



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **ROBSTAV stavby k.s.**, IČO 274 30 774
sídlem Na Stínadlech 495, 397 01 Písek
zastoupená advokátem Mgr. Filipem Toulem
sídlem Lannova 16/13, 370 01 České Budějovice

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

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

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyni byla rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „ČIŽP“) ze dne 17. 3. 2015 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1408438.003/15/ZLP (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) uložena

pokuta ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*kontrolní řád*“). Podle prvostupňového rozhodnutí se žalobkyně dopustila správního deliktu tím, že v období od 20. 5. 2014 do 19. 12. 2014 nesplnila povinnost kontrolované osoby podle ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.

2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodlo Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 8. 6. 2015 č. j. 25438/ENV/15 464/520/15 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) tak, že prvostupňové rozhodnutí částečně změnilo. Podle výroku napadeného rozhodnutí je nově správní delikt vymezen obdobím od 25. 6. 2014 do 19. 12. 2014. Ve zbytku žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
3. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému a dále navrhuje, aby byla žalovanému uložena povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Své žalobní námitky shrnula do následujících žalobních bodů:
4. *Zaprvé.* Žalobkyně namítá, že ačkoli byla napadeným rozhodnutím zkrácena doba, po kterou měla porušovat zákonnou povinnost, žalovaný adekvátně tomu nezmírnil uloženou sankci.
5. *Zadruhé.* Žalobkyně poukazuje na to, že v prvostupňovém rozhodnutí (str. 13) je uvedeno, že pokuta ve výši 100 000,- Kč uložená účastníkovi řízení byla stanovena v rámci zákonem stanoveného rozmezí, a to vzhledem k tomu, že činnost účastníka řízení (neoprávněné nakládání s odpady) na pozemcích Ing. K. v k. ú. T. probíhá dlouhodobě. Na pozemcích bylo nakládáno s velkým množstvím odpadů. Z výsledku rozborů uložených odpadů provedených certifikovanou laboratoří bylo zjištěno, že byly překročeny limity pro uložení do volného terénu (arsen, uhlovodíky C10-C40, suma PAU). Tato zjištění vedou k přímému ohrožení životního prostředí. Žalobkyně má za to, že z této pasáže prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že jí nebyla pokuta uložena za neposkytování součinnosti při kontrole, ale za neoprávněné nakládání s odpady, a tvrdí, že se žalovaný s touto námitkou vznesenou rovněž v rámci odvolání nevypořádal v napadeném rozhodnutí.
6. *Zatřetí.* Žalobkyně je toho názoru, že se nedopustila jednání, za které jí byla uložena pokuta. Skutkový průběh popisuje tak, že na žádost ČIŽP ze dne 20. 5. 2014 reagovala ještě před 24. 6. 2014, a to přípisem ze dne 2. 6. 2014 (odeslaným 4. 6. 2014) a ze dne 13. 6. 2014 (odeslaným téhož dne), a po další žádosti ČIŽP ze dne 1. 7. 2014 doručené žalobkyni dne 2. 7. 2014 reagovala ve stanovené desetidenní lhůtě, neboť dne 14. 7. 2014 zaslala ČIŽP své vyjádření (dne 12. 7. 2014 byla sobota). Na toto vyjádření reagovala ČIŽP příkazem o uložení pokuty ze dne 17. 12. 2014, tedy více než po pěti měsících ode dne odeslání vyjádření žalobkyně. Vzhledem k uvedené prodlevě byla žalobkyně toho názoru, že veškerá její vyjádření a součinnost je dostatečná.
7. *Začtvrté.* Žalobkyně je přesvědčena, že ČIŽP nepostupovala v souladu se zákonem, když neposkytovala žalobkyni lhůty v souladu s ust. § 39 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“). Tuto námitku žalobkyně rovněž uvedla ve svém odvolání, žalovaný se s ní však nevypořádal.

8. Dne 22. 9. 2015 žalobkyně svou žalobu doplnila o námitku, že jí za stejný správní delikt, tj. neposkytnutí součinnosti, byly již uloženy celkem tři sankce, a to pokuta ve výši 100 000 Kč uložená rozhodnutím ČIŽP ze dne 4. 12. 2014 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1407466.003/ 14/ZLP potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 3. 2015, č. j. 47/520/15 2163/ENV/15 za neposkytnutí součinnosti v období od 20. 5. 2014 do 4. 12. 2014, dále pokuta ve výši 100 000 Kč uložená nyní přezkoumávaným prvostupňovým a napadeným rozhodnutím a pokuta ve výši 250 000 Kč uložená rozhodnutím ČIŽP ze dne 24. 4. 2015 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1409180.004/15/ZLM potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 7. 2015 č. j. 569/520/15 33937/ENV/15 za neposkytnutí součinnosti v období od 9. 6. 2014 do 17. 2. 2015. Žalobkyně je přesvědčena, že není možné stanovit pokuty za jednotlivé delikty a ty následně sčítat, jelikož takový postup je výrazem kumulativní zásady, která je našemu právnímu řádu cizí, a odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995 č. j. 6 A 216/93-34. Podle žalobkyně se použití absorpční zásady vztahuje pouze k výměře úhrnné sankce, což nic nemění na skutečnosti, že delikvent je uznán vinným ze spáchání více deliktů, a uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 43/2015-51. Napadené rozhodnutí tak žalobkyně považuje za nezákonné i z tohoto důvodu.
9. Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrval na svém stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a vyjádřil se k jednotlivým žalobním bodům.
10. K námitce uplatněné v rámci prvního žalobního bodu uvádí, že pro snížení uložené pokuty neshledal důvod. Pro úvahu o výši sankce bylo podstatné, že žalobkyně neposkytla kontrolujícímu součinnost, když nepředložila žádné nebo pouze neúplné či zavádějící informace, a to přes opakované výzvy kontrolujícího. Jiné časové vymezení sankcionovaného skutku tedy nemělo takový vliv na hodnocení závažnosti jednání, který by žalovaného vedl k úvaze o tom, že by se sankce stala po změně prvostupňového rozhodnutí nepřiměřenou. Dále žalovaný sděluje, že důvody, které ho vedly k potvrzení sankce přes změnu rozhodnutí, v napadeném rozhodnutí uvedl.
11. Ve vztahu k druhému žalobnímu bodu žalovaný vyjádřil nesouhlas s tvrzením, že se s předmětnou námitkou nevypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, a sděluje, že v rámci odvolacího řízení upřesnil některé argumenty ČIŽP týkající se kritérií závažnosti protiprávního jednání, jež žalobkyně patrně nesprávně pochopila. Konkrétně uvedl, že ČIŽP poukazem na množství odpadu, které bylo předmětem kontroly, a dobu, již se kontrola týkala, zcela adekvátně zdůvodnila závažnost této kontroly co do jejího předmětu v relaci k závažnosti protiprávního jednání žalobkyně spočívajícího v tom, že právě v rámci takto důležité kontroly žalobkyně neposkytovala dlouhodobě součinnost a průběh kontroly svým přístupem mařila.
12. K námitce třetího žalobního bodu, která se týká samotné skutkové podstaty správního deliktu, žalovaný uvádí, že z obsahu příslušného kontrolního spisu jasně vyplývá, že součinnost žalobkyně byla co do požadovaného obsahu pouze částečná, kdy žalobkyně uváděla v průběhu kontroly řadu nepřesných a zavádějících údajů, splnila některé z požadavků ČIŽP až po opakovaných výzvách a některé nesplnila vůbec. Smyslem a cílem kontroly je zjištění a zkoumání skutečného stavu věci a jeho porovnání se stavem žádoucím. Poskytuje-li kontrolovaná osoba kontrolnímu orgánu součinnost pouze částečnou, nelze takové jednání považovat za naplnění povinnosti uložené v ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu, neboť kontrolnímu orgánu je tak znemožněno zjistit úplný skutkový stav. To může vést k nepřiměřenému prodlužování kontroly, které může být spojeno se

zánikem oprávnění kontrolního orgánu přijmout nápravná opatření, a rovněž ke zmaření samotného účelu kontroly.

13. Ani námitku čtvrtého žalobního bodu nepovažuje žalovaný za důvodnou. V první řadě upozorňuje, že žalobkyně proti postupu ČIŽP ohledně způsobu určení lhůty k poskytnutí součinnosti nijak nebrojila a žádné námitky neuplatnila. Ve vztahu k ust. § 39 správního řádu zastává žalovaný právní názor, že toto ustanovení není možné aplikovat při výkonu kontroly, která vzhledem k jejímu smyslu a účelu není správním řízením ve smyslu ust. § 9 správního řádu. Ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu nadto umožňuje správnímu orgánu uložit účastníku řízení procesní lhůtu k provedení úkonu, kterým tento buď využije některého ze svých procesních práv, nebo plní stanovenou povinnost. Povinnost poskytovat součinnost kontrolnímu orgánu je však koncipována jako hmotněprávní povinnost, kterou je kontrolovaná osoba povinna plnit od zahájení až do ukončení kontroly. Vyžaduje-li kontrolující součinnost, neukládá tím kontrolované osobě žádnou novou povinnost, toliko formou faktického pokynu specifikuje způsob jejího splnění. Ve světle tohoto výkladu považuje žalovaný naopak za nadbytečné, že ČIŽP použila v rámci výzvy k součinnosti postup podle ust. § 39 správního řádu a vyzvala žalobkyni k poskytnutí požadovaných dokladů a údajů, které nebyly předloženy bezprostředně v průběhu kontroly, v dodatečné lhůtě, jejíž délku stanovila usnesením. Tím spíše není podle žalovaného předmětná žalobní námitka relevantní, když stanovením lhůty k poskytnutí součinnosti přiznala ČIŽP žalobkyni více práv, než jaká jí coby kontrolované osobě náležela. Nestanovila-li jinou lhůtu stejným způsobem, postupovala naopak v souladu s kontrolním řádem.
14. Žalobkyně následně podala repliku, v níž setrvala na již uplatněných žalobních důvodech. V reakci na vyjádření žalovaného uvedla, že je přesvědčena, že pokud kontrolní orgán požaduje, aby kontrolovaná osoba učinila konkrétní úkon, měl by postupovat podle správního řádu, který se podle ust. § 28 kontrolního řádu použije ve vztahu k tomuto právnímu předpisu subsidiárně, což ostatně ČIŽP částečně činila a žalobkyně nebyla v žádném prodlení. Proto je přesvědčena, že by se to mělo projevit na výměře uložené sankce. Naopak vycházejíc z výkladu žalovaného, že k poskytnutí součinnosti není nutné stanovovat lhůtu, žalobkyně má za to, že je nutné dojít k závěru, že doba, po kterou údajně neposkytovala součinnost, má důležitý vliv na výši sankce. Dále je žalobkyně toho názoru, že nemůže být nucena k poskytování informací, na jejichž základě by mohla být ze strany kontrolního orgánu sankcionována, avšak trvá na tom, že i přes toto své přesvědčení předala ČIŽP veškeré požadované dokumenty a informace. Tvzení žalovaného, že žalobkyně poskytovala součinnost pouze částečně, považuje žalobkyně za nekonkrétní, když žalovaný neuvedl, které požadavky měla žalobkyně splnit neúplně nebo až po opakovaných výzvách.
15. Žalobkyně dále soudu zaslala dvě rozhodnutí ČIŽP, a to usnesení ze dne 21. 12. 2016 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR03/1408438.008/16/ZLP a usnesení ze dne 21. 12. 2016 č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1407466.012/16/ZLP, kterými byla zastavena správní řízení vedená se žalobkyní, a to z důvodu, že při dalších šetřeních provedených v letech 2015 a 2016 vyšlo najevo, že na předmětných pozemcích neoprávněně nakládala s odpady společnost X, za což byla této společnosti pravomocně uložena pokuta. Podle žalobkyně je z toho zřejmé, že nic neskrývala a spolupracovala a že pokuty jí byly uloženy neoprávněně.
16. Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili (§ 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen

„s. ř. s.“). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), avšak se zřetelem k zásadě, že při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí je třeba přihlídnout nejen k hmotněprávní úpravě deliktů odpovědnosti, která platila v době rozhodování správního orgánu, nýbrž i k úpravě pozdější, je-li to pro pachatele příznivější. Novelizace kontrolního řádu zákonem č. 183/2017 Sb. v souvislosti s novým pojetím přestupkového práva však takové mírnější posouzení ve vztahu k danému případu neumožnila. Městský soud neshledal žalobu důvodnou.

17. Městský soud se nejprve zabýval opakovanou námitkou žalobkyně směřující k tzv. nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Došel k závěru, že rozhodnutí nelze shledat nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, tedy pro okolnost, která by umožňovala soudu zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak bude ještě dále rozebráno, správní rozhodnutí obou stupňů obsahují jednoznačnou právní kvalifikaci správního deliktu, podrobné vyličení skutkového stavu i řádné zdůvodnění výše uložené pokuty a splňují všechny formální i obsahové náležitosti požadované správním řádem.
18. Pro posouzení věci samotné vyplývají ze spisového materiálu předloženého žalovaným následující podstatné skutečnosti:
19. ČIŽP provedla dne 4. 4. 2014 a 7. 4. 2014 kontrolu na pozemcích ve vlastnictví Ing. R. K., a to na podnět k prošetření nezákonného nakládání s odpady na těchto pozemcích, který vycházel ze stížností občanů obce T. Při těchto kontrolních šetřeních ČIŽP shledala, že se na předmětných pozemcích nachází několik hromad odpadní zeminy s různými příměsemi (jednalo se převážně o stavební odpady), přičemž některé z nich byly navezeny před zraky kontrolujících technikou označenou logem žalobkyně. Řidič jednoho z vozů, které zde vyklápělo náklad, vypověděl, že tento odpad byl naložen při stavbě v souvislosti s výstavbou Nového divadla v Plzni. Městský soud považuje za vhodné na tomto místě poznamenat, že z údajů v obchodním rejstříku vyplývá, že Ing. R. K. byl v rozhodné době komandistou žalobkyně, dále komandistou společnosti, která byla komplementářem žalobkyně, a zároveň jediným členem představenstva a jediným akcionářem společnosti, která byla komplementářem společnosti, jež byla komplementářem žalobkyně. Zjednodušeně řečeno, osobní složku žalobkyně de facto tvořil výhradně Ing. K., vlastník předmětných pozemků.
20. V rámci dílčího protokolu o průběhu kontroly konané dne 7. 5. 2014 (č. j. ČIŽP/43/OOH/1408438.001/14/ZLP), který byl žalobkyni doručen dne 21. 5. 2014 (dále jen „*protokol o kontrole*“), byly uvedeny požadavky na zaslání těchto informací a dokladů do 10 dnů od doručení protokolu o kontrole: 1. *Průběžnou evidenci odpadů vedenou podle zákona za roky 2013 a 2014 za stavbu (provozovnu) akce „Nové divadlo Plzeň“*; 2. *Z jakého důvodu bylo s odpady z výstavby „Nového divadla Plzeň“ nakládáno na předmětných pozemcích pana Ing. K. v lokalitě II. k.ú. T.*; 3. *Jakou úlohu měla kontrolovaná společnost (žalobkyně) v převážení odpadů z jedné lokality v T. do druhé lokality v T.*; 4. *Odkud (z jakých akcí) byly do obou lokalit v T. odpady nákladními vozidly přiváženy (v letech 2011 až 2014 do doby kontroly).* 5. *Kolik tun odpadů bylo do této lokality společností přivezeno a na základě jakých smluvních vztahů - kopie těchto smluv*; 6. *Vaše společnost ohlásila na Krajský úřad Plzeňského kraje dne 20. 1. 2014 práce na recyklační lince v termínu od 21. 1. 2014 do 30. 6. 2014 na k.ú. T., č. p. X a X. V jakých konkrétních termínech probíhaly práce na recyklační lince*

(mobilním zařízení společnosti). Průběžná evidence odpadů na tyto akce - s důrazem na skutečnosti - pro koho společnost prováděla podrcení odpadů, jaké množství, komu byly odpady/materiál předávány. Vstupní parametry odpadů/materiálu a co bylo výstupem z recyklační linky.

21. V reakci na to požádala žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce o prodloužení lhůty k předložení požadovaných informací a dokladů na nejméně 6 týdnů a následně požádala také o konkretizaci výše uvedených požadavků.
22. Usnesením ze dne 6. 6. 2014 zn. ČIŽP/43/OOH/1408438.005/14/ZLP prodloužila ČIŽP žalobkyni stanovenou lhůtu do 13. 6. 2014 a rovněž v některých bodech doplnila svou žádost o informace a doklady.
23. Proti usnesení o prodloužení lhůty podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný tak, že změnil lhůtu uvedenou ve výroku usnesení ČIŽP na den 24. 6. 2014, a to přesto, že původní lhůtu neshledal nepřiměřenou. K jejímu prodloužení přistoupil podle svých slov především proto, aby tato lhůta neuplynula ještě před tím, než se žalobkyně seznámí s výsledkem odvolacího řízení.
24. V přípisu ze dne 13. 6. 2014 sdělila žalobkyně ČIŽP tyto informace: k bodu 1 – *Průběžnou evidenci odpadů za rok 2013, 2014 za stavbu Nové divadlo v Plzni – přikládáme*; k bodu 2 – *Na základě smlouvy o výpůjčce*; k bodu 3 – *Společnost stroje pronajala třetí osobě, tudíž úlohu neměla žádnou*; k bodu 4 – *To nám není známo, co je nám známo, uvádíme dále, nicméně připouštíme, že společnost některé stroje v průběhu let 2011 až 2014 přenechávala do užívání třetích osob*; k bodu 5 – *Z hlediska evidence odpadu dle zák. o odpadech bylo naší společností navezeno 180 tun materiálu, který jsme složili na deponii s tím, že na základě výsledků laboratorních zkoušek bude následně rozhodnuto o dalším využití / odstranění. Na základě smlouvy o výpůjčce*; k bodu 6 – *Společnost zařízení v roce 2014 neprovozovala. Po delší dobu roku 2014 bylo zařízení nefunkční a na několik dní byl stroj poskytnut třetí osobě. Spolu s přípisem žalobkyně zaslala průběžnou evidenci nakládání s odpady pro období od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2014.*
25. Dne 2. 7. 2014 byla právnímu zástupci žalobkyně doručena další žádost (ze dne 1. 7. 2014 zn. ČIŽP/43/OOH/1408438.009/14/ZLP) o poskytnutí informací, ve které ČIŽP rekapitulovala výše uvedené odpovědi žalobkyně a poukázala na to, že k bodu 1 nebyla doložena požadovaná průběžná evidence odpadů za rok 2013 a za rok 2014 byl doložen pouze soupis nakládání s odpadem kat. č. 17 01 06 (směsi nebo oddělené frakce betonu, cihel a tašek), a to vlastní produkce odpadů 6. 5. 2014 celkem 60 tun, 7. 5. 2014 celkem 60 tun a 9. 5. 2014 celkem 60 tun, přičemž v evidenci není uvedeno, kam byly odpady předány, místo shromažďování a za jakou provozovnu. Dále k bodu 2 nebylo uvedeno znění smlouvy o výpůjčce a tato skutečnost nebyla uvedena ani v průběžné evidenci odpadů (o žádném nakládání s odpadní zemínou s příměsí stavebních odpadů nebylo v předložené evidenci ani zmínka). K bodu 4 ČIŽP uvádí, že by žalobkyně měla mít např. smlouvy o zápůjčce vozidel, smlouvy o dílo a tato skutečnost musí být uvedena ve výkazu jízd vozidel žalobkyně. K bodu 5 nebyla ČIŽP zaslána zmiňovaná smlouva o výpůjčce. K bodu 6 pak nebylo v odpovědi uvedeno, komu a v jakých termínech, na základě jaké smlouvy, na jaké místo byla recyklační linka poskytnuta třetí osobě. Podle ČIŽP byly všechny žalobkyní zaslané podklady nedostačující, jejich rozsah zásadně neodpovídal požadavkům. Z tohoto důvodu ČIŽP žalobkyni opětovně vyzvala k zaslání všech požadovaných informací a dokumentů, které zároveň znovu konkretizovala, a to do 10

dnů od doručení této žádosti. Rovněž zde bylo uvedeno poučení, že v případě, že žalobkyně tyto informace v požadovaném rozsahu a lhůtě nedoloží, bude ČIŽP postupovat podle ust. § 16 odst. 2 kontrolního řádu.

26. Dne 14. 7. 2014 žalobkyně zaslala ČIŽP průběžnou evidenci nakládání s odpady za období od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013. V přípisu setrvala na svých dosavadních odpovědích a nadto uvedla, že žádá o sdělení, na základě jakých zákonných ustanovení je ČIŽP oprávněna předmětné informace a doklady požadovat. K bodům 3 – 6 žalobkyně dále uvedla, že samozřejmě je schopna tyto informace poskytnout, nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o poměrně dlouhý časový úsek, žádá o přesnou specifikaci dní, ve kterých ČIŽP požaduje informace doložit.
27. V dopise ze dne 10. 12. 2014 zn. ČIŽP/43/OOH/1408438.012/14/ZLP ČIŽP uvedla, že nebyly zodpovězeny některé body její žádosti, a tím nebyly žalobkyní vytvořeny podmínky pro výkon kontroly. Dále sdělila, že předmět kontroly si správní orgán určuje sám, přičemž ho může během kontrolní činnosti zužovat či rozšiřovat, a je na jeho rozhodnutí, které doklady a dokumenty bude požadovat předložit k výkonu své činnosti. K žádosti o specifikaci časového úseku ČIŽP uvedla, že není možná, neboť je to právě žalobkyně, kdo by měl tuto specifikaci provést, protože se jedná o její činnost a o zapůjčení její techniky a nákladních automobilů, a ČIŽP může svoji žádost zúžit pouze na období roku 2013 a 2014. ČIŽP žalobkyni znovu vyzvala k poskytnutí požadovaných informací nejpozději do 10 dnů od obdržení tohoto dopisu a rovněž zopakovala své poučení o možném postupu podle ust. § 16 odst. 2 kontrolního řádu.
28. Příkazem ze dne 17. 12. 2014 zn. ČIŽP/43/OOH/SR01/1408438.001/14/ZLP uložila ČIŽP žalobkyni pokutu ve výši 100 000 Kč za správní delikt podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, čímž se podle ust. § 150 odst. 3 správního řádu příkaz ruší a řízení pokračuje. Následně ČIŽP žalobkyni umožnila seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Tohoto práva žalobkyně využila.
29. Po vydání a doručení prvostupňového rozhodnutí předložil Ing. R. K. ČIŽP smlouvu o dílo, uzavřenou dne 10. 4. 2013 mezi ním a společností X, sídlem P. Předmětem této smlouvy bylo provedení prací spočívajících v dosypu komunikací apod. vhodným materiálem, který je zhotovitel oprávněn do této lokality dovést, a v předcrčení navážky na určených pozemcích.
30. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně bránila odvoláním, o kterém rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jak již bylo popsáno v úvodu tohoto rozsudku.
31. Podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného) se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2. Za tento správní delikt se podle odstavce 2 citovaného ustanovení uloží pokuta do 500 000 Kč.
32. Podle ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.

33. Podle ust. § 8 písm. c) je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (podklady); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.
34. Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zajištění základních předpokladů pro to, aby kontrola mohla vůbec proběhnout, a to zejména časových, prostorových, ale i dalších, které lze s přihlédnutím k povaze a rozsahu kontroly rozumně očekávat. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu a takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k výkonu kontrolních oprávnění pak zahrnuje také aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. V případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.
35. Objektem kontroly v nyní přezkoumávané věci byl odpad nacházející se na pozemcích Ing. Kozáka, který sem byl prokazatelně (přinejmenším zčásti) navezen technikou žalobkyně. Účelem kontroly bylo zjištění, zda se s tímto odpadem nakládalo v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o odpadech*“), a pokud nikoli, tak kdo byl za porušování zákonných povinností odpovědný. Všechny podklady, jejichž poskytnutí ČIŽP po žalobkyni požadovala, se zjevně tohoto předmětu kontroly týkaly. Vyžádání evidence nakládání s odpady, požadavek na sdělení důvodu nakládání s odpadem, dotaz na úlohu žalobkyně při nakládání s odpadem, na původ a množství tohoto odpadu, žádost o konkretizování termínů ohlášených prací na recyklační lince a vyžádání příslušných smluv byl postup plně v souladu s ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu. Nutno podotknout, že oprávnění ČIŽP k vyžádání uvedených podkladů žalobkyně v podané žalobě již nerozporuje, pouze tvrdí, že součinnost poskytnutá z její strany byla dostatečná. S tím však městský soud nesouhlasí. Žalobkyni sice nelze upřít, že na výzvy a žádosti ČIŽP reagovala, avšak samotná aktivita kontrolované osoby nevede bez dalšího k závěru o splnění povinnosti uložené ustanovením § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Veškerý postup žalobkyně v průběhu kontroly se jeví jako ryze formální. Opakované žádosti o prodloužení lhůty, sdělování jen strohých informací, které samy o sobě neměly v zásadě žádnou vypovídací hodnotu, opětovné žádosti o upřesnění otázek, které byly podle městského soudu formulované zcela srozumitelně a konkrétně, jakož i zpochybňování oprávnění ČIŽP požadovat předmětné informace, a to až v pokročilém stadiu interakce kontrolované osoby a kontrolního orgánu, ukazují spíše na obstrukční chování žalobkyně, které nelze hodnotit jako poskytování náležité součinnosti kontrolujícímu. Z výše popsaného sledu událostí je zřejmé, že k dodání požadovaných podkladů bylo žalobkyni ze strany ČIŽP poskytnuto dostatek času a dostatek příležitostí. Lze rovněž konstatovat, že ČIŽP přiměřeně vycházela vstříc požadavkům žalobkyně, jak stanoví § 4 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně přesto potřebné podklady kontrolnímu orgánu neposkytla. Městský soud proto došel k závěru, že žalobkyně nesplnila povinnost, kterou jí ukládá ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu, čímž se dopustila správního deliktu uvedeného v ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Z těchto důvodů městský soud neshledal třetí žalobní bod důvodným.
36. Dále žalobkyně napadá postup žalovaného, kdy při současném zkrácení období, jímž byl správní delikt vymezen, nebyla zmírněna uložená sankce. V první řadě městský soud

nemůže přisvědčit námitce nepřezkoumatelnosti ve vztahu k této části napadeného rozhodnutí. Žalovaný výslovně uvedl důvody, které ho vedly jak ke změně prvostupňového rozhodnutí, tak i k současnému ponechání výše pokuty, a to na straně 7 až 8 napadeného rozhodnutí: *Inspekce (ČIŽP) uložila sankci dle kontrolního řádu s cílem přimět odvolatele, jako kontrolovanou osobu, k větší vstřícnosti a rychlejšímu poskytování informací a dokladů potřebných k provedení kontroly. Inspekce vede s odvolatelem několik správních řízení za stejný správní delikt dle kontrolního řádu, to je za nevytvoření podmínek ke kontrole a za neposkytnutí potřebné součinnosti. První uložená sankce ve výši 50 000,- Kč zřejmě neměla na odvolatele potřebný výchovný účinek. Vzhledem k tomu, že odvolatel i nadále postupoval v dalších řízeních podobným způsobem, který naplňoval znaky uvedeného správního deliktu, přistoupila inspekce k uložení druhé pokuty, tentokrát ve výši 100 000 Kč. Ministerstvo shledalo uloženou sankci jako přiměřenou. Byť ministerstvo změnilo výrok napadeného rozhodnutí ve smyslu výše uvedeného, nemá tato změna na výši sankce vliv, neboť podstata protiprávního jednání odvolatele a jeho závažnost výše již zmiňovaná zůstává nedotčena.* S uvedeným vysvětlením žalovaného se městský soud plně ztotožnil. Žalovaný změnil časové ohraničení správního deliktu tak, aby odpovídalo lhůtě k poskytnutí podkladů prodloužené do 24. 6. 2014. Jako okamžik počátku skutku, jímž se žalobkyně dopustila správního deliktu, tedy stanovil den následující po marném uplynutí lhůty. Tento postup městský soud hodnotí jako správný, je však zřejmé, že se jednalo o změnu spíše formálního charakteru, která nemohla mít vliv ani na výrok o vině, ani na hodnocení přiměřenosti sankce. S ohledem na to městský soud neshledal námitky prvního žalobního bodu důvodnými.

37. Ve druhém žalobním bodu žalobkyně namítá, že z prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, zda byla pokuta uložena za neposkytování součinnosti při kontrole, anebo za neoprávněné nakládání s odpady, a že se s touto námitkou žalovaný nevypořádal v napadeném rozhodnutí. Ani tyto námitky nemohl městský soud shledat důvodnými. Z prvostupňového rozhodnutí je jasné patrné, za jaký správní delikt a podle jakých zákonných ustanovení byla žalobkyně sankcionována. Ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí je výslovně uvedeno, že pokuta ve výši 100 000 Kč je ukládána *za správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se dopustil účastník řízení tím, že nesplnil povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. Kontrolovaná osoba v rámci kontroly její činnosti na pozemcích v k.ú. T. lokalita I (...) zahájené dne 7. 5. 2014 neposkytla ČIŽP požadované doklady a informace týkající se předmětu kontroly.* Výroku pak zcela odpovídá i odůvodnění tohoto rozhodnutí, kde je zevrubně popsán průběh řízení, kdy a jaké podklady ČIŽP od žalobkyně požadovala a co žalobkyně předložila. Lze snad přisvědčit žalobkyni, že text ze strany 13 prvostupňového rozhodnutí, který cituje, obsahuje do jisté míry nešťastnou formulaci, která navozuje dojem, že ČIŽP předjímá výsledek správního řízení navazujícího na předmětnou kontrolu, jehož předmětem je otázka plnění povinností uložených zákonem o odpadech. Tento úryvek ale nelze vytrhávat z kontextu zbytku odůvodnění, které jako celek nevyvolává nejmenších pochybností o tom, za jaký správní delikt byla prvostupňovým rozhodnutím žalobkyni uložena pokuta. Městský soud souhlasí se žalovaným, že smyslem citované pasáže je hodnocení závažnosti protiprávního jednání žalobkyně ve vztahu k významu prováděné kontroly. Námitku nepřezkoumatelnosti, která je součástí tohoto žalobního bodu, městský soud považuje za procesně účelovou, neboť žalovaný se předmětnou odvolací námitkou podrobně zabýval na straně 6

napadeného rozhodnutí a zcela evidentně se s ní zde vypořádal včetně námitky. Žalovaný zde výslovně zdůraznil, že to, *zda bylo s odpady, případně materiály, na pozemcích odvolatele nakládáno v souladu se zákonem, bude řešeno až po skončení kontroly ve správním řízení dle zákona o odpadech*.

38. Městský soud nehledal důvodnou ani námitku čtvrtého žalobního bodu, podle níž měla ČIŽP postupovat v rozporu se zákonem, když žalobkyni neposkytovala lhůty na základě ust. § 39 správního řádu. Ze spisového materiálu vyplývá, že postup podle ust. § 39 správního řádu ze strany ČIŽP použit byl, a to v případě usnesení o prodloužení lhůty stanovené protokolem o kontrole. Nutno konstatovat, že takový postup ve skutečnosti nebyl namístě. Při stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k předložení dokladů se ust. § 39 správního řádu nepoužije, zejména proto, že úkony, které činí kontrolní orgán směrem ke kontrolovanému subjektu v rámci zahájené kontroly [tj. i úkon ve smyslu ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu], nejsou ve výčtu úkonů, ve vztahu k nimž je dána působnost správního řádu (srov. rozsudek městského soudu ze dne 20. 8. 2015 č. j. 11 A 199/2014-30). V tomto ohledu tedy městský soud souhlasí se žalovaným, že stanovením lhůty formou usnesení bylo žalobkyni poskytnuto více práv, než jí přiznává zákon. To, že další lhůty ve výzvách ČIŽP již nebyly formalizované s odkazem na ust. § 39 správního řádu, rozhodně nelze považovat za pochybení správního orgánu, ale naopak za postup v souladu se zákonem. Tvrzení žalobkyně, že se žalovaný nevypořádal s předmětnou námitkou vznesenou v rámci odvolání, městský soud považuje za klamavou a ryze účelovou, neboť žalobkyně takovou námitku ve svém odvolání ze dne 1. 4. 2015 vůbec neuvedla.
39. Žalobkyně dále napadla postup, kdy jí byly uloženy celkem tři pokuty za správní delikty stejné skutkové podstaty. Žaloba byla o tento bod doplněna po uplynutí lhůty k podání (a rozšíření) žaloby podle ust. § 72 odst. 1 s. ř. s. Bez ohledu na to by ale takový žalobní důvod neopodstatňoval zrušení napadeného rozhodnutí. Jednotlivé sankce byly žalobkyni uloženy v rámci různých řízení pro nesplnění různých povinností (pro neposkytování součinnosti v rámci různých kontrol), jakkoli kvalifikace těchto protiprávních jednání žalobkyně byla stejná. Naopak skutečnost, že vůči žalobkyni byl tento donucovací prostředek použit opakovaně (i v minulosti) a přitom zjevně bezvýsledně, opodstatňuje výši uložené pokuty.
40. Ani další doplnění žaloby, kterým žalobkyně předkládá usnesení ČIŽP o zastavení řízení se žalobkyní, neodůvodňuje závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Nyní přezkoumávaným rozhodnutím byla žalobkyni uložena sankce za správní delikt podle kontrolního řádu, konkrétně za neposkytnutí součinnosti při výkonu kontroly. Usneseními doloženými žalobkyní však byla zastavena řízení se zcela odlišným předmětem, a to řízení o správním deliktu podle zákona o odpadech. Pokud ČIŽP došla v těchto řízeních k závěru, že žalobkyni nelze prokázat, že se podílela na nezákonném nakládání s odpady, nic se tím nemění na skutečnosti, že pokuta za neposkytování součinnosti při kontrole byla uložena v souladu se zákonem.
41. V neposlední řadě městský soud zvažoval nehledě na to, že se objevila až v replice, i námitku, že kontrolovaný osoba nemůže být nucena k poskytování informací, na jejichž základě by mohla být ze strany kontrolního orgánu sankcionována, která připomíná odkaz na nepřipustnost sebeobviňování a sebeusvědčování, jak ji deklaroval Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 2. 2010 č. j. I. ÚS 1849/08, tedy nepřipustnost toho, aby byla pokutována osoba, která odmítne podat správnímu orgánu vysvětlení v případě, kdy je zřejmé, že by jím, byť i jen teoreticky, mohla přispět ke svému postihu. O takovou situaci

se v přezkoumávané věci, jak vyplývá z postupu správního orgánu prvního stupně i žalovaného zachyceného ve správním spise, nejedná. Městský soud má za to, že oba správní orgány striktně postupovaly ve vztahu k žalobkyni jako kontrolované osobě v mezích ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, jež kontrolované osobě i kontrolnímu orgánu stanoví jasné standardní mantinely řádného a zákonného průběhu kontroly. Bez takto vymezené povinnosti k vytvoření podmínek pro výkon kontroly by byla jakákoli kontrola plnění zákonných povinností neproveditelná. Správní orgány prvního stupně ani žalovaný tak podle obsahu postupu při kontrole zachyceného ve spisové dokumentaci neporušili zmíněný ústavní imperativ.

42. Z výše uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
43. O nákladech řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, kterému však v řízení procesní náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Žalobkyně pak nebyla v řízení procesně úspěšná.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 12. února 2018

JUDr. Jan Ryba
předseda senátu