



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **G. T., a. s.**, zastoupeného JUDr. Jiřím Kroulíkem, advokátem se sídlem U Továren 31, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2005, č. j. 7 Ca 224/2003 - 27,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2005, č. j. 7 Ca 224/2003 - 27, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Včas podanou kasační stížností brojil žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 1. 7. 2003, č. j. M/100586/03SRK/343/P-1426/03. Tímto správním rozhodnutím bylo v řízení o přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/167 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změněno rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 10. 1. 2003, č. j. 580/794/008/A-20/02/03, o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“), oblastního inspektorátu Ostrava, ze dne 4. 11. 2002, č. j. 9/OH/8439/02/Po, tak, že namísto zrušení prvoinstančního rozhodnutí došlo k jeho potvrzení a k zamítnutí odvolání. Zmíněným rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava, byla

ve smyslu § 26 odst. 1 písm. c) zák. č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o chemických látkách“) stěžovateli uložena pokuta 100 000 Kč podle ustanovení § 30 odst. 3 písm. c) cit. zákona za porušení jeho § 10 odst. 7, které mělo spočívat v tom, že vedoucím pobočky stěžovatele na adrese K. 481/98, O. – N. B. nebylo České inspekci životního prostředí, oblastnímu inspektorátu Ostrava, umožněno provést neohlášenou kontrolu ve věci plnění ustanovení zákona o chemických látkách

Kasační stížnost stěžovatel opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel namítá, že ve své žalobě argumentoval tím, že se nedopustil porušení § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách, neboť z jeho strany ani ze strany jeho zaměstnanců nedošlo ke znemožnění provedení kontroly ČIŽP. Podklady pro rozhodnutí, jako zápis ze dne 6. 9. 2002, sepsaný inspektorkou ČIŽP Ing. P., toto porušení zákona podle stěžovatele nijak neprokazují. Zápis pouze popisuje jednání ředitele pobočky Ing. R. S. Z tohoto popisu skutkového děje nelze podle stěžovatele žádným způsobem vyvodit, že by došlo ke znemožnění provedení kontroly, ani že by umožnění provedení kontroly bylo podmiňováno oznámením o zahájení kontroly ve vztahu ke statutárním orgánům společnosti. Podle stěžovatele uvedený dokument (neopatřený ani datem sepsání), který vyjadřuje pouze subjektivní pohled kontrolní pracovnice a popisuje jen jednání ředitele pobočky ve vztahu ke svým nadřízeným, nemůže představovat podklad pro uložení pokuty za správní delikt ve výši 100 000 Kč. Stěžovatel dále uvádí, že ve správním i soudním řízení navrhoval provedení důkazů výsledkem svědků Ing. R. S. a Ing. M. N., kteří se bezprostředně účastnili děje a jejichž svědecké výpovědi mohly přispět k objektivnímu a úplnému zjištění skutkového stavu věci. Správním orgánem tyto důkazy provedeny nebyly, aniž by tento postup byl jakýmkoli způsobem odůvodněn. Městský soud v Praze tyto důkazy odmítl provést s odkazem na jejich nadbytečnost, neboť podle soudu stěžovatel samotný nečinil spornou skutečnost, že inspektorce kladl podmínky pro umožnění provedení kontroly. Tento závěr Městského soudu v Praze nemá podle názoru stěžovatele jakoukoliv oporu ve spise – v žádném z procesních úkonů stěžovatele zmiňovaná skutečnost jako nesporná označena nebyla.

Stěžovatel dále namítá, že kontrolní orgán porušil povinnost oznámit provedení kontroly kontrolované osobě. Oznámení o provedení kontroly mělo v daném případě být učiněno vůči statutárnímu orgánu stěžovatele, nikoli pouze řediteli kontrolované pobočky. Podle § 12 odst. 2 zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kontrole“), je povinností kontrolního pracovníka oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly. Stěžovatel nesouhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že kontrolní pracovnice postupovala v souladu se zákonem, když provedení kontroly oznámila osobě odpovědné za řízení kontrolované provozovny. Kontrolovanou osobou ve smyslu zákona o kontrole nebyla provozovna – pobočka stěžovatele G. 08 O., ale společnost G. T., a. s. Ve vztahu k této společnosti mělo být oznámení učiněno. To, že je kontrola vykonávána v prostoru určité organizační složky právnické osoby, podle názoru stěžovatele neznamená, že zaměstnanec kontrolované právnické osoby, který je vedoucím této organizační složky, objektivně může být schopen poskytnout kontrolním pracovníkům veškerou potřebnou součinnost. Vedoucí takové organizační složky může umožnit vstup do objektu, avšak nemusí být schopen podat kontrolnímu orgánu veškeré potřebné informace. Kompletní součinnost při výkonu kontrolní činnosti může poskytnout pouze kontrolovaná osoba jako celek.

Stěžovatel dále uvádí, že souhlasí s tím, že na řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nelze aplikovat veškerá ustanovení části třetí správního řádu, neboť to povaha samotného tohoto řízení vylučuje. Nesouhlasí však s názorem, že přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nebylo zahájováno ve smyslu § 18 správního řádu. Stěžovatel je přesvědčen, že měl být vyrozuměn o zahájení mimoodvolacího řízení a že mu měla být dána možnost se k podkladům pro rozhodnutí vyjádřit. Stěžovatel také nesouhlasí se závěrem Městského soudu v Praze, že rozhodnutím ministra životního prostředí nedošlo k porušení zásady dvojinstančnosti řízení, resp. zásady stanovené v § 3 odst. 2 správního řádu, spočívající v tom, že správní orgány jsou povinny postupovat v řízení tak, aby účastníci měli možnost účinně hájit svá práva a zájmy. Navíc tento závěr soudu popírá smysl § 68 odst. 2 téhož zákona, který stanoví možnost odvolání proti rozhodnutím v mimoodvolacích řízeních, jež mění nebo ruší přezkoumávaná rozhodnutí. Podstatné je to, že v daném případě došlo ke změně pravomocného rozhodnutí. Stěžovatel v této souvislosti odkázal na závěry uvedené v rozhodnutí Vrchního soudu ze dne 4. 12. 1996 ve věci sp. zn. 7 A 119/94, publikovaném v časopise Právní rozhledy č. 7/1997, str. 377, obsahující právní závěr, podle kterého rozhoduje-li vedoucí ústředního orgánu státní správy o přezkoumání rozhodnutí ústředního orgánu státní správy v mimoodvolacím řízení, nemůže rozhodnutí změnit na újmu účastníka řízení, ale zjistí-li, že přezkoumávané rozhodnutí je nezákonné, může je pouze zrušit, aby tak neodňal účastníkům řízení příležitost k účinnému hájení práva.

Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

II.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že z předmětného zápisu sepsaného ČIŽP je dle jeho názoru zřejmé, že ředitel pobočky stěžovatele kontrolní pracovníci ČIŽP sdělili, že kontrolu nelze provést bez předchozího ohlášení statutárnímu orgánu stěžovatele v jeho sídle. Jednání stěžovatele popsané v zápisu i jeho vyjádření založená ve spisovém materiálu jednoznačně dokládají, že sdělení o nemožnosti provedení kontroly bez ohlášení statutárnímu orgánu stěžovatele směřovalo vůči kontrolní pracovníci a stalo se rovněž hlavním argumentem stěžovatele ve správním řízení o uložení pokuty. Žalovaný dále uvedl, že i v podané kasační stížnosti stěžovatel, poněkud v rozporu se svým tvrzením o subjektivním pohledu kontrolní pracovníce a o pouhém popisu jednání ředitele pobočky ve vztahu k jeho nadřízeným, konstatuje, že provedení kontroly mělo v daném případě být oznámeno statutárnímu orgánu stěžovatele, a nikoliv pouze řediteli jeho pobočky v Ostravě.

Žalovaný dále má za to, že závěr, že ze strany zaměstnanců stěžovatele byla možnost provedení kontroly vázána na její oznámení statutárnímu orgánu stěžovatele, přičemž bez splnění této podmínky nebylo ze strany zaměstnanců stěžovatele provedení kontroly umožněno, má dostatečnou oporu ve spisovém materiálu. Za stavu, kdy kontrola dle názoru ředitele pobočky (resp. stěžovatele samotného) řádně oznámena nebyla, odmítl ji ředitel pobočky považovat za zahájenou s tím, že není vázán povinnostmi uloženými zákonem ve vztahu ke kontrolnímu orgánu, resp. kontrolní činnosti. Stěžovateli byla uložena pokuta za porušení povinnosti podle ustanovení 10 odst. 7 zákona o chemických látkách. Podle tohoto ustanovení jsou právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání povinny umožnit zaměstnancům kontrolních a dozorových úřadů vstup na pozemky a do staveb užívaných k nakládání s látkami a přípravky a poskytnout jim informace o druhu a množství látky nebo přípravku, s nimiž je na pozemku nebo ve stavbě nakládáno. Žalovaný se domnívá,

že k porušení citované povinnosti není třeba aktivního jednání (fyzického zabránění) ze strany kontrolovaného subjektu, kterým by byl znemožněn vstup na pozemky či do staveb užívaných k nakládání s látkami a přípravky, popř. poskytnutí informací o množství a druhu látky nebo přípravku. Žalovaný se domnívá, že k naplnění znaku správního deliktu spočívajícího v porušení uvedené povinnosti postačuje i odmítnutí kontrolovaného subjektu vzít na vědomí zahájení kontroly a s tím souvisejících povinností.

Námítku stěžovatele, že mu kontrola nebyla řádně oznámena, žalovaný odmítl. Oznámení bylo podle jeho názoru provedeno vůči řediteli pobočky stěžovatele, v jejímž objektu měla být kontrola provedena. Podle žalovaného je názor, že oznámit zahájení kontroly je možné pouze statutárnímu zástupci kontrolované osoby, popř. jím speciálně delegovaným pracovníkům, neudržitelný. Požadovat takový postup po kontrolních pracovnících inspekce by bylo „*in fraudem legis*“, odporující smyslu zákona. K naplnění funkce kontroly je totiž nezbytné, aby kontrolní pracovníci mohli v kteroukoli dobu a v kterémkoli objektu kontrolované osoby kontrolu provést. Statutární orgán je pak mnohdy nedosažitelný. Povinnost dle ustanovení 10 odst. 7 zákona o kontrole je povinností právnické osoby, kterou plní rovněž prostřednictvím svých zaměstnanců. Nesouhlasí také s tvrzením stěžovatele, že kontrolní pracovnice ČIŽP nesplnila svoji povinnost předložit pověření k provedení kontroly. V zápise ze dne 6. 9. 2002 je výslovně uvedeno, že se uvedená pracovnice prokázala služebním průkazem. Zákon podle žalovaného nepožaduje speciální pověření k provedení jednotlivých kontrol.

K námitce neprovedení důkazu výsledkem svědků žalovaný uvádí, že se nejedná o případ tzv. opomenutého důkazu, z něhož by bylo možno dovodit nezákonnost rozsudku. Správní orgány ve věci nerozporují obsah telefonického rozhovoru ing. S. s ing. N. ani obsah sdělení ing. S. Stěžovatel pak nekonkretizoval, jaké jiné skutečnosti než již prezentované by mohli oba navržené svědkové doložit.

Ve věci namítaného porušení ustanovení § 18 správního řádu žalovaný uvedl, že se zcela ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze. Odkázal i na své vyjádření k žalobě, jež je součástí soudního spisu.

III.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s.

V první řadě stěžovatel namítá různé vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Tyto vady měly konkrétně spočívat

- 1) v absenci skutkových důvodů pro závěr, že jednáním pracovníků stěžovatele v jeho pobočce v Ostravě došlo k porušení povinnosti podle § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách,
- 2) v neprovedení stěžovatelem navržených důkazů, konkrétně výsledků svědků Ing. R. S. a Ing. M. N., aniž bylo toto neprovedení výsledků správními orgány jakkoli odůvodněno; tato skutečnost by znamenala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů,

- 3) v nezahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení žalovaným postupem podle § 18 správního řádu,
- 4) ve změně v mimoodvolacím řízení přezkoumávaného rozhodnutí na újmu stěžovatele za situace, kdy o přezkoumání rozhodoval vedoucí ústředního orgánu státní správy, namísto zrušení tohoto rozhodnutí.

Dále stěžovatel Městskému soudu v Praze vytýká nesprávné posouzení následujících právních otázek [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]:

- 5) závěr, že provedení stěžovatelem navržených důkazů, konkrétně výsledků svědků ing. R. S., a ing. M. N., je nadbytečné, neboť samotný stěžovatel nečinil sporným (tj. *de facto* připouštěl), že inspektorce ČIŽP kladl podmínky pro umožnění provedení kontroly,
- 6) závěr, že kontrolní pracovnice ČIŽP neporušila svou zákonnou povinnost oznámit provedení kontroly kontrolované osobě, oznámila-li tuto skutečnost členu toliko vedoucímu pobočky stěžovatele, v níž měla kontrola probíhat.

Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

IV.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti: Podle zápisu ze dne 6. 9. 2002 vyhotoveného inspektorkou ČIŽP ing. P. se uvedeného dne ke stěžovateli dostavila tato pracovnice ČIŽP za účelem provedení neohlášené kontroly, která se měla týkat nakládání s nebezpečnými látkami a přípravky (benzímem). Inspektorka se při příchodu v 10:00 hod. prokázala služebním průkazem řediteli pobočky v Ostravě a informovala ho o provedení kontroly v pobočce. Ředitel pobočky odešel do vedlejší místnosti, kde měl údajně telefonicky informovat personálního a provozního ředitele společnosti ing. N., který mu měl sdělit, že kontrolu lze provést pouze po předchozím ohlášení u statutárních orgánů v sídle společnosti. V zápisu je též uvedeno, že ing. N. je podle výpisu z obchodního rejstříku pouze předsedou dozorčí rady stěžovatele a podle sdělení ředitele (kontrolované) pobočky stěžovatele též jeho provozním a personálním ředitelem. V zápisu je dále konstatováno, že tím, že ČIŽP nebyla umožněna kontrola nakládání nebezpečnými látkami a přípravami, porušil stěžovatel § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách. Dále je v protokole uvedeno, že ředitel pobočky se nechtěl k zápisu vyjádřit, jeho stejnopis však převzal.

Rozhodnutím ze dne 4. 11. 2002, č. j. 9/OH/8439/02/Po, byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za porušení § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách spočívající v tom, že vedoucím pobočky stěžovatele nebylo umožněno provést ČIŽP neohlášenou kontrolu ve věci plnění povinností stěžovatele vyplývajících ze zákona o chemických látkách.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání ze dne 20. 11. 2002. Ministerstvo životního prostředí svým rozhodnutím ze dne 30. 1. 2003, č. j. 580/794/008/A-20/02/03, toto rozhodnutí zrušilo, a to s odůvodněním, že kontrola měla být oznámena statutárním orgánům stěžovatele a že ČIŽP jednala pouze ve vztahu k zaměstnanci kontrolované osoby, který nebyl oprávněn kontrolovanou osobu zastupovat.

ČIŽP podala dne 3. 4. 2003 podle § 65 správního řádu podnět k přezkoumání tohoto rozhodnutí ministerstva. Především uvedla, že za právnickou osobu mohou činit právní úkony

i jiní pracovníci nebo členové, pokud je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Podle ČIZP je vedoucí organizační jednotky – ředitel pobočky společnosti nepochybně pracovníkem, u něhož je vzhledem k jeho pracovnímu zařazení obvyklé, že může zastupovat kontrolovanou právnickou osobu při kontrole v této pobočce. Proto podle názoru ČIZP byla povinnost podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o kontrole splněna. Ministr životního prostředí rozhodnutí ministerstva svým rozhodnutím ze dne 1. 7. 2003, č. j. M/100586/03, podle § 65 odst. 2 správního řádu změnil tak, že odvolání bylo zamítnuto a napadené rozhodnutí ČIZP bylo potvrzeno.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou Městský soud v Praze kasační stížností napadeným rozsudkem zamítl. V odůvodnění svého rozhodnutí soud především uvedl, že zápis ze dne 6. 9. 2002 dostatečně popisuje skutkový děj a je z něj patrný způsob jednání kontrolní pracovnice i zaměstnanců stěžovatele. Ze zápisu bez jakýchkoliv pochybností vyplývá, že ze strany zaměstnanců stěžovatele byla možnost provedení kontroly vázána na její oznámení statutárnímu orgánu stěžovatele. Tuto skutečnost následně také inspektorka ČIZP uvedla, přičemž k zaznamenanému skutkovému zjištění se ředitel pobočky, který zápis převzal, nijak nevyjádřil. Vzhledem k tomu Městský soud v Praze odmítl svědecké výpovědi zaměstnanců stěžovatele jako nadbytečné. Soud dále uvedl, že stěžovatel nečinil spornou skutečnost, že inspektorce ČIZP kladl podmínky pro umožnění provedení kontroly. Dále uvedl, že v případě kontroly vystupuje kontrolní pracovník v pozici vrchnostenské a jednostranným úkonem dává najevo vůli vykonat kontrolu. Kontrolovaný subjekt je pouze příjemcem takového oznámení, přitom přijetí oznámení není právním úkonem. Stěžovatel si musí být vědom možnosti výkonu kontroly ze strany státu a v tomto směru instruovat příslušné zaměstnance, kteří mohou při výkonu zaměstnání přijít s kontrolním orgánem do styku, tak, že při předložení pověření k provedení kontroly jsou povinni kontrolu umožnit. Městský soud v Praze dále uvedl, že přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení není řízením ve smyslu § 18 správního řádu a nedochází tak k jeho zahájení ve smyslu § 18 odst. 2 téhož zákona. Správní orgán při přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení vychází z právního stavu a skutkových okolností v době vydání rozhodnutí, zabývá se tedy pouze právním hodnocením věci. Logicky tak účastníkům řízení nepřísluší navrhnout důkazy a jejich doplnění apod. Proto k porušení § 33 odst. 1 a 2 správního řádu nedošlo. Ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu dává sice možnost podat proti rozhodnutí mimo odvolací řízení, kterým se přezkoumávané rozhodnutí ruší nebo mění, odvolání (rozklad). Proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy již nelze odvolání (rozklad) podat, což podle Městského soudu v Praze vylučuje přímo ustanovení § 61 odst. 2 správního řádu, neboť není nikdo, kdo by o takovém odvolání rozhodl.

V.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že tato je důvodná.

V. a)

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí, kterým bylo změněno v neprospěch stěžovatele předchozí rozhodnutí žalovaného, bylo vydáno na základě řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 až § 68 správního řádu), nutno se nejprve zabývat zákonností postupu žalovaného v rámci tohoto řízení, v první řadě tedy stížní námitkou ad 3).

Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je opravným řízením ve správním řízení, které lze doktrinálně klasifikovat jako opravné řízení mimořádné, neboť se v něm přezkoumává pravomocné správní rozhodnutí. Ustanovení § 65 odst. 1 a 2 správního řádu dává správnímu orgánu nejbližší vyššího stupně nadřízenému správnímu orgánu, který toto rozhodnutí vydal, případně – jde-li o rozhodnutí ústředního orgánu státní správy – jeho vedoucímu na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise, pravomoc zrušit nebo změnit přezkoumávané rozhodnutí pro jeho rozpor s právem. To ve svém důsledku znamená, že může být popřen výsledek předtím proběhlého řízení, vyústivšího ve vydání rušeného či měněného rozhodnutí, takže může – a ve stěžovatelově případě k tomu také došlo – být zasaženo do hmotněprávního postavení účastníků předchozího řízení a změněna jejich práva a povinnosti oproti stavu na základě předchozího rozhodnutí, nyní rušeného či měněného.

Z čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že *každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu*, a z čl. 1 odst. 1 Ústavy, charakterizujícího Českou republiku jako právní stát, vyplývá, že každé rozhodování veřejné moci o právech a povinnostech soukromých osob se musí dít procedurou, ve které absentuje libovůle a která soukromým osobám skýtá dostatečné záruky k hájení jejich právní pozice. Znamená to mimo jiné, že soukromá osoba má právo na to, aby před zásahem do její právní pozice měla v míře přiměřené povaze věci možnost být slyšena, snášet ve svůj prospěch argumenty a navrhopvat důkazy a aby orgán veřejné moci byl povinen se s jejími tvrzeními, argumenty a důkazními návrhy vypořádat. Bez splnění těchto podmínek by byly zásahy orgánů veřejné moci do právní pozice soukromé osoby překvapivé, neboť by se jí nedostalo patřičné možnosti procesní obrany své právní pozice, a proto by je bylo nutno považovat za neústavní. Interpretace jednoduchého práva soudy a správními orgány, má-li být ústavně konformní, musí výše uvedené zásady respektovat. Znamená to mimo jiné vykládat ustanovení procesních předpisů o opravných prostředcích tak, aby i v těchto stádiích řízení bylo právo účastníka řízení na adekvátní možnosti k hájení své právní pozice respektováno.

Správní řád vychází pro řízení před správními orgány ze zásady, že o zahájení řízení uvědomí správní orgán všechny známé účastníky řízení (§ 18 odst. 3 správního řádu). Vzhledem k tomu, že i řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení se zahajuje, a to vždy bez výjimky, z podnětu správního orgánu (§ 18 odst. 2 věta druhá správního řádu), neboť § 65 odst. 1 správního řádu hovoří sice o „vlastním a nebo jiném podnětu“ jakožto skutečnosti vedoucí k zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, ovšem tomu nutno rozumět pouze tak, že správní orgán je povinen vážit a vyhodnocovat veškeré relevantní informace, které se dostanou do jeho dispoziční sféry, z hlediska toho, zda na základě nich není dána pravděpodobnost nezákonnosti vydaného rozhodnutí, a tedy důvod k postupu podle § 65 a násl. správního řádu; Pojem „podnětu“ v ustanovení § 65 odst. 1 správního řádu proto není obsahově totožný s tímž pojmem v § 18 odst. 1 a odst. 2 větě druhé téhož zákona. Jinak řečeno, proces „otevření“ řízení o přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení má dvě fáze: První fází je neformální činnost správního orgánu spočívající ve vyhodnocování „podnětů“, tj. např. podání účastníků, sdělení jiných správních úřadů či institucí, skutečností zjištěných daným správním orgánem při jeho činnosti aj., z hlediska jejich relevance pro případné zahájení řízení podle § 65 a násl. správního řádu. Pokud správní orgán dospěje k závěru, že výše uvedené „podněty“ signalizují pravděpodobnost nezákonnosti ve smyslu § 65 odst. 2 správního řádu, přikročí k fázi druhé, kterou je formální zahájení mimoodvolacího řízení postupem podle § 18 odst. 2 správního řádu, a to vždy z vlastního podnětu (na základě úsudku o relevanci „podnětů“, ať již vzešly od kohokoli či odkudkoli), tedy učiněním prvního úkonu vůči některému účastníku řízení

(K podobnému závěru se kloní i správněprávní doktrína, viz Vopálka/Šimůnková/Šolín: *Správní řád. Komentář*, 1. vyd., C. H. Beck, Praha 1999, str. 198. Nová zákonná úprava správního řízení „dvoufázovost“ přezkumného řízení ostatně výslovně zakotvuje – ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že *správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy*; srov. též Hendrych a kol.: *Správní právo, Obecná část*, 6. vyd., Praha 2006, str. 389-390.). Platí-li ohledně zahájení řízení i pro mimoodvolací řízení ustanovení § 18 odst. 2 správního řádu, není žádného důvodu, aby neplatilo i ustanovení § 18 odst. 3 téhož zákona, jež s ním úzce souvisí a jež právě na úrovni jednoduchého práva zajišťuje, že každý účastník řízení se o jeho konání dozví co nejdříve, jak je to jen rozumně možné, takže může v průběhu řízení v plném rozsahu bránit svoji právní pozici a uplatňovat svá procesní práva. Argumentem proti tomuto závěru není ani skutečnost, že v ustanoveních o mimoodvolacím řízení nelze najít žádný odkaz na použití § 18 správního řádu nebo obecnější odkaz na subsidiární použití ustanovení o řízení v prvním stupni (takto je tomu např. v řízení o kasační stížnosti, v němž se na základě odkazu v § 120 s. ř. s. subsidiárně užívají ustanovení obecná ustanovení o řízení; podobně např. zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád stanovuje ve svém § 211 pro řízení o odvolání subsidiární užití ustanovení o řízení před soudem prvního stupně či ve svém § 243c odst. 1 pro řízení dovolací). Nutno zde ovšem přihlídnout ke struktuře a systematice správního řádu. Zatímco Část třetí tohoto předpisu (nadepsaná „Správní orgány a účastníci řízení“) je relativně podrobnou úpravou nejrůznějších procesních práv, právních institutů a dílčích postupů potřebných pro vedení jakékoli správního řízení, ustanovení Části druhé (nadepsané „Přezkoumávání rozhodnutí“) obsahuje jen relativně kusé úpravy jednotlivých opravných řízení, jež by samy o sobě, bez existence Části třetí zákona, nebyly bez dalšího použitelné. Z toho nelze vyvodit nic jiného než to, že zákonodárce v ustanoveních o opravných řízeních neopakuje podrobnou úpravu procesních práv, právních institutů a dílčích procesních postupů proto, že postačí jejich zakotvení v předchozí části zákona – tato práva, instituty či postupy se v přezkumných řízeních použijí v té míře a podobě, v jaké to povaha, smysl a účel těchto řízení umožňuje resp. v jaké nejsou odlišnou úpravou v ustanoveních o přezkumných řízeních vyloučeny. Ustanovení o zahájení řízení a o právu účastníků na to, aby byli o zahájení řízení co nejdříve uvědomeni, jistě není s povahou, smyslem a účelem mimoodvolacího řízení v rozporu a není ustanoveními o něm ani explicitně ani implicitně vyloučeno. Nutno tedy uzavřít, že ustanovení § 18 správního řádu je v podobě, jak byla výše vyložena, aplikovatelné i v mimoodvolacím řízení. Mimoodvolací řízení je tedy třeba zahájit postupem podle § 18 odst. 2 věty druhé správního řádu a o jeho zahájení je třeba vyrozumět účastníky v souladu s § 18 odst. 3 téhož zákona (viz v této souvislosti obdobný závěr vyslovený v usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 6. 1994, č. j. 6 A 518/94 - 26).

V případě stěžovatele však žalovaný v mimoodvolacím řízení výše popsaným způsobem nepostupoval. „Podnětem“ ve smyslu § 65 odst. 1 správního řádu k úvaze žalovaného o tom, zda je důvodu k zahájení mimoodvolacího řízení, zde byl přípis ČIŽP, ředitelství, ze dne 3. 4. 2003, č. j. 90Ř/4128/03, Zvláštní (rozkladové) komisi ministra životního prostředí. Po obdržení podnětu žalovaný ve vztahu ke stěžovateli ničeho nepodnikl, zejména pak jej neuvědomil o zahájení mimoodvolacího řízení, nýbrž – bez dalšího – vydal dne 1. 7. 2003 napadené správní rozhodnutí, kterým své předchozí rozhodnutí změnil, a to na újmu stěžovatele.

Právní názor Městského soudu v Praze, který se přiklonil ke stanovisku opačnému, není správný. V první řadě v něm není reflektována okolnost „dvoufázovosti“ procesu

zahajování mimoodvolacího řízení; Městský soud v Praze nesprávně vztahuje neformálnost posouzení důvodů k postupu podle § 65 a násl. správního řádu na celé mimoodvolací řízení, a nikoli toliko na první fázi procesu jeho zahajování. Výklad, ke kterému se takto Městský soud v Praze přiklonil, není ústavně konformní, neboť účastníku řízení ve své podstatě pro mimoodvolací řízení odnímá prostředky k hájení jeho právní pozice a vystavuje účastníka vydání pro něho zcela překvapivého rozhodnutí. Nelze souhlasit s tím, že mimoodvolací řízení se omezuje na řešení striktně právních otázek a že postrádá dimenzi skutkovou, takže účastníkům nepřísluší procesní práva týkající se zjišťování skutkového stavu (právo navrhnout důkazy a jejich doplnění, klást otázky svědkům aj.). Mimoodvolací řízení jistě nesupluje obnovu řízení (§ 62 a násl. správního řádu) a jistě musí být důvodem jeho zahájení pochybnost o právních úsudcích, jež jsou podkladem v něm přezkoumávaného pravomocného rozhodnutí, to ovšem neznamená, že tyto právní úsudky se nemohou týkat zjišťování skutkového stavu či obecně okolností skutkových a že k závěru o jejich protiprávnosti nemůže být třeba konat dokazování a zjišťovat skutečnosti. Dokonce i v konkrétním případě stěžovatele tomu tak je, jakkoli se na první pohled jeví, že žalovaný v mimoodvolacím řízení posuzoval čistě právní otázku, které fyzické osobě je nutno oznámit provedení kontroly, je-li kontrolovanou osobou osoba právnická. Nutno totiž vzít v úvahu, že původní druhoinstanční rozhodnutí (tj. rozhodnutí v mimoodvolacím řízení přezkoumávané) vyznělo ve prospěch stěžovatele, protože tehdy správní orgán dospěl k závěru, že správný je výklad výše uvedené právní otázky, který zastával stěžovatel. Další rozhodné skutečnosti a odvolací námitky stěžovatele nebyly ve své podstatě odvolacím orgánem zkoumány, neboť toho – za situace, kdy se odvolací orgán přiklonil k právnímu názoru, na základě kterého *a priori* nepřipadal postih stěžovatele v úvahu, neboť podle tohoto právního názoru vůbec nebylo zahájení kontroly kontrolní pracovníci ČIŽP stěžovateli oznámeno, bylo-li oznámeno toliko řediteli jeho pobočky, v níž měla kontrola probíhat – nebylo vůbec třeba (odvolací orgán dospěl k závěru, že samotný fakt, že ředitel pobočky na kontrolorce požadoval oznámení zahájení kontroly statutárním orgánům, neznamená znemožnění provedení kontroly; dále pak odvolací orgán pouze víceméně *obiter dictum* připustil, že oznámení zahájení kontroly telefonicky statutárním orgánům stěžovatele by bylo samo o sobě přípustné). Stěžovatel však ve svém odvolání vedle zásadní polemiky s právním názorem správního orgánu první instance na to, jak má být zahájení kontroly oznamováno, též (jaksi „v druhém plánu“) namítal, že provedení kontroly neznemožnil (postup ředitele pobočky, který požadoval, aby byla kontrola telefonicky oznámena statutárním orgánům, stěžovatel za znemožnění kontroly nepovažoval), a k prokázání svého tvrzení navrhoval slyšení ředitele předmětné pobočky ing. R. S. a provozního a personálního ředitele M. N. Výše uvedené znamená, že i kdyby byl správný právní názor ohledně oznamování zahájení kontroly, ke kterému se nakonec žalovaný přiklonil v nyní soudně přezkoumávaném rozhodnutí vydaném v mimoodvolacím řízení, bylo třeba vypořádat se i s touto další odvolací námitkou stěžovatele, včetně vypořádání se s důkazními návrhy. To však žalovaný neučinil – jeho rozhodnutí se omezuje čistě na řešení právní otázky ohledně oznamování zahájení kontroly.

Lze tedy uzavřít, že žalovaný při zahájení mimoodvolacího řízení postupoval ve flagrantním rozporu s § 18 odst. 2 a 3 správního řádu a že tato jeho nezákonnost nejen že mohla, ale také skutečně měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť stěžovateli byla odňata možnost hájit v mimoodvolacím řízení svoji právní pozici. Již jen pro tuto vadu řízení před žalovaným mělo být rozhodnutí žalovaného Městským soudem v Praze zrušeno. Nestalo-li se tak, je rozhodnutí soudu nezákonné a stěžovatelova stížná námitka ad 3) podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. důvodná.

Důvodná je však i stížní námitka ad 4).

Podle § 68 odst. 2 správního řádu *proti rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění rozhodnutí mimo odvolací řízení, se lze odvolat (podat rozklad)*. Správní judikatura (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 12. 1996 ve věci sp. zn. 7 A 119/94, publikovaný v Právních rozhledech č. 7/1997, str. 377) ovšem dovodila, že *proti rozhodnutí ministra vydanému v řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení (§ 65 a násl. správního řádu) není opravný prostředek přípustný, byť i ministr rozhodoval při přezkoumávání pravomocného rozhodnutí jako správní orgán prvního stupně* (podobně též viz judikát Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 9. 1997 ve věci sp. zn. 7 A 179/95, publikovaný v Soudní judikatuře č. 14/1999, str. 424, a v Soudní judikatuře ve věcech správních pod č. 510/1999). U stěžovatele rozhodoval v mimoodvolacím řízení ministr životního prostředí, tedy vedoucí ústředního orgánu státní správy. Ve shodě se shora citovaným rozsudkem Vrchního soudu v Praze má Nejvyšší správní soud za to, že odkaz v § 65 odst. 1 správního řádu na ustanovení § 61 odst. 2 téhož zákona navozuje, že jde o výjimku z pravidla stanoveného v § 68 odst. 2 správního řádu, neboť zde se jedná o speciální případ, kdy vedoucí ústředního orgánu státní správy rozhoduje na návrh jím ustanovené zvláštní komise, podobně jako v řízení o rozkladu, a proti jeho rozhodnutí se již nelze dále odvolat nebo podat rozklad. Je tomu tak z povahy hierarchického uspořádání státní správy – prostě proto, že již není žádný instančně vyšší, popř. zákonem stanovený orgán, úřad či vedoucí úřadu, jemuž by byla svěřena kompetence k přezkoumání rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy. Dvojinstančnost mimoodvolacího řízení není v tomto speciálním případě zákonem zajištěna, naopak, nepřipadá v úvahu s ohledem na to, že v daném případě rozhoduje již "ten nejvyšší". Proti rozhodnutí vedoucího ústředního orgánu státní správy v řízení o přezkoumání rozhodnutí v mimoodvolacím řízení není proto další opravný prostředek přípustný, a to ani tehdy, rozhoduje-li vedoucí ústředního orgánu státní správy v mimoodvolacím řízení sám dle § 65 odst. 1 *in fine* správního řádu.

Závěry Městského soudu v Praze jsou zcela správné potud, shledal-li, že stěžovateli proti předmětnému rozhodnutí ministra životního prostředí vydanému v mimoodvolacím řízení nepříslušelo podat odvolání. Ve shora citovaném rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 12. 1996 ve věci sp. zn. 7 A 119/94 je ovšem rovněž uvedeno, že *ministr jako správní orgán prvního stupně v řízení o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení (...) nemůže přezkoumávané pravomocné rozhodnutí na újmu účastníků řízení změnit, aby jim neodňal možnost účinného hájení práva (§ 3 odst. 2 správního řádu)*. Tento závěr Vrchního soudu v Praze (druhý z výše citovaných judikátů, a sice rozhodnutí ze dne 12. 9. 1997 ve věci sp. zn. 7 A 179/95, uvedený problém argumentačně neřeší), který zcela koresponduje s požadavkem zajistit právo účastníka řízení na adekvátní možnosti k hájení své právní pozice, jak byl vyložen výše sub V. a), však Městský soud v Praze pominul. Podle soudu nebyla v případě stěžovatele porušena zásada dvojinstančnosti, neboť ve správním řízení vlastně rozhodovaly správní orgány první i druhé instance – druhoinstanční rozhodnutí sice bylo v mimoodvolacím řízení změněno, nicméně podle soudu ve změněném znění stále existuje. S tím nelze souhlasit. Zásadu dvojinstančnosti jistě nelze považovat za bezvýjimečně platný princip správního či soudního řízení a sama o sobě nemá ani ústavní povahu; i proto je nepochybně přípustné, aby v některých správních řízeních (např. v řízení o udělení azylu), u nichž je třeba akcentovat rychlost řízení či u nichž je k tomu jiný legitimní důvod, bylo právo na řádný opravný prostředek vyloučeno. Nicméně smyslem a účelem dvojinstančnosti je zajištění dostatečné míry objektivity a věcné správnosti rozhodování tím, že se jednou věcí zabývají (přesněji řečeno mohou zabývat, je-li řádný opravný prostředek účinně uplatněn) dva orgány po sobě v systému instanční nadřízenosti a podřízenosti. Za situace,

kdy v mimoodvolacím řízení rozhoduje „ten nejvyšší“, tj. vedoucí ústředního orgánu státní správy, nad nímž v hierarchicky uspořádaném systému správních orgánů již nikoho není, skýtá tato skutečnost snad záruku vcelku vysoké míry profesionality rozhodování, stěžejí však lze považovat rozhodování takového orgánu za kvalitativně natolik odlišné, aby bylo lze bez dalšího za situace, kdy k tomu nejsou speciální věcné důvody (např. výše zmíněný požadavek vysoké rychlosti řízení), na všechny výhody dvojinstančního řízení rezignovat. A právě za takovéto situace – tj. není-li účastníku dáno právo odvolat se, neb není již ke komu – lze a je nezbytné tuto nevýhodu účastníka řízení kompenzovat modifikací (přesněji řečeno omezením) škály možností rozhodujícího správního orgánu, jak ve věci rozhodnout (přezkoumávané rozhodnutí potvrdit, změnit, zrušit). Je-li v daném případě účelem kompenzace zajištění procesního komfortu účastníka, je nutno rozlišovat mezi případy, kdy by nové rozhodnutí pro účastníka znamenalo újmu oproti předchozímu stavu, a případy, kdy se účastníkovu právní pozici nezmění či se dokonce zlepší. V první variantně, tj. mělo-li by při uplatnění celé škály možností, jak rozhodnout, dojít ke zhoršení právní pozice účastníka, nutno tuto škálu omezit tak, že *de facto* bude účastníku poskytnuto dvojinstanční řízení – toho lze docílit tak, že se vyloučí možnost změny rozhodnutí. Vedoucí ústředního orgánu státní správy pak může, dospěje-li by k závěru, že by zde jinak byly důvody ke změně rozhodnutí v neprospěch účastníka, toto rozhodnutí pouze zrušit a v odůvodnění vyložit svůj právní náhled na věc, který ovšem není pro orgán, kterému se takto vrací věc k novému vyřízení, závazný, neboť vedoucí ústředního orgánu státní správy zde nerozhoduje jako odvolací orgán (proto zde není aplikovatelný § 59 odst. 3, část věty za středníkem správního řádu), nýbrž ve specifickém postavení vyplývajícím ze zvláštního oprávnění k přezkumu, zakotveného ustanovením § 65 odst. 1 správního řádu. Takto lze účastníku řízení zajistit možnost vznášet tvrzení a navrhopvat důkazy – mj. i uplatňovat skutková nova (ovšem v limitech vyplývajících z ustanovení § 65 odst. 3 správního řádu, podle něhož *při přezkoumávání rozhodnutí vychází správní orgán z právního stavu a skutkových okolností v době vydání rozhodnutí. Nemůže proto zrušit nebo změnit rozhodnutí, jestliže se po jeho vydání dodatečně změnily rozhodující skutkové okolnosti, z nichž původní rozhodnutí vycházelo*) – a snášet ve svůj prospěch argumenty; právě tyto procesní možnosti účastníkovi dávají šanci k účinnému hájení jeho právní pozice a účinně snižují nebezpečí vydání překvapivého rozhodnutí.

Připustil-li tedy Městský soud v Praze, aby ministr životního prostředí, který rozhodoval jako vedoucí ústředního orgánu státní správy, změnil v mimoodvolacím řízení správní rozhodnutí v neprospěch stěžovatele (takovou změnou nepochybně je změna druhoinstančního rozhodnutí tak, že namísto zastavení správního řízení se potvrzuje prvoinstanční rozhodnutí o uložení pokuty), nedržel se výše uvedených zásad a aproboval vadu mimoodvolacího řízení před žalovaným, která mohla ovlivnit zákonnost rozhodnutí, neboť významně omezila možnost stěžovatele hájit svoji právní pozici. I zde je tedy kasační stížnost stěžovatele důvodná pro naplnění § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

VI.

Dvě stížní námitky stěžovatele, subsumovatelné pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., byly důvodné; tato okolnost sama o sobě vede k nutnému závěru, že rozsudek Městského soudu v Praze nezbyvá než zrušit (§ 110 odst. 1 věta první, část věty před středníkem s. ř. s.).

VII.

Za této procesní situace by samo o sobě nebylo důvodu, aby se Nejvyšší správní soud zabýval i dalšími stížními námitkami a skutečnostmi uvedenými v kasační stížnosti. S ohledem na procesní ekonomii a vzhledem k výsledkům dosavadního řízení správního i soudního však Nejvyšší správní soud považuje za vhodné vyjádřit se *obiter dictum* i k těmto dalším námitkám.

VII. a)

V první řadě je třeba zabývat se obsahem povinnosti zakotvené v § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách, jejíž porušení mělo být důvodem pro uložení pokuty stěžovateli. Podle tohoto ustanovení *právnícké osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání jsou povinny umožnit zaměstnancům kontrolních a dozorových úřadů podle § 26 až 29 (zákona o chemických látkách – pozn. Nejvyššího správního soudu) vstup na pozemky a do staveb užívaných k nakládání s látkami a přípravky a poskytnout jim informace o druhu a množství látky nebo přípravku, s nimiž je na pozemku nebo ve stavbě nakládáno*. Uvedenou povinnost nutno vykládat v kontextu dalších relevantních zákonných ustanovení, zejména pak v daném případě § 12 odst. 2 písm. a) a b) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o kontrole“), podle nichž jsou kontrolní pracovníci povinni *oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly a šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob*. Z uvedených ustanovení zákona o kontrole vyplývá, že postihovat kontrolovanou osobu za nesoučinnost při kontrole lze zásadně jen za situace, kdy kontrolované osobě bylo zahájení kontroly oznámeno, takže tato o kontrole věděla, anebo sice nevěděla, ale vědět mohla a měla. Součinnost lze totiž z povahy věci vyžadovat pouze po tom, komu je či má být známo, že nastala situace, za které je povinen ji poskytnout. Jakkoli k odpovědnosti právnícké osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání za správní delikt podle § 30 odst. 3 písm. c) zákona o chem. lát není samo o sobě třeba zavinění (zákon zde zavinění jako podmínku deliktní odpovědnosti nevyžaduje, jde o správní delikt právnícké osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání postihovaný bez ohledu na zavinění), postih za porušení § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách připadá v úvahu pouze za předpokladu, že kontrolované osobě bylo zahájení kontroly předtím, než po ní kontrolní orgán požadoval splnění v tomto ustanovení uvedených povinností, oznámeno.

Znamená to tedy, že otázka, zda bylo stěžovateli jako kontrolované osobě zahájení kontroly v souladu se zákonem o kontrole oznámeno, je pro posouzení jeho odpovědnosti za správní delikt rozhodná. Oznámení o zahájení kontroly je jednostranným procesním úkonem správního orgánu (kontrolního orgánu) adresovaným kontrolované osobě. Aby mělo účinky vedoucí ke splnění povinnosti kontrolního orgánu vyplývající pro něj z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o kontrole, musí zejména splňovat náležitosti obsahové a dojít do sféry kontrolované osoby. Ve věci stěžovatele je sporné, zda uvedený úkon, o jehož obsahové stránce pochyb není, došel do sféry kontrolované osoby, byl-li adresován řediteli pobočky stěžovatele, jejíž prostory měly být kontrolovány. Smyslem a účelem oznámení o zahájení kontroly je dát kontrolované osobě na vědomí, že u ní je zahajována kontrola, takže jí tím vznikají specifické povinnosti i specifická práva, zakotvená zejména v zákoně o kontrole, subsidiárně však i – s ohledem na ustanovení § 26 zákona o kontrole – případně i ve správním řádu. Ve své podstatě plní oznámení o zahájení kontroly stejnou funkci jako uvědomění účastníka o zahájení řízení podle § 18 odst. 3 správního řádu – zajišťuje zejména, aby kontrolovaná

osoba mohla od počátku provádění kontroly řádně a v potřebném rozsahu uplatňovat svá procesní práva a aby po ní bylo lze spravedlivě požadovat poskytnutí potřebné součinnosti.

Zákon o kontrole nemá zvláštní ustanovení o tom, vůči které konkrétní fyzické osobě je nutno oznámení o zahájení kontroly učinit, aby bylo lze mít za to, že došlo do sféry kontrolované právnické osoby; ani subsidiárně použitelný správní řád však uvedenou problematiku výslovně neupravuje. Z ustanovení § 17 odst. 2 správního řádu vyplývá, že akciová společnost, kterou je stěžovatel, jedná v řízení buď svým statutárním orgánem, anebo za ni jedná zástupce. Toto ustanovení se však týká procesních úkonů samotné právnické osoby jako účastníka řízení, nikoli toho, kdy je vůči účastníkovi řízení účinný procesní úkon správního orgánu. Správní řád výslovně upravuje některé případy doručování písemností (§ 24 až 26 správního řádu), čímž ve své podstatě upravuje i to, kdy je účinný písemnou formou provedený procesní úkon správního orgánu vůči účastníkovi řízení, úkon provedený jinak než písemně a okamžik jeho účinnosti však neupravuje. Jistou výjimkou je ustanovení o oznamování rozhodnutí (§ 51 správního řádu), podle něhož namísto doručení písemného vyhotovení může mít účinek oznámení rozhodnutí jeho ústní vyhlášení – za předpokladu, že účastník, tj. u právnické osoby její statutární orgán nebo zástupce právnické osoby, je přítomen; den vyhlášení rozhodnutí je dnem jeho oznámení ovšem jen v případě, že se přítomný účastník řízení (vlastním právním úkonem) vzdal nároku na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Jinou úpravu podmínek a účinku dojití právního úkonu správního orgánu účastníkovi řízení však ustanovení práva veřejného, použitelná na věc stěžovatele, tj. zejména ustanovení zákona o kontrole a případně správního řádu, nemají. Ucelenou úpravu jednání subjektů práva a otázek s tím souvisejících (mj. implicitně upravující i dojití projevu vůle jiné osoby do sféry adresáta a to, kdy se tak stane, apod.), lze však najít v zákonech práva soukromého, a to jednak v obecné části občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „o. z.“), jednak ve zvláštních předpisech např. o některých právnických osobách či osobách (fyzických či právnických) se specifickými vlastnostmi či postavením.

Veřejné právo takovou právní úpravu nemá; některé jeho předpisy však obsahují ustanovení, která se jednání subjektů práva týkají. Nejvyšší správní soud vychází z teze, že veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „čínskou zdí“, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, nýbrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinálními trendy poslední doby (viz např. Maurer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. vyd., C. H. Beck, München 2004, str. 47-51, Hendrych a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 21-25) jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávními je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že – zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordináční, organické v její původní podobě) – dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel.

V doktríně občanského práva je notorií, že adresované právní úkony jsou perfektní (účinné) jejich dojitím adresátovi (Knappová/Švestka a kol.: *Občanské právo hmotné. Svazek I.*, ASPI, Praha 2002, str. 120). Svojí povahou je adresovaným právním úkonem, ovšem úkonem veřejnoprávní povahy, i oznámení zahájení kontroly konkrétní (individuálně určené) kontrolované osobě. Právní předpisy veřejného práva nestanovují pro případ stěžovatele žádné pravidlo o účinnosti takového právního úkonu odlišné od pravidla v právu soukromém a není zde ani žádného jiného věcného či povaze věci vlastního důvodu pohlízet na účinek procesního úkonu kontrolního orgánu vůči stěžovateli odlišným způsobem.

Podle § 20 odst. 1 o. z. *právní úkony právnické osoby ve všech věcech činí ti, kteří k tomu jsou oprávněni smlouvou o zřízení právnické osoby, zakládací listinou nebo zákonem (statutární orgány)*. Podle odst. 2 téhož ustanovení však *za právnickou osobu mohou činit právní úkony i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Překročí-li tyto osoby své oprávnění, vznikají práva a povinnosti právnické osobě jen pokud se právní úkon týká předmětu činnosti právnické osoby a jen tehdy, jde-li o překročení, o kterém druhý účastník nemohl vědět*. Uvedené základní pravidlo zakotvené v § 20 odst. 2 o. z. je pro podnikatele, kterými jsou i akciové společnosti [§ 2 odst. 2 písm. a), § 34 odst. 1 písm. a), § 56 odst. 1 věta druhá zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obch. z.“)], tedy i stěžovatel, modifikováno ustanovením § 15 obch. z., jehož odstavec 1 stanoví, že *kdo byl při provozování podniku pověřen určitou činností, je zmocněn ke všem úkonům, k nimž při této činnosti obvykle dochází*. Podle odst. 2 téhož ustanovení pak *překročí-li zástupce podnikatele zmocnění podle odstavce 1, je takovým jednáním podnikatel vázán, jen jestliže o překročení třetí osoba nevěděla a s přihlédnutím ke všem okolnostem případu vědět nemohla*. Ustanovení § 15 odst. 1 obch. z. zakládá zvláštní zastoupení podnikatele tím, kdo byl při provozování jeho podniku pověřen určitou činností. Toto zmocnění je z hlediska svého věcného rozsahu omezeno, a to nikoli v závislosti na konkrétní rozsah zastoupení, jak by jej podnikatel vůči osobě pověřené činností vymezil, nýbrž „objektivně“, tím, co je z hlediska „průměrné třetí osoby“ možno považovat za obvyklou škálu úkonů, k nimž při dané činnosti dochází.

Konkrétně ve vztahu ke stěžovateli je ten, kdo je stěžovatelem pověřen řízením jeho pobočky, zmocněn ke všem úkonům, ke kterým v obchodním a hospodářském životě při řízení poboček obdobného druhu a povahy obvykle dochází. Nepochybně se bude jednat i o přijímání jednostranných právních úkonů činěných vůči stěžovateli, týká-li se jejich obsah výlučně dané pobočky a nevztahují-li se i na jiné části podniku stěžovatele či na jiné stěžovatelovy aktivity. Mezi účastníky je nesporné, že kontrolní pracovnice oznámila zahájení kontroly řediteli pobočky. Ředitel pobočky jako určitě relativně samostatné organizační jednotky podniku (Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pobočku neztotožňuje s legálně definovanými pojmy odštěpného závody či organizační složky) zpravidla bývá osobou stojící v čele pobočky, která má na starosti její běžné provozní řízení; může i nemusí být odpovědný za rozhodování zásadních otázek týkajících se pobočky, obvykle však je v jeho moci řešení jejích běžných záležitostí, čítaje v to i záležitosti nenadálé či opakující se zřídka. Skutečnost, že vnitřní předpis právnické osoby může rozsah kompetencí ředitele pobočky oproti „obvyklému“ rozsahu omezit či podmínit např. souhlasem statutárního orgánu či jeho člena, na věci nemůže nic změnit, neboť podstatné je – jak již výše uvedeno – „objektivní“ vymezení kompetencí ředitele pobočky pohledem „průměrné třetí osoby“. Za součást běžného provozního řízení pobočky lze jistě považovat i komunikaci s orgány veřejné moci, týká-li se její obsah výlučně činnosti pobočky samotné; součástí takové komunikace je jistě

i přijímání právních úkonů orgánů veřejné moci adresovaných stěžovateli, týkají-li se výlučně pobočky. Toto je mezi účastníky nesporné – kontrolována měla být výlučně pobočka G. 08 – O. a kontrola byla zaměřená na zjištění, zda stěžovatel dodržuje v této své pobočce při nakládání s chemickými látkami (konkrétně se jednalo především o benzín do zapalovačů) právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí. Lze tedy uzavřít, že v případě předmětné kontroly postačovalo, aby kontrolní pracovnice oznámila její zahájení toliko řediteli příslušné pobočky stěžovatele, a nebylo nutné, aby bylo oznámení učiněno do sídla stěžovatele.

Podpůrně lze ve prospěch uvedeného závěru snést i argumenty teleologické. K efektivitě kontroly ve fázi zjišťovací je nezřídka nutná i jistá její překvapivost, aby kontrolovaná osoba nemohla účel kontroly, jímž je zjištění skutečného stavu věcí, zmařit tím, že by tento skutečný stav věcí před jeho zjištěním rychle „zaretušovala“, a tak se vyhnula případné zákonem předvídané sankci. K tomu by však mohlo dojít tehdy, pokud by po kontrolním orgánu bylo vyžadováno, aby k faktickému započetí kontroly v určité relativně samostatné organizační jednotce kontrolované osoby přistoupil až po jejím fyzickém oznámení statutárnímu orgánu kontrolované osoby, anebo doručení písemného oznámení do jejího sídla. Jistě si lze představit, že takováto koordinace konání kontrolního orgánu na dvou místech současně či těsně po sobě by byla v současné době technicky možná; bylo by však nepřiměřené a smyslu a účelu státní kontroly vzdálené, pokud by byla požadována, zvláště pak za situace, kdy právní úprava jednání podnikatele v § 15 obch. z. přímo a výslovně počítá s tím, že podnik jako často velmi rozsáhlá a složitě strukturovaná hromadná věc je rozčleněn na různé organizační jednotky, jež navenek vystupují relativně samostatně, i když nejde o samostatné právnické osoby ani organizační složky či odštěpné závody. Nelze souhlasit ani se stěžovatelovým argumentem, že kompletní součinnost při výkonu kontrolní činnosti může poskytnout pouze kontrolovaná osoba jako celek. S tím Nejvyšší správní soud souhlasí pouze v tom smyslu, že relativní organizační samostatnost nečiní ještě z pobočky či jiné obdobné organizační jednotky samostatný subjekt práv a že samozřejmě s kontrolním orgánem jedná a součinnost mu poskytuje vždy právnická osoba jako celek. Velmi často – podobně jako v projednávaném případě stěžovatele – však dochází k tomu, že součinnost při kontrole se týká zřetelně místně a/nebo věcně vymezeného okruhu činností kontrolované osoby, který ve své podstatě odráží její vnitřní organizační strukturu a funkční rozčlenění, což velmi dobře umožňuje, aby součinnost poskytl vedoucí příslušné organizační jednotky a jemu podřízené fyzické osoby; to samozřejmě nevylučuje, aby tento vedoucí své kroky konzultoval s vedením kontrolované osoby a řídil se jeho pokyny (takto ostatně k věci přistupoval při zahájení kontroly i ředitel kontrolované pobočky stěžovatele, který se podle svého tvrzení spojil se členy vedení stěžovatele). Z § 12 odst. 2 písm. b) zákona o kontrole, který kontrolnímu orgánu přikazuje *šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob*, ostatně vyplývá povinnost kontrolního orgánu a jeho kontrolních pracovníků umožnit vedoucímu kontrolované organizační jednotky kontrolované osoby či jinému na místě přítomnému odpovědnému pracovníku této osoby, aby se povaze věci přiměřeným způsobem (např. telefonicky, mailem, případně i okamžitou osobní návštěvou) spojil s vrcholovým vedením kontrolované osoby a vyžádal si v souvislosti s poskytováním součinnosti při kontrole pokyny, jak má postupovat; tuto povinnost by kontrolní orgán neměl pouze za situace, kdy by bylo očividné, že již samotné spojení vedoucího organizační jednotky či jiného odpovědného pracovníka s vrcholovým vedením kontrolované osoby podstatným způsobem zmaří zjišťovací fázi kontrolní činnosti.

Nejvyšší správní soud tedy – jak výše uvedeno, *obiter dictum* – uzavírá, že abstraktně vzato by stačilo, pokud by v případě kontroly zaměřené pouze na činnost konkrétní jediné

pobočky stěžovatele bylo zahájení kontroly oznámeno pouze řediteli takové pobočky. K tomuto závěru ostatně dospěla *obiter dictum* již prejudikatura (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 - 51, zveřejněný pod č. 865/2006 Sb. NSS). Stížní námitka sub 6) proto případná není.

VII. b)

Okolnost, že zahájení kontroly bylo oznámeno řediteli pobočky stěžovatele a že tento vůči kontrolnímu pracovníku vyjádřil názor, že tak mělo být učiněno přímo statutárním orgánu stěžovatele, ještě sama o sobě ovšem neznamena porušení povinnosti stěžovatele podle § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách Uvedené ustanovení stanoví, jak již uvedeno, že *právnícké osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání jsou povinny umožnit zaměstnancům kontrolních a dozorových úřadů podle § 26 až 29 (zákona o chemických látkách – pozn. Nejvyššího správního soudu) vstup na pozemky a do staveb užívaných k nakládání s látkami a přípravky a poskytnout jim informace o druhu a množství látky nebo přípravku, s nimiž je na pozemku nebo ve stavbě nakládáno*. K porušení této povinnosti nestačí pouhé vyjádření ředitele pobočky stěžovatele, že má jiný právní názor na otázku, které konkrétní fyzické osobě je nutno oznámit zahájení kontroly, aby tak bylo učiněno vůči stěžovateli. Porušení povinnosti zde předpokládá jednání kontrolované osoby (tj. u právnícké osoby jednání nějaké fyzické osoby, jež je dané právnícké osobě přičitatelné), jehož následkem je porušení aspoň jedné ze dvou povinností v daném ustanovení specifikovaných [1) povinnost umožnit vstup na pozemky a do staveb užívaných k nakládání s látkami a přípravky, 2) poskytnout informace o druhu a množství látky nebo přípravku, s nimiž je na pozemku nebo ve stavbě nakládáno]. K porušení uvedených povinností může dojít jak jednáním omisivním (nečinností, opomenutím konat), tak omisivním (konáním). Např. ke znemožnění vstupu na pozemek či do stavby může dojít fyzickým zabráněním vstupu kontrolního pracovníka na tato místa tím, že jej tam nevpustí ochranka, neotevřením zámků uzavírajících přístup na tato místa či dokonce v určitých případech též neposkytnutím informace, kudy se do těchto míst dá vůbec dostat. Podobně i neposkytnutí informace o druhu a množství látky či přípravku, s nímž je na pozemku či stavbě nakládáno, může se dít – a zpravidla tomu tak bude – mlčením příslušných pracovníků kontrolované osoby, tj. jednáním omisivním, leč představitelné je i konání, např. zničení písemností nebo nosičů dat o látkách či přípravcích, čímž bude informace, která má být poskytnuta, ztracena.

Nejvyšší správní soud má za to, že dosavadní skutková zjištění správních orgánů neopравňují k jednoznačnému závěru, že jednáním stěžovatele skutečně došlo k porušení povinnosti stanovené v § 10 odst. 7 zák. o chemických látkách v intencích výše uvedeného výkladu. Po skutkové stránce je nepochybné pouze to, že ředitel pobočky sdělil kontrolní pracovníci, že personální a provozní ředitel stěžovatele, ing. Novák, mu sdělil, že kontrolu lze provést pouze po předchozím ohlášení u statutárních orgánů společnosti. Z uvedeného snad vyplývá, že vedoucí pracovník stěžovatele se stavěl negativně k tomu, aby kontrola byla provedena bez oznámení statutárním orgánům v sídle stěžovatele. To by však ještě k porušení povinnosti podle § 10 odst. 7 zákona o chemických látkách nestačilo, alespoň ne samo o sobě. jednání ing. N. či ing. S. by totiž muselo přímo či nepřímo vést k tomu, že by kontrolní pracovníci bylo znemožněno vstoupit na pozemky či do budov, do kterých v rámci kontroly chtěla vstoupit, či že by jí nebyly poskytnuty příslušné informace o látkách nebo přípravcích. Ze zápisu ze dne 6. 9. 2002 však nic takového neplyne, či přinejmenším rozhodně neplyne jednoznačně – v zápisu se nic nepraví o tom, že kontrolní pracovnice vstup na nějaké konkrétní pozemky či do nějakých konkrétních budov požadovala a že jí to bylo znemožněno

nebo že požadovala příslušné informace a že jí nebyly poskytnuty. Zda tomu tak skutečně bylo, by bylo nutno zjistit dalším dokazováním, kupříkladu výsledkem kontrolní pracovnice či výsledkem dalších osob přítomných jejímu příchodu do pobočky stěžovatele (ředitel pobočky ing. S.) či se na komunikaci s kontrolní pracovníci podílejících nepřímo (personální a provozní ředitel stěžovatele ing. N.). Stížní námitka sub 1) proto je relevantní.

VII. c)

S úvahami sub VII. b) souvisí i to, zda Městský soud v Praze správně usoudil, že výsledek ing. N. a ing. S. by byl nadbytečný, neboť samotný stěžovatel nečinil sporným (tj. *de facto* připouštěl), že inspektor ČIŽP kladl podmínky pro umožnění provedení kontroly. Již v odvolání ze dne 20. 11. 2002 proti původnímu správnímu rozhodnutí ČIŽP, oblastního inspektorátu Ostrava, ze dne 4. 11. 2002 stěžovatel namítal, že kontrolu jeho pracovníci neznemožnili, pouze sdělili kontrolní pracovníci, že je třeba ji oznámit statutárním orgánům stěžovatele. Právě za tím účelem navrhoval stěžovatel výsledek obou jmenovaných. Z obsahu správního a soudního spisu není patrné, že by stěžovatel následně své stanovisko ke znemožnění kontroly změnil.

Správní orgán druhé instance, který původně prvoinstanční rozhodnutí změnil tak, že řízení o uložení pokuty zastavil, uvedené důkazy neprováděl a ani se s důkazními návrhy stěžovatele nevypořádal; to by však za situace, kdy rozhodl zcela ve prospěch stěžovatele, zákonnost jeho rozhodnutí neovlivnilo, navíc stěžovatel – zcela pochopitelně – proti tomuto rozhodnutí nebrojil a ani brojit nemohl. Ovšem žalovaný svým rozhodnutím na základě skutkových zjištění, která oproti předchozím fázím řízení nijak nedoplňoval, rozhodl v neprospěch stěžovatele. Vedle dalších nezákonností, kterými jeho rozhodnutí trpělo a které byly podrobně rozebrány sub V. a) a V. b), se žalovaný nevypořádal s důkazními návrhy stěžovatele v jeho odvolání. Jistě neměl povinnost navržené důkazy bez dalšího provést; pokud je však měl za nadbytečné či nepřipadné, měl tento svůj závěr odůvodnit. Neučinil-li tak, zatížil své rozhodnutí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou Městský soud v Praze nerozpoznal. Stěžovatel na to ve stížní námitce sub 2) poukazoval oprávněně.

VII. d)

Navíc – i kdybychom odhlédli od nerozpoznání nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného – měl Městský soud v Praze dospět k závěru, že důkazní návrhy stěžovatele relevantní jsou, přinejmenším již proto, že důkazy provedené ve správním řízení samy o sobě jednoznačnou odpověď na to, zda k porušení povinnosti podle § 10 odst. 7 zákona o chem. lát došlo, nedávají [viz sub VII. b)]. I stížní námitka sub 5) proto má svoji relevanci.

VIII.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť kasační stížnost stěžovatele byla důvodná [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].

Městský soud v Praze je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. září 2006

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu