



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

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

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

Namítal, že protokol, který byl součástí podnětu, měl být součástí spisu dle § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“), jelikož je

bezprostřední příčinou zahájení kontroly ze strany žalovaného vůči žalobci. Dle žalobce nelze v dané věci použít § 17 odst. 3 správního řádu a uchovávat tento protokol mimo spis.

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

Shrnul, že protokol, který byl součástí podnětu, měl tvořit součást správního spisu žalovaného, vedeného pod sp. zn. ČIŽP/42/OOH/1607527. Jelikož žalobci nebyl tento protokol poskytnut, byl zkrácen na svém právu nahlížet do spisu dle § 38 odst. 1 správního řádu. Žalobci totiž nebylo umožněno vykonat toto právo v plném rozsahu.

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

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

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

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

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

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

Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu zamítl.

Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

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

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

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

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

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

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

Soudem zjištěný skutkový stav nebyl mezi účastníky sporný.

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

Žaloba není důvodná.

Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle § 17 odst. 1 správního řádu v každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je

součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.

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

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

V dané věci nebylo mezi účastníky sporným, že dne 20. 5. 2016 u žalobce proběhla kontrola, na níž již nenavazovalo žádné správní řízení, které by vyústilo ve správní rozhodnutí. Žalobce se tak nemohl domáhat přezkoumání jednotlivých procesních úkonů žalovaného v navazujícím správním řízení, prostřednictvím řádných opravných prostředků v rámci veřejné správy, ani později prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí dle § 65 a násl. s.ř.s. Vzhledem k tomu je zásahová žaloba směřující proti procesnímu úkonu žalovaného přípustná (srov. například rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2003, č.j. 6 A 164/2002-8, ze dne 31. 7. 2006, č.j. 8 Aps 2/2006-95, ze dne 17. 4. 2009, č.j. 8 Aps 6/2007-256, ze dne 31. 3. 2010, č.j. 5 Afs 33/2009-43 a ze dne 20. 7. 2011, č.j. 1 Aps 1/2011-10, ze dne 24. 3. 2016, č.j. 7 Afs 302/2015-80 nebo ze dne 3. 1. 2017, č.j. 2 As 260/2016-44).

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

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

Soud dále odkazuje na právní větu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 10. 2011, č.j. 3 Aps 4/2011-60, která zní: „*Případné porušení § 17 odst. 3 správního řádu z roku 2004 (povinnost uchovávat část písemností nebo záznamů mimo spis) nenaplnňuje definici nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.*“. V odůvodnění citovaného rozhodnutí

Nejvyšší správní soud uvedl, že „Z tohoto hlediska tedy musel nejprve posoudit, zda správní orgán mohl jen samotným tvrzeným chybným vedením spisu jakkoliv přímo zasáhnout do žalobcových práv, případně zda v jeho důsledku mohlo být proti němu zasaženo. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak není. Ustanovení § 17 správního řádu je systematicky zařazeno do části druhé, hlavy druhé, dílu třetího správního řádu, který upravuje vedení řízení a úkony správních orgánů. Z postupů zde uvedených účastníkům řízení žádná práva přímo nevznikají, ani se již neomezuje, rovněž se jim na jejich základě neukládají žádné povinnosti. Přímý zásah do práv stěžovatele úkonem učiněným podle ustanovení § 17 správního řádu je z povahy věci vyloučen.

Zbývá zodpovědět, zda by k nezákonnému zásahu mohlo dojít alespoň v důsledku chybného vedení spisu, jak zřejmě dovozuje stěžovatel, když s tvrzeným porušením § 17 odst. 3 správního řádu spojuje obcházení ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu, tím krácení svých procesních práv a následně i zkrácení ústavního práva na spravedlivý proces. Pomine-li už Nejvyšší správní soud skutečnost, že stěžovatel nijak neupřesnil, jaký proces má na mysli za situace, kdy všechna dosavadní řízení o udělení víza nad 90 dnů jsou již pravomocně skončena, navíc v konečném výsledku úspěšně pro stěžovatele, který zde ode dne 11. 2. 2011 obdržel povolení k dlouhodobému pobytu, pak stále zůstává otázka, čeho se vlastně po celou dobu fakticky domáhá. Pokud mu totiž nakonec přeci jenom šlo o možnost seznámit se s listinou - stanoviskem zastupitelského úřadu, jak by vyplývalo z obsahu jeho kasační stížnosti a podnětu ke zrušení ustanovení § 57 odst. 4 (nyní odst. 3) zákona o pobytu cizinců, mohl, jak bylo již uvedeno výše, podat žalobu rovnou proti tomuto zásahu. V žalobním řízení se ovšem uvedeného nedomáhal. K tomu je dále nutno podotknout, že žádná příčinná souvislost mezi tvrzeným chybným vedením spisu a znepřístupněním zmiňované listiny zde není, neboť odepření nahlédnutí do uvedené listiny je důsledkem zvláštního ustanovení zákona, které mohlo být realizováno jakoukoliv formou, tedy jak jeho dočasným vedením mimo spis, tak i jeho znepřístupněním (třeba zalepením do obálky či jiným způsobem) přímo ve spise. Ani tato podmínka ustanovení § 82 s. ř. s. tedy není splněna.“.

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

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

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **l z e** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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). Případně-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.

V Praze dne 24. listopadu 2017

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
S. K.