

## Judikatura ke kontrolnímu řádu (aktualizace k červnu 2018)

### Obsah

§ 6 .....	2
§ 8 .....	13
§ 9 .....	29
§ 10 .....	38
§ 14 .....	43
§ 15 .....	45
§ 22 .....	60

## § 6

1.

**Soud a č. j. : Městský soud v Praze 3 A 177/2017 – 22 (obdobně 3 A 175/2017 – 22; 3 A 176/2017 – 22)**

Datum vydání: 4. dubna 2018

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobce: Prague Car Sharing s.r.o., IČO 05185157

sídlem Bílkova 855/19, 110 00 Praha 1

zastoupený advokátem Mgr. Janem Boučkem

sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1

proti žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy

sídlem Jungmannova 35/29, 111 21 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, k němuž došlo dle žalobních tvrzení při kontrole provedené vůči žalobci Magistrátem hlavního města Prahy, odborem dopravních agend zahájené dne 22. 11. 2017 v 21:01 hod., v místě Vladislavova 17, Praha 1 a ukončené dne 6. 12. 2017,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou ze dne 12. 12. 2017 se žalobce domáhal určení, že kontrola provedená vůči žalobci Magistrátem hlavního města Prahy, odborem dopravních agend (dále jen „žalovaný“),

2 3 A 177/2017

která byla zahájena dne 22. 11. 2017 v 21:01 hod., v místě Vladislavova 17, Praha 1 a ukončena dne 6. 12. 2017, byla nezákonná.

2. Nezákonnost zásahu žalovaného při provedení kontroly v rámci výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě podle ustanovení § 34 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silniční dopravě“) žalobce spatřuje v tom, že kontrolu v celém rozsahu neprováděl kontrolující, nýbrž kontrolní úkon spočívající v provádění kontrolního nákupu (služeb) dle ustanovení § 8 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“ či „KŘ“) prováděly dvě osoby pověřené kontrolním orgánem dne 22. 11. 2017.

3. Ke skutkovým okolnostem žalobce uvádí, že dvě pověřené osoby si objednaly prostřednictvím mobilní aplikace Uber Pop vozidlo taxislužby za účelem zjištění, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z kontrolního řádu nebo jiných právních předpisů. Tyto osoby se po uskutečnění jízdy identifikovaly jako pověřené osoby kontrolního orgánu a rovněž sepsaly záznamy z kontrolní jízdy, které se následně staly podkladem pro vyhotovení protokolu o kontrole žalobce.

4. Jednotlivé žalobní námitky lze shrnout do následujících žalobních bodů:

5. V prvním žalobním bodu namítá žalobce, že byly porušeny předpisy vymezující pravomoci kontrolního orgánu, a tím došlo k porušení jeho práv. V této souvislosti poukazuje na čl. 2 odst. 3 Ústavy, dle něhož státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Konkrétně žalobce uvádí, že kontrolní řád dává pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Kontroly může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující) za přesně stanovených zákonných podmínek. V daném případě byla důležitá část kontroly vykonána přizvanými osobami, které kontrolní orgán úkoloval a jejichž Záznam z kontrolní jízdy použil jako přílohu k Protokolu o kontrole, čímž povýšil tato zjištění na roveň zjištění kontrolující osoby. 6. Dle kontrolního řádu nelze veřejnou kontrolu provádět tak, že se ke kontrolním úkonům bude využívat přizvaných osob. Účel přizvaných osob je dle kontrolního řádu zcela odlišný. Fyzické osoby přizvané k účasti na kontrole by měly disponovat odbornými znalostmi či zkušenostmi, kterými by mohli přispět k dosažení účelu kontroly. Takovými osobami mohou být znalci, tlumočníci či jiní odborníci, tedy zejména ty osoby, které disponují znalostmi, jenž kontrolní orgán sám nemá.

7. Žalobce spatřuje pochybení kontrolního orgánu právě v tom, že přizvané osoby vykonaly část kontroly, kdy se jednalo o provádění kontrolního nákupu. Při výkonu přitom přizvané osoby zjišťovaly, zda vozidlo žalobce splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Dle žalobce takové úkony přizvané osoby provádět nemohly, neboť k nim nejsou nadány zákonným zmocněním. V opačném případě by se pak stíral rozdíl mezi přizvanou a kontrolující osobou, což není možné.

8. Z úpravy institutu přizvané osoby vyplývá, že přizvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby a nemohou tedy samostatně vykonávat kontrolní úkon. Dle žalobce pouze kontrolující je v rámci výkonu kontroly oprávněn provádět kontrolní nákup, a toto právo nelze převést na přizvané osoby.

9. Ve druhém žalobním bodu namítá žalobce, že se mu při kontrole přizvané osoby žádným způsobem neprokázaly. Má tedy za to, že přizvané osoby neměly žádné pověření k přizvání na konkrétní kontrole žalobce. Takové pověření se ani ve správním spisu nenachází. Je v rozporu s institutem přizvané osoby, která musí mít k účasti na konkrétní kontrole konkrétní pověření od konkrétního kontrolního orgánu, aby přizvané osoby měly pouze všeobecné pověření k provádění úkonů v rozmezí určitého období. Žalobce má za to, že není možné se spokojit s obecným přizváním k neurčitému počtu kontrol, které ještě nejsou v době vydání pověření známy, které by bylo navíc

vydáno nepříslušným odvětvovým kontrolním orgánem bez odkazu na jednotlivá zákonná zmocnění.

10. Z výše uvedených důvodů považuje žalobce provedenou kontrolu za nezákonnou, a proto podává u zdejšího soudu žalobu.

11. Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby a k meritu věci uvedl, že při předmětné kontrole bylo postupováno v souladu s kontrolním řádem, kdy samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník žalovaného Ing. O. N. a kontrolní jízdu pak vykonaly 2 přizvané osoby. Žalobce nebyl při kontrole krácen na svých právech. 12. Kontrola byla zahájena kontrolní jízdou dle ust. § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu. Po uskutečnění jízdy bylo řidiči předloženo pověření ke kontrole ze strany kontrolního pracovníka a bylo mu sděleno, že s dopravcem byla zahájena kontrola. Dne 6. 12. 2017 bylo žalobci doručeno seznámení s protokolem o kontrole taxislužby, včetně protokolu o kontrole. Žalobce prostřednictvím svého právního zástupce podal téhož dne proti protokolu námitky. O námitkách bylo rozhodnuto tak, že námitky budou předmětem navazujícího správního řízení. Vyřízení námitek bylo doručeno do datové schránky právního zástupce žalobce a kontrola byla ukončena. 13. Ohledně možnosti využívání přizvaných osob žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že veřejnou kontrolu dle kontrolního řádu nelze provádět tak, že ke kontrolním úkonům lze využívat přizvané osoby. Dle § 6 odst. 1 kontrolního řádu lze v zájmu dosažení účelu kontroly k účasti přizvat fyzickou osobu, což také kontrolní orgán v daném případě učinil, a to z důvodu, že přizvané osoby nejsou tak známé jako kontrolní pracovníci a lze tak lépe dosáhnout účelu kontroly. Přizvání určité osoby je záležitostí kontrolního orgánu a taková osoba se na kontrole může podílet pasivně (sledovat průběh kontroly) nebo aktivně (prováděním jednotlivých úkonů). 14. Žalovaný si je vědom, že kontrolní řád stanovuje povinnost přizvané osobě vystavit pověření a poučit ji. Vzhledem k tomu, že u kontrol vozidel taxislužby nelze dopředu určit konkrétní kontrolovanou osobu ani vozidlo, bylo přizvaným osobám vystaveno pověření s platností od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017 s tím, že v případě provedené kontroly je kontrolovaná osoba a vozidlo konkretizováno až na místě vlastní kontroly. Pověření s platností jednoho roku jsou za tímto účelem běžně využívány.

15. Dle žalovaného kontrolní řád přímo umožňuje využití přizvané osoby k provádění kontrolních jízd, což považuje za účelné, a to zejména z důvodu neprozrazení, že se jedná o kontrolní jízdu. Podstatou kontrolní činnosti je zdokumentovat naprosto standardní chování kontrolované osoby. Takto dochází k simulaci reálné jízdy, tak jako by řidič přepravoval běžné zákazníky, a jen tak může být kontrolováno, zda za takové situace budou splněny všechny zákonné požadavky při přepravě osob.

16. Žalovaný rovněž nesouhlasí s tvrzením, že kontrolu může v celém rozsahu provádět jen kontrolní pracovník. Kontrolní řád takovou povinnost nikde nestanovuje, naopak připouští využití přizvané osoby pro jednotlivé kontrolní úkony. Dle žalovaného § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu nestanoví povinnost, aby první kontrolní úkon vykonal kontrolující, tím umožňuje, aby úkon provedla i jiná osoba, která má pověření ke kontrole. Pokud přizvaná osoba má pověření ke kontrole, jejímž účelem je provedení kontrolní jízdy před předložením pověření a prokázáním se kontrolované osobě, je prvním úkonem kontroly tato kontrolní jízda. Není tedy rozhodné, zda první kontrolní úkon provede kontrolující nebo přizvaná osoba. 17. K předložení pověření žalovaný uvádí, že žalobce je nepožadoval a tak mu bylo předloženo až samotným kontrolním orgánem na místě vlastní kontroly.

Zahájení kontroly proběhlo v souladu s ust. § 5 odst. 3 kontrolního řádu, kdy žalobce byl dodatečně informován o tom, že byla zahájena kontrola.

4 3 A 177/2017

18. Žalovaný upozorňuje na ust. § 28 kontrolního řádu, v němž je uvedeno, že pokud tak nestanoví kontrolní řád, použijí se ustanovení správního řádu. Žalovaný tak v souladu s ust. § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) shromáždil veškeré dostupné doklady pro případné rozhodnutí (protokol o kontrole i záznam z kontrolní jízdy), které jsou vhodné ke zjištění stavu věci.

19. V replice žalobce poukazuje na rozdíl mezi přizvanou osobou a osobou kontrolující a dodává, že přizvaná osoba musí mít nějakou zvláštní znalost či schopnost, kterou nemá kontrolní orgán (např. znalec). V žádném případě nelze na přizvanou osobu delegovat pravomoc kontrolního orgánu, tedy provádět kontrolu samotnou.

20. Městský soud v Praze o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, neboť žalobce po řádném poučení soudem ve stanovené lhůtě dvou týdnů svůj nesouhlas s takovým projednáním věci nevyjádřil a žalovaný výslovně uvedl, že nežádá nařízení ústního jednání (§ 51 s. ř. s.). 21. Městský soud v Praze posoudil věc takto:

22. Podle ust. § 87 odst. 1 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. 23. Podle ust. § 87 odst. 3 s. ř. s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná. 24. V prvním žalobním bodu žalobce namítá, že byly porušeny předpisy vymezující pravomoci kontrolního orgánu, a tím tak došlo k porušení jeho práv. Konkrétně uvádí, že kontrolní řád dává pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Dle kontrolního řádu nelze veřejnou kontrolu provádět tak, že se ke kontrolním úkonům bude využívat přizvaných osob.

25. Podle ust. § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů (účel kontroly).

26. Podle ust. § 4 odst. 1 kontrolního řádu kontrolu vykonává fyzická osoba, kterou kontrolní orgán k tomu pověřil (dále jen „kontrolující“).

27. Podle ust. § 6 odst. 1 kontrolního řádu kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu (dále jen „přizvaná osoba“). 28. Podle ust. § 8 písm. b) kontrolního řádu kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky. 29. Z výše uvedené právní úpravy vyplývá, že kontrolní orgán je přímo zmocněn zákonem k účasti na kontrole využít přizvanou osobu. Soud se ztotožňuje s tvrzením žalobce, že kontrolu může provádět pouze kontrolní orgán, avšak zákonná úprava v kontrolním řádu výslovně umožňuje k účasti na kontrole – nikoli k jejímu celkovému provedení, nýbrž k provedení jednotlivého úkonu – využít přizvanou osobu, přičemž zákon stanoví, že se tak může stát za podmínky, že k tomu dochází v zájmu dosažení účelu kontroly. Rozhodnutí, zda a jaké osoby, k jakým úkonům v rámci kontrolní činnosti, budou ke kontrole přizvány, závisí pak na správním uvážení kontrolního orgánu. Správní orgán však tak nemůže

učinil na základě libovůle. Je třeba trvat na tom, že v případě potřeby, musí být správní orgán schopen obhájit věcně účast přizvané osoby na kontrole, tedy obhájit objektivní potřebu účasti přizvané osoby vzhledem k účelu a povaze prováděné kontroly (viz zákonné kritérium obsažené v § 6 odst. 1 kontrolního řádu). 30. Soud se tedy v daném případě zabýval otázkou, zda existovala objektivní potřeba účasti přizvaných osob na kontrolní činnosti a to vzhledem k účelu a povaze prováděné kontroly. Specifikum prováděné kontroly spočívá v tom, že bylo třeba kontrolu provést tak, aby v zájmu naplnění účelu kontroly byla zachována určitá míra anonymity, resp. aby průběh kontrolní

5 3 A 177/2017

činnosti nebyl ovlivněn právě aspektem prováděné kontroly neboli aby průběh kontrolní činnosti v maximální možné míře odrážel standardní chování kontrolované osoby. 31. Po posouzení dané věci soud dospěl k závěru, že přizvané osoby v daném případě disponovaly právě takovou vlastností, kterou běžný kontrolní pracovník při své opakující se, místně a věcně vymezené kontrolní činnosti postrádá, a tou je anonymita. Bez ní by bylo jen velmi obtížné (ba téměř vyloučené) zjistit skutečný faktický stav a jednání kontrolované osoby, neboť přizvané osoby nejsou tak známé jako kontrolní pracovník a neprozrazení probíhající kontroly je důležité pro zjištění skutečného stavu. Přizvání daných osob tedy bylo dle soudu objektivně účelné a potřebné k naplnění účelu kontroly.

32. V této souvislosti soud poukazuje na odbornou literaturu: „Provádění kontrolních nákupů uplatní kontrolní orgány všude tam, kde znalost identity kontrolujících a skutečnosti, že je kontrolní nákup prováděn v rámci prováděné kontroly, může vést k účelové změně chování kontrolované osoby a dalším krokům, které omezí či znemožní zjištění skutečného stavu věci.“ (Jemelka, L., Vetešník, P., Libosvár, O.: Zákon o kontrole. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 290 s.). Je tedy zřejmé, že institut přizvané osoby byl v daném případě nezbytným krokem pro zjištění skutečného stavu věci a dosažení účelu kontroly.

33. Soud dále odkazuje na komentář k ust. § 6 kontrolního řádu, kde je uvedeno, že „důvodem k přizvání takové osoby je zájem na dosažení účelu kontroly. Účelem kontroly je ve smyslu § 2 KŘ zjištění plnění povinností kontrolované osoby, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Bude se tedy jednat o takové osoby, které mohou přispět svými znalostmi, odborností či zkušenostmi účelu kontroly (např. předkladatel, znalec, nebo jiný odborník), a to zejména v těch případech, kdy takové vlastnosti nemá zaměstnanec kontrolního orgánu [zejména k výkonu oprávnění provádět kontrolní nákupy,...]. Dle našeho názoru se však může jednat i o nestrannou osobu, jejímž úkolem je pouze dosvědčení faktického průběhu kontroly. Jakou osobu kontrolní orgán přizve, je pouze na úvaze tohoto orgánu. Ten také odpovídá za to, že přizvání takové osoby je účelné a potřebné, a že přizvaná osoba má požadované znalosti, odborností či zkušenosti.“ Z tohoto textu vyplývá, že přizvaná osoba může být využita mimo jiné „zejména“ k výkonu oprávnění provádět kontrolní nákupy. Výčet přizvaných osob je zde pouze demonstrativní a nelze bez dalšího tvrdit, že pouze znalec či tlumočník může být přizvanou osobou.

34. Soud se dále zabýval námitkou, že přizvané osoby nemohly zjišťovat, zda vozidlo žalobce splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Lze konstatovat, že pro splnění účelu kontroly uvedené zjištění kontrolní orgán považoval za nutné. Z ust. § 6 odst. 2 kontrolního řádu vyplývá, že kontrolní orgán vystaví přizvané osobě pověření a poučí ji o jejích právech a povinnostech. Z předmětných pověření (ze dne 2. 1. 2017) lze seznat, že kontrolní orgán v souladu s §

6 odst. 2 kontrolního řádu poučuje přízvané osoby o jejich právech a povinnostech, konkrétně o jejich povinnosti zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu uskutečněné kontrolní jízdy, zejména zaznamenání místa a času zahájení a ukončení přepravy, identifikaci vozidla dopravce a řidiče, okolnosti a způsob požadavku na úhradu jízdného. V pověření uvedená práva a povinnosti přízvaných osob nelze svým rozsahem ztotožnit s právy a povinnostmi kontrolního orgánu, které jsou vymezeny v § 7 – 9 kontrolního řádu. Je třeba dodat, že kontrolní orgán nese odpovědnost za případné negativní následky s jím přízvanou osobou spojené.

35. Soud považuje za nesprávné tvrzení, že ze systematické úpravy institutu přízvané osoby vyplývá, že přízvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby a nemohou samostatně vykonávat kontrolní úkon. Naopak, z právní úpravy jednoznačně vyplývá, že kontrolní orgán může k účasti na kontrole přizvat fyzickou osobu. Pokud by přízvané osoby nemohly samostatně vykonávat kontrolní úkon, byl by tento institut v kontrolním řádu obsolentní.

6 3 A 177/2017

36. Výše zmíněný názor se shoduje i s komentářem, dle něž „přízvaná osoba bude mít zejména právo vstupu na pozemky, do staveb a jiných prostor podle § 7 KŘ; provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky podle § 8 písm. b) KŘ; požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby podle § 8 písm. c) KŘ...“ a zároveň „mezi povinnosti kontrolované osoby vůči přízvané osobě bude patřit zejména povinnost ve smyslu § 10 odst. 2 KŘ, kdy je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit pověřené osobě výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.“ 37. Z výše uvedených důvodů považuje soud první žalobní bod za nedůvodný. 38. Ve druhém žalobním bodu namítá žalobce, že se mu při kontrole přízvané osoby žádným způsobem neprokázaly. Má za to, že přízvané osoby neměly žádné pověření k přizvání ke konkrétní kontrole žalobce. Nadto je v rozporu s účelem a institutem přízvané osoby, aby tyto osoby měly pouze všeobecné pověření k provádění úkonů v rozmezí určitého období. 39. Podle ust. § 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.

40. Podle ust. § 5 odst. 3 kontrolního řádu je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně. 41. Z citovaných ustanovení vyplývá, že pokud kontrola byla zahájena dílčím úkonem (v daném případě kontrolní jízdou), informuje kontrolující kontrolovanou osobu dodatečně. Ze správního spisu vyplývá, že žalovaný v daném případě tak učinil po skončení kontrolní jízdy. Kontrola byla zahájena kontrolním úkonem bezprostředně předcházejícím předložení pověření ke kontrole. Následně bylo žalobci kontrolujícím předloženo pověření ke kontrole a oznámeno, že s ním byla zahájena kontrola. Přízvané osoby měly pověření k účasti na kontrole datovaná 2. 1. 2017, která pozbývala platnosti dne 31. 12. 2017. Samotné pověření ke kontrole bylo předloženo po uskutečnění kontrolní jízdy, dodatečně, v souladu s ust. § 5 odst. 3 kontrolního řádu. 42. Soud se neztotožňuje s názorem žalobce, který tvrdí, že přízvaná osoba musí mít k účasti na konkrétní kontrole konkrétní pověření. Uvedený názor z žádného ustanovení kontrolního řádu nevyplývá a žalobce nejspíše měl na mysli ust. § 4 odst. 3 písm. a) kontrolního řádu, dle kterého pověření ke kontrole má formu

písemného pověření k jednotlivé kontrole. 43. Byť zákon rozlišuje pověření přizvané osoby k účasti na kontrole a pověření ke kontrole samotné, neupravuje výslovně formu pověření přizvané osoby. Zde je nutné vycházet z výše zmíněného ustanovení a aplikovat jej i na posuzovanou situaci. Pověření tedy nepochybně musí mít písemnou formu a mělo by se týkat jednotlivé kontroly. Z toho však nevyplývá, že předmětné pověření musí být vyhotoveno pro konkrétní kontrolu v konkrétní čas, neboť takto exaktně předvídat parametry kontroly není vždy možné a racionální. Naopak, dle soudu je možné použít písemné pověření pro jednotlivé kontroly i v případě opakované kontrolní činnosti. Soud byl při této úvaze veden tím, že neshledává spravedlivým po kontrolním orgánu vyžadovat písemné pověření ke každé konkrétní kontrole, kterých může proběhnout denně i vícero. Soud zde zohlednil i skutečnost, na niž poukazuje žalovaný, a sice že u kontrol vozidel taxislužby nelze dopředu určit konkrétní kontrolovanou osobu ani vozidlo, proto byla zvolena pověření, kde byl vymezen předmět kontrol toliko za pomoci časových údajů, tedy uvedením dat, dle nichž je určena platnost pověření. Takovéto vymezení odpovídá dle soudu specifiku prováděných kontrol od určitého konkrétně určeného data s tím, že u prováděné kontroly je kontrolovaná osoba a vozidlo konkretizováno až na místě vlastní kontroly. 44. Tento názor je v i souladu s důvodovou zprávou k § 4 kontrolního řádu, v níž je rozlišen formát kontroly na základě písemného pověření a průkazu: „S ohledem na dosavadní praxi a povahu některých kontrol rozlišuje kontrolní řád dvě formy pověření ke kontrole, a to průkaz a písemné pověření, přičemž základní

7 3 A 177/2017

rozdíl v praxi spočívá především v tom, že průkazy zpravidla slouží jako dlouhodobější pověření k opakovanému výkonu určité kontrolní činnosti a zvláště v případech, kdy je kontrola jedinou či jednou ze stěžejních činností kontrolního orgánu, zatímco písemné pověření je užíváno ad hoc pro jednotlivé kontroly, a to i v případě opakované kontrolní činnosti, jež však není stěžejní činností kontrolního orgánu.“ K tomu lze dodat, že v daném případě nebyla kontrolní činnost stěžejní činností žalovaného, jako kontrolního orgánu, nýbrž pouze činností doplňkovou. Pověření ke kontrole v podobě vydání průkazu lze běžně shledat například u České obchodní inspekce či České inspekce životního prostředí. 45. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č.j. 2 Aps 1/2005 judikoval, že „není-li splněna byť jen jediná z kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 s. ř. s., je nutno takovou ochranu odepřít a žalobu, která se jí domáhá, zamítnout.“ Městský soud dospěl k závěru, že tvrzený zásah nesplňuje podmínku nezákonnosti, neboť kontrolní orgán se při výkonu kontroly držel litery zákona, a proto žalobu jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl. 46. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.



## 2.

**Soud a č. j.: Městský soud v Praze 11 A 169/2017 – 22**

Datum vydání: 26. února 2018

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci žalobce: A. H., narozen x

bytem x

v řízení zastoupeného advokátem Mgr. Janem Boučkem,

sídlo Praha 1, Opatovická 1659/4

proti žalovanému: Magistrát hl. m. Prahy

se sídlem Praha 1, Jungmannova 35/29,

v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá ochrany před nezákonným zásahem a žádá, aby soud určil, že kontrola provedená vůči žalobci Magistrátem hl. m. Prahy, Odborem dopravních agend, která byla zahájena dne 3.7.2017 v 19:10 hodin, v místě: Havelská – Hooters, Praha 1 a ukončená posledním kontrolním úkonem dne 31.7.2017, a kterou formálně provedl Mgr. L. F. při výkonu státního odborného dozoru v silniční dopravě, přičemž byl o výsledku kontroly vypracován Protokol o kontrole č. T/20170703/1/Fk ze dne 31.7.2017, byla nezákonná. Žalobce odkazuje na znění zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ze kterého dovozuje, že kontrolní řád dává pravomoc k provádění kontrol pouze kontrolním orgánům a nikomu jinému. Kontrolu může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující, a to za přesně daných zákonných podmínek. Kontrolní orgán může k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu za stanovených podmínek. Zdůrazňuje, že v případě kontroly žalobce neprováděl kontrolu v celém rozsahu kontrolující, ale přizvané osoby, které prováděly kontrolní nákup a kontrolu vybavení vozidla. Tyto úkony podle žalobce ale mohou vykonávat pouze kontrolující osoby, respektive kontrolní orgán. V projednávané věci byla kontrola žalobce zahájena nástupem cestujících přizvaných osob. Tyto osoby provedly kontrolní nákup (tedy zaplatily jízdné přes aplikaci v telefonu), ale v průběhu kontrolního úkonu také zjišťovaly, zda vozidlo žalobce splňuje podmínky nutné k označování a vybavení vozidel taxislužby. Vyjádřil přesvědčení, že přizvané osoby se mohou účastnit kontrolního úkonu pouze za účasti kontrolující osoby, jinak tomu být nemůže. Nemohou samostatně vykonávat kontrolní úkon. Dále žalobce uvedl, že se mu při kontrole přizvané osoby neprokázaly žádným zákonným způsobem. Má za to, že přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání ke konkrétní kontrole žalobce.

2. Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě poukázal na to, že kontrola byla zahájena a provedena v souladu s kontrolním řádem a měla by být označena jako zákonná. Samotný výkon kontroly provedl kontrolní pracovník: Mgr. L. F., u kontroly byl přítomen také kontrolní pracovník Ing. O. N. a hlídka PČR – Dopravní inspektorát Praha 4. Kontrolní jízdu vykonaly přízvané osoby K. N., O. T. a J. D. Kontrola probíhala v souladu s kontrolním řádem. Byla zahájena kontrolní jízdou dle § 5 odst. 2 písm. c). Poté, co byla kontrolní jízda uskutečněna, bylo řidiči předloženo pověření ke kontrole ze strany kontrolního pracovníka a bylo mu sděleno, že s dopravcem byla zahájena kontrola. Poukázal na to, že ustanovení § 6 odst. 1 umožňuje k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. Přízvané osoby měly vystaveno pověření přízvané osoby a byly též poučeny o svých právech a povinnostech, což vyplývá ze správního spisu. Přízvané osoby byly přizvány z důvodu potřebné anonymity, neboť nejsou tak známé jako samotný kontrolní pracovník, čímž se minimalizovalo riziko případného odhalení. Přízvaná osoba provádí pouze kontrolní jízdu, sepíše záznam z kontrolní jízdy a informace pak předá kontrolnímu pracovníkovi, který je na místě kontroly a všechny povinnosti dopravce/řidiče také sám zkontroluje (zda je vozidlo řádně označeno, zda je řádně vybaveno veškerými požadovanými doklady, sestavou taxametrem atd.). Možnost využívání přízvaných osob přímo připouští kontrolní řád. Podstatou kontrolní činnosti v režimu kontrolního řádu je zdokumentovat naprosto standardní chování kontrolované osoby.

3. K náležitostem pověření ke kontrole uvedl, že přízvané osoby jsou přizvány kontrolním orgánem za zcela jasným účelem, tedy provedení kontrolní jízdy. Výkon státního odborného dozoru v silniční dopravě neumožňuje pověřit přízvané osoby ke konkrétní kontrole s konkrétním dopravcem ještě před započítáním konkrétní jízdy, neboť v době kontrolní jízdy není dopravce ve většině případů ještě vůbec znám. Teprve v cílovém místě během kontroly kontrolním pracovníkem se kontrolní orgán doví, na základě předložených dokladů a lustrací, jméno řidiče a dopravce. Proto je pověření přízvaných osob ohraničeno pouze časem, místem a účelem, nikoli pak jednotlivým dopravcem/kontrolovanou osobou.

4. K nepředložení pověření přízvaných osob na místě kontroly v cílovém místě pak kontrolní orgán uvádí, že dle § 6 odst. 3 kontrolního řádu se práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přízvané osobě řídí přiměřeně ustanoveními kontrolního řádu o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu. Přízvané osoby nemají proto povinnost, tak jak ji má kontrolní pracovník, automaticky bez vyzvání doložit kontrolované nebo povinné osobě pověření ke kontrole. V souladu s § 10 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu není povinnost předkládat pověření automaticky bez vyzvání, ale teprve až ve chvíli, kdy o to kontrolovaná nebo povinná osoba výslovně požádá. Během kontroly v cílovém místě řidič A. H. žádnou takovou žádost nesdělil a přízvané osoby tedy neměly povinnost své pověření předkládat. 5. Ve správním spise se nachází pověření přízvané osoby, a to pro O. J., J. D. a K. N., všichni jsou zaměstnanci hl. m. Prahy. Oprávnění je vymezeno tak, že přízvaná osoba je oprávněna provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby, v rámci kterých bude sledovat plnění zákonných povinností řidiče vozidla taxislužby. Jedná se zejména o zaznamenání místa a času zahájení a ukončení přepravy, identifikaci vozidla, dopravce a řidiče, umístění taxametru a jeho funkčnost v průběhu jízdy, okolnosti a způsob požadavku na úhradu jízdného, o skutečně uhrazené částce a dokladu o výši jízdného. Ve spise se dále nachází protokol o kontrole, ze kterého je patrné, že kontrolující osobou byl Mgr. L. F., i to, že k provedení kontrolní jízdy byly přizvány osoby K. N., O. T. a J. D. Během kontroly byla přítomna hlídka PČR – DI Praha IV, pracovník MHMP – Ing. N. Ve spise se dále nachází záznamy z kontrolní jízdy sepsané přízvanými osobami. Dne 31.7.2017 byl žalobci zaslán k seznámení protokol pořízený při kontrole. Dne 22.8.2017

podal žalobce námitky proti tomuto protokolu, se kterými se vypořádal žalovaný v dopise ze dne 19.9.2017. 6. Městský soud v Praze vycházel při posouzení důvodnosti podané žaloby z pojmového vymezení nezákonného zásahu obsaženého v § 82 zákona č. 150/2002 Sb. – soudního řádu správního v platném znění (dále jen s.ř.s.), podle kterého každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

7. Z podané žaloby je patrné, že žalobce nezákonný zásah spatřuje v zahájení a provedení kontroly zahájené dne 3.7.2017 v 19:10 hod, a ukončené posledním kontrolním úkonem dne 31.7.2017. 8. Při tvrzení o nezákonnosti provedené kontroly vycházel žalobce z přesvědčení, že kontrolu může provádět pouze fyzická osoba, kterou k tomu kontrolní orgán pověřil (kontrolující). Nezákonnost spatřuje v tom, že kontrolující neprováděl kontrolu v celém rozsahu, ale kontrola, resp. její důležitá část, byla prováděna přízvanými osobami.

9. Účast přízvaných osob na kontrole upravuje § 6 odst. 1 kontrolního řádu, podle kterého může kontrolní orgán k účasti na kontrole v zájmu dosažení jejího účelu přizvat fyzickou osobu. Kontrolní orgán vystaví přízvané osobě pověření a poučí přízvanou osobu o jejích právech a povinnostech při účasti na kontrole. Práva a povinnosti kontrolované osoby a povinné osoby vůči přízvané osobě se řídí přiměřeně ustanoveními tohoto zákona o právech a povinnostech kontrolované osoby a povinné osoby vůči kontrolujícímu. 10. V projednávané věci byly pověřené osoby výslovně pověřeny ke konkrétním činnostem prováděným při kontrole, tedy k provedení kontrolní jízdy s tím, že účelem tohoto pověření bylo zajištění objektivních výsledků, čehož může být dosaženo pouze tehdy, je-li minimalizováno riziko manipulace s objektem kontroly, což znamená, že řidič by neměl vědět, že právě přepravuje kontrolní pracovníky a že probíhá kontrolní jízda. K využití osob, které nejsou kontrolujícími osobami, se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2.11.2005, č.j. 2 Afs 104/2005-81, ve kterém uvedl, že obzvláště efektivní kontrolu a případný následný postih nezákonného jednání lze provést právě s pomocí osob budících dojem cizinců nebo nejlépe s pomocí cizinců samotných, kteří s orgány provádějícími cenovou kontrolu spolupracují. Praxe, kdy kontrolní jízdu provedou externí pracovníci a jimi získané informace jsou použity ve správním řízení s osobou, jíž je porušení cenových předpisů kladeno za vinu, je (za předpokladu dodržení příslušných ustanovení správního řádu) v souladu se zájmem na dostatečném zjištění skutkového stavu věci. Informace získané touto cestou zásadně mohou být dostatečným podkladem pro uložení sankce podle zákona o cenách a obecně vzato je postup jejich získávání v souladu se základními principy správního řízení. 11. Městský soud dospěl k závěru, že v projednávané věci bylo zajištění účasti pověřených přízvaných osob zcela na místě, neboť smyslem kontroly bylo zjištění objektivního skutkového stavu a takové informace mohly být zjištěny pouze za účasti osob, které nebyly žalobci známy jako osoba kontrolující. V kontrolním řádu nikde není stanoveno, že by přízvaná osoba mohla vykonávat svá práva vůči kontrolované osobě jen spolu s kontrolujícím, proto soud neshledal nezákonný postup, při kterém přízvané osoby prováděly kontrolní jízdu a při ní činily zjištění, ke kterým byly pověřeny. Z protokolu je patrné, že vlastní kontrolu prováděl kontrolující pracovník a to ještě za účasti Policie ČR a dalšího pracovníka Magistrátu. Nelze proto shledat důvodným ani tvrzení žalobce, že přízvané osoby nemohly provádět kontrolní jízdu a kontrolní nákup, protože tyto úkony mohl vykonávat pouze kontrolující. Jak již soud výše uvedl, k provedení dostatečně efektivní kontroly slouží právě možnost využití pověřených osob, které nejsou

kontrolovanému známy, v důsledku čehož lze předpokládat, že kontrolovaná osoba o prováděné kontrole nebude vědět a zjištění budou zcela objektivní.

12. Důvodná není ani námitka žalobce, že mu nebylo předloženo pověření cestujících k provedení kontrolní jízdy, neboť pokud by se přizvané osoby před provedením kontrolní jízdy prokázaly pověřením, došlo by tím ke zmaření účelu prováděné kontroly. Žalobce navíc o předložení pověření přizvaných osob nepožádal ani po provedení kontrolní jízdy, a proto přizvané osoby nebyly povinny pověření kontrolované osobě předložit. 13. Ani námitka žalobce, že přizvané osoby neměly žádné konkrétní pověření k přizvání ke konkrétní kontrole žalobce, není důvodná, neboť ze správního spisu je patrné, že každá z přizvaných osob byla pověřením Hlavního města Prahy přizvána k účasti na kontrole. Z pověření je patrné, že přizvaná osoba byla oprávněna provádět kontrolní jízdy vozidly taxislužby i to, jaké úkony byla oprávněna v rámci této kontrolní jízdy provádět. Z logiky věci vyplývá, že pověření nemohlo být vystaveno na konkrétní jízdu, neboť v době vyhotovení pověření nemohl kontrolní orgán vědět, jaké konkrétní vozidlo a jakého konkrétního řidiče taxislužby bude kontrolováno a tedy ke které kontrole bude pověřená osoba přizvána.

14. Vzhledem k tomu, že soud neshledal, že by se žalovaný vůči žalobci dopustil nezákonného zásahu, žalobu podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou. 15. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o žalobě žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud proto ve výroku II. rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

## § 8

### 1.

**Soud a č. j.: Městský soud v Praze 3 A 93/2015 - 84**

Datum vydání: 12. února 2018

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň JUDr. Ludmily Sandnerové a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: ROBSTAV stavby k.s., IČO 274 30 774

sídlem Na Stínadlech 495, 397 01 Písek

zastoupená advokátem Mgr. Filipem Toulem

sídlem Lannova 16/13, 370 01 České Budějovice

proti žalovanému: Ministerstvo životního prostředí

sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2015 č. j. 25438/ENV/15 464/520/15

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyni byla rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „ČIŽP“) ze dne 17. 3. 2015 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1408438.003/15/ZLP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Podle prvostupňového rozhodnutí se žalobkyně dopustila správního deliktu tím, že v období od 20. 5. 2014 do 19. 12. 2014 nesplnila povinnost kontrolované osoby podle ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.

2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodlo Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 8. 6. 2015 č. j. 25438/ENV/15 464/520/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že prvostupňové rozhodnutí částečně změnilo. Podle výroku napadeného rozhodnutí je nově správní delikt vymezen obdobím od 25. 6. 2014 do 19. 12. 2014. Ve zbytku žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil. 3. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému a dále navrhuje, aby byla žalovanému uložena povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Své žalobní námitky shrnula do následujících žalobních bodů:

4. Zprv. Žalobkyně namítá, že ačkoli byla napadeným rozhodnutím zkrácena doba, po kterou měla porušovat zákonnou povinnost, žalovaný adekvátně tomu nezmírnil uloženou sankci. 5.

Zadruhé. Žalobkyně poukazuje na to, že v prvostupňovém rozhodnutí (str. 13) je uvedeno, že pokuta ve výši 100 000,- Kč uložená účastníkovi řízení byla stanovena v rámci zákonem stanoveného rozmezí, a to vzhledem k tomu, že činnost účastníka řízení (neoprávněné nakládání s odpady) na pozemcích Ing. K. v k. ú. T. probíhá dlouhodobě. Na pozemcích bylo nakládáno s velkým množstvím odpadů. Z výsledku rozborů uložených odpadů provedených certifikovanou laboratoří bylo zjištěno, že byly překročeny limity pro uložení do volného terénu (arsen, uhlovodíky C10-C40, suma PAU). Tato zjištění vedou k přímému ohrožení životního prostředí. Žalobkyně má za to, že z této pasáže prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že jí nebyla pokuta uložena za neposkytování součinnosti při kontrole, ale za neoprávněné nakládání s odpady, a tvrdí, že se žalovaný s touto námitkou vznesenou rovněž v rámci odvolání nevypořádal v napadeném rozhodnutí.

6. Zatřetí. Žalobkyně je toho názoru, že se nedopustila jednání, za které jí byla uložena pokuta. Skutkový průběh popisuje tak, že na žádost ČIŽP ze dne 20. 5. 2014 reagovala ještě před 24. 6. 2014, a to přípisem ze dne 2. 6. 2014 (odeslaným 4. 6. 2014) a ze dne 13. 6. 2014 (odeslaným téhož dne), a po další žádosti ČIŽP ze dne 1. 7. 2014 doručené žalobkyni dne 2. 7. 2014 reagovala ve stanovené desetidenní lhůtě, neboť dne 14. 7. 2014 zaslala ČIŽP své vyjádření (dne 12. 7. 2014 byla sobota). Na toto vyjádření reagovala ČIŽP příkazem o uložení pokuty ze dne 17. 12. 2014, tedy více než po pěti měsících ode dne odeslání vyjádření žalobkyně. Vzhledem k uvedené prodlevě byla žalobkyně toho názoru, že veškerá její vyjádření a součinnost je dostatečná.

7. Začtvrté. Žalobkyně je přesvědčena, že ČIŽP nepostupovala v souladu se zákonem, když neposkytovala žalobkyni lhůty v souladu s ust. § 39 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Tuto námitku žalobkyně rovněž uvedla ve svém odvolání, žalovaný se s ní však nevypořádal.

8. Dne 22. 9. 2015 žalobkyně svou žalobu doplnila o námitku, že jí za stejný správní delikt, tj. neposkytnutí součinnosti, byly již uloženy celkem tři sankce, a to pokuta ve výši 100 000 Kč uložená rozhodnutím ČIŽP ze dne 4. 12. 2014 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1407466.003/ 14/ZLP potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 3. 2015, č. j. 47/520/15 2163/ENV/15 za neposkytnutí součinnosti v období od 20. 5. 2014 do 4. 12. 2014, dále pokuta ve výši 100 000 Kč uložená nyní přezkoumávaným prvostupňovým a napadeným rozhodnutím a pokuta ve výši 250 000 Kč uložená rozhodnutím ČIŽP ze dne 24. 4. 2015 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1409180.004/15/ZLM potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 7. 2015 č. j. 569/520/15 33937/ENV/15 za neposkytnutí součinnosti v období od 9. 6. 2014 do 17. 2. 2015. Žalobkyně je přesvědčena, že není možné stanovit pokuty za jednotlivé delikty a ty následně sčítat, jelikož takový postup je výrazem kumulativní zásady, která je našemu právnímu řádu cizí, a odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995 č. j. 6 A 216/93-34. Podle žalobkyně se použití absorpční zásady vztahuje pouze k výměře úhrnné sankce, což nic nemění na skutečnosti, že delikvent je uznán vinným ze spáchání více deliktů, a uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 43/2015-51. Napadené rozhodnutí tak žalobkyně považuje za nezákonné i z tohoto důvodu.

9. Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrval na svém stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a vyjádřil se k jednotlivým žalobním bodům.

10. K námitce uplatněné v rámci prvního žalobního bodu uvádí, že pro snížení uložené pokuty neshledal důvod. Pro úvahu o výši sankce bylo podstatné, že žalobkyně neposkytla kontrolujícímu součinnost, když nepředložila žádné nebo pouze neúplné či zavádějící informace, a to přes

opakované výzvy kontrolujícího. Jiné časové vymezení sankcionovaného skutku tedy nemělo takový vliv na hodnocení závažnosti jednání, který by žalovaného vedl k úvaze o tom, že by se sankce stala po změně prvostupňového rozhodnutí nepřiměřenou. Dále žalovaný sděluje, že důvody, které ho vedly k potvrzení sankce přes změnu rozhodnutí, v napadeném rozhodnutí uvedl.

11. Ve vztahu k druhému žalobnímu bodu žalovaný vyjádřil nesouhlas s tvrzením, že se s předmětnou námitkou nevypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a sděluje, že v rámci odvolacího řízení upřesnil některé argumenty ČiŽP týkající se kritérií závažnosti protiprávního jednání, jež žalobkyně patrně nesprávně pochopila. Konkrétně uvedl, že ČiŽP poukazem na množství odpadu, které bylo předmětem kontroly, a dobu, již se kontrola týkala, zcela adekvátně zdůvodnila závažnost této kontroly co do jejího předmětu v relaci k závažnosti protiprávního jednání žalobkyně spočívajícího v tom, že právě v rámci takto důležité kontroly žalobkyně neposkytovala dlouhodobě součinnost a průběh kontroly svým přístupem mařila. 12. K námitce třetího žalobního bodu, která se týká samotné skutkové podstaty správního deliktu, žalovaný uvádí, že z obsahu příslušného kontrolního spisu jasně vyplývá, že součinnost žalobkyně byla co do požadovaného obsahu pouze částečná, kdy žalobkyně uváděla v průběhu kontroly řadu nepřesných a zavádějících údajů, splnila některé z požadavků ČiŽP až po opakovaných výzvách a některé nesplnila vůbec. Smyslem a cílem kontroly je zjištění a zkoumání skutečného stavu věci a jeho porovnání se stavem žádoucím. Poskytuje-li kontrolovaná osoba kontrolnímu orgánu součinnost pouze částečnou, nelze takové jednání považovat za naplnění povinnosti uložené v ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu, neboť kontrolnímu orgánu je tak znemožněno zjistit úplný skutkový stav. To může vést k nepřiměřenému prodlužování kontroly, které může být spojeno se zánikem oprávnění kontrolního orgánu přijmout nápravná opatření, a rovněž ke zmaření samotného účelu kontroly.

13. Ani námitku čtvrtého žalobního bodu nepovažuje žalovaný za důvodnou. V první řadě upozorňuje, že žalobkyně proti postupu ČiŽP ohledně způsobu určení lhůty k poskytnutí součinnosti nijak nebrojila a žádné námitky neuplatnila. Ve vztahu k ust. § 39 správního řádu zastává žalovaný právní názor, že toto ustanovení není možné aplikovat při výkonu kontroly, která vzhledem k jejímu smyslu a účelu není správním řízením ve smyslu ust. § 9 správního řádu. Ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu nadto umožňuje správnímu orgánu uložit účastníku řízení procesní lhůtu k provedení úkonu, kterým tento buď využije některého ze svých procesních práv, nebo plní stanovenou povinnost. Povinnost poskytovat součinnost kontrolnímu orgánu je však koncipována jako hmotněprávní povinnost, kterou je kontrolovaná osoba povinna plnit od zahájení až do ukončení kontroly. Vyžaduje-li kontrolující součinnost, neukládá tím kontrolované osobě žádnou novou povinnost, toliko formou faktického pokynu specifikuje způsob jejího splnění. Ve světle tohoto výkladu považuje žalovaný naopak za nadbytečné, že ČiŽP použila v rámci výzvy k součinnosti postup podle ust. § 39 správního řádu a vyzvala žalobkyni k poskytnutí požadovaných dokladů a údajů, které nebyly předloženy bezprostředně v průběhu kontroly, v dodatečné lhůtě, jejíž délku stanovila usnesením. Tím spíše není podle žalovaného předmětná žalobní námitka relevantní, když stanovením lhůty k poskytnutí součinnosti přiznala ČiŽP žalobkyni více práv, než jaká jí coby kontrolované osobě náležela. Nestanovila-li jinou lhůtu stejným způsobem, postupovala naopak v souladu s kontrolním řádem. 14. Žalobkyně následně podala repliku, v níž setrvala na již uplatněných žalobních důvodech. V reakci na vyjádření žalovaného uvedla, že je přesvědčena, že pokud kontrolní orgán požaduje, aby kontrolovaná osoba učinila konkrétní úkon, měl by postupovat podle správního řádu, který se podle ust. § 28 kontrolního řádu použije ve vztahu k tomuto právnímu předpisu subsidiárně, což ostatně ČiŽP částečně činila a žalobkyně nebyla v žádném prodlení. Proto je přesvědčena, že by se to mělo

projevit na výměře uložené sankce. Naopak vycházejíc z výkladu žalovaného, že k poskytnutí součinnosti není nutné stanovovat lhůtu, žalobkyně má za to, že je nutné dojít k závěru, že doba, po kterou údajně neposkytovala součinnost, má důležitý vliv na výši sankce. Dále je žalobkyně toho názoru, že nemůže být nucena k poskytování informací, na jejichž základě by mohla být ze strany kontrolního orgánu sankcionována, avšak trvá na tom, že i přes toto své přesvědčení předala ČIŽP veškeré požadované dokumenty a informace. Tvzení žalovaného, že žalobkyně poskytovala součinnost pouze částečně, považuje žalobkyně za nekonkrétní, když žalovaný neuvedl, které požadavky měla žalobkyně splnit neúplně nebo až po opakovaných výzvách.

15. Žalobkyně dále soudu zaslala dvě rozhodnutí ČIŽP, a to usnesení ze dne 21. 12. 2016 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR03/1408438.008/16/ZLP a usnesení ze dne 21. 12. 2016 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1407466.012/16/ZLP, kterými byla zastavena správní řízení vedená se žalobkyní, a to z důvodu, že při dalších šetřeních provedených v letech 2015 a 2016 vyšlo najevo, že na předmětných pozemcích neoprávněně nakládala s odpady společnost X, za což byla této společnosti pravomocně uložena pokuta. Podle žalobkyně je z toho zřejmé, že nic neskrývala a spolupracovala a že pokuty jí byly uloženy neoprávněně. 16. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), avšak se zřetelem k zásadě, že při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí je třeba přihlídnout nejen k hmotněprávní úpravě deliktů odpovědnosti, která platila v době rozhodování správního orgánu, nýbrž i k úpravě pozdější, je-li to pro pachatele příznivější. Novelizace kontrolního řádu zákonem č. 183/2017 Sb. v souvislosti s novým pojetím přestupkového práva však takové mírnější posouzení ve vztahu k danému případu neumožnila. Městský soud neshledal žalobu důvodnou. 17. Městský soud se nejprve zabýval opakovanou námitkou žalobkyně směřující k tzv. nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Došel k závěru, že rozhodnutí nelze shledat nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, tedy pro okolnost, která by umožňovala soudu zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak bude ještě dále rozebráno, správní rozhodnutí obou stupňů obsahují jednoznačnou právní kvalifikaci správního deliktu, podrobné vyličení skutkového stavu i řádné zdůvodnění výše uložené pokuty a splňují všechny formální i obsahové náležitosti požadované správním řádem.

18. Pro posouzení věci samotné vyplývají ze spisového materiálu předloženého žalovaným následující podstatné skutečnosti:

19. ČIŽP provedla dne 4. 4. 2014 a 7. 4. 2014 kontrolu na pozemcích ve vlastnictví Ing. R. K., a to na podnět k prošetření nezákonného nakládání s odpady na těchto pozemcích, který vycházel ze stížností občanů obce T. Při těchto kontrolních šetřeních ČIŽP shledala, že se na předmětných pozemcích nachází několik hromad odpadní zeminy s různými příměsemi (jednalo se převážně o stavební odpady), přičemž některé z nich byly navedeny před zrak kontrolujících technikou označenou logem žalobkyně. Řidič jednoho z vozů, které zde vyklápělo náklad, vypověděl, že tento odpad byl naložen při stavbě v souvislosti s výstavbou Nového divadla v Plzni. Městský soud považuje za vhodné na tomto místě poznamenat, že z údajů v obchodním rejstříku vyplývá, že Ing. R. K. byl v rozhodné době komandistou žalobkyně, dále komandistou společnosti, která byla komplementářem žalobkyně, a zároveň jediným členem představenstva a jediným akcionářem



společnosti, která byla komplementářem společnosti, jež byla komplementářem žalobkyně. Zjednodušeně řečeno, osobní složku žalobkyně de facto tvořil výhradně Ing. K., vlastník předmětných pozemků.

20. V rámci dílčího protokolu o průběhu kontroly konané dne 7. 5. 2014 (č. j. ČIŽP/43/OOH/1408438.001/14/ZLP), který byl žalobkyni doručen dne 21. 5. 2014 (dále jen "protokol o kontrole"), byly uvedeny požadavky na zaslání těchto informací a dokladů do 10 dnů od doručení protokolu o kontrole: 1. Průběžnou evidenci odpadů vedenou podle zákona za roky 2013 a 2014 za stavbu (provozovnu) akce „Nové divadlo Plzeň“; 2. Z jakého důvodu bylo s odpady z výstavby „Nového divadla Plzeň“ nakládáno na předmětných pozemcích pana Ing. K. v lokalitě II. k.ú. T.; 3. Jakou úlohu měla kontrolovaná společnost (žalobkyně) v převážení odpadů z jedné lokality v T. do druhé lokality v T.; 4. Odkud (z jakých akcí) byly do obou lokalit v T. odpady nákladními vozidly přiváženy (v letech 2011 až 2014 do doby kontroly). 5. Kolik tun odpadů bylo do této lokality společností přivezeno a na základě jakých smluvních vztahů - kopie těchto smluv; 6. Vaše společnost ohlásila na Krajský úřad Plzeňského kraje dne 20. 1. 2014 práce na recyklační lince v termínu od 21. 1. 2014 do 30. 6. 2014 na k.ú. T., č. p. X a X. V jakých konkrétních termínech probíhaly práce na recyklační lince (mobilním zařízení společnosti). Průběžná evidence odpadů na tyto akce - s důrazem na skutečnosti - pro koho společnost prováděla podrcení odpadů, jaké množství, komu byly odpady/materiál předávány. Vstupní parametry odpadů/materiálu a co bylo výstupem z recyklační linky. 21. V reakci na to požádala žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce o prodloužení lhůty k předložení požadovaných informací a dokladů na nejméně 6 týdnů a následně požádala také o konkretizaci výše uvedených požadavků.

22. Usnesením ze dne 6. 6. 2014 zn. ČIŽP/43/OOH/1408438.005/14/ZLP prodloužila ČIŽP žalobkyni stanovenou lhůtu do 13. 6. 2014 a rovněž v některých bodech doplnila svou žádost o informace a doklady.

23. Proti usnesení o prodloužení lhůty podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný tak, že změnil lhůtu uvedenou ve výroku usnesení ČIŽP na den 24. 6. 2014, a to přesto, že původní lhůtu neshledal nepřiměřenou. K jejímu prodloužení přistoupil podle svých slov především proto, aby tato lhůta neuplynula ještě před tím, než se žalobkyně seznámí s výsledkem odvolacího řízení. 24. V přípisu ze dne 13. 6. 2014 sdělila žalobkyně ČIŽP tyto informace: k bodu 1 – Průběžnou evidenci odpadů za rok 2013, 2014 za stavbu Nové divadlo v Plzni – přikládáme; k bodu 2 – Na základě smlouvy o výpůjčce; k bodu 3 – Společnost stroje pronajala třetí osobě, tudíž úlohu neměla žádnou; k bodu 4 – To nám není známo, co je nám známo, uvádíme dále, nicméně připouštíme, že společnost některé stroje v průběhu let 2011 až 2014 přenechávala do užívání třetích osob; k bodu 5 – Z hlediska evidence odpadu dle zák. o odpadech bylo naší společností navezeno 180 tun materiálu, který jsme složili na deponii s tím, že na základě výsledků laboratorních zkoušek bude následně rozhodnuto o dalším využití / odstranění. Na základě smlouvy o výpůjčce; k bodu 6 – Společnost zařízení v roce 2014 neprovozovala. Po delší dobu roku 2014 bylo zařízení nefunkční a na několik dní byl stroj poskytnut třetí osobě. Spolu s přípisem žalobkyně zaslala průběžnou evidenci nakládání s odpady pro období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014. 25. Dne 2. 7. 2014 byla právnímu zástupci žalobkyně doručena další žádost (ze dne 1. 7. 2014 zn. ČIŽP/43/OOH/1408438.009/14/ZLP) o poskytnutí informací, ve které ČIŽP rekapitulovala výše uvedené odpovědi žalobkyně a poukázala na to, že k bodu 1 nebyla doložena požadovaná průběžná evidence odpadů za rok 2013 a za rok 2014 byl doložen pouze soupis nakládání s odpadem kat. č. 17 01 06 (směsi nebo oddělené frakce betonu, cihel a tašek), a to vlastní

produkce odpadů 6. 5. 2014 celkem 60 tun, 7. 5. 2014 celkem 60 tun a 9. 5. 2014 celkem 60 tun, přičemž v evidenci není uvedeno, kam byly odpady předány, místo shromažďování a za jakou provozovnu. Dále k bodu 2 nebylo uvedeno znění smlouvy o výpůjčce a tato skutečnost nebyla uvedena ani v průběžné evidenci odpadů (o žádném nakládání s odpadní zemínou s příměsí stavebních odpadů nebylo v předložené evidenci ani zmínka). K bodu 4 ČIŽP uvádí, že by žalobkyně měla mít např. smlouvy o zápůjčce vozidel, smlouvy o dílo a tato skutečnost musí být uvedena ve výkazu jízd vozidel žalobkyně. K bodu 5 nebyla ČIŽP zaslána zmiňovaná smlouva o výpůjčce. K bodu 6 pak nebylo v odpovědi uvedeno, komu a v jakých termínech, na základě jaké smlouvy, na jaké místo byla recyklační linka poskytnuta třetí osobě. Podle ČIŽP byly všechny žalobkyní zaslané podklady nedostačující, jejich rozsah zásadně neodpovídal požadavkům. Z tohoto důvodu ČIŽP žalobkyni opětovně vyzvala k zaslání všech požadovaných informací a dokumentů, které zároveň znovu konkretizovala, a to do 10 dnů od doručení této žádosti. Rovněž zde bylo uvedeno poučení, že v případě, že žalobkyně tyto informace v požadovaném rozsahu a lhůtě nedoloží, bude ČIŽP postupovat podle ust. § 16 odst. 2 kontrolního řádu. 26. Dne 14. 7. 2014 žalobkyně zaslala ČIŽP průběžnou evidenci nakládání s odpady za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013. V přípisu setrvala na svých dosavadních odpovědích a nadto uvedla, že žádá o sdělení, na základě jakých zákonných ustanovení je ČIŽP oprávněna předmětné informace a doklady požadovat. K bodům 3 – 6 žalobkyně dále uvedla, že samozřejmě je schopna tyto informace poskytnout, nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o poměrně dlouhý časový úsek, žádá o přesnou specifikaci dní, ve kterých ČIŽP požaduje informace doložit. 27. V dopise ze dne 10. 12. 2014 zn. ČIŽP/43/OOH/1408438.012/14/ZLP ČIŽP uvedla, že nebyly zodpovězeny některé body její žádosti, a tím nebyly žalobkyní vytvořeny podmínky pro výkon kontroly. Dále sdělila, že předmět kontroly si správní orgán určuje sám, přičemž ho může během kontrolní činnosti zužovat či rozšiřovat, a je na jeho rozhodnutí, které doklady a dokumenty bude požadovat předložit k výkonu své činnosti. K žádosti o specifikaci časového úseku ČIŽP uvedla, že není možná, neboť je to právě žalobkyně, kdo by měl tuto specifikaci provést, protože se jedná o její činnost a o zapůjčení její techniky a nákladních automobilů, a ČIŽP může svoji žádost zúžit pouze na období roku 2013 a 2014. ČIŽP žalobkyni znovu vyzvala k poskytnutí požadovaných informací nejpozději do 10 dnů od obdržení tohoto dopisu a rovněž zopakovala své poučení o možném postupu podle ust. § 16 odst. 2 kontrolního řádu. 28. Příkazem ze dne 17. 12. 2014 zn. ČIŽP/43/OOH/SR01/1408438.001/14/ZLP uložila ČIŽP žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, čímž se podle ust. § 150 odst. 3 správního řádu příkaz ruší a řízení pokračuje. Následně ČIŽP žalobkyni umožnila seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Tohoto práva žalobkyně využila. 29. Po vydání a doručení prvostupňového rozhodnutí předložil Ing. R. K. ČIŽP smlouvu o dílo, uzavřenou dne 10. 4. 2013 mezi ním a společností X, sídlem P. Předmětem této smlouvy bylo provedení prací spočívajících v dosypu komunikací apod. vhodným materiálem, který je zhotovitel oprávněn do této lokality dovést, a v předcrčení navážky na určených pozemcích. 30. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně bránila odvoláním, o kterém rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jak již bylo popsáno v úvodu tohoto rozsudku. 31. Podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného) se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2. Za tento správní delikt se podle odstavce 2 citovaného ustanovení uloží pokuta do 500 000 Kč. 32. Podle ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené

kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.

33. Podle ust. § 8 písm. c) je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (podklady); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.

34. Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zajištění základních předpokladů pro to, aby kontrola mohla vůbec proběhnout, a to zejména časových, prostorových, ale i dalších, které lze s přihlédnutím k povaze a rozsahu kontroly rozumně očekávat. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu a takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k výkonu kontrolních oprávnění pak zahrnuje také aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. V případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.

35. Objektem kontroly v nyní přezkoumávané věci byl odpad nacházející se na pozemcích Ing. Kozáka, který sem byl prokazatelně (přinejmenším zčásti) navezen technikou žalobkyně. Účelem kontroly bylo zjištění, zda se s tímto odpadem nakládalo v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), a pokud nikoli, tak kdo byl za porušování zákonných povinností odpovědný. Všechny podklady, jejichž poskytnutí ČIŽP po žalobkyni požadovala, se zjevně tohoto předmětu kontroly týkaly. Vyžádání evidence nakládání s odpady, požadavek na sdělení důvodu nakládání s odpadem, dotaz na úlohu žalobkyně při nakládání s odpadem, na původ a množství tohoto odpadu, žádost o konkretizování termínů ohlášených prací na recyklační lince a vyžádání příslušných smluv byl postup plně v souladu s ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu. Nutno podotknout, že oprávnění ČIŽP k vyžádání uvedených podkladů žalobkyně v podané žalobě již nerozporuje, pouze tvrdí, že součinnost poskytnutá z její strany byla dostatečná. S tím však městský soud nesouhlasí. Žalobkyni sice nelze upřít, že na výzvy a žádosti ČIŽP reagovala, avšak samotná aktivita kontrolované osoby nevede bez dalšího k závěru o splnění povinnosti uložené ustanovením § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Veškerý postup žalobkyně v průběhu kontroly se jeví jako ryze formální. Opakované žádosti o prodloužení lhůty, sdělování jen strohých informací, které samy o sobě neměly v zásadě žádnou vypovídací hodnotu, opětovné žádosti o upřesnění otázek, které byly podle městského soudu formulované zcela srozumitelně a konkrétně, jakož i zpochybňování oprávnění ČIŽP požadovat předmětné informace, a to až v pokročilém stadiu interakce kontrolované osoby a kontrolního orgánu, ukazují spíše na obstrukční chování žalobkyně, které nelze hodnotit jako poskytování náležité součinnosti kontrolujícímu. Z výše popsaného sledu událostí je zřejmé, že k dodání požadovaných podkladů bylo žalobkyni ze strany ČIŽP poskytnuto dostatek času a dostatek příležitostí. Lze rovněž konstatovat, že ČIŽP přiměřeně vycházela vstříc požadavkům žalobkyně, jak stanoví § 4 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně přesto potřebné podklady kontrolnímu orgánu neposkytla. Městský soud proto došel k závěru, že žalobkyně nesplnila povinnost, kterou jí ukládá ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu, čímž se dopustila správního deliktu uvedeného v ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Z těchto důvodů městský soud neshledal třetí žalobní bod důvodným. 36. Dále žalobkyně napadá postup žalovaného, kdy při současném zkrácení období, jímž byl správní delikt vymezen, nebyla zmírněna uložená sankce. V první řadě městský soud nemůže přisvědčit námitce

nepřezkoumatelnosti ve vztahu k této části napadeného rozhodnutí. Žalovaný výslovně uvedl důvody, které ho vedly jak ke změně prvostupňového rozhodnutí, tak i k současnému ponechání výše pokuty, a to na straně 7 až 8 napadeného rozhodnutí: Inspekce (ČIŽP) uložila sankci dle kontrolního řádu s cílem přimět odvolatele, jako kontrolovanou osobu, k větší vstřícnosti a rychlejšímu poskytování informací a dokladů potřebných k provedení kontroly. Inspekce vede s odvolatelem několik správních řízení za stejný správní delikt dle kontrolního řádu, to je za nevytvoření podmínek ke kontrole a za neposkytnutí potřebné součinnosti. První uložená sankce ve výši 50 000,- Kč zřejmě neměla na odvolatele potřebný výchovný účinek. Vzhledem k tomu, že odvolatel i nadále postupoval v dalších řízeních podobným způsobem, který naplňoval znaky uvedeného správního deliktu, přistoupila inspekce k uložení druhé pokuty, tentokrát ve výši 100 000 Kč. Ministerstvo shledalo uloženou sankci jako přiměřenou. Byť ministerstvo změnilo výrok napadeného rozhodnutí ve smyslu výše uvedeného, nemá tato změna na výši sankce vliv, neboť podstata protiprávního jednání odvolatele a jeho závažnost výše již zmiňovaná zůstává nedotčena. S uvedeným vysvětlením žalovaného se městský soud plně ztotožnil. Žalovaný změnil časové ohraničení správního deliktu tak, aby odpovídalo lhůtě k poskytnutí podkladů prodloužené do 24. 6. 2014. Jako okamžik počátku skutku, jímž se žalobkyně dopustila správního deliktu, tedy stanovil den následující po marném uplynutí lhůty. Tento postup městský soud hodnotí jako správný, je však zřejmé, že se jednalo o změnu spíše formálního charakteru, která nemohla mít vliv ani na výrok o vině, ani na hodnocení přiměřenosti sankce. S ohledem na to městský soud neshledal námitky prvního žalobního bodu důvodnými. 37. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítá, že z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, zda byla pokuta uložena za neposkytování součinnosti při kontrole, anebo za neoprávněné nakládání s odpady, a že se s touto námitkou žalovaný nevypořádal v napadeném rozhodnutí. Ani tyto námitky nemohl městský soud shledat důvodnými. Z prvostupňového rozhodnutí je jasné patrné, za jaký správní delikt a podle jakých zákonných ustanovení byla žalobkyně sankcionována. Ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí je výslovně uvedeno, že pokuta ve výši 100 000 Kč je ukládána za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se dopustil účastník řízení tím, že nesplnil povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. Kontrolovaná osoba v rámci kontroly její činnosti na pozemcích v k.ú. T. lokalita I (...) zahájené dne 7. 5. 2014 neposkytla ČIŽP požadované doklady a informace týkající se předmětu kontroly. Výroku pak zcela odpovídá i odůvodnění tohoto rozhodnutí, kde je zevrubně popsán průběh řízení, kdy a jaké podklady ČIŽP od žalobkyně požadovala a co žalobkyně předložila. Lze snad přisvědčit žalobkyni, že text ze strany 13 prvostupňového rozhodnutí, který cituje, obsahuje do jisté míry nešťastnou formulaci, která navozuje dojem, že ČIŽP předjímá výsledek správního řízení navazujícího na předmětnou kontrolu, jehož předmětem je otázka plnění povinností uložených zákonem o odpadech. Tento úryvek ale nelze vytrhávat z kontextu zbytku odůvodnění, které jako celek nevyvolává nejmenších pochybností o tom, za jaký správní delikt byla prvostupňovým rozhodnutím žalobkyni uložena pokuta. Městský soud souhlasí se žalovaným, že smyslem citované pasáže je hodnocení závažnosti protiprávního jednání žalobkyně ve vztahu k významu prováděné kontroly. Námitku nepřezkoumatelnosti, která je součástí tohoto žalobního bodu, městský soud považuje za procesně účelovou, neboť žalovaný se předmětnou odvolací námitkou podrobně zabýval na straně 6 napadeného rozhodnutí a zcela evidentně se s ní zde vypořádal včetně námitky. Žalovaný zde výslovně zdůraznil, že to, zda bylo s odpady, případně materiály, na pozemcích odvolatele nakládáno v souladu se zákonem, bude řešeno až po skončení kontroly ve správním řízení dle zákona o odpadech. 38. Městský soud neshledal důvodnou ani

námítku čtvrtého žalobního bodu, podle níž měla ČIŽP postupovat v rozporu se zákonem, když žalobkyni neposkytovala lhůty na základě ust. § 39 správního řádu. Ze spisového materiálu vyplývá, že postup podle ust. § 39 správního řádu ze strany ČIŽP použit byl, a to v případě usnesení o prodloužení lhůty stanovené protokolem o kontrole. Nutno konstatovat, že takový postup ve skutečnosti nebyl namístě. Při stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k předložení dokladů se ust. § 39 správního řádu nepoužije, zejména proto, že úkony, které činí kontrolní orgán směrem ke kontrolovanému subjektu v rámci zahájené kontroly [tj. i úkon ve smyslu ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu], nejsou ve výčtu úkonů, ve vztahu k nimž je dána působnost správního řádu (srov. rozsudek městského soudu ze dne 20. 8. 2015 č. j. 11 A 199/2014-30). V tomto ohledu tedy městský soud souhlasí se žalovaným, že stanovením lhůty formou usnesení bylo žalobkyni poskytnuto více práv, než jí přiznává zákon. To, že další lhůty ve výzvách ČIŽP již nebyly formalizované s odkazem na ust. § 39 správního řádu, rozhodně nelze považovat za pochybení správního orgánu, ale naopak za postup v souladu se zákonem. Tvzení žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal s předmětnou námítkou vznesenou v rámci odvolání, městský soud považuje za klamavou a ryze účelovou, neboť žalobkyně takovou námítku ve svém odvolání ze dne 1. 4. 2015 vůbec neuvedla. 39. Žalobkyně dále napadla postup, kdy jí byly uloženy celkem tři pokuty za správní delikty stejné skutkové podstaty. Žaloba byla o tento bod doplněna po uplynutí lhůty k podání (a rozšíření) žaloby podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. Bez ohledu na to by ale takový žalobní důvod neopodstatňoval zrušení napadeného rozhodnutí. Jednotlivé sankce byly žalobkyni uloženy v rámci různých řízení pro nesplnění různých povinností (pro neposkytování součinnosti v rámci různých kontrol), jakkoli kvalifikace těchto protiprávních jednání žalobkyně byla stejná. Naopak skutečnost, že vůči žalobkyni byl tento donucovací prostředek použit opakovaně (i v minulosti) a přitom zjevně bezvýsledně, opodstatňuje výši uložené pokuty. 40. Ani další doplnění žaloby, kterým žalobkyně předkládá usnesení ČIŽP o zastavení řízení se žalobkyní, neodůvodňuje závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Nyní přezkoumávaným rozhodnutím byla žalobkyni uložena sankce za správní delikt podle kontrolního řádu, konkrétně za neposkytnutí součinnosti při výkonu kontroly. Usneseními doloženými žalobkyní však byla zastavena řízení se zcela odlišným předmětem, a to řízení o správním deliktu podle zákona o odpadech. Pokud ČIŽP došla v těchto řízeních k závěru, že žalobkyni nelze prokázat, že se podílela na nezákonném nakládání s odpady, nic se tím nemění na skutečnosti, že pokuta za neposkytování součinnosti při kontrole byla uložena v souladu se zákonem.

41. V neposlední řadě městský soud zvažoval nehledě na to, že se objevila až v replice, i námítku, že kontrolovaný osoba nemůže být nucena k poskytování informací, na jejichž základě by mohla být ze strany kontrolního orgánu sankcionována, která připomíná odkaz na nepřipustnost sebeobviňování a sebeusvědčování, jak ji deklaroval Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 2. 2010 č. j. I. ÚS 1849/08, tedy nepřipustnost toho, aby byla pokutována osoba, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by jím, byť i jen teoreticky, mohla přispět ke svému postihu. O takovou situaci se v přezkoumávané věci, jak vyplývá z postupu správního orgánu prvního stupně i žalovaného zachyceného ve správním spise, nejedná. Městský soud má za to, že oba správní orgány striktně postupovaly ve vztahu k žalobkyni jako kontrolované osobě v mezích ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, jež kontrolované osobě i kontrolnímu orgánu stanoví jasné standardní mantinely řádného a zákonného průběhu kontroly. Bez takto vymezené povinnosti k vytvoření podmínek pro výkon kontroly by byla jakákoli kontrola plnění zákonných povinností neproveditelná. Správní orgány prvního stupně ani žalovaný tak podle obsahu postupu při kontrole zachyceného ve spisové dokumentaci neporušili zmíněný ústavní imperativ.

42. Z výše uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

43. O nákladech řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, kterému však v řízení procesní náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Žalobkyně pak nebyla v řízení procesně úspěšná.

## 2.

### **Soud a č. j.: Ústavní soud ČR III.ÚS 1729/17**

Datum vydání: 5. září 2017

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Filipa (soudce zpravodaje) a soudců Josefa Fialy a Radovana Suchánka o ústavní stížnosti obchodní korporace AVIKO, spol. s r. o., sídlem Lidická 1875/40, Brno, zastoupené Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, sídlem náměstí 28. října 1898/9, Brno, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2017 č. j. 7 As 146/2016-29, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. června 2016 č. j. 62 A 29/2015-53, rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, Odboru správního ze dne 12. prosince 2014 č. j. JMK 132851/2014 a rozhodnutí Magistrátu města Brna, Živnostenského úřadu města Brna ze dne 20. října 2014 č. j. MMB/0409128/2014, za účasti Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Brně, Krajského úřadu Jihomoravského kraje a Magistrátu města Brna, jako účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") domáhá zrušení shora uvedených rozhodnutí, neboť má za to, že jimi došlo k porušení jejich ústavně zaručených základních práv.

2. Z ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu sp. zn. 62 A 29/2015 se podává, že dne 11. 4. 2014 byla vůči stěžovatelce zahájena Živnostenským úřadem města Brna (dále jen "prvostupňový správní orgán") kontrola podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), přičemž předmětem kontroly bylo plnění povinností stanovených zákonem č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

3. V průběhu kontroly si prvostupňový správní orgán od stěžovatelky vyžádal k nahlédnutí faktury za prodej zboží, přičemž z předložených dokumentů vyplynulo, že stěžovatelka kromě prodeje podlahového materiálu fakturuje rovněž i montáž podlah, navzdory skutečnosti, že nedisponovala živnostenským oprávněním k této činnosti.

4. Jednatel stěžovatelky se při výkonu kontroly vyjádřil, že v místě provozovny, kde kontrola byla vykonávána, nejsou k dispozici všechny dokumenty požadované prvostupňovým správním orgánem, proto ten vyzval stěžovatelku přípisem ze dne 21. 5. 2014, nazvaným "Oznámení o pokračování kontroly", k poskytnutí součinnosti a k předložení mj. všech objednávek, smluv a faktur za roky 2013 a 2014, ve kterých je montáž podlah, na dodatečném kontrolním šetření.

5. Dodatečné kontrolní šetření proběhlo v sídle prvostupňového správního orgánu dne 10. 7. 2014. V jeho průběhu zmocněnec stěžovatelky opakovaně zpochybnil řádné zahájení kontroly, jakož i oprávnění prvostupňového správního orgánu požadovat předmětné dokumenty, které navíc nedoložil. Na závěr kontrolního šetření zmocněnec stěžovatelky odmítl podepsat protokol o průběhu kontrolního šetření s odůvodněním, že jsou v něm uvedeny jiné skutečnosti, než byly v rámci tohoto kontrolního šetření reálně řečeny.

6. Dne 7. 8. 2014 vydal prvostupňový správní orgán příkaz, proti němuž stěžovatelka podala odpor. V navazujícím řízení vydal prvostupňový správní orgán napadené rozhodnutí, jímž shledal, že se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, který spáchala tím, že v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu nevytvořila podmínky pro výkon kontroly, neumožnila kontrolujícímu výkon jeho oprávnění a neposkytla k tomu potřebnou součinnost, neboť dne 10. 7. 2014 během kontrolního šetření nepředložila konkrétní dokumenty požadované v oznámení o pokračování kontroly ze dne 21. 5. 2014. Za tento správní delikt uložil prvostupňový správní orgán stěžovatelce pokutu 10 000 Kč.

7. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen "krajský úřad") napadeným rozhodnutím zamítl.

8. Proti tomuto rozhodnutí stěžovatelka brojila žalobou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen "krajský soud"), přičemž namítla, že krajský úřad řádně nezjistil skutkový stav, protože vycházel jako z jediného důkazu z protokolu o jednání, který zmocněnec stěžovatelky nepodepsal a vůči němuž uplatnila námitky, jež správní orgány nevypořádaly. Krajský soud žalobu zamítl. V odůvodnění uvedl, že správní orgán prvního stupně vyzval stěžovatelku k předložení dokumentů přípisem, její zmocněnec slíbil na opakovanou výzvu prvostupňového správního orgánu dokumenty dodat do sedmi dnů, což neučinil. Svá skutková zjištění krajský soud učinil z protokolu o jednání a z přehraného zvukového záznamu z jednání. Oprava protokolu nebyla namístě, protože jeho správnost potvrdil zvukový záznam. Správní orgán zjistil skutkový stav dostatečně a podkladem pro jeho rozhodnutí nebyl pouze protokol, ale i záznam o ústním jednání (tj. zvukový záznam) a přípis z 21. 5. 2014.

9. Stěžovatelka rozsudek krajského soudu napadla v celém rozsahu kasační stížností. V ní namítala nesprávné posouzení právní otázky soudem. Soud podle stěžovatelky nepřihlédl k procesním vadám řízení před správními orgány, které mají za následek nezákonnost rozhodnutí. Dále krajský soud dle stěžovatelky pozměnil v rozporu s § 75 odst. 1 soudního řádu správní právní stav věci tím, že fakticky rozhodl za správní orgán a zhojil vadu zásadního podkladu pro rozhodnutí. Protokol o jednání před správním orgánem byl dle stěžovatelky jediným důkazem, že stěžovatelka nepředložila požadované dokumenty. Zmocněnec stěžovatelky proti protokolu uplatnil námitky a nepodepsal jej. Námitky měl správní orgán vypořádat, bez tohoto rozhodnutí byl protokol nezákonně pořízený a neúplný, a proto nepoužitelný. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, krajského úřadu i prvostupňového správního orgánu a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení.

10. Nejvyšší správní soud napadeným rozsudkem kasační stížnost zamítl. Argument nevypořádání námitek proti protokolu před vydáním rozhodnutí Nejvyšší správní soud vyvrátil závěrem, že správní orgán o těchto námitkách samostatně nerozhoduje. Krajský soud navíc dle Nejvyššího správního soudu nezměnil právní stav věci, protože jen zopakoval závěry správních orgánů, které mimo protokolu o průběhu ústního jednání sepsaného při kontrolním šetření dne 10. 7. 2014 vycházely při vydání rozhodnutí i ze zvukového záznamu z předmětného kontrolního šetření. Zvukový záznam sice dle Nejvyššího správního soudu ve správním řízení nenahrazuje protokol, může však sloužit k jednoznačnému potvrzení jeho obsahu.

II.

#### Argumentace stěžovatelky

11. Stěžovatelka namítá, že si je sice vědoma rozhodovací praxe Ústavního soudu v tzv. bagatelních sporech, avšak je přesvědčena, že míra porušení jejích práv ve věci dosáhla intenzity odpovídající úrovni porušení ústavně zaručených základních práv a svobod, neboť podaná ústavní stížnost směřuje proti podstatě napadených rozhodnutí.

12. Stěžovatelka orgánům, které v její věci rozhodovaly, vytýká, že "ani § 8 (či § 10) kontrolního řádu, ani § 60a živnostenského zákona nedává pravomoc živnostenskému úřadu vyzývat kontrolovanou osobu k předložení ,čehokoliv co si umyslí'. Ani výzva dle § 8 (či § 10) kontrolního řádu neopravňuje správní orgán k bezbřehé pravomoci." Pravomoc požadovat konkrétní listiny musí být dle stěžovatelky odvozena z předpisu dopadajícího na konkrétní předmět kontroly, v daném případě tak musí být odvozena ze živnostenského zákona. Z toho stěžovatelka dovozuje, že výzva požadující předložení všech objednávek, smluv a faktur za roky 2013 a 2014, ve kterých je montáž podlah, byla nezákonná. Orgány rozhodující ve věci provedly ústavně nekonformní interpretaci shora citovaných zákonných ustanovení a v důsledku tak porušily stěžovatelčino ústavně zaručené právo na spravedlivý proces.

13. Dále dle stěžovatelky krajský soud ve svém rozsudku rozhodl o jejích námitkách k obsahu protokolu ze dne 11. 4. 2014, čímž však není možno zhojit vady řízení před správním orgánem. Správní soud je dle stěžovatelky oprávněn přezkoumat až rozhodnutí správního orgánu o námitkách proti obsahu protokolu, dle § 75 odst. 1 a 2 soudního řádu správního však nemůže absenci takového rozhodnutí nahradit vlastním rozhodnutím. Stěžovatelka současně tvrdila, že o těchto námitkách musí rozhodnout správní orgán, a to postupem dle § 175 správního řádu, nebo § 13 a § 14 kontrolního řádu, za předpokladu, že takový protokol má sloužit jako skutkový podklad pro vydání rozhodnutí.

14. Stěžovatelka dále namítá, že postup správních orgánů a následně soudů, které toto jednání aprobovaly, byl zásahem do jejích ústavně zaručených základních práv i z toho důvodu, že prvostupňový správní orgán ji pokutoval za odmítnutí předložení všech vydaných faktur za určité období v určité věci, i když by vydáním takových dokumentů stěžovatelka sama sebe vystavila riziku postihu za správní delikt. Stěžovatelka dovozuje, že je takový postup v rozporu se zásadou zákazu donucování k sebeobviňování, což podložila mj. judikaturou Ústavního soudu (nález ze dne 18. 2. 2010 sp. zn. I. ÚS 1849/08) i Evropského soudu pro lidská práva (stížnost č. 19235/03 ve věci Marttinen proti Finsku). Tímto postupem měly správní orgány zatížit správní řízení vadou, kterou bylo



zasazeno do stěžovatelčina práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a současně do jejího práva vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny.

### III.

#### Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

15. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterém byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), a ústavní stížnost je formálně přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario), neboť stěžovatelka napadá mimo jiné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti, proti němuž již neměla k dispozici žádné další opravné prostředky.

16. Stěžovatelčinu námitku, že v řízení byla porušena její ústavně zaručená práva tím, že byla nucena k sebeobvinění z deliktu, shledal Ústavní soud nepřípustnou, aniž se jí mohl meritorně zabývat. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že stěžovatelka tuto námitku neuplatnila ve své žalobě, přestože jí v tom nebránily žádné zvláštní okolnosti, neboť tyto skutečnosti jí z povahy věci musely být známy již v řízení před správním orgánem prvního stupně.

17. Za těchto okolností by bylo projednání námítky učiněné až v ústavní stížnosti porušením zásady subsidiarity řízení před Ústavním soudem. Ta nespočívá jen ve vyčerpání procesních prostředků ve formálním smyslu, nýbrž obsahuje i požadavek predestření relevantních námitek soudům, jimž ochrana všech základních práv a svobod přísluší (čl. 4 Ústavy). Právě tento aspekt ochranné funkce obecných soudů vymezuje jejich vztah k Ústavnímu soudu a nepřipouští, aby Ústavní soud vystupoval jako další instance soudního řízení. Takové pojetí řízení o ústavní stížnosti odpovídá i prioritě její tzv. subjektivní funkce spočívající v ochraně dotčených práv konkrétního stěžovatele, jenž určitý postup orgánu veřejné moci pocituje od počátku jako reálnou křivdu a porušení svých ústavních práv, proti tomuto postupu pak v soudním řízení brojí a Ústavní soud je tedy především v roli garanta účinné soudní ochrany subjektivních práv stěžovatele.

18. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že z hlediska předmětu řízení o ústavní stížnosti [např. nález ze dne 19. 11. 1999 sp. zn. IV. ÚS 432/98 (N 160/16 SbNU 181), usnesení ze dne 5. 6. 2000 sp. zn. II. ÚS 242/2000, ze dne 13. 7. 2000 sp. zn. III. ÚS 117/2000, ze dne 28. 6. 2004 sp. zn. I. ÚS 269/02, ze dne 26. 9. 2005 sp. zn. IV. ÚS 430/05, ze dne 17. 9. 2008 sp. zn. I. ÚS 1324/08, ze dne 26. 7. 2016 sp. zn. III. ÚS 330/15 a řada dalších - všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>] jde v projednávané věci o nepřípustný návrh v materiálním smyslu (tzv. vnitřní subsidiarita). Je-li ústavním úkolem obecných soudů poskytovat ochranu základním právům, nelze od toho z hlediska posuzování vyčerpání procesních prostředků odhlížet, a tím jejich roli v ochraně základních práv obcházet. Ústavní soud by následně nemohl efektivně posoudit, zda obecné soudy v napadeném řízení jako celku selhaly při ochraně stěžovatelových ústavních práv, když jeho vinou nedostaly právem předvídanou příležitost se jejich tvrzeným porušením účinně zabývat. Uvedené je rovněž vyjádřením zásady sebeomezení a minimalizace zásahů Ústavního soudu, který do činnosti obecných soudů zasahuje zásadně pouze tam, kde soudy v ochraně základních práv a svobod v celém řízení selžou.

#### IV.

##### Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

19. Ústavní soud se z výše uvedených důvodů mohl zabývat pouze těmi stěžovatelskými námitkami, které shledal materiálně přípustnými. Žádné z těchto námitek však nemohl přisvědčit, protože shledal, že stěžovatelská ústavní stížnost je návrhem zjevně neopodstatněným.

20. Ústavní soud představuje soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy); není soudem dalšího stupně, součástí soustavy soudů, jimž není ani instančně nadřazen (čl. 91 odst. 1 a čl. 92 Ústavy). Ústavní soud není další instancí v systému soudnictví, neposuzuje celkovou zákonnost vydaných rozhodnutí a nenahrazuje hodnocení důkazů svým vlastním hodnocením. Výklad předpisů v oblasti veřejné správy a sjednocování judikatury ostatních správních soudů, k čemuž slouží i mechanismus předvídaný v § 12 soudního řádu správního, přísluší právě Nejvyššímu správnímu soudu, jenž vydal napadený rozsudek. Ústavní soud, s ohledem na zásadu zdrženlivosti a princip sebeomezení, přistupuje k výkladu tzv. podústavního práva pouze tehdy, jestliže by jeho aplikace v daném konkrétním případě byla důsledkem interpretace, která by extrémně vybočila z požadavků obsažených v hlavě páté Listiny [srov. např. nález ze dne 10. 10. 2002 sp. zn. III. ÚS 173/02 (N 127/28 SbNU 95)].

21. Právo na řádně vedené soudní řízení, jehož porušení se stěžovatelka dovolává, není možno vykládat tak, že by jí garantovalo úspěch v řízení, či se jím zaručovalo právo na rozhodnutí, odpovídající jejím představám, nýbrž na uplatnění všech zásad soudního rozhodování v souladu se zákony a při aplikaci ústavních kautel soudního řízení. Okolnost, že stěžovatelka se závěry či názory soudu nesouhlasí, nemůže sama o sobě důvodnost ústavní stížnosti založit.

22. Základní námitkou stěžovatelky, která byla již předmětem jejího odvolání a následně též správní žaloby, je tvrzení, že správní orgán prvního stupně založil své rozhodnutí na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, když vyšel výlučně z protokolu o jednání, který dle stěžovatelky nebylo možno použít, neboť proti němu podala námitky, o nichž nebylo dosud rozhodnuto. Tuto námitku vyvrátil krajský soud tak, že podkladem pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebyl výlučně protokol, nýbrž též zvukový záznam, který na základě dokazování provedeného před krajským soudem věrně zachycuje průběh jednání a potvrzuje též, že protokol odpovídá skutečnosti, a rovněž oznámení o pokračování kontroly ze dne 21. 5. 2014 spolu s doručenkou (strana 7 rozsudku krajského soudu). Nadto dle krajského soudu nebylo povinností správních orgánů rozhodovat o námitkách stěžovatelky proti obsahu protokolu, a to jednak proto, že správnost protokolu byla potvrzena zvukovým záznamem a jednak proto, že na protokol nebylo možno vztáhnout pravidla kontrolního řádu o vyřizování námitek, jichž se stěžovatelka dovolávala (strana 6 rozsudku krajského soudu). Tento způsob vypořádání stěžovatelských námitek nelze pokládat za svévoli, ani za jiný případ, který by vyžadoval zásah Ústavního soudu.

23. Nelze přisvědčit ani námitce stěžovatelky, že krajský soud tím, že provedl důkaz zvukovým záznamem z jednání správního orgánu prvního stupně, fakticky vypořádával stěžovatelské námitky proti protokolu a svým rozhodováním tak nahradil rozhodování správního orgánu. Tuto námitku vyvrátil ústavně konformním způsobem již Nejvyšší správní soud v bodech 24 a 26 odůvodnění svého rozsudku, když jednak zopakoval, že o námitkách proti protokolu nebylo třeba samostatně

rozhodovat, a zároveň vysvětlil, že krajský soud svým postupem odstranil pochybnosti o správnosti protokolu.

24. Ústavní soud neshledává, že by interpretace § 10 odst. 2 kontrolního řádu provedená krajským soudem (ve vazbě na související ustanovení kontrolního řádu), podle níž je součástí povinnosti kontrolovaného subjektu poskytnout součinnost též povinnost vydat dokumenty související s předmětem kontroly, byla nutně za všech okolností ústavně nekonformní (nucení k sebeobvinění), jak by plynulo z argumentace stěžovatelky. Posouzením, zda tomu tak bylo i v konkrétním případě stěžovatelky, se ovšem Ústavní soud nemohl zabývat, neboť tato stěžovatelčina námitka byla z výše uvedených důvodů nepřijatelná.

25. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti tvrdí, že kontrolující nemůže kontrolovanou osobu vyzývat k předložení "čehokoliv, co si umyslí". S tímto názorem se lze ztotožnit, neboť dle čl. 4 odst. 1 Listiny "povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod", avšak v posuzované věci nevyzýval správní orgán k předložení "čehokoliv", nýbrž k předložení dokumentů, které souvisely s předmětem kontroly [srov. zejména § 8 písm. c) a d) kontrolního řádu, kdy oprávněním kontrolujícího odpovídají povinnosti kontrolované osoby a opačně].

26. Podle § 2 kontrolního řádu je kontrola definována jako proces, při kterém kontrolní orgán zjišťuje "jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů". Ustanovení § 60a živnostenského zákona, jako legis specialis, současně živnostenskou kontrolu definuje jako proces, při kterém živnostenské úřady kontrolují "zda a jak jsou plněny povinnosti stanovené živnostenským zákonem". To znamená, že v kompetenci živnostenských úřadů je přirozeně i kontrola, zda kontrolované subjekty vykonávají pouze činnosti, ke kterým mají příslušné živnostenské oprávnění. Jelikož v průběhu kontroly vyšlo najevo, že stěžovatelka fakturuje za montáž podlah, ke které neměla v čase zahájení živnostenské kontroly živnostenské oprávnění, tak požadavek správního orgánu k předložení výše zmíněných dokumentů, aby zjistila přesný rozsah porušení živnostenských předpisů, nelze hodnotit jako svévolný. Ústavní soud tak uzavírá, že povinnost, jejíž nesplnění bylo sankcionováno napadeným rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, byla stěžovatelce uložena v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny. S ohledem na tento závěr tak nelze přisvědčit ani námitce stěžovatelky, že uložení pokuty představuje neoprávněný zásah do jejího práva vlastnit majetek.

27. Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že odkazy na "protokol ze dne 11. 4. 2014", uvedené v částech III a IV ústavní stížnosti, vyložil tak, že stěžovatelka odkazuje na protokol z jednání dne 10. 7. 2014 a omylem ve svém podání uvedla chybné datum, neboť obdobné námitky stěžovatelka uplatňovala v řízení před správními orgány i před soudy. Jestliže by stěžovatelka skutečně odkazovala na protokol o zahájení kontroly ze dne 11. 4. 2014, šlo by o námitky nepřijatelné, neboť stěžovatelka tyto námitky prokazatelně neuplatnila ve své žalobě podané ke krajskému soudu (srov. výše body 16 až 18).

V.

Závěr

28. Na základě výše uvedeného Ústavní soud mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení ústavní stížnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný.

## § 9

### 1.

#### **Soud a č. j.: Městský soud v Praze 9 A 245/2015 – 59**

Datum vydání: 30. ledna 2018

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci

žalobkyně: Building Power Engineering s.r.o.. IČO 293800979 sídlem Tovární 1129/41a, Olomouc-Hodolany zastoupena advokátkou Mgr. Martinou Vévodovou sídlem Slovenská 12, Olomouc proti žalovanému: Ministerstvo životního prostředí sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30.9.2015, č.j.: 25349/ENV/15, 539/570/15

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 30. 9. 2015, č. j. 25349/ENV/15, 539/570/15, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Olomouc, ze dne 23. 2. 2015, č. j. ČIŽP/48/OOV/SR01/1403892.005/15/ODH, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 15.342,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Martiny Vévodové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2015, č. j. 25349/ENV/15, 539/570/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Olomouc (dále jen „správní orgán prvního stupně“), ze dne 23. 2. 2015, č. j. ČIŽP/48/OOV/SR01/1403892.005/15/ODH (dále jen „rozhodnutí o pokutě“). Správní orgán prvního stupně tímto rozhodnutím žalobci uložil pokutu ve výši 50 000 Kč za spáchání správního deliktu ve smyslu § 125d odst. 4 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tohoto správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že jako vlastník vodního díla – malé vodní elektrárny na vodním toku Morava, říční km 331,078, č. h. p. 4-10-01-0090, v k. ú. Vlaské, obec Malá Morava (dále též jen „vodní elektrárna“), nedodržel:

a) dne 5. 3 2014 podmínky schváleného „Provozního a manipulačního řádu pro malou

vodní elektrárnu na vodním toku Morava ř. km. 331,078“ tím, že v době šetření správního orgánu prvního stupně nezachoval minimální zůstatkový průtok v toku pod odběrem vody do náhonu ve výši 0,623 m<sup>3</sup>/s, který má být zajištěn přepadem paprsku vody výšky  $h = 0,080$  m přes celou hranu jezu a průtokem rybím přechodem o množství 0,200 m<sup>3</sup>/s,

b) dne 21. 7. 2014 podmínky schváleného „Provozního a manipulačního řádu – AKTUALIZACE od dubna 2014 - pro malou vodní elektrárnu na vodním toku Morava ř. km 331,078“ tím, že v době šetření správního orgánu prvního stupně nezachoval minimální zůstatkový průtok v toku pod odběrem vody do náhonu ve výši 0,623 m<sup>3</sup>/s, který má být zajištěn přepadem paprsku vody výšky  $h = 0,030$  m přes celou hranu jezu a průtokem rybím přechodem o množství 0,200 m<sup>3</sup>/s.

2. Proti rozhodnutí o pokutě podal žalobce odvolání, v němž zejména namítal, že použité důkazy byly nezákonné a absolutně neúčinné, neboť správní orgán prvního stupně k měření a zjištění stavu na místě nepřizval žalobce nebo alespoň jinou třetí osobu pro zajištění transparentnosti postupu. Žalobce dále správnímu orgánu prvního stupně vytkl, že provedl měření pouze v jednom časovém okamžiku (a nikoli opakovaně) a že se nedostatečně vypořádal s existencí dalších vodních staveb na řece, které mohly mít na zjištěný skutkový stav vliv.

## II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

3. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že důkazy, které byly v rámci kontrolní činnosti správního orgánu prvního stupně zajištěny, nelze považovat za nezákonné. Správní orgán prvního stupně provedl detailní kontrolní prohlídku vodního díla zcela standardně a nezaujatě tak, jak mu ukládají příslušné právní předpisy a zásady pro průběh jeho kontrolní činnosti. Z kontroly byly pořízeny protokoly o zajištění důkazu na místě s podrobným popisem skutkového stavu. Z fotodokumentace je zcela zjevně patrné, jak žalobce manipuloval s vodním dílem a jak nakládal s vodami a respektoval stanovené podmínky. Z údajů uložených elektronických souborů lze zjistit informace o době jejich pořízení. Není pochyb, že z hlediska časového jsou snímky ze dnů 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014 autentické a byly skutečně pořízeny v inkriminované dny. Vodní elektrárna byla správním orgánem prvního stupně řádně identifikována a jedná se právě o vodní elektrárnu provozovanou žalobcem. Sám žalobce si byl od počátku řízení vědom toho, že předmětné vodní dílo je právě jím provozovaná vodní elektrárna, což dokonce potvrdil znalostí místních poměrů. Je tedy více než nepravděpodobné, že by správní orgán prvního stupně prováděl zajištění důkazů na jiném místě.

4. Žalovaný nepřisvědčil žalobci, že by při provádění důkazů nebyl dodržen zákonný postup. Správní orgán prvního stupně postupoval v souladu s § 112 vodního zákona, na úkonech spojených s výkonem jeho kontrolní činnosti nebylo nic nesprávného či nezákonného, když je provedly oprávněné úřední osoby, tedy příslušní kvalifikovaní inspektoři kontrolního orgánu. Pokud správní orgán prvního stupně nepřizval ke kontrole vodního díla samotného provozovatele vodní elektrárny (žalobce), pak

to nelze považovat za pochybení natolik zásadní, aby bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí o pokutě. Naopak v případech, kdy v praxi není možné zajistit důkaz pro důvodnou obavu, že jej nebude možno později provést, je více než žádoucí aplikovat § 138 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, V nyní posuzované věci hrozilo důvodné podezření, že zjištěný závadný stav bude manipulací na vodním díle navrácen na souladný s manipulačním řádem a výsledek kontroly dodržování vodního zákona by byl zmařen. Správní orgán prvního stupně tak vyhodnotil celou situaci správně, když za použití § 138 odst. 1 správního řádu zajistil důkaz na místě samém, neboť hrozilo, že zajištění důkazu ex post mohlo být obtížné či naprosto vyloučené. Osoby provádějící výkon státní správy na úseku vodního hospodářství jsou oprávněnými úředními osobami, které splňují veškeré požadavky na výkon této činnosti, včetně jejich bezúhonnosti, objektivnosti, nezaujatosti a odborné kvalifikace.

5. Žalovaný s odkazem na § 6 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, konstatoval, že je na zvážení správního orgánu, zda k provedení kontroly či ohledání důkazu na místě přizve jinou fyzickou osobu či nikoli. V daném případě nebylo nutné vyžádat si součinnost žalobce či třetí osoby, neboť veškeré kontrolované části vodního díla a předmětného úseku vodního toku byly volně a bez překážek přístupné. Jednání správního orgánu prvního stupně nesvědčí o jeho libovůli či snaze záměrně a neobjektivně prezentovat zjištěná fakta a poškozovat žalobce. Správní orgán prvního stupně tedy postupoval správně, když žalobce či jinou třetí osobu ke kontrole nepřizval. Žalobci nebylo v průběhu řízení upřeno právo vyjadřovat se k jednotlivým důkazům. Oznámení provedení úkonu žalobci v dostatečném předstihu by mohlo vést ke zmaření účelu, za kterým byl tento úkon proveden. Žalobce by měl na základě uvědomění orgánu prvního stupně dostatek času na uvedení nakládání s vodami na provozovaném vodním díle do souladu s podmínkami manipulačního řádu, čímž by došlo ke zmaření prováděného úkonu. Žalobce v průběhu správního řízení neupozornil na skutečnosti zpochybňující nestrannost osob provádějících kontrolu. Žalovaný podotkl, že byly vyvinuty některé elektronické systémy, které poskytují možnost dálkového sledování a ovládání vybraných objektů a provozních souborů z jakéhokoli PC, případně z aplikace v mobilním telefonu.

6. Žalovaný byl toho názoru, že námitku nezákonnosti důkazů pořízených správním orgánem prvního stupně je nutno odmítnout pro neopodstatněnost, neboť není žádný závažný důvod se domnívat, že správní orgán prvního stupně nebo jeho jednotliví představitelé měli nějaký osobní zájem na záměrném zkreslování faktů v neprospěch žalobce. Formulace ustanovení § 54 odst. 4 správního řádu umožňuje správnímu orgánu využít možnosti k ohledání přizvat nestranné osoby, rozhodne-li se tak pro zvýšení kvality jím zamýšleného úkonu, není to však jeho striktní povinností. Správní orgán nemusí institut přítomnosti přizvané osoby vždy využít, diskutabilní otázkou nadto zůstává, jaká třetí osoba by měla být přítomna, aby byla zcela nepochybně nestranná a objektivní. Ve smyslu § 51 odst. 2 správního řádu může být neopakovatelným i důkaz, který nebude moci provést pro následnou manipulaci na vodním díle s cílem zajištění souladného stavu, neodkladným je pak úkon, který nebude-li co nejdříve proveden, bude sice moci být proveden později, avšak s rizikem, že jeho výpovědní síla bude výrazně narušena. I když správní orgán prvního stupně žalobce předem neuvědomil o úkonu před zahájením řízení, o provedení důkazu na místě vydal usnesení (s příloženými protokoly), kterými dodatečně uvědomil žalobce o způsobu a charakteru provedeného úkonu, což správní řád nevylučuje.

7. Dle názoru žalovaného by měl žalobce v případě předchozího oznámení možnost osobně zregulovat přítok povrchových vod na vodní elektrárně tak, aby minimální zůstatkový průtok protékal přes přelivnou hranu jezu ve stanoveném objemu, a nikoli přes strojovnu vodní elektrárny. Správní orgán prvního stupně při své správní úvaze vycházel mimo jiné rovněž z obdobných situací a poznatků z praxe, kdy je zcela běžné, že k nápravě rozporného stavu dojde ještě před tím, nežli může být kontrola dodržování stanovených podmínek dodržena. Zjištěný skutkový stav, i když byl rozporný se zákonem, nenabyl kritického rozměru s fatálními následky, a nelze tedy správnímu orgánu prvního stupně vytýkat, že neměl zájem na účinném a bezodkladném zjednání nápravy. Žalovaný připomenul, že provozovatel vodního díla je povinen plnit podmínky, které mu stanoví vodní zákon, žalobce však využíval část minimálního zůstatkového průtoku pro svůj prospěch a nerespektoval tak primární zajištění stability vodního ekosystému, která má z hlediska ochrany veřejných zájmů vždy přednost před soukromými zájmy.

8. Žalovaný nepřisvědčil ani zbývajícím odvolacím námitkám žalobce. Dle názoru žalovaného se správní orgán prvního stupně dostatečně vypořádal s otázkou existence dalších vodních děl, které by potenciálně mohly v době kontrolního měření ovlivnit vodní poměry. Povinnost ve smyslu § 50 odst. 3 správního řádu byla naplněna dostatečně. Žalovaný nespatořoval ve způsobu pořízení dokumentace nezákonnost, která by měla vliv na objektivní stránku rozhodování. Soubor poznatků zjištěných správním orgánem prvního stupně lze plně v souladu se zákonem použít pro kvalifikaci správního deliktu a stanovení výše pokuty. Žalobce, ač byl podrobně seznámen s postupem při zajištění důkazů na místě, žádné námitky týkající se procesního postupu správního orgánu prvního stupně nevznesl až do vydání rozhodnutí o pokutě. Správní orgán prvního stupně zjistil veškeré rozhodné skutečnosti týkající se plnění podmínek provozu vodní elektrárny. Žalovaný byl tohoto názoru, že v daném případě došlo k naplnění jak formální, tak materiální stránky správního deliktu. Žalovaný odmítl i námitku žalobce poukazující na údajné porušení zásady ne bis in idem. Žalovaný uzavřel, že rozhodnutí o pokutě bylo věcně správné a správní orgán prvního stupně rozhodoval na základě přesné a úplně zjištěného stavu věci a v souladu se zákonem. Žalovaný v postupu správního orgánu prvního stupně neshledal závažné pochybení, které by mohlo vést ke zrušení rozhodnutí o pokutě.

### III. Žaloba

9. Žalobce v žalobě namítl, že při provádění důkazů správním orgánem prvního stupně nebyl dodržen zákonný postup. Oprávněné úřední osoby sepsaly protokoly a provedly měření a zjištění stavu na místě, aniž však k tomu přizvaly žalobce anebo jinou třetí osobu pro zajištění transparentnosti postupu. V takovém případě jsou důkazy nezákonné a absolutně neúčinné a nemohou být použity jako podklad pro zajištění důkazu na místě ze dne 5. 3. 2014 a ze dne 21. 7. 2014. Pro zajištění nestrannosti a objektivnosti postupu byl správní orgán prvního stupně povinen zajistit přítomnost jakékoli třetí, nezávislé osoby, která by přihlížela tomu, jak bylo prováděno měření, jak byla pořizována fotodokumentace, resp. zda byla pořízena řádně a skutečně v danou dobu a na daném místě. I dle ustálené judikatury správních soudů není možné ohledání věci provádět utajeným (tzv. kabinetním) způsobem a není možné provést ohledání na místě mimo ústní jednání bez vyrozumění účastníků řízení. Pouhé pořízení fotodokumentace správním orgánem bez účastníků řízení tedy není možné považovat za provedení důkazu ohledáním. I dle názorů odborné literatury musí být o provedení důkazu ohledáním informováni účastníci řízení podle § 51 odst. 2 správního řádu, aby mu mohli být přítomni a dohlížet na řádné provedení tohoto důkazního prostředku. Navíc



je možné, aby správní orgán přizval podle § 54 odst. 4 správního řádu k účasti na ohledání další osoby, které by měly garantovat objektivní a zákonný průběh tohoto důkazního prostředku.

10. Dle názoru žalobce tak nelze souhlasit se žalovaným, že nepřizvání jiné fyzické osoby k ohledání důkazu na místě nelze označit za nezákonný postup. Správní orgány tímto jednáním porušily jednu ze základních zásad své činnosti, a to konkrétně zásadu zákonnosti. Správní orgán prvního stupně svůj postup s poukazem na § 138 odst. 1 správního řádu odůvodnil tím, že by žalobce reguloval provoz jezu a zřejmě tak chtěl odůvodnit i to, proč nedodržel povinnost umožnit žalobci účast podle § 138 odst. 3 správního řádu. Takové odůvodnění je však zcela nedostatečné, neurčité, neopodstatněné a nepřezkoumatelné.

11. Žalobce tak navrhl, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí a rozhodnutí o pokutě zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

#### IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobce

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že postup správního orgánu prvního stupně byl zcela v souladu s příslušnou legislativou, se správním řádem a se standardní metodikou aplikovanou v obdobných případech. Správní orgán prvního stupně při své činnosti vycházel z předchozích praktických zkušeností a v rámci zásady předběžné opatrnosti zajistil důkazy v místě kontroly, přičemž se řídil § 138 odst. 1 správního řádu, kdy může takto postupovat, aniž by měl povinnost přizvat další osoby. V každém případě nepřizvání jiné fyzické osoby k ohledání důkazu nelze označit za nezákonný postup. Není pochyb, že z hlediska časového jsou pořízené snímky autentické a byly skutečně pořízeny v inkriminované dny, kdy proběhla kontrola správního orgánu prvního stupně, resp. zajištění důkazu na místě. Správní orgán prvního stupně vodní elektrárnu řádně identifikoval a vyvrátil všechny pochybnosti, že by kontrola vodního díla probíhala na jiném místě. Vyrozuměním žalobce o záměru a termínu provedení kontroly by bylo možno nesouladný stav včas odstranit a zmařit tak ohledání věci na místě a zajištění důkazů. Vlastníci vodních děl se stále častěji dopouští protiprávního jednání a kontroly na vodních dílech jsou prováděny zpravidla bez přítomnosti vlastníka vodního díla. Správní řád připouští možnost přizvání třetích osob, avšak direktivně nestanovuje povinnost jejich přizvání. Správní orgán prvního stupně nemusel učinit kroky pro ještě objektivnější zajištění své nestrannosti, neboť není žádný závažný důvod se domnívat, že by měl zájem na zkreslování faktů. Žalobce tak spekulativním způsobem uvádí lichá a neobjektivní tvrzení, pro které nemá žádné věrohodné důkazy. Postup správního orgánu prvního stupně byl zvolen nikoli ve snaze diskriminovat žalobce na jeho právech, ale z ryze praktického důvodu uplatnění hlediska předběžné opatrnosti, aby nedošlo ke zmaření úkonu při kontrolní činnosti. Žalovaný tak navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu zamítl.

13. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, v níž namítal, že tvrzení žalovaného o možném zmaření účelu kontroly jsou nepodložená a že provedení kontroly úřední osobou není samo o sobě důkazem nestrannosti. Dle názoru žalobce byl správní orgán prvního stupně povinen přizvat nezávislou osobu minimálně v případě, že odepřel právo účasti žalobci. V dané věci nebyl dán žádný objektivní důvod pro nepřizvání účastníka a třetí osoby ani žádné nebezpečí z prodlení. Žalobci bylo upřeno základní právo být u zajištění důkazu přítomen, vznášet námitky, dohlížet na jeho zákonný průběh, vyjadřovat se k věci; toto právo přitom nelze řádně vykonávat ex post. Pro podezření o možné manipulaci vodního díla chybí ve spisu jakýkoli důkaz. Žalobce nesouhlasil s tvrzením žalovaného, že by v daném případě měla platit zásada koncentrace řízení. Žalobce tak byl toho

názoru, že v dané věci nebyly naplněny podmínky díkce § 138 odst. 1 a 3 správního řádu a že žalobce měl právo být osobně přítomen při zajišťování důkazů. Žalobce namítl, že § 112 vodního zákona vůbec nedopadá na namítaný nezákonný postup správních orgánů, který žalobce považoval za kabinetním způsobem utajený a nepřipustný. Odkaz žalovaného na nebezpečí z prodlení kvůli údajné možné manipulaci s vodním dílem pokládal žalobce za nepodložené a paušální. Vodní elektrárnu není možno regulovat na dálku a v daném případě nebyl dán žádný konkrétní důvod, proč by správní orgán nemohl alespoň krátkou cestou žalobce vyrozumět o provedení kontroly. Žalobce tak měl za to, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a překvapivé.

#### V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

14. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl přitom bez jednání, za podmínek daných § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

15. Žaloba je důvodná.

16. Za podstatu nyní posuzované žaloby považuje soud nesouhlas žalobce s postupem správního orgánu prvního stupně při dokazování. Žalobce konkrétně namítal, že správní orgán prvního stupně zajistil důkazy pro své rozhodnutí v rozporu se zákonem, a proto jsou tyto důkazy (výsledky kontrol provedených ve dnech 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014) absolutně neúčinné.

17. Soud ověřil, že správní spis obsahuje usnesení ze dne 5. 3. 2014, č. j. ČIŽP/48/OOP/SR01/1319113.001/14/ODR, kterým správní orgán prvního stupně s poukazem na § 54 odst. 1 a § 138 odst. 1 správního řádu zajistil dne 5. 3. 2014 důkaz ohledáním věci nemovité – vodního toku a náhonu nad a pod jezem a vodní elektrárnou, konkrétně popis a fotodokumentaci zjištěných skutečností týkajících se dodržování povinností vlastníka vodního díla. Správní orgán prvního stupně uvedl, že zajištění důkazu ohledáním by vzhledem k možnosti regulovat provoz jezu a vodní elektrárny bylo v budoucnu možno provést jen s velkými obtížemi, resp. by je nebylo možno provést vůbec. Správní orgán prvního stupně konstatoval, že vzhledem k tomu, že pozdější zajištění důkazu ohledáním věci na místě by mohlo být zmařeno, bylo citované usnesení oznámeno žalobci dodatečně. V souvislosti s citovaným usnesením byl do správního spisu založen i protokol o zajištění důkazu na místě ze dne 5. 3. 2014, č. j. ČIŽP/48/OOP/SR01/1319113.003/14/ODR, v němž správní orgán prvního stupně podrobně popsal zjištěné skutečnosti týkající se vodní elektrárny žalobce (průtoku vodního toku, zůstatkového průtoku, výšky vodní hladiny, přelivné hrany jezu atp.) a odkázal na pořízenou fotodokumentaci. Součástí správního spisu jsou i usnesení správního orgánu prvního stupně ze dne 21. 7. 2014, č. j. ČIŽP/48/OOP/SR02/1319113.001/14/ODR, a protokol o zajištění důkazu na místě ze dne 21. 7. 2014. Tyto dokumenty mají obdobnou strukturu a obsah jako shora popsané podklady ze dne 5. 3. 2014 a je v nich shodně obsažena zmínka o tom, že zajištění důkazu ohledáním by vzhledem k možnosti regulovat provoz jezu a vodní elektrárny bylo v budoucnu (po zahájení správního řízení) možno provést jen s velkými obtížemi, resp. by je nebylo možno provést vůbec. Z obsahu rozhodnutí o pokutě je zřejmé, že správní orgán prvního stupně při sankcionování žalobce vycházel především z výše uvedených kontrol provedených ve dnech 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014 (k tomu srov. str. 2 až 4 rozhodnutí o pokutě, v němž správní orgán prvního stupně s odkazem na provedený monitoring zaměřený na dodržování minimálního zůstatkového průtoku a

plnění dalších povinností vyplývajících z vodního zákona podrobně rekapituluje zjištěný skutkový stav, přičemž přejímá závěry uvedené již v kontrolních protokolech ze dnů 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014).

18. Mezi žalobcem a žalovaným není sporu o tom (a stejný závěr vyplývá i z výše shrnutého obsahu správního spisu), že správní orgán prvního stupně provedl kontroly uskutečněné ve dnech 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014, na jejichž výsledcích založil rozhodnutí o pokutě, bez přítomnosti žalobce, resp. bez přítomnosti třetí osoby. Předmětem sporu je tedy právní otázka, zda tyto kontroly byly i přes nepřítomnost žalobce, případně třetí osoby, provedeny v souladu se zákonem, resp. zda na takto zjištěných skutečnostech mohly správní orgány založit svá rozhodnutí. K tomu soud uvádí, že prakticky totožnou otázkou se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č. j. 8 As 132/2016 – 34, v němž se stejně jako v nyní posuzovaném případě věnoval zákonnosti postupu správních orgánů při ukládání pokuty za správní delikt spáchaný podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona. Nejvyšší správní soud konstatoval, že Česká inspekce životního prostředí jakožto správní orgán prvního stupně byla při provádění kontrol na malé vodní elektrárně kontrolním orgánem podle § 2 písm. d) zákona o státní kontrole, přičemž výkon státní kontroly v rozhodné době (tj. v roce 2010) obecně upravoval zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), který v § 8 odst. 2 stanovil, že kontrolní orgány podle něj postupují pouze v těch případech, kdy zvláštní zákony nestanoví jiný postup. Vodní zákon sice v § 112 vymezoval kompetence České inspekce životního prostředí a v § 114 zakotvoval oprávnění a povinnosti jejích inspektorů, Nejvyšší správní soud však tuto úpravu nepovažoval za natolik úplnou, aby zcela vyloučila subsidiární použití zákona o státní kontrole, a to včetně povinnosti inspektorů České inspekce životního prostředí uvědomit ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole kontrolovanou osobu o zamýšlené kontrole. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uzavřel, že inspektoři České inspekce životního prostředí měli povinnost oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, neboť vodní zákon jiná pravidla pro jejich postup nestanoví.

19. Výše uvedené závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem lze dle názoru soudu aplikovat i v nyní posuzované věci, v níž správní orgán prvního stupně neprováděl kontroly za účinnosti zákona o státní kontrole, ale již za účinnosti nové právní úpravy dané zákonem č. 255/2012 Sb. (kontrolní řád). Základním záměrem nové právní úpravy totiž bylo co nejširší vymezení působnosti kontrolního řádu, tj. subsumpce většiny kontrolních postupů, které kontrolní orgány provádějí, pod obecnou procesně právní úpravu (srov. důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu, dostupnou na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). I na postup správního orgánu prvního stupně tedy v dané věci dopadal kontrolní řád, jenž se v zásadě vztahuje na postup všech kontrolních orgánů při výkonu kontrol, tj. při výkonu činností spadajících pod definici § 2 kontrolního řádu, ať již byly s ohledem na tehdejší terminologickou roztříštěnost v oblasti kontrolních činností označeny jakkoli (tj. např. dozor, dohled, inspekce, přezkum apod.). Těmto obecným předpokladům zcela odpovídá i následná novelizace vodního zákona zákonem č. 64/2014 Sb. (účinným od 1. 5. 2014 a přijatým právě v souvislosti s kontrolním řádem), který ustanovení vodního zákona týkající se výkonu vodoprávního dozoru přizpůsobil terminologii kontrolního řádu jakožto obecného procesního předpisu a podstatně zestručnil § 114 vodního zákona, přičemž z dřívějšího ustanovení byla zachována pouze povinnost správních orgánů předložit průkaz (prokazující pověření ke kontrole). Podle důvodové zprávy k novele č. 64/2014 Sb. (dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) byla úprava oprávnění osob vykonávajících vodoprávní dozor zrušena právě s ohledem na to, že tato oprávnění vyplývají z kontrolního řádu. Dle kontrolního řádu pak obdobně jako za účinnosti zákona o státní kontrole platí, že kontrolující je v souvislosti s

výkonem kontroly povinen umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě, nebrání-li to splnění účelu nebo provedení kontroly [srov. § 9 písm. e) kontrolního řádu]. Tato povinnost kontrolních orgánů je důsledkem potřeby zajistit ochranu práv a právní jistotu kontrolovaných osob, a svým smyslem tak navazuje na § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole.

20. Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentoval tím, že i bez přítomnosti žalobce, resp. nezúčastněné třetí osoby, proběhly kontroly nestranně a postup při zajišťování důkazů byl objektivní, pak soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2006, č. j. 2 As 71/2005 - 134, publ. pod č. 1067/2007 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že v případě kontrol zaměřených na dodržování veřejnoprávních povinností proti sobě stojí dva protichůdné zájmy, a to na jedné straně zájem pověřených pracovníků na řádném provedení kontroly a na straně druhé zájem kontrolované osoby na hodnověrnosti prováděného měření. V řadě případů by sice přítomnost kontrolované osoby mohla účel kontroly zmařit, i přesto je ale nutné, aby kontrolovaná osoba měla k provedené kontrole důvěru. K tomu, aby byla kontrola z pohledu kontrolované osoby vnímána jako dostatečně objektivní a přesvědčivá, je nezbytné, aby tato osoba byla o konání a způsobu provedení kontroly informována. Doba, kdy je provádění kontroly kontrolované osobě oznámeno, se může lišit podle konkrétních okolností případu, a to z důvodu vyvážení uvedeného střetu popsaných zájmů. Kontrolovaná osoba tedy může být o zahájení kontroly informována podle okolností případu třeba až v průběhu samotného provádění kontrolní činnosti, případně kontrolní orgány mohou začít provádět měření bez přítomnosti kontrolované osoby a v jeho průběhu, nebo např. třeba až v okamžiku, kdy již nebude možné účel měření zmařit (tj. poté, co došlo k naměření potřebných údajů) a mohou o probíhajícím měření kontrolovanou osobu vyrozumět.

21. V nyní posuzovaném případě platí tyto závěry tím spíše, že kontrolní orgány již nejsou povinny kontrolované osobě toliko oznámit zahájení kontroly, ale dle § 9 písm. e) kontrolního řádu jsou povinny jí umožnit účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě. V dané věci však inspektoři správního orgánu prvního stupně žalobci coby kontrolované osobě možnost účastnit se kontrolních úkonů neposkytli, resp. žalobci ani včas neoznámili samotné zahájení kontrol. Správní orgán prvního stupně se před zahájením kontrol žalobce ani nepokusil kontaktovat, a to přesto, že znal podrobné kontaktní údaje (adresa, telefonní číslo, e-mail) vlastníka, správce a uživatele vodní elektrárny (srov. str. 2 provozního a manipulačního řádu vodní elektrárny, založeného na č. I. 4 správního spisu). V daném případě zároveň nic nenásvědčovalo závěru, že by realizace uvedených povinností ze strany správních orgánů snad bránila splnění účelu nebo provedení kontroly. Ostatně ani správní orgány neargumentovaly v tomto směru s poukazem na konkrétní skutkové okolnosti nyní posuzované věci, ale pouze v obecné rovině připomínaly hypotetickou možnost manipulace s vodní elektrárnou (srov. např. vyjádření žalovaného k žalobě, podle něhož správní orgán prvního stupně vycházel při kontrolách „z praktických zkušeností“ a jednal „v rámci zásady předběžné opatrnosti“). S žalobcem lze souhlasit v tom, že takové zdůvodnění je nepřipustně paušální a v zásadě nepřezkoumatelné, neboť se nijak netýká konkrétního případu žalobce. Pokud by naopak soud akceptoval argumentaci žalovaného, pak by se správní orgány mohly vyhnout povinnosti umožnit kontrolované osobě účast na kontrole pouze s paušálním a nijak neodůvodněným odkazem na možnost zmaření účelu kontroly. V daném případě nadto nebylo nijak vyloučeno, aby inspektoři správního orgánu prvního stupně uvědomili žalobce o zamýšlené kontrole s menším časovým předstihem či dokonce přímo během kontroly, pokud se domnívali, že skutečně hrozí reálné nebezpečí zmaření účelu kontroly.

22. Soud tedy shrnuje, že za situace, kdy správní orgán prvního stupně považoval výsledky kontrol provedených ve dnech 5. 3. 2014 a 21. 7. 2014 za rozhodující důkazy pro stanovení odpovědnosti za spáchání správního deliktu, pak nezákonnost těchto kontrol zakládá nezákonnost následného správního řízení i vydaného rozhodnutí o pokutě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 – 51, publ. pod č. 865/2006 Sb. NSS). Není totiž možné, aby kontrolní pracovníci postupovali tajně a bez vědomí kontrolované osoby, neboť tímto způsobem získané výsledky měření by kontrolovaná osoba nejen nemusela vnímat jako dostatečně objektivní a přesvědčivé, ale tímto postupem je jí i fakticky upřena možnost bránit svá práva v průběhu výkonu kontroly ve smyslu § 9 písm. b) kontrolního řádu.

## VI. Závěr

23. S ohledem na shora uvedené Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil postupem dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že již rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpí vadami, které nelze odstranit v odvolacím řízení, rozhodl Městský soud v Praze podle § 78 odst. 3 s. ř. s. tak, že prvním výrokem tohoto rozsudku zrušil i rozhodnutí o pokutě, které předcházelo napadenému rozhodnutí. Podstatu závazného právního názoru soudu lze shrnout tak, že výsledky a zjištění kontrol provedených nezákonným způsobem (bez toho, aby se správní orgány byť jen pokusily umožnit žalobci účast při kontrolních úkonech) nemohly správní orgány použít jako podklad pro zahájení a vedení správního řízení vůči žalobci ani na nich založit svá rozhodnutí o spáchání správního deliktu.

24. Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. přiznal žalobci, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl úspěch ve věcném rozsahu podání žaloby, procesnímu návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě soud nevyhověl. Náhrada nákladů, které žalobci v řízení vznikly, tedy spočívají v zaplaceném soudním poplatku jen ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a v nákladech právního zastoupení žalobce advokátem. Soud žalobci přiznal odměnu za tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání repliky k vyjádření žalovaného), přičemž odměna za jeden úkon právní služby činí dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, částku 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny třemi paušálními částkami ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupkyně žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se její odměna o částku odpovídající dani, kterou je povinna z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 15 342 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

## § 10

### 1.

#### **Soud a č. j.: Nejvyšší správní soud 6 As 83/2017 – 33**

Datum vydání: 12. července 2017

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně: AVIKO, spol. s r. o., IČ 47914611, se sídlem Lidická 1875/40, Brno, zastoupená Mgr. Jiřím Hladíkem, advokátem, se sídlem nám. 28. října 1898/9, Brno, proti žalovanému: Krajský úřad Jihomoravského kraje, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. června 2015, č. j. JMK 80954/2015, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. února 2017, č. j. 62 A 156/2015 - 50,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Magistrát města Brna, Živnostenský úřad města Brna (dále jen „živnostenský úřad“) zahájil dne 11. dubna 2014 živnostenskou kontrolu podnikatelské činnosti žalobkyně. Téhož dne proběhlo v provozovně žalobkyně kontrolní šetření. Kontrolu se však nepodařilo dokončit, neboť žalobkyně nepředložila požadované dokumenty a neposkytla všechny potřebné informace. Stejná situace se opakovala při kontrolním šetření dne 10. července 2014. Oznámením ze dne 9. ledna 2015 proto živnostenský úřad informoval žalobkyni o pokračování kontroly a vyzval ji k předložení účetních dokladů a obchodních listin za rok 2013 a 2014 při novém termínu kontrolního šetření.

[2] Dne 13. února 2015 se na pracovišti živnostenského úřadu uskutečnilo kontrolní šetření, kterého se zúčastnil zmocněnec žalobkyně, nynější právní zástupce Mgr. Jiří Hladík. Ten k žádosti o předložení požadovaných dokladů popřel, že by oznámení ze dne 9. ledna 2015 obsahovalo výzvu takového znění. Následně chtěl do protokolu nadiktovat své vyjádření. S postupem, kdy bude celý průběh jednání zaznamenáván do protokolu, k němuž se bude moci vyjádřit na konci jednání, nesouhlasil. Zmocněnec žalobkyně zopakoval, že měl být k předložení dokladů vyzván písemně, a zpochybnil srozumitelnost výzvy v oznámení. Po dalších sporech ohledně zápisu protokolu a obsahu oznámení zmocněnec žalobkyně jednání opustil s tím, že jeho přítomnost na jednání nemá bez sepisování protokolu smysl. Protokol vyhotovený z tohoto jednání žalobkyně obdržela dne 27. února 2015.

[3] Dne 17. února 2015 doručila žalobkyně živnostenskému úřadu „Sdělení k řízení, žádost o opatření k nápravě“, v němž zpochybňovala určitost výzvy k předložení dokladů a postup pracovníků

živnostenského úřadu a domáhala se stanovení nového termínu jednání poté, co bude jisté, že na něm bude sepsován protokol. Živnostenský úřad odpověděl přípisem ze dne 24. února 2015, že oznámení ze dne 9. ledna 2015 bylo v části, v níž byla žalobkyně vyzývána k předložení dokumentů, dostatečně konkrétní a že postup při vyhotovování protokolu je na uvážení každého vedoucího kontroly. Zmocněnec žalobkyně byl v průběhu jednání několikrát upozorněn na možnost vyjádřit se k obsahu protokolu. Živnostenský úřad žalobkyni rovněž sdělil, že má k dispozici zvukový záznam z jednání ze dne 13. února 2015, z něhož je zřejmé, že kontroloři neodmítli zaznamenat vyjádření zmocněnce žalobkyně, pouze odmítli konkrétní požadovanou formu zápisu.

[4] Dne 24. února 2015 vydal živnostenský úřad příkaz č. j. MMB/0069289/2015, kterým žalobkyni za nespolupráci při kontrole uložil pokutu ve výši 20 000 Kč. Jelikož podala žalobkyně proti tomuto příkazu včas odpor, pokračoval živnostenský úřad v řízení a dne 31. března 2015 vydal rozhodnutí č. j. MMB/0120256/2015, jímž žalobkyni podle § 16 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), uložil pokutu ve výši 20 000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se dopustila tím, že jako kontrolovaná osoba v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu nevytvořila podmínky pro výkon kontroly, neumožnila kontrolujícímu výkon jeho oprávnění a neposkytla k tomu potřebnou součinnost, neboť dne 13. února 2015 během kontrolního šetření nepředložila dokumenty požadované a specifikované v oznámení o pokračování kontroly ze dne 9. ledna 2015. Zároveň živnostenský úřad uložil žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč.

[5] Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí živnostenského úřadu zamítla žalovaná rozhodnutím označeným v záhlaví. Žalobu proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem jako nedůvodnou rovněž zamítl.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost, již se domáhala jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Stejně jako v žalobě stěžovatelka namítala, že žalovaný měl její jednání posoudit podle § 62 odst. 1 písm. s) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, což je speciální ustanovení vůči § 16 kontrolního řádu. Jelikož živnostenský úřad žádal stěžovatelku o předložení dokladů s odkazem na § 31 odst. 15 živnostenského zákona, měla tomuto úkonu předcházet žádost, aby stěžovatelka prokázala provozování živnosti. Taková žádost však musí splňovat náležitosti podle § 15 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[7] Protokol ze dne 13. února 2015 nepovažuje stěžovatelka za zákonný podklad pro uložení pokuty. Měl by totiž obsahovat doslovný přepis vyjádření účastníka řízení, nikoli jen jeho parafrázi. Krajský soud nadto nesprávně posoudil nevyřízení stížnosti stěžovatelky proti obsahu protokolu. Nevstřícné jednání účastníka správního řízení vůči správnímu orgánu nelze vždy považovat za obstrukci. Opustit jednání bylo právem zástupce stěžovatelky. Byl-li mu protokol později doručován, měl právo podat proti němu stížnost proti § 18 odst. 4 správního řádu, neboť nebyl při vyhotovení protokolu přítomen.

[8] Dle vyjádření žalované stěžovatelka svými námitkami zastírá podstatu věci, totiž neposkytnutí součinnosti během živnostenské kontroly. Oznámením ze dne 19. ledna 2015 byla stěžovatelka vyzvána k předložení specifikovaných dokladů, její zmocněnec však na jednání konaném

dne 13. února 2015 žádné dokumenty nepředložil. Zmocněnec stěžovatelky ani nevyčkal vyhotovení protokolu a jednání opustil. Proti obsahu protokolu stěžovatelka nic nenamítala ani poté, co jí byl doručen a seznámila se s jeho obsahem. Stěžovatelka tedy bezpochyby potřebnou součinnost živnostenskému úřadu neposkytla, čímž porušila své povinnosti plynoucí z § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Jelikož žalovaná nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, navrhuje ji zamítnout.

### III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se právnická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2, který jí ukládá povinnost vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.

[11] Podle § 31 odst. 15 živnostenského zákona je podnikatel povinen na žádost živnostenského úřadu sdělit, zda živnost provozuje, a doložit doklady prokazující provozování živnosti. Podle § 62 odst. 1 písm. s) se právnická osoba jako podnikatel dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 31 odst. 15 nesdělí na žádost živnostenského úřadu, zda provozuje živnost, nebo nedoloží doklady prokazující provozování živnosti.

[12] V oznámení o pokračování kontroly ze dne 19. ledna 2015 žádal živnostenský úřad stěžovatelku „ve smyslu ust. § 8 a § 10 odst. 2 kontrolního řádu, aby ve stanovený termín poskytla pravdivé a úplné údaje o zjišťovaných skutečnostech a předložila originály níže uvedených dokladů týkajících se předmětu kontroly, zejména: všechny účetní doklady a obchodní listiny (objednávky, smlouvy, faktury vydané i přijaté, v číselné řadě, včetně sjetin nebo dokladů o přepravě) za rok 2013 a 2014 (§ 31 odst. 15 živnostenského zákona)“.

[13] Stěžovatelka dovozuje, že žalovaný měl aplikovat ustanovení o správních deliktech ze živnostenského zákona, výhradně z odkazu na § 31 odst. 15 tohoto zákona v oznámení. Nejvyšší správní soud však s takto zjednodušujícím a formalistickým výkladem nesouhlasí. Zaprvé, právní kvalifikace deliktu se odvíjí od popisu skutku. Jelikož stěžovatelka proti formulaci skutkové věty v rozhodnutí živnostenského úřadu nic nenamítala, považuje ji Nejvyšší správní soud za nespornou skutečnost. Žalovaný spatřoval delikt ní jednání stěžovatelky – stručně řečeno – v bránění řádnému průběhu kontroly tím, že stěžovatelka nepředložila požadované dokumenty, ač k tomu byla řádně a s předstihem vyzvána. Objektem deliktu, jehož se stěžovatelka dopustila, tedy byl řádný výkon kontroly, která probíhala podle ustanovení kontrolního řádu, neboť živnostenský zákon ustanovení upravující postup při živnostenské kontrole neobsahuje (srov. část pátou hlavu I tohoto zákona, která pouze zakládá pravomoc živnostenského úřadu kontrolu provést). Jsou to přitom právě sankční ustanovení kontrolního řádu, která chrání „zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly“ (důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu, sněmovní tisk č. 575/0, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Jejich cílem je přinutit kontrolovaný subjekt ke spolupráci při kontrole, odmítá-li ji dobrovolně. Jde v zásadě o obdobu pořádkové pokuty s tím rozdílem, že sankce není ukládána za porušení procesní povinnosti, nýbrž povinnosti hmotněprávní (srov. opět důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu), tedy povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost, což je přesně ta povinnost, kterou stěžovatelka porušila.



[14] Podle § 31 odst. 15 živnostenského zákona lze předložení dokladů prokazujících poskytování živnosti požadovat i mimo živnostenskou kontrolu (HORZINKOVÁ, E. a URBAN, V. Živnostenský zákon a předpisy související s komentářem a judikaturou: Komentář [Systém ASPI]. Linde Praha: 2014. § 31). V tomto směru lze spíše chápat § 16 zákona o kontrole jako ustanovení speciální vůči § 62 odst. 1 písm. s) živnostenského zákona. Zákon o kontrole se totiž uplatní tehdy, dojde-li k porušení povinnosti předložit dokumenty v rámci probíhající kontroly a bude-li v důsledku toho porušena povinnost kontrolované osoby poskytnout kontrolnímu orgánu potřebnou součinnost. V ostatních případech bude na místě postup podle živnostenského zákona.

[15] Stěžovatelce se navíc v oznámení ze dne 19. ledna 2015 dostalo poučení, že se v případě nespolupráce s kontrolním orgánem (živnostenským úřadem) dopustí správního deliktu právě podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Rovněž lze poukázat na skutečnost, že za jiné, avšak obdobné jednání již byla stěžovatelce pokuta podle kontrolního řádu uložena, přičemž příslušné rozhodnutí žalovaného potvrdil krajský soud (rozsudek ze dne 10. června 2016, č. j. 62 A 29/2015 - 53) i Nejvyšší správní soud (rozsudek ze dne 29. března 2017, č. j. 7 As 146/2016 - 29).

[16] Stěžovatelka dále namítala, že výzva ke sdělení, zda provozuje živnost, která nutně musí předcházet výzvě k předložení dokladů prokazujících provozování živnosti, musí mít náležitosti podle § 15 odst. 1 správního řádu, tedy zejména písemnou formu (neboť zákon nestanoví jinak a povaha věci to nevylučuje). K tomu lze v první řadě uvést, že stěžovatelka byla vyzvána k předložení dokladů nikoli v režimu živnostenského zákona, ale kontrolního řádu – podle § 8 písm. c) tohoto zákona je osoba provádějící kontrolu oprávněna požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby. Tomuto oprávnění odpovídají povinnosti kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. I z hlediska § 31 odst. 15 živnostenského zákona však nelze shledat v postupu žalovaného žádné pochybení. Ze znění tohoto ustanovení nelze dovodit, že by žádost o sdělení, zda podnikatel provozuje živnost, musela nutně předcházet žádosti o předložení dokladů prokazujících její provozování. Dle názoru Nejvyššího správního soudu lze obě v úvahu přicházející žádosti spojit, přičemž dotaz na provozování živnosti lze chápat jako implicitní součást žádosti o předložení dokladů (pokud by byl podnikatel výslovně požádán pouze o předložení dokladů vztahujících se k živnosti, kterou neprovozuje, jeho jedinou logickou reakcí by bylo právě sdělení, že živnost neprovozuje). Výzva k předložení dokladů, za jejíž neuposlechnutí byla stěžovatelka pokutována, navíc nebyla prvním úkonem v rámci živnostenské kontroly a stěžovatelka po celou dobu probíhající kontroly provozování živnosti nepopřela, ačkoli jí nutně muselo být známo, čeho se kontrola týká.

[17] Námitky proti protokolu z jednání jako podkladu pro rozhodnutí žalovaného stěžovatelka vznášela obdobně již v rámci řízení, které skončilo výše citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 146/2016-29. Na závěry vyslovené v tomto rozsudku lze proto ve stručnosti odkázat: „Protokol o ústním jednání je veřejnou listinou. [...] Protokolem správní orgán osvědčuje průběh procesního úkonu. Náležitosti protokolu správního orgánu stanoví § 18 spr. ř.; jsou jimi, mimo jiné, i podpis úřední osoby, popř. osoby, která byla pověřena sepsáním protokolu, a dále všech osob, které se jednání nebo provedení úkonu zúčastnily. Dle odst. 3 téhož ustanovení se odepření podpisu, důvody odepření a námitky proti obsahu protokolu v protokolu zaznamenávají. Z této věty lze usuzovat, že chybějící podpis osoby, která se na jednání zúčastnila a odmítla protokol podepsat, je zákonem předvídaná situace. Nejedná se o nezbytnou náležitost protokolu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 12/2015-30). [...] Účastník řízení není zbaven obrany proti

veřejné listině. Musí ovšem tvrdit, že její obsah není správný. Zároveň o svém tvrzení nese důkazní břemeno. Je na něm a v jeho zájmu, aby dokázal opak (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. 21 Cdo 2737/2012).“

[18] Absence podpisu zmocněnce stěžovatelky na protokolu tedy nelze považovat za vadu této listiny. Zmocněnec z vlastní vůle opustil jednání ještě před jeho ukončením, čímž se připravil o možnost seznámit se s konečnou podobou protokolu a vznést proti jeho obsahu námitky (§ 18 odst. 3 správního řádu). V protokolu je řádně zaznamenáno, že než zmocněnec z jednání odešel, řekl, že protokol nepodepíše. Stěžovatelka však ani poté, co jí byl protokol doručen, proti jeho obsahu nic nenamítala, což zvýrazňuje obstrukční povahu jejího postupu. Žalovaný navíc v rámci odvolacího řízení porovnal obsah protokolu se zvukovým záznamem (který měl k dispozici i krajský soud) a nezjistil mezi nimi jakékoli rozdíly. Stejně jako v případě rozhodnutí, o němž rozhodoval Nejvyšší správní soud pod sp. zn. 7 As 146/2016, i v projednávané věci navíc nebyl protokol jediným podkladem pro rozhodnutí žalovaného. Ten totiž vycházel rovněž z oznámení ze dne 19. ledna 2015, tedy zejména z výzvy k předložení dokumentů, a bezesporu hodnotil též dosavadní chování stěžovatelky v rámci kontroly (především okolnost, že se nejednalo o první případ maření účelu kontroly z její strany). Ani poslední stížnostní námitce tudíž nelze vyhovět.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[20] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

## § 14

1.

**Soud a č. j.: Krajský soud v Brně 30 Af 29/2018 - 21**

Datum vydání: 21. března 2018

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: UNIVERSAL CENTER s. r. o., IČ: 03799425 sídlem Římská 2575/31a, Vinohrady, 120 00 Praha 2 zastoupen advokátem JUDr. Martinem Soukupem, Ph.D. sídlem Římská 31a, 120 00 Praha 2 proti žalovanému: Celní úřad pro Kraj Vysočina, sídlem Střítež 5, 588 11 Střítež u Jihlavy

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2018, sp. zn. 73642/2017-630000-61

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Podáním žalobkyně ze dne 15. 3. 2018 označeným jako „Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle části třetí zákona č. 150/2002 Sb.“ se žalobkyně domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný rozhodl o podaných námitkách žalobkyně proti Protokolu o kontrole ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 588/2018-630000-61, tak, že uplatněné námitky zamítl. 2. Krajský soud se předně zabýval splněním podmínek řízení, přičemž dospěl k závěru, že žalobu nemůže věcně projednat, a to z následujících důvodů:

3. Podle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou, nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“). 4. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

5. V posuzované věci se nejedná o žalobu ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí nezakládá, nemění, neruší ani nijak závazně neurčuje práva nebo povinnosti žalobce. 6. Dosavadní judikatura soudů rozhodujících ve správním soudnictví považuje vyřízení námitek za akt, který není rozhodnutím, s výjimkou případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu přímo konkrétní povinnost. Dosavadní judikatura byla shrnuta mj. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 194/2016 – 30, jenž obsahuje následující úvahu:

[15] Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, (srov. usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29), tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu (např. rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 - 28) dospívá k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. „Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006 – 144). Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30, „[r]ozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat spíše za podklad, na jehož základě může správní orgán o právech a povinnostech stěžovatele rozhodovat ve správním řízení. Teprve v něm může být vydáno meritorní rozhodnutí s dopady do hmotných práv účastníka, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná“.

[16] Zároveň však rozhodovací praxe zdejšího soudu vychází z toho, že „nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly“ (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42), což potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud připouští v případech, „kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu“. O takový případ se ovšem v nyní projednávané věci nejedná, neboť stěžovateli nebyla kontrolním protokolem nebo vyřízením námitek uložena žádná povinnost.

7. Vztaheno k nyní projednávané věci je třeba konstatovat, že ani nyní žalobou napadené rozhodnutí o vyřízení námitek proti protokolu o kontrole není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Nejedná se totiž o případ, kdy by v rámci protokolu o kontrole byla žalobci ukládána konkrétní opatření či jiná povinnost.

8. Krajský soud proto z výše uvedeného důvodů dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. podanou správní žalobu odmítl jako nepřipustnou pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení, neboť zde není dána pravomoc krajského soudu rozhodnout o podaném návrhu žalobce. 9. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

## § 15

1.

**Soud a č. j. : Městský soud v Praze 6 A 48 2016 - 36**

Datum vydání: 22. února 2018

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D.,

ve věci žalobce: ROBSTAV stavby k.s., IČ: 27430774, se sídlem Písek, Pražská 483, Pražské předměstí, zastoupeného Mgr. Filipem Toulem, advokátem se sídlem České Budějovice, Na Sadech 4/3,

proti žalovanému: Ministerstvo životního prostředí, se sídlem Praha 10, Vršovická 1442/65, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2014, č.j. 303/500/14, 6780/ENV/14,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

[1] Žalobce se podanou žalobou ke zdejšímu soudu domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 1. 2016, č.j. 82086/ENV/15, 1221/520/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zamítl jeho odvolání a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 10. 5. 2015, č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1408438.004/15/ZLP (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobci uložena podle ust. § 16 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „kontrolní řád“), pokuta ve výši xxxx Kč za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se dopustil tím, že nesplnil povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. Kontrolovaná osoba (žalobce) v rámci kontroly její činnosti na pozemcích v katastrálním území Týmákov lokalita I - pozemky parcelní číslo 1713/4, 1713/89, 1713/90, 1713/94, 1713/95, 1713/96, 1713/97, 1713/98, 1713/99, 1713/100, 1713/101, 1713/102, 1713/103 a lokality II – parcelní číslo 2264/1, 2264/3, 2264/4, 2264/5, 2264/6, 2264/8, 2264/7, zahájené dne 7. 5. 2014, neposkytl České inspekci životního prostředí požadované doklady a informace týkající se předmětu kontroly za období od 20. 12. 2014 do 10. 3. 2015. Dále byla žalobci podle ustanovení § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „správní řád“), a v souladu s ustanovením § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1. 000,- Kč.

[2] Žalobce v žalobě namítá, že mu byla Českou inspekcí životního prostředí (dále jen „ČIŽP nebo inspekce“) uložena pokuta za týž správní delikt ve výši 250 000,- Kč, a to rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 24. 04. 2015, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1409180.004/15/ZLM, kdy neměl žalobce dle ČIŽP poskytovat součinnost za období od 09. 06. 2014 do 17. 02. 2015. Z uvedeného rozhodnutí ČIŽP ze dne 24.04.2015 je zřejmé, že je žalobce sankcionován minimálně

opětovně za stejný správní delikt v období od 20. 12. 2014 do 19. 02. 2015. Podle názoru žalobce je mu tak ukládána sankce za stejné jednání, resp. nejednání – neposkytnutí součinnosti za stejné období jako již mu byla jednou uložena (proti rozhodnutí se odvolal, rozhodnutí bylo potvrzeno a jeho odvolání zamítnuto rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 07. 2015, proti kterému podal žalobce správní žalobu, o níž nebylo do dne sepisu žaloby rozhodnuto). Žalobce k tomu uvádí, že není možné stanovit pokutu za jednotlivé delikty a ty následně sčítat, jelikož takový postup je výrazem zásady kumulativní, která je našemu právnímu řádu cizí, kdy náš právní řád aplikuje zásadu absorpční, která v tomto případě ze strany ČIŽP aplikována nebyla. Pokud by k této aplikaci došlo, musel by být žalobce „stíhán“ pouze za neposkytnutí součinnosti v období od 20. 02. 2015 do 10. 03. 2015, tedy za 18 dnů, přičemž to by se mělo projevit zcela zásadně i na výši ukládané sankce, respektive by se v takovém případě o žádné neposkytnutí součinnosti nemohlo jednat.

[3] Žalobce dále uvádí, že byla daná věc šetřena již Magistrátem města Plzně, odborem životního prostředí, sp.zn. MMP/182428/13, kdy bylo zjištěno, že na předmětných pozemcích v katastrálním území Tymákov byl navezen odpad neznámou osobou. Žalobce je tak přesvědčen, že vzhledem k tomu, že již uplynuly více než 3 roky od doby, kdy bylo poprvé zjištěno správním úřadem, že se na pozemcích v k.ú. Tymákov nachází materiál (ornice, stavební suť atd.) a nelze již tedy zahájit s žalobcem řízení o uložení pokuty, je ČIŽP vedena snahou ukládat žalobci pokuty za domnělé porušování kontrolního řádu, tedy neposkytnutí součinnosti. Žalobce se domnívá, že v dané věci není ČIŽP oprávněna činit žádné úkony vzhledem k tomu, že lhůta 3 let již uplynula.

[4] Dále žalobce nesouhlasí s tím, že by požadované údaje dosud neposkytl. Jak ČIŽP ve svém rozhodnutí uvádí, již dne 13. 06. 2014 zaslal žalobce ČIŽP své vyjádření, které následně doplnil svým podáním ze dne 14. 07. 2014, přičemž přílohou přiložil požadované dokumenty. Žalobci je však v rozhodnutí na str. 10 a 11 vytýkáno, že neposkytl od 20. 05. 2014 do 19. 12. 2014 potřebnou součinnost tím, že neposkytl ČIŽP požadované doklady a informace týkající se předmětu kontroly. ČIŽP ovšem tyto doklady a informace nijak blíže nekonkretizuje, když je z podání žalobce ze dne 13. 06. 2014 a 14.07.2014 včetně příloh zřejmé, že požadované doklady ČIŽP předal a veškeré informace poskytl. Žalobce je tak přesvědčen, že potřebnou a požadovanou součinnost ČIŽP poskytl.

[5] Zároveň žalobce vznáší námitku prekluze, neboť od údajného neposkytnutí odpovědi uplynulo více než 6 měsíců (lhůta k poskytnutí informací byla stanovena na den 24. 06. 2014, následně ještě dalším dotazem ČIŽP na 15. 07. 2014 a řízení o uložení pokuty bylo zahájeno 10. 03. 2015) a řízení nebylo v této šestiměsíční lhůtě zahájeno, sankci tedy nelze uložit.

[6] Dále namítá, že rozhodnutím ze dne 06. 10. 2015 je žalobci ukládána pokuta za neposkytnutí součinnosti za období do 10. 03. 2015, ačkoliv den poté 11. 03. 2015 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Z toho je podle žalobce zřejmé, že opravdovým zájmem ČIŽP a žalovaného bylo to, aby na sebe žalobce sdělil veškeré informace, na základě kterých by byl v následném správním řízení opětovně sankcionován. Tím dochází k porušování práva žalobce jako účastníka řízení, kdy je nucen předávat ČIŽP důkazy, které v následném správním řízení mohou být použity proti němu.

[7] Dále žalobce uvedl, že správní řízení s ním bylo zahájeno doručením oznámení o zahájení správního řízení dne 11. 03. 2015. Naproti tomu kontrolní řízení končí dle § 18 kontrolního řádu:

a) marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky, b) dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, nebo c) dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3). Žalobci ovšem do dne podání žaloby nebyl ze strany ČIŽP žádný protokol o kontrole doručen a žalobce tak nemohl podat námitky. V ustanovení § 14 odst. 3 kontrolního řádu se mimo jiné uvádí, že jestliže je správní řízení zahájeno v přímé souvislosti pouze s některými skutečnostmi obsaženými v protokolu o kontrole, které lze od ostatních skutečností v daném protokolu o kontrole oddělit, postupuje se podle věty první pouze ohledně námitek, které se týkají skutečností, k nimž je správní řízení zahájeno. Vyřízení námitek se uvede v odůvodnění rozhodnutí vydaného v rámci tohoto správního řízení. Z tohoto ustanovení pak vyplývá, že správní řízení je zahajováno až na základě kontrolních zjištění. Pokud tedy bylo správní řízení zahájeno již dne 11. 03. 2015, nebyla ČIŽP oprávněna rozhodnutí ze dne 05. 10. 2015 vydat, neboť dle přesvědčení žalobce logickým výkladem § 14 kontrolního řádu bylo kontrolní řízení skončeno ke dni 10. 3. 2015.

[8] Žalobce dále namítá, že výše uložené pokuty je zcela zjevně nepřiměřená údajnému porušení povinností žalobce. Navíc v prvotním rozhodnutí ČIŽP, kterým uložila žalobci sankci ve výši 100 000,- Kč, jejíž výši žalovaný potvrdil, byla její výše odůvodněna mimo jiné tak, že všechny odpovědi, které žalobce poskytl, byly nedostačující (viz. str. 8 rozhodnutí ČIŽP č.j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1408438.003/15/ZLP/). V odvolacím rozhodnutí ovšem žalovaný uvádí, že nedostatečné měly být odpovědi jen na otázky č. 2 až 4 a přesto ukládá žalobci pokutu 3,5 krát vyšší.

[9] Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil tak, že s ní nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí, když odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a uváděl věcně tytéž závěry, jako v tomto rozhodnutí.

[10] Z předloženého správního spisu soud následně zjistil tyto skutečnosti podstatné pro posouzení důvodnosti podané žaloby.

[11] V odůvodnění napadeného správního rozhodnutí je mj. uvedeno, že dne 4. 4. 2014 a 7. 4. 2014 provedla inspekce na uvedených lokalitách místní šetření, kdy bylo zjištěno, že na pozemku, který je určen k výstavbě rodinných domků, se nachází nepovolená skládka odpadního materiálu a dochází k přepravě odpadního materiálu z lokality I. na pozemky v lokalitě II. Inspekce v rámci dílčího protokolu o průběhu kontroly vyhotoveném dne 13.05.2014 č.j. ČIŽP/43/OOH/1408438.001/14/ZLP, podrobně popsala skutková zjištění a vyzvala žalobce k zodpovězení otázek a poskytnutí dokladů specifikovaných v uvedeném protokolu pod body 1 – 6, a to ve lhůtě 10 dnů od doručení protokolu. Ve dnech 16. 6. 2014 a 15. 7. 2014 poskytl žalobce stran uvedených požadavků částečnou odpověď týkající se bodu 1, 5 a 6, nicméně požadavky pod body 2 – 4 splněny nebyly. Uvedené jednání vyhodnotila inspekce jako trvající delikt, kdy odvolatel udržoval protiprávní stav vyvolaný neposkytnutím požadované součinnosti, přičemž dne 9. 3. 2015 zaslala inspekce odvolateli Příkaz o uložení pokuty č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1408438.001/15/ZLP, a to za jednání trvající od 20. 12. 2014 do 10. 3. 2015, kdy byl odvolatelem příkaz převzat, a bylo jím v důsledku posléze podaného odporu zahájeno řízení, v jehož rámci bylo následně vydáno napadené rozhodnutí.

[12] S námitkou žalobce ohledně údajného dvojího potrestání za jeden správní delikt, je uvedeno, že nelze přisvědčit žalobci v tom, že by byl napadeným rozhodnutím opětovně

sankcionován za totožné protiprávní jednání, jako v případě jím uváděného rozhodnutí inspekce ze dne 24. 04. 2015, č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1409180.004/15/ZLM. Tímto rozhodnutím je žalobce sankcionován za neposkytnutí součinnosti v rámci kontroly týkající se nakládání s odpady ve výše uvedených lokalitách I a II v katastru obce Tymákov, zatímco uvedeným rozhodnutím ze dne 24. 4. 2015 byl žalobce sankcionován za neposkytnutí součinnosti při kontrole provozu recyklační linky HARTL SUPERTRACK MTS 504 PCV ST-05 jakožto mobilního zařízení k využívání odpadů. V obou případech se tedy jednalo o samostatné kontroly ve smyslu kontrolního řádu, týkající se sice téhož subjektu, odlišné však co do předmětu. Rovněž pak se v obou případech ve vazbě na předmět kontroly zásadně odlišoval okruh skutkových otázek, které se inspekce snažila v rámci obou jednotlivých kontrol objasnit. Lze tak uzavřít, že žalobce byl v rámci zmiňovaného rozhodnutí ze dne 24. 4. 2015 trestán za jiný skutek, než za jaký je ukládána sankce nyní v rámci napadeného rozhodnutí, přičemž oba skutky jsou odlišné nejen co do času spáchání, ale především co do jejich objektivní stránky.

[13] K námitce žalobce, podle níž v dané věci došlo k porušení zásady litispendence, žalovaný uvedl, že je tato námitka je ve vztahu k procesu kontroly irelevantní. Inspekce v rámci kontroly zkoumá skutkový stav ve věci nakládání s odpady ve výše specifikované lokalitě, přičemž je zcela nepodstatné, byla-li daná lokalita v tomto ohledu již v minulosti kontrolována či nikoli. Samotná možnost kontroly jakoukoli prekluzivní lhůtou omezena není, stejně jako možnou existencí kontroly s tímž předmětem kdykoli v minulosti. Odvolatelem zmiňované překážky řízení se mohou týkat právě pouze správního řízení a nikoli kontroly dle správního řádu, která správním řízením pro absenci znaků vymezených v ustanovení § 9 správního řádu není, neboť cílem kontroly je porovnání skutkového stavu kontrolované věci se stavem žádoucím, nikoli vydání správního rozhodnutí. Žalovaný pak v rámci vlastního přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí nezjistil, že by s žalobcem bylo vedeno pro tentýž skutek více správních řízení, resp. že by byl za stejný skutek již jednou postižen, když výše zmiňované rozhodnutí inspekce ze dne 24. 04. 2015, č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1409180.004/15/ZLM, se sice týká co do objektivní stránky téhož jednání žalobce, avšak páchané v jiném časovém období.

[14] S námitkou žalobce, že informace a součinnost ČIŽP poskytl, se žalovaný vypořádal tak, že dle ustanovení § 2 kontrolního řádu: „Kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů“. Smyslem a cílem veřejnoprávní kontroly je tedy zjištění a zkoumání skutečného stavu věci a jeho porovnání se stavem žádoucím, který je vymezen povinnostmi ukládanými kontrolované osobě právním předpisem či na jeho základě rozhodnutím správního orgánu. Je-li kontrolovaná osoba ve smyslu § 10 odst. 2 kontrolního řádu povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolnímu orgánu výkon jeho oprávnění dle kontrolního řádu a poskytovat mu k tomu potřebnou součinnost, je pak nutno interpretovat obsah této povinnosti a způsob jejího splnění právě v kontextu s uvedenými cíli a vlastním smyslem veřejnoprávní kontroly. Poskytuje-li kontrolovaná osoba kontrolnímu orgánu součinnost pouze částečnou, nelze takové jednání považovat za naplnění povinnosti uložené kontrolované osobě ustanovením § 10 odst. 2 kontrolního řádu, neboť kontrolnímu orgánu je tak znemožněno zjistit v rámci kontroly úplný skutkový stav kontrolované věci a posoudit potažmo jeho soulad se stavem žádoucím. Žalobci pak bylo nejen v rámci jednotlivých výzev, ale rovněž v rámci odpovědí na žádosti žalobce o upřesnění či objasnění jednotlivých požadavků, zcela jasně a srozumitelně vysvětleno, co je předmětem kontroly a co je po žalobci jako kontrolované osobě požadováno. Přes nepochybně jasné vymezení jednotlivých požadavků poskytl žalobce pouze několik velmi obecných informací a postupně pak doklady v podobě



průběžné evidence nakládání s odpady za roky 2013 a 2014 za provozovnu v Jízdecké ulici v Plzni, které však obsahovaly pouze záznamy o produkci odpadů a jeho využití, nikoli informace o jeho přemísťování do lokality Tymákov. Žalobce doposud nezodpověděl otázky stran vlastního nakládání s odpady v dané lokalitě. Byť byla na daných lokalitách provozována technika žalobce, zdůvodnil tuto skutečnost až v průběhu tohoto správního řízení dne 20. 3. 2015, resp. 16. 4. 2015, a to pouhým odkazem na zápůjčku techniky společností S & S Služby s.r.o., nedoložil však žádné záznamy z vlastní provozní evidence, které by takovou skutečnost dokládaly. Jak vyplývá z obsahu napadeného rozhodnutí, inspekce se za účelem objasnění tvrzení žalobce pokusila kontaktovat společnost S & S Služby s.r.o., nicméně uvedená společnost nepřebírá korespondenci a na požadavky inspekce nijak nereaguje. Prostřednictvím veřejných informačních zdrojů nelze o společnosti zjistit žádné podrobnější informace, pouze to, že společnost sídlí v místě, kde má evidované sídlo dalších 195 subjektů. Systém ISPOP neeviduje žádný záznam o nakládání s odpady pro uvedenou společnost od roku 2011. Nahlíženo optikou výše uvedeného stran společnosti S & S Služby s.r.o. a informací poskytnutých odvolatelem nelze rozhodně považovat důkazů prostý odkaz na zápůjčku techniky společnosti S & S Služby s.r.o. za dostatečný a věrohodný.

[15] Ve věci samé rozhodl Městský soud v Praze bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“).

[16] Podle ust. § 10 odst. 2 zákona o kontrole ve znění účinném v rozhodné době: „Kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.“.

[17] Podle ust. § 16 odst. 1 zákona o kontrole ve znění účinném v rozhodné době: „Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že (a) jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2, (b) jako povinná osoba nesplní povinnost podle § 10 odst. 3...“.

[18] Podle ust. § 16 odst. 2 zákona o kontrole ve znění účinném v rozhodné době: „Za správní delikt podle odstavce 1 písm. a) se uloží pokuta do 500 000 Kč a za správní delikt podle odstavce 1 písm. b) se uloží pokuta do 200 000 Kč.“.

[19] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházeje přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 s.ř.s.), a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

[20] V souvislosti s žalobními body a jejich obsahem soud uvádí, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je prostředkem soudní ochrany proti rozhodnutí správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni (§ 69 s. ř. s.). Žalobní námitky proto nemohou jen mechanicky kopírovat námitky odvolací, bez jakékoli konkrétní reflexe argumentace odvolacího orgánu, který se v napadeném rozhodnutí již k odvolacím námitkám vyjadřoval. Žaloba je v určité míře shodná s obsahem odvolání, přičemž žalobce tuto žalobu koncipuje jako nesouhlasná stanoviska se závěry inspekce s poukazem na skutečnosti, která uplatňoval již v řízení odvolacím, a k nimž se

žalovaný v odůvodnění rozhodnutí konkrétně vyjadřoval. Přitom v jednotlivých bodech dostatečně nekonkretizuje, v čem přesně měl žalovaný jako odvolací orgán při vypořádání odvolacích námitek pochybit, resp. v čem je jeho postup nezákonný. V takovém případě soud nemůže za žalobce domýšlet další argumenty a žalobním námitkám se může věnovat pouze v míře odpovídající jejich obecnosti. Jinými slovy, pokud žalobce v žalobních bodech neprezentoval dostatečně konkrétní názorovou oponenturu vedoucí ke zpochybnění důvodů napadeného rozhodnutí, nemusí soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již dospěl žalovaný.

[21] První žalobní námitkou žalobce namítal, že je potrestán za jeden správní delikt dvakrát, neboť byl již rozhodnutím ČIŽP ze dne 24. 4. 2015 pokutován za neposkytnutí součinnosti podle ust. 16 odst. 2 kontrolního řádu za období od 9. 6. 2014 do 17. 2. 2015 (rozhodnutí č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1409180.004/15/ZLM), přičemž dalším rozhodnutím ČIŽP ze dne 5. 10. 2015 byl pokutován za týž skutek za období od 20. 12. 2014 do 10. 3. 2015 (rozhodnutí č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1408438.004/15/ZLP). Podle žalobce mohl být pokutován za týž skutek nanejvýš za období od 20. 2. 2015 do 10. 3. 2015, přičemž to by se mělo projevit na výši udělené sankce. Naprosto identickou námitku uplatnil žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, na níž žalovaný v napadeném rozhodnutí reagoval tak, že: „Napadeným rozhodnutím je odvolatel sankcionován za neposkytnutí součinnosti v rámci kontroly týkající se nakládání s odpady ve výše uvedených lokalitách I a II v katastru obce Tymákov, zatímco uvedeným rozhodnutím ze dne 24.4.2015 byl odvolatel sankcionován za neposkytnutí součinnosti při kontrole provozu recyklační linky HARTL SUPERTRACK MTS 504 PCV ST-05 jakožto mobilního zařízení k využívání odpadů. V obou případech se tedy jednalo o samostatné kontroly ve smyslu kontrolního řádu, týkající se sice téhož subjektu, odlišné však co do předmětu. Rovněž pak se v obou případech ve vazbě na předmět kontroly zásadně odlišoval okruh skutkových otázek... Lze tak uzavřít, že odvolatel byl v rámci zmiňovaného rozhodnutí ze dne 24. 4. 2015 trestán za jiný skutek, než za jaký je ukládána sankce nyní v rámci napadeného rozhodnutí, přičemž oba skutky jsou odlišné nejen co do času spáchání, ale především co do jejich objektivní stránky“ (viz. str. 3 napadeného rozhodnutí). V návaznosti na toto zdůvodnění pak musí zdejší soud doplnit, že z nahlédnutí do vnitřního informačního systému soudu je patrné, že žalobcem zmiňované rozhodnutí ze dne 24. 4. 2015 je napadeno žalobou vedenou pod sp. zn. 8 A 183/2015 (žalobci byla na základě zmiňovaného rozhodnutí uložena pokuta za správní delikt podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého „se dopustil účastník řízení tím, že od 9. 6. 2014 do 17. 2. 2015 – data doručení příkazu č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1409180.001/15/ZLM nesplnil povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. Kontrolovaná osoba v rámci kontroly recyklační linky, jejíž provoz byl schválen rozhodnutím Krajského úřadu, kterým se uděluje souhlas k provozování mobilního zařízení k využívání odpadů a s provozním řádem mobilního zařízení k využívání odpadů č.j. ŽP/12228/08 ze dne 27. listopadu 2008 pro recyklační linku HARTL SUPERTRACK MTS 504 PCV ST-05 a provozní řád recyklační linky (platným do 31. 12. 2013) a rozhodnutím Krajského úřadu, kterým se uděluje souhlas k provozování mobilního zařízení k využívání odpadů a s provozním řádem mobilního zařízení k využívání odpadů č.j. ŽP/3605/14 ze dne 9. 5. 2014 pro mobilní odrazový drtič HARTL SUPERTRACK ST 504 PCV a provozní řád recyklační linky (platným do 31. 5. 2017) zahájené dne 3. 6. 2014 pod č.p. 1409180 nepředložila kontrolujícímu požadované doklady“). S ohledem na skutečnost, že předmět řízení je zcela odlišný od předmětu řízení posuzovaného, nelze o totožnosti skutku hovořit, a tuto

žalobní námitku tak soud hodnotí jako nedůvodnou; totéž hodnocení (z týchž důvodů) pak provedl i žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[22] Dále žalobce namítal, že daná věc byla šetřena již Magistrátem města Plzně, odborem životního prostředí, sp.zn. MMP/182428/13 v roce 2011, před více než třemi lety, a tudíž nelze již tedy zahájit s žalobcem řízení o uložení pokuty v důsledku zásady litispendence. V návaznosti na tuto námitku soud uvádí, že existence některé z překážek řízení ve smyslu § 48 správního řádu je ve vztahu k procesu kontroly nepodstatná, když smysl a předmět kontroly nelze pojímat jako proces směřující k vydání nějakého aktu podle správního řádu. Žalovaný k této námitce, kterou uplatňoval žalobce již v odvolání, uvedl, že: „Inspekce v rámci kontroly zkoumá skutkový stav ve věci nakládání s odpady ve výše specifikované lokalitě, přičemž je zcela nepodstatné, byla-li daná lokalita v tomto ohledu již v minulosti kontrolována či nikoli. V rámci procesu kontroly posléze inspekce vyhodnocuje kontrolou zjištěný stav a porovnává jej se stavem žádoucím. Nelze předjímat, zda inspekce v rámci kontroly zjistí pochybení odvolatele, případně jaká přijme opatření v rámci další, nápravné fáze správního dozoru. Pokud inspekce identifikuje jakákoli pochybení, bude nepochybně zkoumat, zda lze zahájit případné sankční řízení nejen s ohledem na případnou prekluzi práva uložit za prokázaná pochybení sankci, ale rovněž s ohledem na možnou existenci některé z překážek řízení. Samotná možnost kontroly jakoukoli prekluzivní lhůtou omezena není, stejně jako možnou existencí kontroly s tímž předmětem kdykoli v minulosti. Odvolatelem zmiňované překážky řízení se totiž mohou týkat právě pouze správního řízení a nikoli kontroly dle správního řádu, která správním řízením pro absenci znaků vymezených v ustanovení § 9 správního řádu není, neboť cílem kontroly je porovnání skutkového stavu kontrolované věci se stavem žádoucím, nikoli vydání správního rozhodnutí“ (viz. str. 4 napadeného rozhodnutí). Tento závěr je podle názoru soudu naprosto logický, odpovídá smyslu zákona o kontrolním řádu a jeho zákonnému vymezení, a soud se s ním ztotožňuje. Věcnou polemiku s takovým závěrem žalobce v podané žalobě nevymezil.

[23] V důvodové zprávě ke kontrolnímu řádu je přímo uvedeno: „Pojem "kontrola" je zde obecně definován tak, aby zahrnoval jakoukoli kontrolní činnost, jejímž předmětem je zkoumání skutečného stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, jenž je vymezen stanovením příslušných povinností. Jelikož se jedná o výkon veřejné moci, lze v rámci předmětné kontroly posuzovat toliko plnění povinností stanovených zákonem, případně na základě zákona, nikoli však již další skutečnosti.... Stejně tak není součástí procesu kontroly ve smyslu tohoto zákona náprava zjištěných chyb a nedostatků, popř. ukládání sankcí souvisejících s těmito zjištěními. Ačkoli náprava zjištěných chyb a nedostatků je v obecné rovině účelem kontroly, předmětem, resp. cílem procesu kontroly je toliko zjištění aktuálního stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, zatímco realizace následných opatření (tedy nikoli ověřování plnění povinností, nýbrž již vynucení jejich plnění) je realizována v jiných procesních režimech, nejčastěji v režimu správního řádu... V řadě případů pak na kontrolou zjištěný stav věci navazuje správní řízení, v jehož rámci dochází k ukládání povinností, ať už spočívajících v opatření k nápravě, nebo odstranění závadného stavu či sankcích. Zde se však již nejedná o procesní součást kontroly, nýbrž o řízení na ni navazující, zpravidla správní řízení, a proto ukládání opatření k nápravě nebo sankcí není již kontrolou ve smyslu kontrolního řádu“ (viz. důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu, sněmovní tisk č. 575/0, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). I z tohoto důvodu považuje soud žalobní bod za nedůvodný.

[24] Jde-li o žalobcovu námitku, podle níž součinnost poskytl a dokumenty doložil, tak jde o námitku, s níž se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal zcela dostatečně, když zkonstatoval,

že: „Přes nepochybně jasné vymezení jednotlivých požadavků poskytl odvolatel pouze několik velmi obecných informací a postupně pak doklady v podobě průběžné evidence nakládání s odpady za roky 2013 a 2014 za provozovnu v Jízdecké ulici v Plzni, které však obsahovaly pouze záznamy o produkci odpadů a jeho využití, nikoli informace o jeho přemísťování do lokality Týmákov. Odvolatel doposud nezodpověděl otázky stran vlastního nakládání s odpady v dané lokalitě. Byť byla na daných lokalitách provozována technika odvolatele, zdůvodnil tuto skutečnost odvolatel až v průběhu tohoto správního řízení dne 20. 3. 2015 resp. 16. 4. 2015, a to pouhým odkazem na zápůjčku techniky společnosti S & S Služby s.r.o., nedoložil však žádné záznamy z vlastní provozní evidence, které by takovou skutečnost dokládaly, byť lze mít nepochybně za to, že zápůjčka automobilů, recyklační linky a další techniky by měla být v řádné provozní evidenci zanesena. Jak vyplývá z obsahu napadeného rozhodnutí, inspekce se za účelem objasnění tvrzení odvolatele pokusila kontaktovat společnost S & S Služby s.r.o., nicméně uvedená společnost nepřebírá korespondenci a na požadavky inspekce nijak nereaguje. Prostřednictvím veřejných informačních zdrojů nelze o společnosti zjistit žádné podrobnější informace, pouze to, že společnost sídlí v místě, kde má evidované sídlo dalších 195 subjektů. Systém ISPOP neeviduje žádný záznam o nakládání s odpady pro uvedenou společnost od roku 2011 (podrobněji str. 12 napadeného rozhodnutí). Nahlíženo optikou výše uvedeného stran společnosti S & S Služby s.r.o. a informací poskytnutých odvolatelem nelze rozhodně považovat důkazů prostý odkaz na zápůjčku techniky společnosti S & S Služby s.r.o. za dostatečný a věrohodný“. Soud pak musí v této souvislosti podotknout, že to, co popsal žalovaný výše, vyplývá rovněž ze správního spisu. Už na první pohled je patrné, že žalobce poskytl prvostupňovému orgánu pouze obecné odpovědi takového charakteru, které neměly naprosto žádnou vypovídací hodnotu. S argumentací žalobce, že formulaci požadavků a otázek správního orgánu nebylo možné porozumět, soud nesouhlasí, neboť má za to, že s ohledem na výsledky kontroly jsou formulovány naprosto jasné a zřetelné. Nehledě na skutečnost, že žalobce se pohybuje v daném oboru podnikání několik let (od roku 2006), takže si musel být vědom toho, co od něj správní orgán požaduje a z jakého důvodu, což případně mohl svým dotazem upřesnit. Bylo výhradně povinností žalobce vyvrátit pochybnosti správního orgánu ohledně původu odpadů a nakládání s nimi, k čemuž byl v rámci kontroly vyzván, neboť jiný subjekt takovou informaci poskytnout nemůže. Pokud tak neučinil, musí počítat s tím, že příslušné výzvě nevyhověl a z takového svého jednání pak vyvozovat svou odpovědnost.

[25] Tento závěr podle názoru soudu vyplývá ze samotného ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu, z něhož je patrné, že povinnosti kontrolované osoby jsou zákonodárcem záměrně rozděleny do několika kategorií. Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zejména poskytnutí elementárních časových a prostorových podmínek tak, aby kontrola mohla proběhnout. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu, respektive takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k umožnění výkonu kontrolních oprávnění kontrolujících v sobě zahrnuje rovněž aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. Například v případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly kontrolujícím orgánem je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit (tedy jej umožnit), nýbrž je povinna tyto dokumenty rovněž vyhledat a následně předat (poskytnout součinnost k jejich vydání). Jsou to následně právě sankční ustanovení kontrolního řádu, která chrání „zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly“ (viz důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu, sněmovní tisk č. 575/0, [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Jejich cílem je přinutit kontrolovaný subjekt ke spolupráci při

kontrole, odmítá-li ji dobrovolně. Jde v zásadě o obdobu pořádkové pokuty s tím rozdílem, že sankce není ukládána za porušení procesní povinnosti, nýbrž povinnosti hmotněprávní (srov. opět důvodovou zprávu ke kontrolnímu řádu), tedy povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost, což je přesně ta povinnost, kterou žalobce porušil.

[26] Pokud žalobce vznáší námitku prekluze, neboť od poskytnutí odpovědi uplynulo více než 6 měsíců, tak soud považuje tuto námitku za nedůvodnou. Ostatně ani žalobce ve své žalobě neosvětlil, z jakého důvodu je lhůta 6 měsíců důležitá, resp. zda zákon prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení do 6 měsíců od neposkytnutí odpovědi výslovně uvádí, či z jakého ustanovení zákona něco takového výslovně vyplývá. Z tohoto pohledu otázka zahájení správního řízení (v dané věci bylo řízení zahájeno 10. 3. 2015, tj. dnem následujícím po doručení) není pro danou věc relevantní. Relevantní je pouze to, že po včasné podání odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje, resp. fakticky dochází k zahájení správního řízení, v rámci něhož běží lhůta správnímu orgánu pro vydání rozhodnutí, tj. ve lhůtě 30 dnů (v této věci rozhodnutí č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1408438.004/15/ZLP bylo vydáno dne 5. 10. 2015). Spojuje-li žalobce prekluzivní lhůtu s ust. § 18 kontrolního řádu, podle něhož kontrolní řízení končí a) marným uplynutím lhůty pro podání námitek nebo vzdáním se práva podat námitky, nebo za b) dnem doručení vyřízení námitek kontrolované osobě, anebo za c) dnem, ve kterém byly námitky předány k vyřízení správnímu orgánu (§ 14 odst. 3), tak zahájení kontroly podle ust. § 5, či její ukončení podle ust. § 18 kontrolního řádu, nemá na dobu pro vydání rozhodnutí ve věci samé žádný vliv. Okamžik zahájení a ukončení kontroly je podstatnou skutečností pouze ve vztahu k aktivaci procesních práv kontrolovaného, nikoliv pro vydání rozhodnutí o uložení sankce (viz navazující ust. § 6 až 14 kontrolního řádu o právech kontrolovaného).

[27] Jak dále ostatně uvádí komentář k příslušnému ust. § 18 kontrolního řádu: „Podobně jako v případě zahájení kontroly, je také důležité přesné stanovení okamžiku ukončení kontroly, jelikož jsou na něj rovněž vázána výše rozvedená práva a povinnosti, a zároveň je jím důsledně oddělen průběh kontroly od navazujících řízení prováděných dle jiných právních předpisů... Tímto dnem tedy formálně končí kontrolní proces, na nějž může, ale také nemusí navazovat proces ukládání opatření k nápravě anebo sankcí za zjištěné nedostatky. Takové řízení však již není součástí kontrolního procesu, a to ani kdyby bylo zahájeno ještě před formálním ukončením kontroly. Den formálního ukončení kontroly je přitom stejně významný jako den jejího zahájení, a proto tyto skutečnosti kontrolní řád na rozdíl od zákona o státní kontrole výslovně upravuje, neboť tak jako se dnem zahájení kontroly aktivují všechna procesní práva a povinnosti v kontrolním řádu uvedená a svázaná toliko s výkonem kontroly, včetně možnosti správního trestání kontrolovaných a povinných osob za neposkytování potřebné součinnosti či neumožnění výkonu práv kontrolujícího, dnem (formálního) ukončení kontroly tato práva a povinnosti "zanikají", resp. se stávají neaktivními“. (viz Kontrolní řád. Komentář. Nakladatel Wolters Kluwer, právní stav v ASPI ke dni 1. 7. 2017).

[28] Otázka toho, v rámci níž žalobce namítal, že rozhodnutím ze dne 6. 10. 2015 je žalobci ukládána pokuta za neposkytnutí součinnosti za období do 10. 3. 2015, ačkoliv den poté 11. 3. 2015 bylo žalobci doručeno oznámení o zahájení správního řízení o uložení pokuty za správní delikt podle § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech, je v posuzovaném případě nepodstatná. Soud k této námitce uvádí, že zahájení jiného řízení (ze dne 11. 3. 2015), nijak s posuzovanou věcí nesouvisí, neboť jde o řízení, v rámci něhož se řeší jiný předmět řízení (soud pak dále upozorňuje, že příslušné prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 5. 10. 2015, nikoliv 6. 10. 2015, jak uvádí žalobce). Takový postup není

nezákonným a nesvědčí nijak obecnému názoru žalobce uvedenému v žalobě, že svým postupem jej chce inspekce zničit.

[29] V posuzovaném případě provedla ČIŽP dvě kontroly, jednu dne 4. 4. 2014 a druhou dne 7. 5. 2014, přičemž Dílčí protokol o průběhu kontroly ze dne 13. 5. 2014 (kontrola ze dne 7. 5. 2014) byl žalobci doručen do datové schránky dne 21. 5. 2014, od něž započala běžet námitková lhůta ve lhůtě 15ti dnů, tj. do 21. 5. 2014. V rámci tohoto období žalobce žádné námítky do Dílčího protokolu o průběhu kontroly nepodal, v důsledku čehož bylo kontrolní řízení ukončeno marným uplynutím lhůty pro podání námitek podle ust. § 18 písm. a) , tj. do 21. 5. 2015. Soud se proto nemůže ztotožnit s tvrzením žalobce, podle něhož žalobci nebylo do dne podání žaloby ze strany ČIŽP žádný protokol doručen, v důsledku čehož nemohl podat námítky, neboť toto tvrzení nemá oporu ve správním spise, lépe řečeno z něj vyplývá, že Dílčí protokol o průběhu kontroly ze dne 13. 5. 2014 žalobci doručen jednoznačně byl. Ostatně to potvrzuje též právní zástupce žalobce, jenž učinil k ČIŽP dne 23. 5. 2014 podání ve znění „Vážení, našemu klientovi, společnosti ROBSTAV stavby k.s., se sídlem Italská 1580/26, 120 00 Praha 2, IČ 274 30 774, byl zaslán dílčí protokol o průběhu kontroly ze dne 13. 5. 2014“. Celá právní argumentace žalobce ve světle výše uvedeného proto nemůže obstát.

[30] Poslední žalobní námitkou žalobce bylo, že výše uložené pokuty je zcela zjevně nepřiměřená údajnému porušení povinností žalobce, když v prvotním rozhodnutí ČIŽP, kterým uložila žalobci sankci ve výši xxxxx,- Kč, jejíž výši žalovaný potvrdil, byla její výše odůvodněna mimo jiné tak, že všechny odpovědi, které žalobce poskytl, byly nedostačující (viz str. 8 rozhodnutí ČIŽP č.j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1408438.003/15/ZLP/). V odvolacím rozhodnutí ovšem žalovaný uvádí, že nedostatečné měly být odpovědi jen na otázky č. 2 až 4 a přesto ukládá žalobci pokutu 3,5 krát vyšší. Otázka toho, jaká výše pokuty byla v žalobcem zmiňovaném řízení uložena (jiném řízení, které s tímto řízením nijak nesouvisí), není předmětem tohoto přezkumu. Soud se proto k takovému jinému správnímu řízení nebude v tomto svém rozhodnutí vyjadřovat. Vyjádřit se může pouze k výši uložené pokuty v rámci tohoto správního řízení, kdy žalobci bylo již prvostupňovým rozhodnutím uložena pokuta v příslušné výši. V tomto rozhodnutí výši stanovené pokuty zdůvodnil prvostupňový orgán naprosto jasně tak, že na pozemcích bylo nakládáno s velkým množstvím odpadů, přičemž z výsledků rozborů uložených odpadů bylo zjištěno, že byly překročeny limity pro uložení do volného terénu (arse, uhlovodíky C10-C40, suma PAU). Podle inspekce: „Tato zjištění vedou k přímému ohrožení životního prostředí. Díky nesoučinnosti účastníka řízení při kontrolní činnosti se ztěžuje a zamlžuje pohyb těchto odpadů na predmetných pozemcích a tím i míra možného poškození životního prostředí a ohrožení zdraví lidí“ (viz. str. 14 prvostupňového rozhodnutí). Navíc žalobci byla ukládána pokuta za porušení kontrolního řádu opakovaně, přičemž dříve „udělené pokuty neměly evidentně výchovný charakter a kontrolovanou osobu od dalšího takového chování neodradily“. V posuzovaném případě byla žalobci uložena ve výši xxxxxx,- Kč, přičemž podle ust. § 16 odst. 2 zákona o kontrole může správní orgán uložit za tento správní delikt pokutu až do výše 500 000,- Kč. Uložená pokuta proto byla stanovena v rámci zákonem stanoveném rozmezí, její výše podle názoru soudu byla dostatečně konkrétně zdůvodněna s ohledem na okolnosti případu (recidiva protiprávního jednání, význam porušení povinnosti s ohledem na ochranu životního prostředí, zamlžení pohybu odpadů a tím míra možného poškození životního prostředí a zdraví lidí). Proti těmto konkrétním skutečnostem zdůvodnění výše pokuty žalobce v žalobě nic konkrétního nenamítá ani je nijak konkrétně nezpochybňuje. Soud proto nemůže výši takové pokuty považovat za zjevně nepřiměřenou, nehledě na to, že ani žalobce, ač tvrdí, že je pokuta zjevně nepřiměřená, pak tento nesouhlas ničím nezduvodnil, neuvedl, z jakých důvodů považuje takovou pokutu za zjevně

nepřiměřenou, a ani neuvedl a hodnověrně neosvědčil, jaké jsou jeho majetkové poměry, a zda se tak nejedná o likvidační výši uloženého trestu.

[31] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

## 2.

**Soud a č. j. : Ústavní soud ČR II. ÚS 1736/17**

Datum vydání: 8. srpna 2017

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Ludvíka Davida ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Ing. Gunnara Grabowski, zastoupeného JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, směřující proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 12. 2014, č. j. 2036/500/13, 60365/ENV/13, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 A 39/2015-32, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 6 As 230/2016-48, za účasti Nejvyššího správního soudu, Městského soudu v Praze a Ministerstva životního prostředí jako účastníků řízení, takto:

Ústavní stížnost se odmítá.

Odůvodnění:

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen "zákon o Ústavním soudu") a splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 a contrario; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaných rozhodnutí, neboť má za to, že jimi byly porušeny ústavní principy, zakotvené v čl. 1 a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), a jeho základní práva, zaručená v čl. 11 odst. 4, čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 1 a čl. 39 Listiny a v čl. 6 a čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva") a v čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Jak vyplynulo z ústavní stížnosti a z připojených listin, ústavní stížností napadeným rozsudkem Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 110 odst. 1 in fine soudního řádu správního (dále jen "s. ř. s.") zamítl kasační stížnost stěžovatele, jíž se domáhal zrušení ústavní stížností rovněž napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla dle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnuta jeho žaloba proti shora označenému rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a bylo potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Praha (dále jen "správní orgán") ze dne 8. 7. 2013, č. j.

ČIŽP/41/OOL/SR01/1212485.005/13/PJO, kterým byla stěžovateli podle ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, v tehdy platném znění (dále jen "zákon o státní kontrole"), uložena pořádková pokuta ve výši 20.000 Kč, a to za porušení ustanovení § 14 zákona o státní kontrole. Tohoto pořádkového deliktu se měl stěžovatel dopustit tím, že nevyhověl výzvě správního orgánu a v daném termínu nedoložil požadované doklady a písemnosti ke kontrolovaným pozemkům. Stěžovatel namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť se dle jeho názoru nacházelo v rozporu s ustanovením § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, které umožňuje pokutovat pouze fyzické osoby odlišné od kontrolované osoby. Nadto předpokládá subjektivní odpovědnost pachatele, přičemž stěžovatel prý v řízení prokázal, že výzvě správního orgánu k předložení požadovaných dokumentů nemohl ze zdravotních důvodů včas vyhovět; navíc zpochybňoval i samotnou skutečnost, zda měl vůbec povinnost požadované dokumenty držet. V neposlední řadě pak stěžovatel namítal, že správní orgán porušil zákaz sebeobviňování, neboť bylo zřejmé, že požadované dokumenty budou vůči stěžovateli použity v řízení o správním deliktu.

3. Městský soud se ztotožnil s výkladem Ministerstva životního prostředí, že pokutu podle ustanovení § 19 zákona o státní kontrole lze uložit i kontrolované osobě, která nesplnila povinnost podle ustanovení § 14 zákona o státní kontrole, a to s ohledem na smysl citovaných ustanovení, který spatřuje v zabezpečení řádného provedení kontroly. Podmínkou je tedy, aby fyzické osoby byly objektivně schopny vyžadované povinnosti splnit; v opačném případě by nemohly odpovídat za tento správní delikt. Dle městského soudu stěžovatel tuto povinnost byl objektivně schopen splnit, nicméně tak vědomě pro svůj odmítavý postoj k započaté kontrole neučinil. Zavinění stěžovatele tak bylo dle městského soudu jednoznačně prokázáno.

4. Ani Nejvyšší správní soud se neztotožnil s uvedenými námitkami stěžovatele, které opětovně předestřel i ve své kasační stížnosti. Za klíčovou otázku projednávané věci stěžovatele Nejvyšší správní soud označil, zda byla naplněna skutková podstata pořádkového deliktu dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole. Naopak ostatní skutečnosti, které stěžovatel "značně obsáhle namítá", Nejvyšší správní soud označil za "irelevantní", zejména pak námitku, že některé doklady neměl za povinnost vést, archivovat či pořizovat, neboť mu dle výroku správních rozhodnutí nebylo vytýkáno, že by tyto dokumenty nevedl, ač by je vést měl. "Napadeným rozhodnutím (s ohledem na znění výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) bylo rozhodnuto ve věci pořádkové pokuty za nesplnění povinnosti součinnosti odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků. Nebylo tedy rozhodnuto o tom, zda stěžovatel měl uchovávat či pořizovat předmětné dokumenty a evidence, zda je vedl správně nebo zda se dopustil správního deliktu na úseku životního prostředí (správy lesa) či jiného protiprávního jednání" (str. 6 rozsudku).

5. K výše vymezené klíčové otázce pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že skutkovou podstatou pořádkového deliktu stěžovatele bylo neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu. Tato součinnost přitom mohla probíhat i tak, že stěžovatel v inkriminované době, kdy byl vyzván k předložení požadovaných dokumentů, by na tuto výzvu dílem požadované dokumenty předložil a dále sdělil, že část požadovaných dokumentů nemá k dispozici, protože je doložil jiným správním orgánům, nebo že jimi nedisponuje, protože žádný právní předpis či smluvně převzatá povinnost mu toto neukládá. "Pokud takto stěžovatel v inkriminované době nejednal, tj. nereagoval na výzvu kontrolních orgánů obsaženou v dopisu ze dne 26. 11. 2012 a v následné výzvě ze dne 8. 1. 2013, nemůže následně namítat, že později na výzvu reagoval, resp. poukazoval na to, že požadované dokumenty mají (byť i v jiném rozsahu) orgány veřejné moci odlišné od správního orgánu" (str. 7



rozsudku). Z toho důvodu Nejvyšší správní soud odmítl jak námitku stěžovatele ohledně absence jeho zavinění, tak tvrzení stěžovatele, že dané výzvě nemohl ze zdravotních důvodů včas vyhovět, neboť dle Nejvyššího správního soudu z obsahu správního spisu vyplývá, že tato "překážka u stěžovatele sice existovala, ale nepůsobila po celou dobu." Nejvyšší správní soud rovněž odmítl námitku stěžovatele, že nemohl naplnit skutkovou podstatu dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, neboť to umožňuje sankcionovat pouze osoby rozdílné od kontrolované osoby. S odkazem na závěry ze své judikatury (srov. rozsudky ze dne 18. 12. 2009, č. j. 2 As 57/2009-62, nebo rozsudek ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 2/2010-80, nebo ze dne 30. 9. 2013, č. j. 4 As 80/2013-49, vše dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) Nejvyšší správní soud dospěl k opačnému závěru (shodnému s městským soudem), tj. že citované ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole obecně umožňuje udělit pokutu jakékoli fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost dle § 14 citovaného zákona. V neposlední řadě pak Nejvyšší správní soud, rovněž s odkazem na závěry své judikatury (viz rozsudek ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 254/2016-39), odmítl námitku stěžovatele ohledně porušení zákazu sebeobviňování, neboť "orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání i vůči němu. Samotná povinnost předložení existujících dokumentů tak není sebeobviněním, neboť adresátovi povinnosti nic nebrání se v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal."

6. Téměř shodné námitky stěžovatel předkládá i nyní v ústavní stížnosti, když nadále setrvává na stanovisku, že předmětná pořádková pokuta mu byla uložena v rozporu s ustanovením § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole (ať již z toho důvodu, že ji nelze uložit kontrolované osobě, anebo kvůli absenci subjektivního zavinění) a v konečném důsledku i v rozporu s jeho základními právy. Stěžovatel má především za to, že jak městský soud, tak zejména Nejvyšší správní soud se při formulaci výše rekapitulovaných závěrů dostatečně a podrobně nevypořádaly s jeho námitkami. Proto opětovně predestiruje obsáhlou argumentaci na podporu svého názoru, že citované ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole neumožňuje "kontrolované osobě" uložit pořádkovou pokutu, neboť "je mimo pochybnost, že zákonodárce v jednotlivých ustanoveních zákona o státní kontrole mezi kontrolovanou osobou a fyzickou osobou, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost, zjevně rozlišuje a vůbec nepředpokládá, že by tyto dvě osoby splynuly v osobu jedinou." Obecné soudy tak měly dle stěžovatele povinnost přistoupit k výkladu citovaného ustanovení, který byl pro stěžovatele příznivý. Vzhledem ke skutečnosti, že tak neučinily, jejich postup se nachází v rozporu s principem priority ústavně konformní interpretace, jakož i s imperativem na přesné vymezení skutkové podstaty trestného činu jako projevů zásady nullum crimen, nulla poena sine lege zakotvené v čl. 39 Listiny a v čl. 7 odst. 1 Úmluvy. Stejně tak stěžovatel opětovně předkládá tvrzení (podpořené obsáhlou citací z judikatury Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva) o tom, že uložení pořádkové pokuty bylo v rozporu se zákazem sebeobviňování ve smyslu čl. 37 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy.

7. Ústavní soud posoudil obsah ústavní stížnosti a dospěl k závěru, že tato představuje zjevně neopodstatněný návrh ve smyslu ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Uvedené ustanovení v zájmu racionality a efektivity řízení před Ústavním soudem dává tomuto soudu pravomoc posoudit "přijatelnost" návrhu ještě předtím, než dospěje k závěru, že o návrhu rozhodne meritorně nálezem, přičemž jde o specifickou a relativně samostatnou část řízení, která nemá charakter řízení kontradiktorního, kdy Ústavní soud může obvykle rozhodnout bez dalšího, jen na základě obsahu napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údajů obsažených v samotné ústavní

stížnosti. Pravomoc Ústavního soudu je totiž v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") založena výlučně k přezkumu rozhodnutí či namítaného zásahu z hlediska ústavnosti, tj. zda v řízení, respektive v rozhodnutí je završujícím, nebyly porušeny ústavními předpisy chráněné práva a svobody účastníka tohoto řízení, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy, zda postupem a rozhodováním obecných soudů či jiných orgánů veřejné moci nebylo zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatele a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

8. Takové zásahy či pochybení městského soudu či Nejvyššího správního soudu však Ústavní soud v nyní projednávané věci neshledal. Ústavní soud totiž posoudil argumenty stěžovatele, obsažené v ústavní stížnosti, konfrontoval je s obsahem ústavní stížností napadených rozsudků městského soudu i Nejvyššího správního soudu, resp. jim předcházejícího rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

9. Jak již bylo zdůrazněno výše, Ústavní soud není povolán k přezkumu správnosti aplikace podústavního práva; jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti [čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy], nikoliv "běžné" zákonnosti. Ústavnímu soudu proto nepřísluší, aby prováděl přezkum rozhodovací činnosti obecných soudů ve stejném rozsahu, jako činí obecné soudy, v posuzovaném případě konkrétně Nejvyšší správní soud v řízení o stěžovatelem podané kasační stížnosti, resp. městský soud v řízení o jím podané správní žalobě, anebo dokonce správní orgány při posouzení otázky, zda byla v daném případě stěžovatele naplněna skutková podstata pořádkového deliktu dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, za který mu byla uložena předmětná pořádková pokuta. I přes v ústavní stížnosti opakovaně předestřené tvrzení stěžovatele o znalosti role Ústavního soudu, jeho pokračující polemika s výše rekapitulovanými právními závěry obecných soudů a opětovné přednesení námitek v ústavní stížnosti nicméně svědčí spíše o opaku, resp. o snaze v řízení před Ústavním soudem dosáhnout potvrzení svého názoru, že došlo k pochybení ze strany správních orgánů i obecných soudů při posouzení dané klíčové otázky. Tímto nicméně stěžovatel staví Ústavní soud právě do pozice další instance v systému obecného soudnictví, která mu však s ohledem na výše uvedené nepřísluší.

10. Navíc, po důkladném seznámení se s obsahem ústavní stížností napadených rozsudků Ústavní soud konstatuje, že jak Nejvyšší správní soud, tak před ním i městský soud se s uvedenými námitkami stěžovatele řádně vypořádaly (a to v některých případech dokonce i opakovaně), při rozhodování přihlíděly ke všem okolnostem, které vyšly v řízení najevo, věc po právní stránce hodnotily přiléhavě a v souladu s ustanoveními soudního řádu správního, která upravují průběh řízení a do nichž se promítají principy spravedlivého procesu obsažené v hlavě páté Listiny, jejichž porušení stěžovatel namítá. Jak bylo výše rekapitulováno, městský soud i Nejvyšší správní soud se velmi důkladně zabývaly otázkou naplnění všech znaků skutkové podstaty pořádkového deliktu dle citovaného ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole a neztotožnily se s námitkami stěžovatele jak ohledně absence jeho subjektivního zavinění, tak ohledně nemožnosti stíhat za daný pořádkový delikt kontrolovanou osobu. Uvedené právní závěry nadto nelze považovat ani za překvapivé, neboť shodnými otázkami se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval, přičemž Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci neshledal důvod se od těchto závěrů jakýmkoliv způsobem odchýlit, a to ani na základě obsáhlé argumentace stěžovatele. Ústavní soud se tak ztotožňuje s právními závěry obecných soudů i s postupem správních orgánů a naopak nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že předmětná pořádková pokuta mu byla uložena v rozporu se zákazem

sebeobviňování ve smyslu čl. 37 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy, resp. že jejich postup při výkladu citovaného ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole se nachází v rozporu s principem priority ústavně konformní interpretace, jakož i s imperativem přesného vymezení skutkové podstaty trestného činu jako projevu zásady nullum crimen, nulla poena sine lege zakotvené v čl. 39 Listiny a v čl. 7 odst. 1 Úmluvy.

11. K argumentaci stěžovatele ohledně nemožnosti stíhat za daný pořádkový delikt "kontrolovanou osobu" považuje Ústavní soud nadto za vhodné dodat, že se ztotožňuje s právním názorem Nejvyššího správního soudu, že "citované ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole obecně umožňuje udělit pokutu jakékoli fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost dle § 14 citovaného zákona", neboť smyslem citovaného ustanovení je umožnit kontrolním orgánům ukládat pořádkové pokuty komukoliv (jakékoli fyzické osobě), která způsobila nesplnění povinnosti součinnosti, tj. včetně kontrolované osoby. Ve stěžovatelově argumentaci kladený důraz na potřebu odlišovat mezi "kontrolovanou osobu" a "fyzickou osobu" tak i v tomto případě postrádá jakoukoliv relevanci, neboť pachatelem předmětného přestupku může být jak kontrolovaná osoba, tak i fyzická osoba (tzv. povinná osoba), pokud naplní všechna znaky jeho skutkové podstaty. V této souvislosti lze poukázat též na skutečnost, že samotný zákon o státní kontrole byl ke dni 31. 12. 2013 zrušen a nahrazen zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Ten v ustanovení § 15 sice nově vymezuje skutkové podstaty přestupků za porušení některých povinností stanovené zákonem o kontrole, nicméně, jak vyplývá i z Důvodové zprávy k zákonu č. 255/2012 Sb., účel zakotvení přestupků zůstává stejný, tzn. "formou pokuty sankcionovat jednání ze strany kontrolované nebo povinné osoby porušující zákonem stanovené hmotněprávní povinnosti (zejm. se jedná o povinnost umožnit výkon oprávnění kontrolujícího nebo přizvané osoby a povinnost poskytnout k tomu potřebnou součinnost)."

12. Ze všech shora vyložených důvodů proto Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný.

## § 22

1.

**Soud a č. j. : Městský soud v Praze 5 A 174/2016 - 31**

Datum vydání: 24. listopadu 2017

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobce: CENTES, spol. s r.o., IČ: 15769097, se sídlem České Budějovice, E. Rošického 364/9, zastoupen Mgr. Petrem Pokorným, advokátem se sídlem České Budějovice, Široká 15/8, proti žalovanému: Česká inspekce životního prostředí, se sídlem Praha 9, Na Břehu 267, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Žalobce se žalobou doručenou Městskému soudu v Praze dne 27. 9. 2016 domáhal ochrany před nezákonným zásahem, který spatřoval v tom, že součástí správního spisu žalovaného, vedeného pod sp. zn. ČIŽP/42/OOH/1607527, nebyl protokol o měření obsahu kovů v půdě v okolí areálu závodu žalobce, jenž byl součástí podnětu ev. č. 16/42/129, a žalobci tak nebyl zpřístupněn dne 26. 7. 2016 při nahlédnutí do spisu.

Žalobce v žalobě vysvětlil, že žalovaný provedl dne 20. 5. 2016 kontrolu v areálu jeho závodu, na základě podnětu ev. č. 16/42/129. Žalobce požádal o nahlédnutí do správního spisu a při nahlížení dne 26. 7. 2016 zjistil, že protokol, který byl součástí podnětu, není ve spise založen. Proti tomuto nesprávnému postupu žalovaného podal žalobce stížnost a následně žádost o přešetření způsobu vyřízení stížnosti.

Namítal, že protokol, který byl součástí podnětu, měl být součástí spisu dle § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“), jelikož je bezprostřední příčinou zahájení kontroly ze strany žalovaného vůči žalobci. Dle žalobce nelze v dané věci použít § 17 odst. 3 správního řádu a uchovávat tento protokol mimo spis.

Nesouhlasil s právním názorem Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) obsaženým ve sdělení o přešetření vyřízení stížnosti ze dne 13. 9. 2016, že s ohledem na § 22 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění rozhodném (dále jen „kontrolní řád“) nelze protokol zpřístupnit. Výklad MŽP považoval za extenzivní a v rozporu s běžnou praxí jiných správních orgánů, jež znečitelní ty části, z nichž lze zjistit totožnost osoby. Žalobce zastával názor, že jen restriktivní výklad § 22 kontrolního řádu naplňuje základní zásady činnosti správních orgánů, zejména zákaz zneužívání pravomoci a proporcionalitu rozhodnutí.

Shrnul, že protokol, který byl součástí podnětu, měl tvořit součást správního spisu žalovaného, vedeného pod sp. zn. ČIŽP/42/OOH/1607527. Jelikož žalobci nebyl tento protokol

poskytnut, byl zkrácen na svém právu nahlížet do spisu dle § 38 odst. 1 správního řádu. Žalobci totiž nebylo umožněno vykonat toto právo v plném rozsahu.

Žalobce navrhl soudu, aby určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že součástí správního spisu vedeného pod sp. zn. ČiŽP/42/OOH/1607527 nebyl protokol, jenž byl součástí podnětu ev. č. 16/42/129, v důsledku čehož nebyl protokol žalobci zpřístupněn při nahlédnutí do spisu dne 26. 7. 2016, je nezákonný, a aby zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcova práva na nahlížení do správního spisu vedeného pod sp. zn. ČiŽP/42/OOH/1607527.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 16. 11. 2016 odmítl, že by se dopustil nezákonného zásahu a že by žalobce zkrátil na právech.

Namítal, že žádný právní předpis nestanoví, aby byl podnět vložen do kontrolního spisu. Zdůraznil, že kontrola je vykonávána z moci úřední bez ohledu na obdržení jakéhokoli podnětu, neboť je zcela na uvážení správních orgánů, zda zahájí správní nebo kontrolní řízení. Podněty tak nemají žádný vztah ke kontrole, vede se o nich samostatný spis a jejich vyřizování je upraveno v § 42 správního řádu.

Poukázal na to, že ani kontrolní řád; zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví; § 17 odst. 1 správního řádu nestanoví, že podnět a jeho přílohy jsou součástí správního spisu. Zdůraznil, že kontrola vykonávaná z moci úřední není totožná s podnětem a způsobem jeho vyřízení. V protokole o kontrole přitom není ani nutné uvádět, že kontrola byla zahájena na základě podnětu. Žalovaný odkázal rovněž na § 20 a 22 kontrolního řádu, dle kterých musí správní orgány dbát ochrany osob podávajících podnět.

Žalovaný vysvětlil, že protokol, který byl součástí podnětu, obsahuje technické informace a informace o osobě podávající podnět. Identifikační údaje osoby podávající podnět jsou uvedeny na každé straně dokumentu, přičemž její totožnost lze zjistit i na základě místních, časových a věcných souvislostí. Zpřístupnění protokolu by tak bylo porušením § 20 a § 22 kontrolního řádu, jelikož správní orgány nesmí poskytnout informace, ze kterých by byť nepřímo bylo možné dovodit identitu osoby podávající podnět. Uvedl, že i kdyby podnět a jeho přílohy měly být součástí správního spisu, byly by z nahlížení vyloučeny, tudíž žalobce by se s těmito listinami stejně nemohl seznámit.

Žalovaný závěrem odkázal na rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2006, sp. zn. 62 Ca 13/2006 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č.j. 8 Afs 74/2007-140.

Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.

Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

Žalovaný obdržel podnět ze dne 14. 5. 2016 o možném pochybení žalobce současně s protokolem o zkoušce půdních vzorků.

Z protokolu o kontrole ze dne 20. 5. 2016, č.j.: ČiŽP/42/OOH/1607527.001/16/CHZ vyplývá, že žalovaný dne 20. 5. 2016 provedl v závodě žalobce kontrolu. Žalovaný nezjistil, že by žalobce při nakládání s odpady v kontrolovaném závodě porušil ustanovení zákona o odpadech, a proto podnět vyhodnotil jako neoprávněný.

Podáním ze dne 3. 7. 2016 žalobce požádal o nahlédnutí do spisu.

Ze záznamu o nahlížení do spisu ze dne 26. 7. 2016, č.j.: ČlŽP/42/OOH/ 1607527.005/16/CHZ vyplývá, že žalobce prostřednictvím právního zástupce nahlédl do spisu. Přičemž mu nebyl zpřístupněn protokol, jenž byl součástí podnětu, jelikož dle žalovaného není součástí kontrolního spisu.

Žalobce podal proti výše uvedenému postupu žalovaného stížnost dle § 175 správního řádu, kterou žalovaný vypořádal vyrozuměním o způsobu vyřízení stížnosti ze dne 4. 8. 2016 tak, že ji nepovažoval za důvodnou.

Žalobce následně požádal o přešetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 175 odst. 7 správního řádu, na což reagoval MŽP sdělením ze dne 13. 9. 2016. Ve sdělení MŽP uvedlo, že podnět a jeho přílohy jsou součástí správního spisu dle § 17 správního řádu a dále odkázal na vyhlášku č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, dle které je prvním dokumentem v pořadí iniciační dokument. MŽP dále konstatovalo, že z nahlížení jsou vyloučeny listiny, z nichž lze zjistit totožnost osoby dle § 22 kontrolního řádu, proto považoval za správný postup žalovaného, který neumožnil žalobci nahlédnout do podnětu a jeho příloh.

Soudem zjištěný skutkový stav nebyl mezi účastníky sporný.

Městský soud v Praze ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění rozhodném (dále jen „s. ř. s.“), jelikož účastníci s tímto rozhodnutím souhlasili. Soud ve věci postupoval v souladu s § 87 odst. 1 s. ř. s. a rozhodoval na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

Žaloba není důvodná.

Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle § 17 odst. 1 správního řádu v každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.

Podle § 17 odst. 3 věta první správního řádu z důvodu ochrany utajovaných informací a z důvodu ochrany jiných informací, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti, se v případech stanovených zákonem část písemností nebo záznamů uchovává odděleně mimo spis.

Podle § 22 kontrolního řádu z nahlížení do spisu jsou vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole.

V dané věci nebylo mezi účastníky sporným, že dne 20. 5. 2016 u žalobce proběhla kontrola, na níž již nenavazovalo žádné správní řízení, které by vyústilo ve správní rozhodnutí. Žalobce se tak nemohl domáhat přezkoumání jednotlivých procesních úkonů žalovaného v navazujícím správním řízení, prostřednictvím řádných opravných prostředků v rámci veřejné správy, ani později prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s.ř.s. Vzhledem k tomu je zásahová žaloba směřující proti procesnímu úkonu žalovaného přípustná (srov. například rozhodnutí Nejvyššího

správního soudu ze dne 26. 6. 2003, č.j. 6 A 164/2002-8, ze dne 31. 7. 2006, č.j. 8 Aps 2/2006-95, ze dne 17. 4. 2009, č.j. 8 Aps 6/2007- 256, ze dne 31. 3. 2010, č.j. 5 Afs 33/2009-43 a ze dne 20. 7. 2011, č.j. 1 Aps 1/2011-10, ze dne 24. 3. 2016, č.j. 7 Afs 302/2015-80 nebo ze dne 3. 1. 2017, č.j. 2 As 260/2016-44).

Soud se tedy zabýval otázkou, zdali se žalovaný dopustil nezákonného zásahu tím, že protokol o měření obsahu kovů v půdě v okolí areálu závodu žalobce, jenž byl součástí podnětu ev. č. 16/42/129, neučinil součástí správního, resp. kontrolního spisu vedeného pod sp. zn. ČIŽP/42/OOH/1607527, čímž žalobci znemožnil se s ním při nahlížení do spisu dne 26. 7. 2016 seznámit.

V dané věci podnět s protokolem nebyly vedeny jako součást správního spisu sp. zn. ČIŽP/42/OOH/1607527, což kromě shodných tvrzení účastníků vyplývá i z tzv. sběrného archu, připojeného ke spisu. Soud má za to, že podnět, včetně jeho přílohy - protokolu, měly být součástí kontrolního spisu, neboť se jedná o písemnosti dle § 17 odst. 1 správního řádu. Podnět s protokolem totiž neobsahují údaje, na něž by se vztahovala ochrana utajovaných informací či zákonem stanovená či uznaná povinnost mlčenlivosti, tudíž na ně nelze aplikovat § 17 odst. 3 správního řádu a uchovávat je odděleně mimo spis. Ustanovení § 22 kontrolního řádu toliko žalovanému ukládá povinnost listiny, z nichž by bylo možno zjistit totožnost osoby podatele podnětu ke kontrole, vyloučit z nahlížení do spisu. Z důvodové zprávy ke kontrolnímu zákonu, konkrétně k jejímu § 22 vyplývá, že tímto zákonným ustanovením byla výslovně zakotvena ochrana toho, kdo podal podnět ke kontrole; když kontrola je postupem zahajovaným z moci úřední, a proto identifikace podatele podnětu není pro kontrolovanou osobu relevantní; stejně tak tato skutečnost nemůže ovlivnit případné podání námitek, které se vztahují toliko ke kontrolním zjištěním a nikoli k dalším skutečnostem. Soud tak dává žalobci za pravdu v tom, že žalovaný pochybil, když do kontrolního spisu nezaložil i podnět s jeho přílohami.

Soud dále odkazuje na právní větu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č.j. 3 Aps 4/2011-60, která zní: „Případné porušení § 17 odst. 3 správního řádu z roku 2004 (povinnost uchovávat část písemností nebo záznamů mimo spis) nenaplňuje definici nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.“. V odůvodnění citovaného rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že „Z tohoto hlediska tedy musel nejprve posoudit, zda správní orgán mohl jen samotným tvrzeným chybným vedením spisu jakkoliv přímo zasáhnout do žalobcových práv, případně zda v jeho důsledku mohlo být proti němu zasaženo. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak není. Ustanovení § 17 správního řádu je systematicky zařazeno do části druhé, hlavy druhé, dílu třetího správního řádu, který upravuje vedení řízení a úkony správních orgánů. Z postupů zde uvedených účastníkům řízení žádná práva přímo nevznikají, ani se již neomezují, rovněž se jim na jejich základě neukládají žádné povinnosti. Přímý zásah do práv stěžovatele úkonem učiněným podle ustanovení § 17 správního řádu je z povahy věci vyloučen.“

Zbývá zodpovědět, zda by k nezákonnému zásahu mohlo dojít alespoň v důsledku chybného vedení spisu, jak zřejmě dovozuje stěžovatel, když s tvrzeným porušením § 17 odst. 3 správního řádu spojuje obcházení ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu, tím krácení svých procesních práv a následně i zkrácení ústavního práva na spravedlivý proces. Pomine-li už Nejvyšší správní soud skutečnost, že stěžovatel nijak neupřesnil, jaký proces má na mysli za situace, kdy všechna dosavadní řízení o udělení víza nad 90 dnů jsou již pravomocně skončena, navíc v konečném výsledku úspěšně pro stěžovatele, který zde ode dne 11. 2. 2011 obdržel povolení k dlouhodobému pobytu, pak stále

zůstává otázka, čeho se vlastně po celou dobu fakticky domáhá. Pokud mu totiž nakonec přeci jenom šlo o možnost seznámit se s listinou - stanoviskem zastupitelského úřadu, jak by vyplývalo z obsahu jeho kasační stížnosti a podnětu ke zrušení ustanovení § 57 odst. 4 (nyní odst. 3) zákona o pobytu cizinců, mohl, jak bylo již uvedeno výše, podat žalobu rovnou proti tomuto zásahu. V žalobním řízení se ovšem uvedeného nedomáhal. K tomu je dále nutno podotknout, že žádná příčinná souvislost mezi tvrzeným chybným vedením spisu a znepřístupněním zmiňované listiny zde není, neboť odepření nahlédnutí do uvedené listiny je důsledkem zvláštního ustanovení zákona, které mohlo být realizováno jakoukoliv formou, tedy jak jeho dočasným vedením mimo spis, tak i jeho znepřístupněním (třeba zalepením do obálky či jiným způsobem) přímo ve spise. Ani tato podmínka ustanovení § 82 s. ř. s. tedy není splněna.“

Závěry výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Soud dospěl k názoru, že žalovaný vedl kontrolní spis chybně, když podnět s protokolem nebyly jeho součástí. Přesto soud neshledal příčinnou souvislost mezi chybným vedením spisu a znepřístupněním předmětného protokolu žalobci během nahlížení do spisu, neboť odepření nahlédnout do uvedené listiny bylo důsledkem § 22 kontrolního řádu, které mohlo být realizováno jakoukoliv formou, jak jeho dočasným vedením mimo spis, tak i jeho znepřístupněním (třeba zalepením do obálky či jiným způsobem) přímo ve spise. Soud tak uzavírá, že žalobce nebyl, ve smyslu § 82 s. ř. s., přímo zkrácen na svých právech v důsledku chybného vedení kontrolního spisu žalovaným. Proto soud návrhu žalobce nevyhověl a žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 87 odst. 3 s. ř. s.

Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.