je tak významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání a nepředstavuje překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. např. rozsudky NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119, případně ze dne 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156).

[39] Zdejší soud se dále ztotožnil se závěry městského soudu a žalovaného, že protiprávní jednání pachatele naplňuje znaky trvajících přestupků ve smyslu § 8 zákona o odpovědnosti za přestupky, což ostatně stěžovatel ani nerozporoval. Za trvajících přestupek je přitom nutno považovat takové jednání, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, nebo jednání, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, aniž zákon vyžaduje, aby jej současně vyvolal. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007 - 61, ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010 - 101, či ze dne 30. 7. 2014, č. j. 8 As 33/2014 - 39). 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. Z toho důvodu pak tříletá objektivní lhůta pro uložení pokuty může začít běžet teprve od okamžiku ukončení trvajících přestupků. Pokaždé, když se správní orgán dozví, že delikvent i nadále udržuje protiprávní stav, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajících přestupků, začne vždy běžet nová subjektivní lhůta k zahájení řízení o uložení pokuty (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44, č. 832/2006 Sb. NSS).

[40] Výše uvedená pravidla je nutno aplikovat též na posuzovaný případ, kdy stěžovatel spáchal trvajícím přestupek dle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, přičemž, jak příležitostně konstatoval již městský soud, rozhodnutí správních orgánů tato pravidla respektovala. Správní orgány nepopíraly, že informaci o možném porušování právních předpisů ze strany stěžovatele získaly prvotně již na základě podnětu od Městského úřadu Černošice dne 3. 2. 2016 a protiprávní jednání stěžovatele bylo předmětem řízení vedeného před správními orgány pod sp. zn. ČIŽP/41/OOH/1603563, jehož výsledkem bylo následně zrušené rozhodnutí ze dne 29. 6. 2017, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1603563.003/17/PTJ, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 9.500.000 Kč. Tato skutečnost však nepředstavuje důvod, pro který by bylo možné konstatovat uplynutí prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o uložení pokuty dle § 67 odst. 1 zákona o odpadech, jelikož stěžovatel svým jednáním nadále naplňoval znaky trvajících přestupků a v takovém případě platí, že prekluzivní lhůta pro zahájení řízení začala běžet vždy znovu poté, co se správní orgán dozvěděl, že stěžovatel stále udržuje (či do určité doby udržoval) protiprávní stav. V posuzovaném případě je takovým momentem, kdy se správní orgán dozvěděl o udržování protiprávního stavu, den provedené kontroly v místě páchaní přestupku (tj. 19. 5. 2017), přičemž od tohoto data je nutné odvíjet běh prekluzivní lhůty pro zahájení řízení stanovené v § 67 odst. 1 zákona o odpadech. Tato lhůta pak ke dni 16. 4. 2018, kdy bylo zahájeno řízení o přestupku, neuplynula. Na tomto závěru pak nemůže ničeho změnit ani stěžovatelem poukazovaný rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2015, č. j. 2 As 204/2014 - 71, který ostatně tento závěr explicitně potvrdil, když v bodu 45. citovaného rozsudku uvedl, že pro počátek subjektivní lhůty pro zahájení řízení je zásadní vědomost správního orgánu o páchaní trvajících deliktů, přičemž je-li zjištěno kdykoli později, že stále nedošlo k ukončení trvajících deliktů, začne správnímu orgánu běžet nová subjektivní lhůta. Nelze souhlasit se stěžovatelem, že by nastíněný postup mohl narušit princip právní jistoty, nebo že by snad znamenal, že správní orgány nejsou limitovány zákonnými lhůtami, neboť zákonný limit představuje právě lhůta stanovená v § 67 odst. 1 zákona o odpadech, která byla správními orgány dodržena, jak je předestřeno výše. Naopak stěžovatel nemá legitimní očekávání, že v případě určitého prodloužení správních orgánů může donekonečna beztrestně pokračovat ve svévolném jednání porušujícím právní předpisy.

[41] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatele týkajícími se oprávněnosti provádění rekultivačních prací a provozu předmětného zařízení na základě smlouvy o převodu práv. Ani ty však neshledal důvodnými. Předně je nutné odmítnout námitku, že stěžovatel provozoval předmětné zařízení na základě platné soukromoprávní smlouvy o převodu práv a povinností ze dne 27. 6. 2003, kterou měl stěžovatel nabýt práva a povinnosti z územního rozhodnutí z roku 1988, přičemž je irelevantní, zda je tato smlouva či samotné územní rozhodnutí neplatné, jak tvrdí stěžovatel. Zařízení dle § 4 odst. 1 písm. f) zákona o odpadech je totiž možné provozovat pouze a jen na základě rozhodnutí (souhlasu) k provozování zařízení dle § 14 odst. 1 téhož zákona, které však bylo v posuzované věci zrušeno výše citovaným rozsudkem Krajského soudu v Praze sp. zn. 47 A 26/2013. V této souvislosti lze odkázat též na závěr zdejšího soudu obsažený v bodu 43. rozsudku ze dne 15. 2. 2017, č. j. 10 As 184/2015 - 188 (v tomto řízení vystupoval tentýž stěžovatel jako v nyní rozhodované věci), který konstatoval, že „[v] tomto ohledu též není podstatné, zda titulem pro nařízení nezbytných úprav osobě zúčastněné na řízení mohl být smluvní převod samostatných práv a povinností plynoucích z územního rozhodnutí z roku 1988 od společnosti AGRAS, či jednání konkursního správce za tuto společnost. I bez ohledu na to, zda tento převod byl nebo nebyl možný (k této otázce lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 196/2015), bez současného převodu vlastnického práva k dotčeným pozemkům na osobu zúčastněnou nemohl být vůči ní uplatněn stavební dozor v podobě nařízení nezbytných terénních úprav.“ Z téhož důvodu jsou v posuzované věci zcela irelevantní opětovné námitky stěžovatele, že městský soud nerespektoval pravomocně skončený konkurz vedený u Krajského soudu v Praze a práva a povinnosti z něj vyplývající, či že se nejednalo o čistě soukromoprávní převod práv, jelikož

pokračování

stěžovatel měl smlouvu uzavřít se správcem konkurzní podstaty. Tyto argumenty nemohou ničeho změnit na závěru, že zařízení bylo stěžovatelem od právní moci výše citovaného rozsudku Krajského soudu v Praze provozováno bez příslušného povolení.

[42] Současně Nejvyšší správní soud k odkazu stěžovatele na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 12. 2013, sp. zn. 32 Cdo 4004/2011, uvádí, že závěry plynoucí z tohoto rozsudku nejsou v rozporu s odůvodněním napadeného rozsudku či rozhodnutí žalovaného. Městský soud vzal za rozhodné, že právní titul, který jediný stěžovatele opravňoval k provozu jeho zařízení, byl zrušen výrokem I. rozsudku Krajského soudu v Praze sp. zn. 47 A 26/2013. V posuzovaném případě nadto městský soud ani správní orgány nezacházely s odůvodněním výše citovaného rozsudku krajského soudu jako s řešením předběžné otázky, jelikož, jak bylo předestřeno výše, pro posuzovanou věc není podstatné, zda byla uvedena smlouva či územní rozhodnutí platné či nikoli. Pokud správní orgány a městský soud k námitkám stěžovatele podpůrně argumentovaly částí odůvodnění citovaného rozsudku Krajského soudu v Praze, nejedná se o postup, který by byl v rozporu s cit. rozsudkem Nejvyššího soudu. Vzhledem k tomu nelze dát stěžovateli za pravdu, že by rozhodnutím správních orgánů a městského soudu došlo k narušení principu právní jistoty či dobré víry stěžovatele.

[43] Nejvyšší správní soud odmítl též námitku stěžovatele, že měl městský soud přihlídnout ke skutečnosti, že předmětné pozemky, na nichž je umístěno stěžovatelem provozované zařízení, neměly být původním vlastníkům nikdy vydány, neboť na nich stála veřejně prospěšná stavba. Tato otázka totiž nebyla předmětem sporu v posuzované věci, a městskému soudu tedy nepřislušelo se jí jakkoli zabývat, protože ve smyslu § 52 odst. 2 s. ř. s. je soud povinen vycházet z pravomocných rozhodnutí, jež nejsou předmětem přezkumu v dané věci (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 9. 2007, č. j. 4 As 58/2006 - 94).

#### IV. Závěr a náklady řízení

[44] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[45] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 14. prosince 2020

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu