



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **DEMOLICE RECYKLACE s.r.o.**, IČO: 261 05 471
sídlem Havlíčkova 23, Starý Plzenec
zastoupena advokátem Mgr. Filipem Toulem
sídlem Lannova tř. 16/13, České Budějovice

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10 – Vršovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2018, č. j. MZP/2018/520/573

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhala zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 25. 7. 2018, č. j. MZP/2018/520/573 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo částečně změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále též jen „ČIŽP“) ze dne 17. 9. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR03/1405606.003/14/ZLM (dále též jen „rozhodnutí ČIŽP“). Rozhodnutím ČIŽP byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole ve znění účinném do 30. 6. 2017 (dále jen „kontrolní řád“), kterého se dopustila tím, že neplnila 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. Žalobkyně v podané žalobě nejdříve shrnula obsah podaného odvolání proti rozhodnutí ČIŽP a dále již konkrétně namítala, že napadené rozhodnutí bylo zmatečné, jelikož žalovaný měl rozhodnutí ČIŽP zrušit, aby ČIŽP vydala nové rozhodnutí, v jehož petitu by určila dobu, ve které se měla žalobkyně dopustit správního deliktu. Žalovaný nebyl podle žalobkyně oprávněn vydávat rozhodnutí o odvolání, kterým by změnil rozhodnutí ČIŽP, neboť o době, kdy se měla žalobkyně dopouštět správního deliktu, měla rozhodnout výlučně ČIŽP.
3. Zmatečnost napadeného rozhodnutí dále žalobkyně spatřuje v tom, že ve změněném výroku se na jednu stranu uvádí, že žalobkyně v období ode dne 2. 7. 2014 do dne 26. 8. 2014 neplnila povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, avšak zároveň zde je uvedeno, že v uvedeném období předávala informace a doklady požadované ČIŽP postupně a po malých částech. Podle žalobkyně také není pravdou, že by neposkytovala součinnost ode dne 2. 7. 2014. Žalobkyně totiž po dohodě s ČIŽP poskytla informace a dokumenty později. Nejednalo se tak o závadné jednání, ale o jednání se souhlasem a po dohodě s ČIŽP. Tento časový údaj podle žalobkyně neodpovídal skutečností ve správním spise.
4. Dále žalobkyně namítla, že ačkoliv ode dne spáchání správního deliktu uplynuly více než 4 roky, nebylo ze strany žalovaného rozhodnutí změněno ohledně výše ukládané pokuty. Podle žalobkyně smyslem trestu (pokuty) je represe a prevence. Smyslem trestání je, aby pachatel trestnou činnost neopakoval, přičemž za tímto účelem by měl být trest ukládán co nejdříve po spáchání deliktu. Poté, co uplynuly 4 roky od spáchání správního deliktu, již význam trestu nebyl takový jako bezprostředně po jeho spáchání, a proto by měl být ukládaný trest nižší než trest uložený v rozhodnutí ČIŽP. Žalovaný tak postupoval v rozporu se zásadami správního trestání. Navíc přesto, že žalobkyně žalovanému zaslala své účetní závěrky a výpisy z účtu, ze kterých bylo zřejmé, že byla delší dobu ve ztrátě, kterou sanovala úvěry, žalovaný jí uložil pokutu, která pro ni byla likvidační. Žalobkyně poskytla dokumenty a informace, které měla k dispozici, přičemž vyžadování dalších informací a dokumentů by bylo nepřípustné z důvodu, že by se jednalo o tzv. „samoučávání.“
5. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě předchozího zrušujícího rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 A 33/2015-58.
6. K nemožnosti žalobkyně změnit odvoláním napadené rozhodnutí žalovaný odkázal na § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též jen „s.ř.“), který opravňuje žalovaného ke změně napadeného rozhodnutí s omezením, které souvisí se zachováním práva účastníka správního řízení odvolat se v případech, kdy mu je rozhodnutím ukládána určitá povinnost. Žalobkyně však neuvedla žádné okolnosti, které by svědčily o tom, že jí žalovaný toto právo upřel, resp. že by napadené rozhodnutí bylo co do změny rozhodnutí ČIŽP pro žalobkyni překvapivé. Změna výrokové části rozhodnutí ČIŽP byla založena na obsahu správního spisu a obsahu odůvodnění rozhodnutí ČIŽP, ve kterém bylo jasné vymezeno období, kterého se týkalo dané správní řízení. Totožně bylo postupováno i při upřesnění skutkové věty výrokové části rozhodnutí ČIŽP, kdy nebylo možné pochybovat o tom, jaké jednání mělo být žalobkyni vytýkáno. Změnou rozhodnutí ČIŽP byly odstraněny formální vady jeho výrokové části, neboť údaje specifikující skutek byly součástí odůvodnění tohoto rozhodnutí, nikoli součástí jeho výrokové části.

7. K námitce stran nesnížení uložené sankce v důsledku délky řízení žalovaný uvedl, že ji považuje za nedůvodnou, jelikož účelem správního trestu je adekvátní represe a individuální prevence, stejně tak jako prevence generální. Prostředkem naplnění uvedeného účelu je vedle proporcionality formy a výše trestu rovněž včasnost jeho uložení, nicméně otázka včasnosti uloženého trestu směřuje do délky správního řízení, nikoli do situace případných změn jeho závěru v podobě meritorního rozhodnutí. V tomto případě byl správní trest uložen v září 2014 a stal se pravomocným v lednu 2015. Podle žalovaného tak lze mít za to, že uložení správního trestu bylo z pohledu časového odstupu pravomocného potrestání žalobkyně od doby jejího protiprávního jednání včasné a bezprostřední. Pokud posléze probíhalo ve věci soudní řízení, dělo se tak mimo procesní rámec rozhodování o již pravomocně uloženém správním trestu. Žalovaný tedy neměl při novém rozhodování ve věci důvodu ke změně výše pokuty, mělo-li by se tak díť na základě délky soudního řízení, kterou není schopen ovlivnit, a tedy nikoli v procesu přezkumu věcné správnosti prvostupňového rozhodnutí.
8. K námitce žalobkyně, že měla poskytovat v určité míře součinnost, a přesto bylo její jednání kvalifikováno jako neposkytnutí součinnosti, žalovaný uvedl, že smyslem a cílem veřejnoprávní kontroly je zjištění a zkoumání skutečného stavu věci a jeho porovnání se stavem žádoucím, který je určen povinnostmi ukládanými kontrolované osobě obecně závazným právním předpisem či na jeho základě správním aktem. 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 plnění právě v kontextu s uvedenými cíli a vlastním smyslem veřejnoprávní kontroly. Poskytuje-li kontrolovaná osoba kontrolnímu orgánu součinnost pouze částečnou, nebylo možné takové jednání považovat za naplnění povinnosti uložené kontrolované osobě v rámci ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Takové jednání mohlo vést nejen k nepřiměřenému prodlužování kontroly spojenému například s možným zánikem práva kontrolního orgánu přijmout následně nápravná opatření, a to včetně ukládání sankcí, ale nezřídka rovněž ke zmaření samotného účelu kontroly, neboť kontrolnímu orgánu je obstrukčním jednáním kontrolované osoby znemožňováno zjistit v rámci kontroly úplný skutkový stav předmětu kontroly, a posoudit tak následně jeho soulad se stavem žádoucím.
9. Problematika kvality součinnosti kontrolované osoby v relaci k ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu byla opakovaně předmětem rozhodování správních soudů, přičemž jejich závěry správnost kvalifikace jednání žalobkyně jako jednání protiprávního potvrzují. V právě řešené věci dospěl k tomuto závěru rovněž Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 5. 2018, č.j. 8 A 33/2015-58, když v tomto ohledu nezákonnost předchozího rozhodnutí žalovaného neshledal a jeho závěry shledal správnými. Žalovaný dále odkázal na rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2018, č.j. 3 A 93/2015-84 a ze dne 23. 11. 2018, č. j. 8 A 183/2015-33 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2018, č.j. 4 As 92/2018-35. Poslední dva zmíněné rozsudky se zabývaly rovněž otázkou „samoudávání“ formulovanou žalobkyní. I tuto námitku žalovaný označil za neopodstatněnou z důvodů, které korespondují s právními závěry zmíněných rozhodnutí správních soudů.

10. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.); přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
11. Soud předesílá, že v totožné věci rozsudkem ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 A 33/2015-58 rozhodl tak, že tehdy napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 1. 2015, č. j. 949/520/14, 68175/ENV/14, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí ČIŽP, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud ve zrušujícím rozsudku uvedl, že výrok rozhodnutí, kterým byla žalobkyni ukládána sankce za určité jednání, by měl uvádět náležitosti, jimiž je skutek dostatečně a nezaměnitelně konkretizován. Mimo jiné měl být dostatečně specifikován čas spáchání deliktu, například uvedením období a způsobu spáchání, aby nebylo jednání žalobkyně zaměnitelné za jiný delikt, kterého se v minulosti dopustila.
12. V nyní projednávané věci žalobkyně předně namítla, že žalovaný nebyl oprávněn napadeným rozhodnutím změnit rozhodnutí ČIŽP.
13. Podle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.*
14. ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí rozhodla tak, že žalobkyni uložila pokutu ve výši 100 000 Kč „za správní delikt dle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se dopustil účastník řízení tím, že ke dni 26. 08. 2014 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 zařízení pro shromažďování a úpravu stavebních odpadů umístěného na pozemcích p. č. 499, 500, 502, 516, 528, 541 a 770 v k. ú. Mýto, vydaného KÚ Plzeňského kraje čj. ŽP/11049/11 ze dne 12. 6. 2011 (dále jen „zařízení“), zahájené doručením oznámení dne 12. 6. 2014, neposkytla inspekci v termínu doklady a informace týkající se zařízení.“
15. Tato část výroku rozhodnutí ČIŽP byla změněna napadeným rozhodnutím tak, že byla vypuštěna a nahrazena tímto textem: „za správní delikt dle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se účastník řízení dopustil tím, že v období od 02. 07. 2014 do 26. 08. 2014 neplnil 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. Účastník řízení v rámci kontroly zařízení pro shromažďování a úpravu stavebních odpadů umístěného na pozemcích p. č. 499, 500, 502, 516, 528, 541 a 770 v k. ú. Mýto v Čechách, povoleného rozhodnutím KÚ Plzeňského kraje čj. ŽP/11049/11 ze dne 12. 06. 2011 (dále jen „zařízení“), zahájené doručením oznámení dne 12. 06. 2014, neposkytl inspekci ve stanovených termínech doklady a informace týkající se zařízení. To je, že v uvedeném období nepředal inspekci veškeré doklady a informace požadované inspekci v Oznámení o zahájení kontroly

čj. ČIŽP/43/OOH/1405606.006/14/ZJM ze dne 12. 06. 2014, v Protokolu o kontrole - dílčím čj. ČIŽP/43/OOH/1405606.008/ZLM ze dne 27. 06. 2014, v Oznámení o termínu kontroly čj. ČIŽP/43/OOH/1405606.010/ZLM ze dne 09. 07. 2014, v Protokolu o kontrole - dílčím čj. ČIŽP/43/OOH/1405606.011/14/ZLM ze dne 18. 07. 2014 a v Poskytnutí informací podle ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), čj. ČIŽP/43/OOH/1405606.015/14/ZLM ze dne 15. 08. 2014. Účastník řízení v uvedeném období předával informace a doklady požadované inspekci postupně, po malých částech, neúplně a všeobecně, případně je nepředal vůbec, čímž naplnil znaky výše uvedeného správního deliktu.“

16. Žalovaný tak jednak zcela ve smyslu rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 A 33/2015-58, jestliže napadeným rozhodnutím upřesnil období, během kterého se měla žalobkyně dopouštět sankciovaného deliktu (tedy namísto nedostatečně specifikovaného období „ke dni 26. 8. 2014“ žalovaný upřesnil, že se správního deliktu žalobkyně dopouštěla „v období od 2. 7. 2014 do 26. 8. 2014“.) Následně žalovaný nad rámec původního výroku rozhodnutí ČIŽP konkretizoval katastrální území, na kterém se nachází zařízení žalobkyně a doplnil a konkretizoval, jakých pochybení se měla žalobkyně dopustit, tj. že nepředala ČIŽP doklady a informace požadované v konkrétně specifikovaných oznámeních a protokolem, resp. že tyto informace předávala postupně, po malých částech, neúplně a všeobecně, případně je nepředala vůbec.
17. Otázkou, zda je možné změnou rozhodnutí podle § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. doplnit výrok rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, se v minulosti opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Například v rozsudku ze dne 31. 7. 2008, č. j. 7 As 32/2008-40 uvedl, že „[p]odle ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí jeho část změnit. Citované ustanovení tak dává odvolacímu správnímu orgánu oprávnění opravit v rámci odvolacího řízení napadené rozhodnutí, aniž by věc vracel k opravě správnímu orgánu I. stupně. Tento postup plně koresponduje se zásadou procesní ekonomie. Postupoval-li tedy odvolací správní orgán podle citovaného ustanovení, není už na místě uvažovat o postupu podle § 90 odst. 5 správního řádu.“ V rozsudku ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73 Nejvyšší správní soud zase uvedl, že „správní řízení tvoří v zásadě jeden celek od jeho zahájení až do právní moci konečného rozhodnutí, a že tedy v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde stěžovatel) napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného. Při změně rozhodnutí pak platí obě rozhodnutí společně (tvoří fakticky jeden celek), a to v mezích provedených změn. Změna rozhodnutí ale spočívá výhradně ve změně výroku, protože pouze výrok je závaznou a vykonatelnou částí správního aktu, kterou se přiznává účastníkům řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Změna výroku navíc musí být podepřena vyložením důkazního a právního stavu a z nich vyplývajících odlišností mezi důvody rozhodnutí správního orgánu prvního a druhého stupně. Za situace, kdy prvostupňové rozhodnutí v odvolacím řízení neobstojí, je třeba zvážit, zda povaha věci připouští jeho změnu, či zda není na místě jeho zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně k nápravě vad.“
18. Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň [§ 90 odst. 1 písm. a) s. ř.] je až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit [§ 90 odst. 1 písm. c) s. ř.],

je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2 s. ř.), (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34).

19. Judikatura správních soudů přitom vytyčila celou řadu pravidel pro změnu rozhodnutí postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně uvedl, že jsou přípustné i změny a úpravy samotného výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č.j. 8 As 30/2006-88) a z hlediska zásady procesní ekonomie je takové řešení dokonce žádoucí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 7 As 32/2008-40). Odvolací orgán může provést především různé opravy a doplnění, jež nemění smysl a obsah výroku, např. doplnit chybějící ustanovení zákona (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2012, č.j. 2 As 30/2011-127), upřesnit rozsah zákazu vstupu na území v rozhodnutí o správním vyhoštění (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2013, č.j. 8 As 6/2013-33), doplnit další pozemek, na němž se umísťuje stavba, do územního rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, č.j. 9 As 51/2012-33), upřesnit popis nepovolené stavby, jež má být odstraněna (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2014, č.j. 6 As 151/2013-27) či opravit identifikační údaj účastníka řízení a upřesnit popis skutku v rozhodnutí o přestupku (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2012, č.j. 9 Ca 160/2009-44). Přípustné jsou i výraznější zásahy do výrokové části rozhodnutí, např. změna právní kvalifikace skutku v řízení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č.j. 4 Ads 104/2012-53), zde ovšem za podmínky, že tím nedojde ani ke zpřísnění sankce, ani k rozšíření či zpřísnění právního posouzení deliktu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 2. 2010, č. j. 10 Ca 33/2008-66, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34).
20. Existují však i zákonné výjimky, kdy odvolací orgán napadené rozhodnutí změnit nesmí. „Ačkoliv z mezinárodních závazků ČR, z ústavního pořádku, ani ze základních zásad správního řízení nelze pro jeho účastníky dovodit „právo na druhou instanci“ (nález Ústavního soudu ze dne 19. října 2004, sp. zn. II. ÚS 623/02, č. 149/2004 Sb. ÚS; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS), tak pokud zákon v konkrétním případě právo podat odvolání zakotvuje, vytváří tím legitimní očekávání účastníků řízení, že je budou moci využít. V takovém řízení je proto třeba respektovat „zásadu dvojinstančnosti“ správního řízení (nález Ústavního soudu ze dne 16. května 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06, č. 79/2007 Sb. ÚS). Správním řádem formulované zákazy změny rozhodnutí v odvolacím řízení je proto nutno vždy důsledně dodržovat“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34).
21. V nyní posuzovaném případě nešlo ve smyslu ust. § 90 odst. 1 písm. c) s. ř. o změnu rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti, ani o změnu v neprospěch odvolatele (žalobkyně), jelikož výše uložené pokuty zůstala nezměněna, stejně jako kvalifikace správního deliktu, pro který byla sankce uložena; změnou došlo pouze k upřesnění času spáchání deliktu a způsobu spáchání. Žalobkyně tak namítala třetí možnost, a tedy že žalovaný svým postupem způsobil žalobkyni, které rozhodnutím byla uložena povinnost, újmu v důsledku ztráty možnosti se odvolat – jinými slovy řečeno, že došlo k „překvapivému rozhodnutí“.

22. K problematice překvapivých rozhodnutí se opakovaně vyjadřoval Ústavní soud a z jeho judikatury lze dovodit obdobné závěry, jaké již výše zazněly v rámci citací z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (využít lze v tomto ohledu i judikaturu Ústavního soudu týkající se odvolacího řízení před soudy). Obecně je tedy změna napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení přípustná. Odvolací orgán však přitom musí postupovat tak, aby účastníku řízení zachoval reálnou a efektivní možnost právně i skutkově argumentovat (nálezn Ústavního soudu ze dne 21. 1. 1999, sp. zn. III. ÚS 257/98, č. 10/1999 Sb. ÚS). Konkrétně to znamená, že pokud se chce odvolací orgán odchýlit od hodnocení důkazů provedeného orgánem prvního stupně, musí provedené důkazy opakovat nebo doplnit a dát účastníkovi možnost se k doplněnému dokazování vyjádřit. Stejně tak pokud se odvolací orgán odchýlí od právních závěrů orgánu prvního stupně, musí účastníkovi umožnit, aby se argumentačně vymezil vůči nově nastolenému meritu věci (nálezn Ústavního soudu ze dne 4. srpna 1999, sp. zn. IV. ÚS 544/98, č. 109/1999 Sb. ÚS). Překvapivost rozhodnutí je třeba vždy posuzovat s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a uplatněné právní námitky účastníků (nálezn Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, č. 27/2004 Sb. ÚS).
23. Konkrétní příklady újmy v důsledku ztráty možnosti odvolání lze nalézt v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nepřípustný je postup, *„kdy odvolací orgán doplní napadené rozhodnutí o zcela nový výrok, který v řízení na prvním stupni nebyl vůbec učiněn a kterým se rozhoduje o povinnosti účastníka řízení, např. o povinnosti obviněného nahradit škodu v řízení o přestupku (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. července 2008, čj. 2 As 20/2008-73). Jinak řečeno, odvolací orgán nesmí výrokem svého rozhodnutí některému z účastníků založit novou, dosud neexistující povinnost, kterou mu orgán I. stupně uložit opomněl (např. uhradit pokutu), ani uloženou povinnost podstatně pozměnit. Rozsah pojmu „uložení povinnosti“ ale není možno rozšiřovat velmi extenzivním, vzdáleným a zprostředkovaným výkladem na případy, kdy se ve skutečnosti o uložení povinnosti správním rozhodnutím nejedná, např. na povinnost ekologického spolku strpět širší zásah do přírody v důsledku umístění stavby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2013, čj. 9 As 51/2012-33) nebo na povinnost farmaceutické společnosti respektovat stanovenou výši a podmínky úhrady léčivých přípravků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. října 2015, čj. 5 As 93/2015-38). O ztrátě možnosti odvolat se u vedlejších účastníků řízení uvažoval Nejvyšší správní soud – ovšem jen hypoteticky a bez identifikace konkrétní ukládané povinnosti – v případě, že by odvolací orgán změnil zamítavé rozhodnutí stavebního úřadu tak, že by žádosti o vydání územního rozhodnutí naopak vyhověl (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2018, čj. 6 As 70/2018-52, bod 10)“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34).*
24. Městský soud v Praze aplikoval výše shrnuté judikatorní závěry na nyní posuzovaný případ a dospěl k závěru, že vydáním napadeného rozhodnutí k „překvapivému rozhodnutí“ nedošlo. Při hodnocení postupu žalovaného je nutné vzít v úvahu, *„zda postup odvolacího orgánu zajistil všem účastníkům řízení přístup k efektivní obraně. Pokud se odvolací orgán chystá přehodnotit skutkový stav a za tím účelem doplňuje do spisu nové podklady, musí účastníkům umožnit, aby se k nim vyjádřili. Jestliže zvažuje odlišné právní posouzení věci, musí dát účastníkům reálnou možnost změny právního názoru oponovat“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34). Způsob, jakým žalovaný změnil výrok rozhodnutí ČIŽP, resp. jej doplnil a zpřesnil, nemohl být pro žalobkyni nikterak překvapivý, jelikož tyto skutečnosti vyplývaly z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP.*

25. Z rozhodnutí ČIŽP totiž vyplývá, že žalobkyni byla dříve uložena pokuta za neposkytnutí součinnosti ke dni 1. 7. 2014, a ani po tomto datu, tedy od 2. 7. 2014, žalobkyně nevyvíjela dostatečnou součinnost při provádění kontroly, a to až do dne vydání příkazu o uložení pořádkové pokuty ze dne 25. 8. 2014, zn. ČIŽP/43/OOH/SR03/1405606.001/14/ZLM, resp. dne 26. 8. 2014, kdy byl žalobkyni příkaz doručen, a kdy tak bylo zahájeno správní řízení (§ 46 odst. 3 s. ř. ve spojení s § 150 s. ř.). Již z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP je tak zřejmé, že žalobkyně svou povinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu neplnila, resp. plnila, avšak zcela nedostatečně (viz strana 6 až 7 rozhodnutí ČIŽP).
26. Z rozhodnutí ČIŽP je taktéž zřejmé, že vzhledem k obstrukcím žalobkyně bylo žalobkyni zasláno Oznámení o zahájení kontroly ze dne 12. 6. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.006/14ZJM (viz str. 4 rozhodnutí ČIŽP), Protokol o kontrole – dílčí ze dne 27. 6. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.008/ZLM (viz str. 4 až 6 rozhodnutí ČIŽP), Oznámení o termínu kontroly ze dne 9. 7. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.010/ZLM (viz str. 8 rozhodnutí ČIŽP), Protokol o kontrole – dílčí ze dne 18. 7. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.011/14/ZLM (viz str. 9 až 13 rozhodnutí ČIŽP) a Žádost o poskytnutí informací ze dne 15. 8. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.015/14/ZLM (str. 13 až 14 rozhodnutí ČIŽP). Nad rámec uvedeného pak ČIŽP i s odkazem na tyto listiny zjednodušeně a přehledně popsala daný stav, na str. 16 až 18 rozhodnutí ČIŽP.
27. Z tohoto pohledu nezbyvá než konstatovat, že skutkový stav zůstal v odvolacím řízení nezměněn a žalovaný žádné nové podklady pro rozhodnutí ve věci samé neopatroval. Změna výroku rozhodnutí vycházela výhradně jen z doplnění a konkretizování skutkového stavu ve výroku rozhodnutí a nemohla být pro žalobkyni nikterak překvapivá, když ČIŽP tyto (žalovaným do výroku doplněné) skutečnosti řádně uvedla v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Již z rozhodnutí ČIŽP tak bylo zřejmé, v jakém konkrétním období se žalobkyně měla správního deliktu dopustit a jakým konkrétním způsobem tak měla učinit. Žalobkyně tak měla reálnou možnost polemiky s těmito závěry a také to ve svém vyjádření k odvolání učinila. Argumenty použité odvolacím orgánem, na jejichž základě napadené rozhodnutí změnil, tak pro žalobkyni s ohledem na dosavadní průběh řízení, obsah učiněných úkonů a právní námitky uplatněné žalobkyní nemohly být překvapivé.
28. K tomu lze dodat, že „[p]řehnanou přísností při hodnocení změn správních rozhodnutí v odvolacím řízení – zejména tam, kde pro takovou úzkostlivost nejsou dány skutkové předpoklady, jako je tomu v tomto případě – by správní soudy nutily odvolací orgány, aby prvostupňové rozhodnutí při shledání jakýchkoliv chyb raději zrušily, než aby se pokoušely o jeho precizaci. Takový postup, je-li aplikován šablonovitě, vede k nežádoucímu jevu, označovanému někdy lidově jako ‚kolotoč opravných prostředků‘ či ‚úřednický ping pong‘, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je opakovaně rušeno, řízení jako celek není stále pravomocně uzavřeno a opakovaná ‚vyhovující‘ rozhodnutí odvolacího orgánu nejsou soudně napadnutelná“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2014, č. j. 6 As 151/2013-27).
29. Městský soud v Praze tak uzavírá, že žalovaný napadeným rozhodnutím žalobkyni nikterak procesně nepoškodil, naopak jeho postup odpovídal požadavkům efektivity, jež na odvolací orgány dlouhodobě klade judikatura správních soudů.

30. Žalobkyně dále namítala, že byla sankciována za porušení povinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, přestože po předchozí domluvě s ČIŽP poskytovala informace a dokumenty později. Dále namítala, že ačkoliv se ve změněném výroku na jednu stranu uvádělo, že v daném období své povinnosti neplnila, v témže výroku bylo uvedeno, že předávala informace a doklady postupně a po malých částech.
31. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu *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.*
32. Ze spisového materiálu zjistil soud následující rozhodné skutečnosti.
33. Žádostí o poskytnutí informací ze dne 7. 4. 2014, č. j. ČIŽP /43/OOH/1405606.003/14/ZLM požadovala ČIŽP po žalobkyni poskytnutí informace o naložení s odpady, které převzala od společnosti ROBSTAV stavby s.r.o.
34. Oznámením o zahájení kontroly ze dne 12. 6. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.006/14/ZJM bylo žalobkyni sděleno, že fyzická kontrola jejího zařízení bude provedena dne 27. 6. 2014. ČIŽP zároveň po žalobkyni požadovala, aby kontrole byla přítomna osoba, která odpovídá za provoz zařízení, a která by mohla vysvětlit prověřovaný postup žalobkyně. Dále byla žalobkyně vyzvána k zaslání kopií dalších dokladů, a to do 7 dnů ode dne doručení oznámení. Oznámení bylo žalobkyni doručeno dne 13. 6. 2014.
35. Přípisem ze dne 19. 6. 2014 žalobkyně požádala o prodloužení výše uvedené lhůty do dne 27. 6. 2014.
36. Podle dílčího protokolu o kontrole ze dne 27. 6. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.008/ZLM požadovala ČIŽP doložení dokladů, na základě kterých žalobkyně usoudila, že odpad, který přijala do zařízení, není odpadem podle § 3 odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“). Přítomný zástupce žalobkyně uvedl, že tyto doklady nebyly v dispozici žalobkyně a dodá je do 7 dnů ode dne sepsání protokolu. Na další z řady dotazů (viz str. 4 až 5 protokolu o dílčí kontrole ze dne 27. 6. 2014) zástupce žalobkyně uvedl, že informace doloží do 7 dnů od sepsání protokolu. ČIŽP tak požadovaná vysvětlení a doklady požadovala předložit do dne 4. 7. 2014. Dále ČIŽP uvedla, že žalobkyně nevyvinula dostatečnou součinnost při kontrole, a opětovně požadovala zajistit přítomnost osoby, která odpovídá za provoz zařízení, a která by mohla vysvětlit prověřovaný postup žalobkyně, a to na den 8. 7. 2014, kdy bude opětovně provedena kontrola zařízení.
37. Dne 30. 6. 2014 vydala ČIŽP pod č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1405606.001/14/ZLM příkaz o uložení pořádkové pokuty, kterým uložila žalobkyni podle § 16 odst. 2 kontrolního řádu pokutu ve výši 50 000 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se žalobkyně dopustila tím, že nesplnila povinnosti kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odpor.

38. Přípisem ze dne 2. 7. 2014 žalobkyně požádala o prodloužení lhůty stanovené v dílčím protokolu o kontrole ze dne 27. 6. 2014 o 10 dnů, a to z důvodu rozsáhlosti požadovaných informací. Tato žádost byla ČIŽP dne 4. 7. 2014 pod č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606/009/14/ZLM zamítnuta, jelikož lhůta byla stanovena podle výslovné žádosti žalobkyně.
39. Přípisem ze dne 3. 7. 2014 žalobkyně požádala o určení nového termínu kontroly z důvodu pobytu odpovědné osoby mimo území ČR a předvolání právního zástupce žalobkyně k jinému jednání.
40. Ze záznamu telefonického hovoru ze dne 7. 7. 2014 bylo zjištěno, že ČIŽP s žalobkyní dohodla termín nové kontroly, a to dne 18. 7. 2014.
41. Oznámením o termínu kontroly ze dne 9. 7. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.010/ZLM bylo žalobkyni sděleno, že fyzická kontrola jejího zařízení bude provedena dne 18. 7. 2014. ČIŽP zároveň opětovně po žalobkyni požadovala, aby kontrole byla přítomna osoba, která odpovídala za provoz zařízení, a která by mohla vysvětlit prověřovaný postup žalobkyně. Dále byla žalobkyně vyzvána k zaslání dokladů, které ČIŽP požadovala již v Oznámení o termínu kontroly ze dne 12. 6. 2014 a vysvětlení a dokladů, které žalobkyně slíbila předložit dle dílčího protokolu o kontrole ze dne 27. 6. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.008/ZLM.
42. Přípisem ze dne 9. 7. 2014 žalobkyně reagovala na požadavky ČIŽP uvedené v dílčím protokole o kontrole ze dne 27. 6. 2014, resp. na otázky ohledně převzetí odpadů od společnosti ROBSTAV stavby k. s., stornování vážních lístků, vedení provozního deníku zařízení atd. Součástí sdělení byly dva protokoly o zkoušce směsných stavebních sutí ze stavby Divadla Plzeň dle vyhlášky č. 294/2005 Sb., vystavené dne 2. 10. 2013 a dne 4. 10. 2013. Podle těchto rozborů odpovídaly stavební sutě požadavkům vyhlášky pro použití na povrchu terénu.
43. Podle protokolu o dílčí kontrole ze dne 18. 7. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.011/14/ZLM se kontroly zařízení zúčastnila zástupkyně společnosti BIO SYSTÉM spol. s r. o., která zajišťuje administrativní část nakládání s odpady a společník žalobkyně. Při kontrole byly předloženy zpracované základní popisy zájmových odpadů a čestné prohlášení. Podle protokolu ČIŽP žalobkyni položila řadu dotazů, na které nebyla žalobkyně, resp. její zástupce, schopna na místě odpovědět (viz str. 5 až 7 Protokolu o dílčí kontrole ze dne 18. 7. 2014). Právní zástupce ČIŽP přislíbil požadované otázky zodpovědět do dne 10. 8. 2014.
44. Dne 28. 7. 2014 vydala ČIŽP pod č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1405606.003/14/ZLM rozhodnutí, kterým žalobkyni uložila podle § 16 odst. 2 kontrolního řádu pokutu za správní delikt, kterého se dopustila tím, že ke dni 1. 7. 2014 nesplnila povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, a to ve výši 50 000 Kč.
45. Přípisem ze dne 7. 8. 2014 žalobkyně stručně reagovala na část dotazů položených dle protokolu o dílčí kontrole ze dne 18. 7. 2014.
46. ČIŽP po žalobkyni žádostí o poskytnutí informací ze dne 15. 8. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.015/14/ZLM požadovala informaci o množství recyklátů,

případně jiných materiálů (odpadů), které byly použity při terénních úpravách. Toto množství nebyla žalobkyně dne 18. 7. 2014 schopna sdělit a neuvedla ho ani v odpovědích ze dne 7. 8. 2014. Žalobkyně měla informace sdělit do 3 dnů od doručení, přičemž žádost byla doručena dne 18. 8. 2014.

47. Přípisem ze dne 21. 8. 2014 žalobkyně požádala o prodloužení lhůty k poskytnutí shora uvedené informace o 7 dnů z důvodu nutné součinnosti se společností ROBSTAV stavby k. s., od které ještě neobdržela vyjádření.
48. Dne 25. 8. 2014 vydala ČIŽP pod č. j. ČIŽP/43/OOH/SR03/1405606.001 příkaz o uložení pořádkové pokuty, kterým uložila žalobkyni podle § 16 odst. 2 kontrolního řádu pokutu ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se žalobkyně dopustila tím, že nesplnila povinnosti kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Tento příkaz byl žalobkyni doručen dne 26. 8. 2014. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odpor.
49. Přípisem ze dne 28. 8. 2014 žalobkyně ČIŽP v reakci na žádost ze dne 18. 8. 2014 oznámila, že doposud neobdržela vyjádření od společnosti ROBSTAV stavby k. s. Zároveň uvedla, že terénní úpravy na pozemcích v k. ú. Mýto, byly realizovány z recyklátu společnosti ROBSTAV stavby k. s., v množství nejméně 19 097 tun a z recyklátu společnosti BIGGEST s.r.o. v množství 4 567 tun.
50. Žádostí o poskytnutí informací ze dne 1. 9. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1405606.016/14/ZLM ČIŽP po žalobkyni požadovala poskytnutí informací, když žalobkyně opětovně neposkytla úplné informace.
51. Dne 17. 9. 2014 bylo vydáno rozhodnutí ČIŽP, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 100 000 Kč, jelikož ke dni 26. 8. 2014 nesplnila povinnosti kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, a dopustila se tak správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.
52. Na základě výše uvedených skutečností vyplývajících z obsahu správního spisu soud dospěl k jednoznačnému závěru, že žalobkyně v rozhodném období, tedy ode dne 2. 7. 2014 do dne 26. 8. 2014, neplnila povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Z rozhodnutí správních orgánů je zřejmé, že Oznámením o zahájení kontroly ze dne 12. 6. 2014 bylo po žalobkyni požadováno poskytnutí nezbytné součinnosti, včetně poskytnutí informací a dokladů specifikovaných v oznámení; mimo jiné se jednalo o *veškeré doklady*, na základě kterých bylo žalobkyni usouzeno, že se nejedná o odpad. K vysvětlení nesrovnalostí ohledně odpadů byla ostatně žalobkyně vyzvána již v Žádosti o poskytnutí informací ze dne 7. 4. 2014. Dne 27. 6. 2014, tj. v den konání (první) kontroly, byl kontrole přítomen pouze právní zástupce žalobkyně. Ten nebyl schopen zodpovědět otázky pracovníků ČIŽP (viz Protokol o kontrole ze dne 27. 6. 2014) a předložil pouze část požadovaných dokladů (evidence zařízení a provozní deník za rok 2013 a 2014), přičemž nebyl ani schopen sdělit, zda se jednalo o kompletní provozní deník. Právní zástupce žalobkyně dále nebyl schopen uvést, na jakých zařízeních byl odpad podrcen. Nebyla tedy poskytnuta součinnost ve vztahu k dokladům, na základě kterých bylo usouzeno, že se nejedná o odpad, což mělo být po domluvě doloženo do dne 4. 7. 2014, ale opět se tak nestalo. V Oznámení o termínu kontroly ze dne 9. 7. 2014 byla žalobkyně

znovu požádána o poskytnutí vysvětlení a dokladů specifikovaných v této písemnosti, týkajících se odpadů. Teprve dne 11.7.2014 byla doložena část dokladů (protokoly o laboratorní zkoušce odpadů – bez plánek odběru vzorků) a vysvětlení. Při kontrole dne 18. 7. 2017 pak byla doložena další část dokladů (příjem odpadů do zařízení), sdělení dalších informací bylo požadováno do dne 10. 8. 2014 (žalobkyně tak učinila dne 11. 8. 2014). Dne 21. 7. 2014 byly doloženy základní popisy odpadů. Dne 15. 8. 2014 ČIŽP požádala žalobkyni o informace týkající se množství recyklátu a množství inertních materiálů, které byly použity při terénních úpravách, a to ve lhůtě do dne 18. 8. 2014, resp. do dne 20. 8. 2014 (alespoň částečná odpověď došla až dne 28. 8. 2014).

53. Jak z rozhodnutí ČIŽP, tak i z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalobkyně v období od dne 2. 7. 2014 do dne 26. 8. 2014 předkládala požadované doklady a vysvětlení se zpožděním, postupně a jen po částech - viz specifikace na str. 17-18 rozhodnutí ČIŽP a str. 10 napadeného rozhodnutí, kde bylo zdůvodněno, za jaké jednání je žalobkyni pokuta uložena. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí upřesnil, že část dokladů požadovaných do dne 10. 8. 2014 byla doložena dne 11. 8. 2014, nicméně rovněž uvedl, že některé doklady nebyly doloženy vůbec a postupy nakládání s odpady v zařízení nebyla žalobkyně schopna vysvětlit. Žalobkyni přitom byla ode dne 12. 6. 2014 poskytnuta dostatečně dlouhá doba na obstarání a předložení všech požadovaných podkladů a podání vysvětlení. Pro úplnost lze dodat, že k totožnému závěru dospěl Městský soud v Praze i v rozsudku ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 A 33/2015-58.
54. Městský soud v Praze proto shledal, že v rozhodnutích správních orgánů obou stupňů bylo konkretizováno a řádně a dostatečně zdůvodněno, za jaká protiprávní jednání byla žalobkyni uložena pokuta. Pokud žalobkyně namítala, že shledává rozpor v tvrzení uvedeném ve výroku, že neplnila povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, s tvrzením, že součinnost poskytovala postupně, je nutné zdůraznit, že účelem ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu je zajistit řádný a rychlý průběh kontrolní činnosti ze strany správního orgánu. Jednání žalobkyně, kterým v některých případech postupně požadované informace poskytovala, avšak až po opakovaných výzvách či uplynutí stanovených lhůt, kdy jí poskytnuté informace byly navíc neúplné a nedostatečné, lze označit jako jednání obstrukční, vedené se zřejmou snahou zabránit správnímu orgánu v řádném výkonu kontrolní činnosti. Žalobkyně tak přesto, že částečně neúplné informace poskytovala, neplnila svou povinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. S její námitkou, že tak činila po vzájemné dohodě s ČIŽP, nelze souhlasit, jelikož ze správního spisu tato skutečnost nevyplývá, a žalobkyně žádnou takovou dohodu soudu nedoložila. Naopak, jak soud již výše uvedl, ČIŽP pro poskytnutí informací a vyjádření žalobkyni opakovaně ukládala lhůty, které žalobkyně nedodržela. Soud se proto ztotožňuje se závěrem žalovaného, že žalobkyně neumožňovala řádný výkon kontroly a její chování vedlo k prodlužování kontroly. Za takové protiprávní jednání byla žalobkyně právem sankciována.
55. Dále žalobkyně namítala, že žalovaný při stanovení výše pokuty nezohlednil, že od správního deliktu v té době uplynuly již 4 roky, a že uložená pokuta je pro žalobkyni likvidační.

56. Podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu ve znění účinném do 30. 6. 2017 *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2.*
57. Podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu ve znění účinném do 30. 6. 2017 *za správní delikt podle odstavce 1 písm. a) se uloží pokuta do 500 000 Kč.*
58. Podle § 16 odst. 2 kontrolního řádu ve znění účinném do 30. 6. 2017 *při určení výměry pokuty právníké osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.*
59. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2015, č. j. 5 As 202/2014-66, „[z]působ stanovení výše sankce (pokuty) je výsledkem správního uvážení a správní orgán je povinen přihlédnout k zákonem stanoveným kritériím. Jak již konstatoval Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 26. 3. 1999, sp. zn. 7 A 52/96, z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, jakými úvahami byl správní orgán veden při uložení sankce v té či oné výši.“
60. K žalobní námitce, že správní orgány při stanovení výše pokuty nezohlednily, že od správního deliktu uplynuly již čtyři roky, je předně nutno konstatovat, že tuto námitku žalobkyně vznesla až v nyní projednávané žalobě, a žalovaný se tak k této námitce nemohl vyjádřit přímo v napadeném rozhodnutí.
61. Městský soud v Praze uznává, že došlo-li k definitivnímu potrestání žalobkyně po téměř čtyřech letech od spáchání deliktu, jde o dobu na první pohled dlouhou, jež otazníky ohledně účelnosti takového potrestání oprávněně vyvolává. Jak však již konstatoval Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 27. 4. 2017, č. j. 62 Af 10/2016-133, konkrétní posouzení výše pokuty ve vztahu k délce řízení „nemůže být založeno na jednoduché metodě matematické. Posuzování délky řízení a přiměřenosti výše uložené pokuty je otázkou relativní, při níž musí být zohledňována nikoli především hodnota („číslo“) vyjadřující, jak dlouho se příslušné orgány věcí ve skutečnosti zabývaly, než definitivně rozhodly, nýbrž spíše skutkové a právní okolnosti, za nichž se věcí zabývaly, složitost předmětu řízení a procesní posloupnost kroků v řízení, a to jak účastníka správního řízení (před soudem pak žalobce), tak orgánů, které ve věci postupně rozhodovaly. Rovněž samotný počet instancí, které mohly být využity a které také využity byly, než bylo definitivně rozhodnuto, tj. počet stupňů řízení, které i žalobce měl k dispozici pro svoji ochranu, stejně jako důvody, pro které jednotlivé instance (na úrovni žalovaného i soudů) rozhodovaly opakovaně, je zapotřebí zohlednit.“
62. Jestliže soud při posuzování uložené pokuty z pohledu doby, která od spáchání deliktu uplynula, zohlední konkrétní okolnosti, jež byly dány v průběhu celého řízení před potrestáním žalobkyně napadeným rozhodnutím, pak uložení pokuty podle napadeného rozhodnutí obстоjí.
63. Při posouzení, zda celková délka řízení o uložení sankce byla celkovému výsledku potrestání žalobkyně přiměřená a zda je ještě vůbec namístě žalobkyni potrestat, soud vyšel z toho, že řízení před ČIŽP bylo zahájeno bezprostředně poté, co ČIŽP vyhodnotila své podezření z opakovaného spáchání správního deliktu (nesplnění povinnosti kontrolované osoby), když již dne 25. 8. 2014 vydala ČIŽP příkaz k uložení pořádkové pokuty. Následně po podaném odporu ČIŽP již dne 17. 9. 2014 vydala prvostupňové rozhodnutí.

Od té doby se právní hodnocení jednání žalobkyně ani zčásti neměnilo; rozhodnutím ze dne 9. 1. 2015, č. j. 949/520/14, 68175/ENV/14 žalovaný správní delikt spáchaný žalobkyní potvrdil, přičemž i toto rozhodnutí bylo vydáno v době cca 5 měsíců po spáchání deliktu. Toto rozhodnutí sice bylo následně zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 A 33/2015-58, avšak vina žalobkyně za spáchaný správní delikt v něm zpochybněna nebyla.

64. Závěr o tom, že se žalobkyně správního deliktu dopustila, měla žalobkyně – a to dokonce i pokud jde o soudní přezkum – ve skutečnosti najisto postaven již od konce května roku 2018, kdy sice Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil, avšak zároveň uvedl, že *„[j]ak z prvoinstančního rozhodnutí, tak i z žalobou napadeného rozhodnutí je tak zřejmé, že žalobce v předmětném období od 1. 7. 2014 do 26. 8. 2014 předkládal požadované doklady a vysvětlení se zpožděním, postupně a jen po částech - viz specifikace na str. 17-18 prvoinstančního rozhodnutí, str. 8-9 rozhodnutí žalovaného, tj. je zdůvodněno, za jaké jednání je mu pokuta uložena. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí upřesnil, že část dokladů požadovaných do 10. 8. 2014 byla doložena dne 11. 8. 2014, nicméně rovněž uvedl, že některé doklady nebyly doloženy vůbec a postupy s nakládání s odpady v zařízení nebyl žalobce schopen vysvětlit. Žalobci přitom byla od 12. 6. 2014 poskytnuta dostatečně dlouhá doba na obstarání a předložení všech požadovaných podkladů a podání vysvětlení“* (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 5. 2018, č. j. 8 A 33/2015-58). Podle citovaného rozsudku však bylo nutné rozlišit mezi skutkovou podstatou deliktu, kterého se měla žalobkyně dopustit před obdobím od 1. 7. 2014 a skutkovou podstatou deliktu, kterého se měla dopustit od 1. 7. 2014 do 26. 8. 2014, a původní rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno právě z toho důvodu, aby byl skutek označen jednoznačně. Na základě shora uvedeného tak má soud za to, že ani potrestání, byť k němu došlo pravomocně až vydáním napadeného rozhodnutí, nemůže žalobkyně pokládat za překvapivé či nekorektní, a to včetně původní výše pokuty (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2017, č. j. 62 Af 10/2016-133 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 178/2017 – 93).
65. Pro úplnost soud dodává, že je sice třeba ve věci aplikovat trestněprávní zásady, avšak rovněž je nutné zohlednit, že intenzita práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je jiná u „klasických“ trestních věcí (typicky trestní řízení vedené proti fyzické osobě s hrozbou trestu odnětí svobody) a jiná u řízení o jiném správním deliktu právnické osoby. Evropský soud pro lidská práva ostatně v rozsudku ze dne 23. 11. 2006, Jussila proti Finsku, stížnost č. 73053/01, uvedl, že jádro práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy není nutno striktně aplikovat v oblastech, které nejsou chápány jako součást „tradičního“ trestního práva. V tomto smyslu je třeba zohlednit, že vina žalobkyně byla najisto postavena již delší dobu, resp. že těžiště důvodů délky řízení až po konečné potrestání žalobkyně nespočívalo v delší dobu trvající nejistotě posuzujících institucí ohledně jednání žalobkyně, popř. v nevšímavosti ohledně tohoto jednání, jež by mohla v žalobkyni oprávněně vyvolat důvěru v její nepotrestání. Soud má za to, že trest uložený nyní (napadeným rozhodnutím) má shodný význam, jaký měl v době, kdy žalovaný rozhodoval o pokutě žalobkyně poprvé; od deliktního jednání, resp. porušení povinnosti podle § 16 odst. 2 kontrolního řádu, totiž v kontextu právě uvedeného neuplynula natolik dlouhá doba, aby uložení pokuty žalobkyni za správní delikt bylo bezúčelné. V této části tedy žaloba rovněž není důvodná.

66. K dalším námitkám směřujícím k nepřiměřenosti výše uložené pokuty je dále nutné konstatovat, že ČIŽP ani žalovaný nebyli povinni vést z úřední povinnosti dokazování v tom směru, zda pokuta ve výši 100 000 Kč nebude mít pro žalobkyni likvidační charakter. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133 správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Zřejmost likvidačního charakteru pokuty ve shora uvedené výši v daném případě však ani z žalobkyní doložených listin nevyplývala.
67. Po posouzení napadeného rozhodnutí, jakož i rozhodnutí ČIŽP soud dospěl k závěru, že se správní orgány obou stupňů náležitě vypořádaly s jednotlivými hledisky, která jsou podle zákona významná pro rozhodování o výši pokuty podle předmětných ustanovení. Správní orgány se ve vztahu k pokutě za porušení povinnosti podle kontrolního řádu zabývaly závažností deliktu, způsobem jeho spáchání, jeho následky a okolnostmi, za nichž byl spáchán (§ 17 odst. 2 kontrolního řádu), přičemž zejména v rozhodnutí ČIŽP bylo náležitě vysvětleno, v čem tato závažnost spočívá (z důvodu nesoučinnosti žalobkyně nebyla ČIŽP schopna ukončit kontrolu zařízení žalobkyně, u kterého měla podezření, že jej žalobkyně neprovozuje v souladu se zákonem) a byly popsány taktéž přitěžující okolnosti, ke kterým ČIŽP při rozhodování v dané věci přihlédla (žalobkyně byla o informace žádána opakovaně, pro stejný správní delikt jí byla pokuta již uložena). Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí doplnil, že uloženou pokutu nepovažuje za likvidační, když uvedl, že pokuta byla uložena dle kontrolního řádu s cílem přimět žalobkyni k větší vstřícnosti a rychlejšímu poskytování informací a dokladů potřebných k provedení kontroly. Zdůraznil, že žalobkyně i přesto, že jí byla dříve za totožný správní delikt uložena pokuta ve výši 50 000 Kč, nadále postupovala obdobně a naplňovala znaky výše uvedeného správního deliktu.
68. Žalobkyně předložila daňové priznání k dani z příjmů právnických osob za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013, ze kterého vyplývalo, že výsledek jejího hospodaření (rozdíl mezi příjmy a výdaji) činil -22 963 Kč a že žalobkyně opakovaně vykazovala daňovou ztrátu. Z kopie výpisu bankovního účtu žalobkyně vedeného u Československé obchodní banky, a.s., pak bylo zjištěno, že konečný zůstatek na účtu žalobkyně ke dni 30. 11. 2014 činil 8 886,51 Kč. Z výkazu zisku a ztrát ke dni 31. 12. 2013 bylo zjištěno, že výsledek hospodaření před zdaněním činil -23 000 Kč. Z výkazu zisku a ztráty také bylo zjištěno, že jsou zde uvedeny výkony v hodnotě 15 000 Kč a ostatní finanční výnosy ve výši 193 000 Kč. Z rozvahy ve zjednodušeném rozsahu ze dne 31. 12. 2012 pak vyplynulo, že výsledek hospodaření žalobkyně v minulosti činil - 1 272 000 Kč a cizí zdroje (dlouhodobé závazky) činily 1 220 000 Kč. Soud se na základě těchto skutečností ztotožnil se žalovaným, který uvedl, že přes vykazované malé výkony měla žalobkyně vždy dostatek prostředků na pokrytí své činnosti a vykazovaných nákladů, a uložená pokuta nemohla mít pro žalobkyni likvidační charakter tak, jak tvrdila v odvolání i v podané žalobě.
69. Pro úplnost lze dodat, že ani v řízení před soudem žalobkyně nikterak neprokázala, že by jí uložená pokuta byla likvidační, tj. že by se (ve smyslu usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133) jednalo o pokutu

„která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty....“ Skutečnost, že se při svém podnikání ocitla žalobkyně ve ztrátě, nedokládá, že není schopna uloženou pokutu uhradit. Likvidační charakter pokuty, která byla žalobkyni pravomocně uložena napadeným rozhodnutím v červenci 2018 ve výši stanové rozhodnutím ČIŽP ze září roku 2014, neprokazuje ani přiznání k dani z příjmů právnických osob za rok 2013, ani stav bankovního z účtu žalobkyně ke dni 30. 11. 2014 a další žalobkyní předložené listiny (výkaz zisku a ztráty ve zjednodušeném rozsahu ke dni 31. 12. 2013, rozvaha ve zjednodušeném rozsahu ke dni 31. 12. 2013), které rovněž nemají dostatečnou relevanci, aby z nich byly patrné komplexní majetkové a výdělkové poměry žalobkyně.

70. Soud tak musí souhlasit se správními orgány, že výše uložené sankce byla zvolena zejména s ohledem na skutečnost, že za stejný správní delikt již byla žalobkyně sankciována, a že ČIŽP nebylo v důsledku protiprávního jednání žalobkyně umožňováno provést kontrolu, zda bylo zařízení žalobkyně provozováno v souladu s provozním řádem a legislativou, případně zda nedošlo ke skutečnostem majícím negativní vliv na životní prostředí. Uloženou sankci ve výši 100 000 Kč tedy soud považuje i ve světle výše uvedených hospodářských výsledků žalobkyně za přiměřenou. Tato pokuta navíc představuje 20 % maximální výše sankce [§ 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu], tudíž byla uložena u dolní hranice zákonné sazby, a to přesto, že se v případě žalobkyně jednalo o opakované porušení totožné zákonné povinnosti.
71. Nadto lze konstatovat, že prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod. (viz např. rozsudek Nejvyšší správní soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36). Žádné takové pochybení správního orgánu však soud v nyní projednávané věci neshledal. S ohledem na veškeré výše uvedené okolnosti soud nemohl dospět k závěru, že by uložená pokuta zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce, tedy že by výše uložené pokuty byla zjevně nepřiměřená.
72. Pokud se žalobkyně domnívala, že poskytnutí dalších dokumentů, které po ní ČIŽP požadovala, by vedlo k tzv. „sebeobviňování“ (žalobkyně používá termín „samoudávání“) nemůže se soud s tímto tvrzením ztotožnit. Uložení pokuty žalobkyni za neposkytnutí součinnosti není možné kvalifikovat jako porušení zákazu donucování žalobkyně k sebeobviňování. Soud konstatuje, že zákaz sebeobviňování se uplatní v sankčním správním řízení, jehož účelem je obviněnému prokázat vinu za protiprávní jednání, nikoliv však v rámci výkonu správního dozoru či provádění kontroly. Účelem kontroly totiž není usvědčit kontrolovaného z protiprávního jednání, ale zjistit, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů, tj. objektivním způsobem prověřit skutečnosti, které jsou předmětem kontroly, a zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8.11.2018, č. j. 9 A 197/2015 – 49).

73. Pokud by byl inspekci kontrolovaný subjekt oprávněn s poukazem na zákaz sebeobviňování odepřít splnění zákonem uložené povinnosti součinnosti při kontrole s tím, že mu na základě (dosud neexistujících) výsledků kontroly může hrozit postih v navazujícím sankčním řízení, stala by se kontrolní činnost - řečeno slovy Nejvyššího správního soudu - prakticky zcela bezzubou, neboť inspekce by fakticky nedisponovala žádnými pravomocemi, jak kontrolní činnost, jejíž provedení jí ukládá zákon, efektivně vykonávat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014, a jemu předcházející rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 4. 2014, č. j. 7 A 57/2011 – 127).
74. Zákazem sebeobviňování tedy žalobkyně nemůže s úspěchem argumentovat ve vztahu k inspekci požadované součinnosti při provádění kontroly. Mohla by tak činit až ve vztahu k navazujícímu řízení o uložení sankce, ve kterém však na ní ze strany inspekce či žalovaného nebyla nuceně vymáhána žádná povinnost, resp. nebyla v něm nucena k uvádění skutečností jsoucích v její neprospěch (totožně rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 A 197/2015).
75. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Učinil tak bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
76. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., protože žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 4. června 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.