



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobce **Ing. G. G.**, bytem v P. u R., N. D. 7, zastoupeného JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem v Brně, Lidická 57, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem v Praze 10, Vršovická 65, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 2036/500/13, 60365/ENV/13

t a k t o:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 12. 2014, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu v Praze, ze dne 8. 7. 2013, jímž byla žalobci podle ustanovení § 19 odstavec 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, uložena pořádková pokuta ve výši 20.000,- Kč za porušení ustanovení § 14 odstavec 1 téhož zákona, kterého se žalobce měl dopustit tím, že nesplnil výzvu inspekce ze dne 8. 1. 2013 a do pěti pracovních dnů od doručení výzvy Inspekci nedoložil následující doklady a písemnosti:

- 1) lesní hospodářskou evidenci, týkající se zalesnění a vylepšování lesních pozemků dle jednotlivých let
- 2) průvodní listy použitého reprodukčního materiálu lesních dřevin z konkrétním počtem a lokalizaci na každý lesní pozemek
- 3) projekty zalesnění ke kontrolovaným letním pozemkům.

Žalobce v podané žalobě namítl, že napadené rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole, protože zákonodárce mezi fyzickou osobou, které je ukládána pokuta, a osobou kontrolovanou rozlišuje a vůbec nepředpokládá, že by tyto dvě osoby mohly splynout v osobu jedinou. Kontrolovaná osoba totiž může vlastní povinnost pouze nesplnit, nemůže však nesplnění vlastní povinnosti způsobit. Opačný závěr je zcela nesmyslný. Napadené rozhodnutí a rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo vydáno v rozporu s ustanovením § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole, když toto ustanovení uložení pořádkové pokuty kontrolované osobě neumožňuje.

V dalším žalobním bodě žalobce namítl absenci zavinění na straně žalobce, neboť odpovědnost za nesplnění povinnosti, vyplývající z ustanovení § 14 odstavec 1 zákona o státní kontrole, spojená s možností uložení pořádkové pokuty podle jeho ustanovení § 19 odstavec 1, je odpovědností subjektivní, to znamená odpovědností za zavinění. Pokud ovšem žalobci ve splnění povinnosti podle ustanovení § 14 zákona o státní kontrole bránila zdravotní překážka, nelze stav, kdy ke splnění povinnosti nevyužil zvoleného zástupce, označit za zaviněné porušení. Absence zavinění na straně žalobce je pak dána rovněž tím, že vůbec nebyl povinen dokumenty, jejichž předložení na něm bylo uloženo pořádkové pokuty vynucováno, obstarávat, uchovávat a archivovat a dokonce v případě lesní hospodářské evidence ani pořizovat ve struktuře požadované kontrolním orgánem.

Žalobce namítl rozpor napadeného rozhodnutí s ustanovením § 14 zákona o státní kontrole s tím, že pro právní posouzení věci je podstatná skutečnost, že část požadovaných dokumentů vůbec žalobce nebyl povinen uchovávat a archivovat a část nebyl ani povinen vytvářet ve složení a struktuře, které na něm byly ze strany inspekce požadovány. Protože nebylo povinností žalobce provádět vlastní výklad požadavků inspekce ve smyslu ustanovení § 29 odstavec 3 zákona o lesích, je zřejmé, že pokud byl ze strany tohoto kontrolního orgánu institut lesní hospodářské evidence v důsledku neznalosti právní úpravy či neschopnosti použití správní terminologie skutečně zaměněn s evidencí o původu selektovaného, kvalifikovaného a testovaného reprodukčního materiálu, nebylo povinností žalobce tento omyl rozpoznat a už vůbec nebylo možné mu za nerozpoznání tohoto omylu ukládat pořádkovou pokutu. Evidenční a archivační povinnost podle ustanovení § 29 odstavec 3 lesního zákona vzniká pouze v případech, kdy je k zalesňování použit selektovaný, kvalifikovaný a testovaný reprodukční materiál ve smyslu ustanovení § 2 písm. c/ až e/ zákona č. 149/2003 Sb. Na použití identifikovaného reprodukčního materiálu se evidenční a archivační povinnost nevztahuje. Povinnost použít při zalesňování selektovaný, kvalifikovaný a testovaný reprodukční materiál je v lesním zákoně zakotvena pouze pro případ, že k zalesňování jsou použity tzv. vybrané lesní dřeviny. V případě žalobce se právě o takový případ jedná. Zalesnění pozemků, které bylo předmětem kontroly ze strany inspekce, bylo provedeno dřevinami nepatřícími mezi vybrané lesní dřeviny podle ustanovení § 29 odstavec 1 lesního zákona, takže na straně žalobce nevznikla evidenční a archivační povinnost a nebylo tedy ani možné žalobci uložit pořádkovou pokutu za to, že některé části této evidence inspekci nepředložil.

Žalobce namítl, že za popsání právního stavu ani povědomí odborné veřejnosti o obsahu pojmu „vylepšování“ nemůže odůvodnit uložení pořádkové pokuty za to, že žalobci inspekci nepředložil doklady o provedeném vylepšování. Postup žalovaného i inspekce zcela postrádá zákonný podklad a je projevem naprosté svévole při uplatňování kontrolní pravomoci podle zákona o státní kontrole. Pro uložení pořádkové pokuty tak neexistuje

zákonná opora, bude-li za důvod pro její uložení považováno nepředložení průvodních listů použitého reprodukčního materiálu, neboť tyto průvodní listy nebyl žalobce povinen uchovávat a archivovat a ani předkládat. Bude-li za důvod pro její uložení považováno nepředložení jiných dokumentů, odpovídajících skutečnému smyslu výzvy Inspekce, pak žádný ze žalovaným citovaných právních předpisů neposkytuje základ pro závěr, že pokud byl žalobce povinen nechat projekt zalesnění jednou zpracovat, je automaticky povinen jej též uložit a archivovat pro účely následné státní kontroly, zvláště byl-li projekt zalesnění předán orgánům veřejné moci ve smyslu nařízení vlády č. 239/2007 Sb. Napadené rozhodnutí, jakož i předchozí rozhodnutí Inspekce životního prostředí, tak bylo vydáno bez zákonné opory, neboť právu Inspekce jako kontrolního orgánu požadovat předložení dokumentů, uvedených v její výzvě, neodpovídala povinnost žalobce požadované dokumenty mít a nebylo lze jejich předložení ani vynucovat uložením pořádkové pokuty. Neexistence povinnosti žalobce mít kontrolním orgánem požadované dokumenty má současně za následek, že žalobci nelze připisovat zavinění, které je obligatorním znakem skutkové podstaty deliktu podle ustanovení § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole, neboť stav, kdy žalobce požadovanými dokumenty nedisponoval, byl projevem jeho práva činit vše, co zákon nezakazuje a nebýt nucen činit to, co zákon přímo neukládá.

Žalobce v podané žalobě namítl, že zákon o státní kontrole ani zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a o její působnosti v ochraně lesa v žádném svém ustanovení neumožňovaly, aby se kontroly prováděné Českou inspekcí životního prostředí zúčastnily i jiné orgány veřejné správy v postavení přizvaných orgánů dotčených kontrolovanou problematikou. Institut přizvání orgánů dotčených kontrolovanou problematikou ani žádný ekvivalent zákona o státní kontrole nezná. V daném případě byl Městský úřad Rakovník k výkonu kontroly přizván jako orgán státní správy lesů podle lesního zákona, stejně tak byl přizván i Státní zemědělský intervenční fond k výkonu kontroly jako správní úřad podle zákona č. 256/2000 Sb., oba orgány na pozemcích žalobce spolu s inspekcí prováděly kontrolní činnost a účinky ustanovení § 21 zákona o státní kontrole na ně dopadala v plném rozsahu.

Žalobce v podané žalobě namítl, že napadené rozhodnutí je částečně nepřezkoumatelné, když se žalovaný vůbec nevypořádal s namítaným porušením ustanovení § 8 odstavec 1 a 2 správního řádu, které bylo jedním z podstatných důvodů, pro které žalobce považuje rozhodnutí Inspekce po uložení pokuty jako orgánu prvního stupně za nezákonné. Žalovaný reagoval pouze obecným konstatováním, že žalobci žádné zbytečné náklady nevznikly, neboť na něm bylo požadováno předložení dokladů, k jejichž předložení byl podle ustanovení § 14 odstavec 1 zákona o státní kontrole povinen. Žalovaný tak vykládá uvedené ustanovení zákona o státní kontrole nepřiměřeně extenzivním způsobem a jeho výklad způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí z tohoto důvodu.

V dalším žalobním bodě žalobce namítl porušení zákazu sebeobviňování. Již v odvolání proti rozhodnutí o uložení pokuty namítal, že i v případě, kdy by existovala povinnost dokumenty požadované inspekcí uchovávat a archivovat a odpovídající právo inspekce je po žalobci při výkonu státní kontroly požadovat, bylo nepředložení požadovaných dokumentů projevem práva žalobce podle článku 37 odstavec 1 Listiny základních práv a svobod, zaručujícího každému právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě sobě blízké. Obdobně článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod hovoří o tom, že fyzické osoby nemají povinnost v případech, kdy by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.

Z uvedených ustanovení ústavních dokumentů tak vyplývá zákaz vynucovat na obviněném předložení důkazů v jeho neprospěch. Je to obecný univerzální zákaz, který se uplatní bez ohledu na to, zda je právní úprava ukládání sankcí od právní úpravy obstarávání důkazů pro účely sankčního řízení oddělena, nebo zda jsou součástí jediného předpisu. Žalobce je z uvedených důvodů přesvědčen, že obě rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty byla vydána v rozporu se zákonným a ustanovením Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a představují zásah do ustavně zaručeného práva žalobce spočívajícího v tom, že není povinen sám sebe usvědčovat a tedy ani nuceně poskytovat proti sobě důkazy.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě navrhl, aby žaloba jako nedůvodná byla v plném rozsahu zamítnuta, přičemž k jednotlivým žalobním námitkám žalovaný uvedl, že ustanovení § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole uvádí, že subjektem pořádkového deliktu uvedeného v tomto ustanovení může být výlučně fyzická osoba. Subjektem tohoto deliktu tedy může tedy být zcela očividně jak osoba, která byla právnickou osobu jakožto osobou kontrolovanou pověřena k jednání za právnickou osobu, tak rovněž fyzická osoba, která nebyla k jednání za právnickou osobu touto osobou zmocněna. Znění ustanovení § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole má za cíl správně právní odpovědnost lokalizovat u konkrétních fyzických osob, což je zřejmé především v rámci kontroly právnické osoby, za níž jednají příslušné fyzické osoby. Proto zákonodárce pamatoval i na případy, kdy osoba, která nesplnění povinnosti způsobila, není totožná s kontrolovanou osobou, což je pouze prvek, který jenom rozšiřuje okruh osob, které lze pořádkovou pokutu postihnout.

Tvrzení, že žalovaný žalobcovu pracovní neschopnost považoval za nedůvodnou s poukazem na to, že si žalobce mohl zvolit pro splnění této povinnosti zástupce, je zavádějící. Žalobce dokládal pouze skutečnosti, svědčící o jeho krátkodobé hospitalizaci, což nevylučuje žalobcovo zavinění především z toho důvodu, že měl - i přes doložené období hospitalizace - dostatek času výzvu inspekce splnit. Skutečnost, že by po celou dobu od obdržení výzvy nebyl způsobilý výzvě vyhovět, byl žalobce povinen prokázat, což neučinil.

Pokud jde o první požadavek inspekce, tedy o povinnost předložit lesní hospodářskou evidenci, žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul, které evidenční povinnosti obecně vyplývají z příslušných právních předpisů. Jedním z ustanovení, na které žalovaný v napadeném rozhodnutí odkázal, je ustanovení § 40 odstavec 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých dalších zákonů, z něhož plyne povinnost žalobce vést lesní hospodářskou evidenci. Žalobce se snaží mylně vytvořit představu, že žalovaný jednotlivé evidence zaměnil a že žalobce sankcionoval rovněž za nepředložení evidence podle ustanovení § 29 odstavec 3 lesního zákona. Tak tomu ovšem zjevně nebylo a podstatné zůstává, že žalobce měl povinnost předložit lesní hospodářskou evidenci a této své povinnosti zjevně nedostál.

Pokud jde o povinnost předložit průvodní listy reprodukčního materiálu, přestože není výslovně právním předpisem založena povinnost původní listy archivovat, neznamená to, že průvodní listy po žalobci vůbec nelze požadovat. Inspekce ve svém rozhodnutí uvedla, že žalobce musí mít originály průvodních listů pro sadební materiál, který použil, a to s odkazem na povinnost žalobce doložit původ použitého reprodukčního materiálu. Požadavek na předložení těchto průvodních listů byl tedy opodstatněný, zejména s ohledem na další veřejnoprávní povinnosti žalobce podle ustanovení § 2 odstavec 1 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 139/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o přenosu semen nasazených

lesních dřevin. Rovněž požadavek na předložení projektu zalesnění byl opodstatněný, tento dokument se přímo vztahoval ke kontrolované činnosti, žalobce tento dokument prokazatelně pořídil a dále s ním disponoval. Obecně nelze vycházet z toho, že po kontrolovaném subjektu lze požadovat výhradně ty dokumenty, u nichž má zákonem stanovenou archivační povinnost. Okruh dokumentů, kterými má kontrolovaná osoba disponovat a které po ní lze vyžadovat, zásadně nelze omezit poukazem na rozsah archivační povinnosti kontrolovaného. Požadavek na předložení toho kterého dokumentu je nutno posuzovat individuálně ve vztahu ke kontrolované činnosti a jiným okolnostem. Požadovanými dokumenty žalobce disponovat musel, přesto je inspekci na výzvu neposkytl.

Žalovaný má za to, že v daném případě žalobce zjevně nebyl požadavkem inspekce neúměrně zatížen. Skutečnost, že požadované dokumenty a údaje v nich obsažené lze obstarat i od jiného orgánu veřejné moci, podle žádného právního předpisu automaticky nevylučuje, aby kontrolní orgán i tyto dokumenty po kontrolované osobě požadoval. Požadované dokumenty obsahují základní informace o kontrolované činnosti a tyto by měl žalobce mít na požádání okamžitě dostupné. Žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolací námitkou o porušení žalobcem vyjmenovaných základních zásad postupu v oblasti veřejné správy zabýval a náležitě vypořádal.

K námitce k porušení zákazu sebeobviňování žalovaný správní úřad uvedl, že v daném případě požadavek na součinnost žalobce byl veden legitimním záměrem na řádném výkonu kontroly a je nutno zdůraznit, že pokud žalobce vykonává činnost, která může být podrobena výkonu správního dozoru, musí počítat rovněž s tím, že vůči němu bude požadována odpovídající součinnost. Platí to tím spíše za situace, kdy jsou po žalobci požadovány základní dokumenty, které s kontrolovanou činností přímo souvisejí a kterými žalobce musí disponovat. Pravidlo uvedené v ustanovení § 14 odstavec 1 zákona o státní kontrole nelze rozšiřujícím výkladem vztáhnout i na jiné formy aktivní součinnosti kontrolovaného.

Z obsahu spisového materiálu, který byl soudu předložen žalovaným správním úřadem, byly zjištěny následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:

Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Praha, oddělení ochrany lesa, dopisem ze dne 26. 11. 2012 oznámila žalobci, že dne 10. 12. 2012 proběhne v sídle inspekce projednání Protokolu z provedené kontroly v katastrálních územích Čistá u Rakovníka, Senec u Rakovníka, Křekovice, vše na pozemcích, které vlastní nebo má pronajaté žalobce Ing. Gunnar Grabowski. Žalobce byl vyzván, aby se on nebo jeho zástupce zúčastnil projednání protokolu a aby k uvedeným kontrolovaným pozemkům doložil lesní hospodářskou evidenci, týkající se zalesnění a vylepšování lesních pozemků podle jednotlivých let, zařazení pozemků do souboru lesních typů zpracované Ústavem pro hospodářskou úpravu lesů, průvodní listy použitého reprodukčního materiálu lesních dřevin, projekty zalesnění a nájemní smlouvy u pozemků, která jsou předmětem nájmu.

Žalobce se po omluvě projednání protokolu nezúčastnil a žádné doklady inspekci neposkytl, proto inspekce výzvou ze dne 8. 1. 2013 vyzvala žalobce k doložení dokladů a písemností ke kontrolovaným pozemkům ve lhůtě do pěti pracovních dnů od doručení výzvy. V závěru své výzvy inspekce poučila účastníka o tom, že v případě neposkytnutí součinnosti a nedoložení výše z uvedených dokladů a písemností a neposkytnutí pravdivých informací, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000,- Kč, a to i opakovaně.

Žalobce dne 21. 1. 2013 k předmětné výzvě sdělil, že je v dlouhodobé pracovní neschopnosti kvůli operaci na kardiologii v nemocnici Na Homolce v Praze.

Rozhodnutím ze dne 8. 7. 2013 Česká inspekce životního prostředí uložila účastníku řízení podle ustanovení § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole pořádkovou pokutu ve výši 20.000,-Kč za porušení ustanovení § 14 odstavec 1 téhož zákona, kterého se dopustil tím, že nesplnil výzvu inspekce a v daném termínu nedoložil požadované doklady a písemnosti k uvedeným kontrolovaným pozemkům.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce v zákonem stanovené lhůtě odvolání, kterému správní úřad prvního stupně nevyhověl a věc postoupil odvolacímu správnímu úřadu, který žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 17. 12. 2014 odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil s odůvodněním, že inspekce při vydání napadeného rozhodnutí postupovala v souladu s právními předpisy a doložila ty skutečnosti, které v rozhodnutí označila jako porušení výše uvedených ustanovení zákona o státní kontrole. Bylo prokázáno, že žalobce ve stanoveném termínu opakovaně nesplnil výzvu inspekce a nedoložil požadované doklady a písemnosti ke kontrolovaným pozemkům. Uvedeným jednáním došlo k porušení ustanovení § 14 odstavec 1 zákona o státní kontrole a tím i k naplnění skutkové podstaty správního deliktu pro použití ustanovení § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním úřadem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě a při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení nepožádal výslovně o nařízení ústního jednání, vyjádřili tím žalobce i žalovaný správní úřad svůj souhlas se zamýšleným postupem soudu rozhodnout ve věci samé bez nařízení ústního jednání. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze postupoval podle ustanovení § 51 odstavec 1 s. ř. s. a o podané žalobě rozhodl, aniž ústní jednání nařizoval. Věc soud posoudil takto:

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení pravomocného rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým byla žalobci podle ustanovení § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole uložena pořádková pokuta ve výši 20.000,- Kč za porušení ustanovení § 14 odstavec 1 téhož zákona, kterého se žalobce měl dopustit tím, že nesplnil výzvu inspekce ze dne 8. 1. 2013 a do pěti pracovních dnů od doručení výzvy Inspekci nedoložil požadované doklady a písemnosti.

Podle ustanovení § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole může kontrolní orgán fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle ustanovení § 14 tohoto zákona, uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000,-Kč.

Podle ustanovení § 14 odstavec 1 zákona o státní kontrole jsou kontrolované osoby povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků. Fyzické osoby nemají povinnost podle ustanovení § 11 písm. d/ tohoto zákona v případech, kdyby jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.

Pořádkovou pokutu podle § 19 zákona o státní kontrole může žalovaný uložit každé

fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole. Městský soud v Praze se při výkladu tohoto ustanovení plně ztotožňuje se žalovaným v tom, že fyzickou osobou, které může být uložena pokuta, nemusí nutně být pouze oprávněná (pověřená) osoba, jejíž jméno a oprávnění za kontrolovanou osobu jednat žalovaný při zahájení kontroly od kontrolované osoby vyžaduje. Naopak z hlediska smyslu tohoto ustanovení (tj. zabezpečit řádné provedení kontroly u kontrolované osoby) může být sankcionována skutečně každá fyzická osoba, která způsobí (a to ať už aktivním nebo pasivním jednáním), že kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností v § 14 zákona o státní kontrole. Zpravidla se přitom bude jednat o zaměstnance nebo člena kontrolované osoby (avšak ani to není podmínkou). V žádném případě však nemusí jít pouze o pověřenou osobu k zastupování při kontrole ani o žádného z vedoucích pracovníků kontrolované osoby. Pořádková pokuta může být nepochybně uložena i vrátnému, který nepustí kontrolní pracovníky do objektů či na pozemky kontrolované osoby a znemožní tak vstup kontrolním pracovníkům [§ 11 písm. a) zákona o státní kontrole], nebo účetní, která nevydá příslušné účetní doklady [§ 11 písm. b) zákona o státní kontrole], či jakékoli jiné osobě (ať už zaměstnanci, či nikoli), která neposkytne pravdivé a úplné informace o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech [§ 11 písm. d) zákona o státní kontrole]. Podmínkou zde samozřejmě je, aby fyzické osoby byly objektivně schopny vyžadované povinnosti splnit, a aby byly kontrolními pracovníky na svoje povinnosti řádně upozorněny a poučeny o tom, že se v případě neposkytnutí součinnosti dopouští pořádkového správního deliktu, za nějž jim může být uložena pokuta v určité výši.

Úvaha žalobce o tom, že by tímto výkladem mohlo dojít k sankcionování zaměstnance za nepředložení dokladů, k nimž nemá přístup nebo o jejichž existenci nemá ani ponětí, je tak podle soudu mylná. Pokud by skutečně došlo k tomu, že by žalovaný vyzýval k předložení dokladů zaměstnance, který je předložit objektivně nemůže, nepochybně by takový zaměstnanec tuto skutečnost žalovanému sdělil, a žalovaný by po jejím prověření pokutu nemohl uložit, neboť by nebylo možno dovést odpovědnost za pořádkový delikt. Pokud by tak přesto učinil, jednalo by se o pokutu uloženou v rozporu se zákonem, neboť by nebyla naplněna podmínka, že fyzická osoba způsobila nesplnění povinnosti podle § 14 zákona o státní kontrole a dopustila se tak pořádkového deliktu. Nemůže-li totiž někdo objektivně určité doklady předložit, nemůže tím způsobit nesplnění této povinnosti. Nesplnění takové povinnosti může zásadně způsobit toliko ten, kdo doklady předložit objektivně může, nicméně tak neučiní.

Podle § 11 písm. d) zákona o státní kontrole jsou kontrolní pracovníci při provádění kontroly oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech. Podle § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole jsou kontrolované osoby povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) téhož zákona. Fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 zákona o státní kontrole, může kontrolní orgán podle § 19 odst. 1 téhož zákona uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000,- Kč.

Žalovaný odvolací správní orgán shledal, že dokumenty, které měl žalobce předložit, měly význam mimo jiné pro posouzení možného ohrožení zájmů na ochraně životního prostředí na úseku zalesňování. V projednávaném případě tak existoval zvláštní zájem na předání požadovaných podkladů, aby bylo možné zabránit případnému vzniku škod na úseku ochrany životního prostředí.

Jak již uvedl správní orgán prvního stupně, hlavním cílem uložení pořádkové pokuty je zjednáání nápravy, především vynucení příslušné povinnosti, nikoliv pouze potrestání odpovědné osoby. O správnosti popsaného výkladu svědčí i ustanovení § 19 odst. 2 zákona o státní kontrole, podle něhož je kontrolní orgán oprávněn pořádkovou pokutu uložit opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani v nově stanovené lhůtě.

Městský soud v Praze proto neshledal důvodnou argumentaci žalobce, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 14 zákona o státní kontrole, protože na žalobce nedopadá evidenční a archivační povinnost podle lesního zákona. Je třeba zdůraznit, že žalobce nebyl sankcionován za porušení povinností při vedení výše citovaných evidencí, ale výhradně za nedostatečnou součinnost v rámci prováděné kontroly. Otázka nezbytnosti vést předmětné evidence nebyla důvodem vydání rozhodnutí o uložení pokuty a z tohoto úhlu pohledu nemůže být ani předmětem posouzení správním soudem, který je v rámci podané žaloby oprávněn posoudit pouze otázku, zda v nyní posuzované věci byly splněny zákonem stanovené podmínky pro uložení pokuty žalobci pro absentující či nedostatečnou součinnost s orgánem provádějícím kontrolu.

Zavinění žalobce (jeho subjektivní odpovědnost) bylo jednoznačně ve správním řízení prokázáno. V rozhodnutích inspektorátu i žalovaného bylo zcela jednoznačně, určitě a srozumitelně uvedeno, že žalobce odmítl jednat s inspektory ČIŽP a poskytnout jakoukoliv potřebnou součinnost. Rovněž odmítl předložit požadované evidence či zajistit její předložení. Je proto důvodný závěr správních orgánů obou stupňů, že tento stav zavinil žalobce, který se osobně jako zástupce kontrolované osoby vlastní kontroly nezúčastnil a ani nezajistil, aby se jednání s inspektory zúčastnila jiná pověřená a oprávněná osoba. Právě tímto jednáním – bez ohledu na další jím formulované námitky – žalobce nesplnil povinnost vyplývající z § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole, podle kterého měla kontrolovaná osoba především poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků dle § 11 písm. a) až f) a h) citovaného zákona. Svým odmítavým postojem k započaté kontrole neposkytl žalobce kontrolním pracovníkům součinnost ani v minimální míře, neprojevil elementární snahu o součinnost podle citovaného zákona a tímto jednáním, důvodně vyhodnoceným jako neposkytnutí potřebné součinnosti, žalobce zabránil provedení vlastní kontroly orgánem dozoru. Naplnění skutkové podstaty podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, tedy že žalobce způsobil, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 citovaného zákona, tak bylo v řízení věrohodně prokázáno. Správní orgány nebyly povinny podrobně odůvodňovat veškeré znaky subjektivní odpovědnosti, jestliže tyto byly naprosto zřejmé. Rozhodnutí není nepřezkoumatelné či nesrozumitelné, ani nedošlo ke zkrácení práv žalobce, včetně práva na spravedlivý proces.

Soud nepřisvědčil argumentaci žalobce, podle níž zákon o státní kontrole ani zákon o České inspekci životního prostředí a o její působnosti v ochraně lesa v žádném svém ustanovení neumožňovaly, aby se kontroly prováděné Českou inspekcí životního prostředí zúčastnily i jiné orgány veřejné správy v postavení přízvaných orgánů dotčených kontrolovanou problematikou. Z uvedených námitky není zřejmé, v čem žalobce spatřuje zásah do svých práv a právem chráněných zájmů, jestliže není sporu o tom, že napadeným rozhodnutím mu byla pravomocně uložena pokuta orgány inspekce životního prostředí za neposkytnutí součinnosti a proto není zřejmé, jakou roli mohla mít přítomnost případných přízvaných jiných orgánů veřejné správy na protiprávnost jednání žalobce.

K námitce žaloby ohledně porušení zákazu sebeobviňování považuje Městský soud v Praze za vhodné uvést nejprve to, že uvedená právní zásada je v ústavní rovně obecně zakotveno v článku 37 odstavec 1 Listiny základních práv a svobod: „*Každý má právo odepřít výpověď, jestliže by jí způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké*“; a speciálně pak ve vztahu k obviněnému v článku 40 odstavci 4 Listiny základních práv a svobod: „*Obviněný má právo odepřít výpověď; tohoto práva nesmí být žádným způsobem zbaven*“. Garanci práva odepřít výpověď obsahuje i judikatura Evropského soudu pro lidská práva výkladem článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyhlášené pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“) či v článku 14 odst. 3 písm. g) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

V této souvislosti není možné, aby správní orgán jakýmkoliv způsobem obviněného nutil vypovídat, natož pak vypovídat určitým způsobem. Správní orgán může obviněnému klást otázky, nemůže ovšem vynucovat jejich zodpovězení, a to ani pohrůzkou dalšího potrestání (obdobně se i pro toto řízení uplatní např. závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu ze dne 8. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 402/05, publikovaném ve Sbírce nálezů Ústavního soudu č. 206/39).

Městský soud v Praze nemá pochybnosti o tom, že i v rámci státní kontroly svědčí kontrolovanému plně právo na odepření výpovědi, jestliže by jejím podáním způsobil nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobě blízké, přičemž právo odepřít výpověď je třeba vykládat v širším slova smyslu, tedy jako aktivní poskytnutí jakékoli součinnosti, v jejímž důsledku by byl získán důkazní prostředek směřující proti sobě samému, či osobě blízké. Toto právo pak svědčí i fyzické osobě zásadním způsobem zainteresované v osobě právnické – zejména hovoříme-li o statutárním orgánu, ve vztahu k němuž je na místě uvažovat jednak o nebezpečí stíhání buďto přímo jeho, nebo osoby, kterou řídí.

Městský soud v Praze však uvedenou žalobní námitku neshledal důvodnou. Předně je třeba uvést, že nelze považovat za dostačující, jestliže žalobce namítá porušení svých práv pouze v obecné rovině, ale musí být zřejmé, do kterého jeho práva mělo být zasaženo a jakým způsobem. Nestačí tedy obecné a nic neříkající proklamace o tom, že správní řízení nebylo nestranné, že věc nebyla řádně přezkoumána, že byly porušeny základní zásady ovládající činnost správních orgánů nebo – jako v posuzované věci – že došlo k porušení zákazu sebeobviňování atd. Taková žalobní tvrzení je třeba doložit. Žalobce je tedy povinen vyličit přezkoumatelným způsobem, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen uvést svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Vyličení skutkových okolností přitom musí být individualizovaným, a tedy od jiných skutkových okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce v podané žalobě věnoval značnou pozornost výkladu této zásady a příléhavé judikatuře, aniž by však konkrétním a přezkoumatelným způsobem uvedl, v jakých skutkových okolnostech nyní posuzované věci porušení uvedeného zákazu spatřuje. Platí tedy, že čím je kasační námitka obecnější, tím obecněji k ní může soud přistoupit a posuzovat ji. Není naprosto na místě, aby soud za účastníka řízení jakkoli spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality ty skutečnosti, které námitky žaloby snad podporují. Takovým postupem by totiž soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobce (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, publikovaný pod č. 2162/2011 ve Sbírce NSS). Zdejší soud proto pouze ve spisu ověřil, že závěry správních orgánů obou stupňů mají oporu ve spise.

Městský soud v Praze po provedeném řízení zjistil, že úvahy žalovaného správního úřadu jsou dostatečné, logické a mají oporu v konkrétních zjištěných a náležitě popsanych údajích. Proto soud dospěl k závěru, že zamítnutí námitek žalobce jako nedůvodných a neopodstatněných není v posuzované věci v rozporu se zákonem. Zároveň soud nezjistil ani žádné vady řízení, které by měly za následek nezákonnost či věcnou nesprávnost napadených rozhodnutí při jeho zkoumání soudem z úřední povinnosti. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých skutečností a úvah bylo odvolání žalobce proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty zamítnuto. Odůvodnění umožňuje posoudit i to, zda tyto úvahy vedené na základě v odůvodnění uvedených důvodů jsou v souladu s právem či nikoliv. Městský soud v Praze tak má za to, že žalovaný odvolací orgán se dostatečným způsobem vyjádřil k odvolacím bodům a své úvahy náležitě zdůvodnil. Odůvodnění napadeného rozhodnutí proto není možné považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost.

Na základě výše uvedeného odůvodnění soud dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně a proto ji postupem podle ustanovení § 78 odstavec 7 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., podle něhož žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu účelně vynaložených nákladů v řízení a žalovaný správní úřad, jemuž by právo na náhradu účelně vynaložených nákladů podle výsledku řízení náleželo, žádné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevykázal ani neuplatňoval. Z tohoto důvodu Městský soud v Praze vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze 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). 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.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno

Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 24. srpna 2016

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu