



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 **DEMOLICE RECYKLACE s. r. o.**, IČ 26105471, se sídlem v Kyšicích, Ejpovická 135, zastoupeného Mgr. Filipem Toulem, advokátem se sídlem v Českých Budějovicích, na Sadech 4/3, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem v Praze 10, Vršovická 65, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného správního úřadu ze dne 21. 11. 2014, č. j. 819/520/2014, 58867/ENV/14

t a k t o:

I.

Žaloba se zamítá.

II.

Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen žalovaného správního úřadu), jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (ČIŽP), Oblastního inspektorátu v Plzni, ze dne 28. 7. 2014, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč za správní delikt podle ustanovení § 16 odstavec 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen kontrolní řád), kterého se žalobce dopustil tím, že ke dni 1. 7. 2014 neplnil povinnosti kontrolované osoby podle ustanovení § 10 odstavec 2

kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.

Žalobce v podané žalobě namítl, odkázal pod bodem I na prvostupňové rozhodnutí, důvody podaného odvolání a napadené rozhodnutí. Pod bodem II/1 žaloby uvedl průběh dosavadního řízení, zejména poukázal na data výzev k předložení dokladů a na reakce na tyto výzvy. Podle názoru žalobce správní orgány k jeho tíži hodnotily i skutečnosti, které nastaly po té, kdy mělo být deliktní jednání ukončeno, tj. po 30. 6. 2014, rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože není dostatečně odůvodněno, v čem nedostatek součinnosti spočíval. Dále pod bodem II/2 žalobce zmínil odůvodnění napadeného rozhodnutí a ve vztahu k vyjádřeným závěrům namítl, že ČIŽP požadovala deník zařízení a základní popis odpadů pouze v případě, že by žalobce odpady převzal. Současně žalobce nesouhlasí se závěrem žalovaného, že využití recyklovaných odpadů na terénní úpravy nebylo povoleno příslušným stavebním úřadem. Pod bodem II/3 žaloby uvedl námitky proti napadenému rozhodnutí, když má za to, že postup ČIŽP byl nezákonný proto, že nebylo postupováno podle ustanovení § 39 správního řádu a nebyla mu stanovena lhůta formou usnesení, ani touto formou nebyla vyřízena jeho žádost o prodloužení lhůty. Tím bylo žalobci odňato i právo podat proti takovému usnesení odvolání. Žalobce nesouhlasí s tím, že ČIŽP mu lhůtu nestanovila, ale pouze poskytla.

Žalovaný správní úřad ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že ze závěrů žalobních námitek není zcela jasné, které rozhodnutí pokládá žalobce za nepřezkoumatelné. K tomu žalovaný uvedl, že co se týká předložení dokladů od společnosti ROBSTAV stavby k. s., je přesvědčen o tom, že tyto doklady či jejich kopie měly a mohly být žalobcem předloženy již dříve a bez žádostí o odklady, když právní zástupce žalobce je současně i právním zástupcem společnosti ROBSTAV stavby k. s. To, že si inspekce tyto doklady vyžádala i v řízení se žalobcem, bylo vedeno pouze snahou inspekce ověřit tvrzení, uváděná samotným žalobcem. Stejně tak vedení provozního deníku zařízení, přijetí či storno odpadů, které zde nebylo uvedeno, může vyvolávat oprávněné pochyby správních a kontrolních orgánů a postup, který se žalobce rozhodl uplatňovat, narušuje podle názoru žalovaného kontrolní činnost inspekce životního prostředí, její plán kontrol a dalších činností, vyplývajících z došlých podnětů. Přesto inspekce vycházela žalobci v rámci svých možností vstříc - například změnou termínů a podobně. Mělo být v zájmu žalobce, aby poskytl potřebné doklady, jinak se vystavil podezření, že s odpady a recykláty nebylo nakládáno v souladu s právními předpisy.

Žalovaný z opatrnosti uvedl v žalobou napadeném rozhodnutí ve sledu událostí na základě ve spisech obsažených dokladů všechny skutečnosti, které se staly až do vydání odvoláním napadeného rozhodnutí inspekce, aby tím zamezil případným procesním námitkám ze strany žalobce. Dále žalovaný uvedl i kroky, které sám v řízení učinil, pokud žalobce spolu s podaným odvoláním nepředložil všechny doklady, zejména avizované daňové přiznání a proto jej žalovaný musel vyzývat k nápravě věci. Ani poté však žalobce nedodal doklady, které žalovaný požadoval předložit a které by potvrzovaly jeho námitku o likvidačním charakteru uložené pokuty.

Žalovaný nesouhlasí s částí žalobní námítka, týkající se terénních úprav v zařízení žalobce. Žalobce v podané žalobě účelově vytrhl z kontextu část podmínky, stanovené v rozhodnutí Městského úřadu Rokycany, odboru stavebního, ze dne 16. 12. 2009, přičemž podle tohoto rozhodnutí byly terénní úpravy povoleny společnosti ROBSTAV s r.o. a nikoli žalobci. Podle názoru žalovaného byly časově omezené úpravy pozemků prováděny neoprávněnými osobami bez patřičného povolení příslušného stavebního úřadu.

Žalovaný poukázal na to, že na uvedené námitky žalobce reagoval ve svém rozhodnutí o odvolání, protože byly součástí námitek, uplatněných v podaném odvolání. Žalobce napadá správní úřady, že ve svých rozhodnutích popisují sled událostí i po datu 30. 6. 2014 až do vydání rozhodnutí inspekce životního prostředí, přičemž sám jako jednu z hlavních žalobních námitek uvádí právě tu okolnost, která nastala až po těchto termínech.

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 provedla dne 8. 11. 2013 místní šetření na pozemcích v katastrálním území Mýto, přitom pořídila fotodokumentaci z místa šetření a sepsala záznam z inspekčního šetření.

Dne 7. 4. 2014 zaslala inspekce žalobci žádost o poskytnutí informací o naložení s odpady, které měl převzít od společnosti ROBSTAV stavby s r.o.

Dne 14. 4. 2014 obdržela inspekce od Městského úřadu v Rokycanech kopii vyžádaného rozhodnutí ve věci dodatečného povolení pro akci „Hrubé terénní úpravy pozemků firmy ROBSTAV s r.o. v průmyslové zóně Mýto – západ“, které měly být provedeny do dne 30. 6. 2010.

Dne 7. 5. 2014 sdělil žalobcem inspekci k její žádosti ze dne 7. 4. 2014, že uvedené druhy odpadů do svého zařízení nepřevzal. Uvedl, jakým způsobem je zabezpečen vjezd do zařízení a že terénní úpravy provedené na zařízení provedl majitel pozemku pan R. B. pomocí třetí osoby.

Ve dnech 15. 5. 2014 a 12. 6. 2014 byla Českou inspekcí životního prostředí žalobci odeslána výzva k podání vysvětlení a oznámení o zahájení kontroly, přičemž inspekce požadovala, aby se žalobce dostavil k podání vysvětlení dne 2. 6. 2014 a aby k následně nařízené fyzické kontrole zařízení dne 27. 6. 2014 byla zajištěna přítomnost osoby zodpovídající za provoz zařízení. Současně byl žalobce vyzván k podání dalších dokladů, uvedených v oznámení.

Žalobce prostřednictvím svého zástupce dne 19. 6. 2014 požádal o prodloužení lhůty z důvodu pracovní cesty jednatele, dále ve dnech 2. 7. 2014 a 3. 7. 2014 požádal zástupce žalobce o prodloužení lhůty podle protokolu o kontrole ze dne 27. 6. 2014 a podal rovněž žádost o určení nového termínu kontroly zařízení z důvodů pobytu zodpovědné osoby mimo území České republiky a z důvodu kolize právního zástupce s jiným jednáním, nařízeným v Českých Budějovicích.

Dne 4. 7. 2014 sdělila inspekce zástupci žalobce, že žádosti žalobce o prodloužení lhůty nevyhovuje.

Žalobce zaslal prostřednictvím svého zástupce dne 14. 7. 2014 inspekci přípis, kterým reagoval na sdělení inspekce o nevyhovění jeho žádosti o prodloužení lhůty s tím, že namítal nedostatek poučení o možnosti podat proti rozhodnutí opravný prostředek, oznámil podání odvolání proti sdělení ze dne 4. 7. 2014 a poukázal na to, že není pravdou, že by všechny lhůty, ve kterých se kontrolovaná osoba či její právní zástupce zavázal dodat informace a doklady, byly určeny kontrolovanou osobou, když naopak některé z uvedených lhůt byly údajně určeny právě inspekcí.

Dne 18. 7. 2014 provedla inspekce kontrolu zařízení za účasti právního zástupce žalobce, paní F. ze společnosti BIO SYSTÉM, která zajišťuje administrativní část nakládání

s odpady a pana R. B., spolčeníka žalobce a majitele předmětných pozemků. Při kontrole předložila paní F. zpracované základní popisy odpadů, čestná prohlášení společností STAVMONTA s r.o. a ROBSTAV stavby k. s. k odpadům a dne 21. 7. 2014 doručila inspekci další základní popisy odpadů.

Rozhodnutím ze dne 28. 7. 2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1405606.003/14/ZLM, uložila inspekce životního prostředí žalobci pořádkovou pokutu ve výši 50.000,- Kč za to, že ke dni 1. 7. 2014 nesplnil povinnost kontrolované osoby podle kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění, stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. Žalobce v rámci kontroly zařízení pro shromažďování a úpravu stavebních odpadů, která byla zahájena doručením oznámení ze dne 12. 6. 2014, neposkytl inspekci osobu zodpovídající za provoz zařízení ani osobu plně schopnou vysvětlit postup při příjmu a výdeji odpadů a materiálů, přijatých od společnosti ROBSTAV stavby k. s., ani neposkytl inspekci ve stanovených termínech doklady, které jsou nedílnou součástí zařízení a v zařízení mají být k dispozici.

Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, o němž rozhodl žalovaný odvolací správní úřad žalobou napadeným rozhodnutím, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí inspekce ze dne 28. 7. 2014 změněno tak, že z názvu rozhodnutí a z jeho výroku č. I. bylo vypuštěno slovo „pořádkové“ a v dalším bylo napadené rozhodnutí potvrzeno. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že inspekce je řadou zákonů ustanovená jako kontrolní orgán s příslušnými pravomocemi. Na základě zákonných předpisů a na základě kontrolního řádu má právo vyžadovat dokumenty a doklady tak, aby zjistila pravý stav věci, o němž nebudou pochybnosti, což v případě nakládání s odpady ze stavby divadla v Plzni činila a i nadále činí. Žalobce neposkytoval včas vyžádané doklady, z nejrůznějších příčin opakovaně žádal o prodloužení lhůt, čímž došlo k neúměrnému prodlužování kontroly, kterou z těchto důvodů nebylo možno ukončit. Inspekce se řídí zpracovaným plánem kontrol, musí reagovat na zaslané podněty, které je povinna prošetřovat a postup žalobce tak narušuje kontrolní činnost inspekce. Pokuta byla uložena s cílem přimět žalobce jako kontrolovanou osobu k větší vstřícnosti a k rychlejšímu poskytování informací a dokladů, potřebných k provedení kontroly. Odvolací správní úřad nezohlednil námitku žalobce, že sankce je pro žalobce likvidační, neboť žalobce nedoložil k podanému odvolání avizované daňové přiznání za poslední zdaňovací období a na výzvu odvolacího úřadu předložil pouze kopii daňového přiznání za rok 2013. Toto přiznání k dani z příjmů právnických osob nemá vypovídací schopnost o majetku firmy, k čemuž slouží účetní závěrka, výkaz zisků a ztrát a finanční rozvaha, potvrzená finančním úřadem. Tyto požadované doklady však žalobce nepředložil. Inspekce postupovala v řízení o uložení pokuty v souladu s kontrolním řádem, vypořádala se s ustanovením § 17 odstavec 3 kontrolního řádu a správní řízení se žalobcem zahájila ve lhůtě do šesti měsíců ode dne, kdy se o porušení žalobcem dozvěděla. Během správního řízení byl žalobce inspekci vždy řádně poučen o svých právech, čehož žalobce hojně využil. Inspekce se během řízení a v odůvodnění rozhodnutí dopustila pouze chyby, když nedopatřením v názvu a ve výroku č. I. rozhodnutí použila slovo „pořádková“ v souvislosti s uloženou pokutou, přičemž tento termín byl zakotven v předchozím zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, zatímco současně platný kontrolní řád ho již neuvádí. Z tohoto důvodu žalované ministerstvo chybu rozhodnutí správního úřadu prvního stupně opravilo a zároveň konstatovalo, že tato chyba neměla vliv na zákonnost řízení a na věcnou správnost vydaného rozhodnutí.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními úřady obou stupňů 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 výslovně nepožádal o nařízení ústního jednání, platí fikce, že souhlasí s rozhodnutím 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:

Není sporu o tom, že ČIŽP byla oprávněna u žalobce provést kontrolu. Při ní postupuje ČIŽP podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále též kontrolní řád). Tento zákon stanoví práva a povinnosti kontrolujícího i kontrolovaného.

Podle ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí, vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady. Z tohoto právního ustanovení vyplývá, že kontrolní orgán je oprávněn vyžadovat od kontrolované osoby doklady, které souvisejí s předmětem kontroly. Je zřejmé, že kontrolní orgán může doklady vyžadovat k předložení na místě samém v okamžiku zahájení kontroly, popřípadě může doklady požadovat k předložení ve lhůtě, kterou stanoví kontrolované osobě.

V daném případě ČIŽP požadovala předložení dokladů v určité lhůtě, a to formou dopisu respektive sdělení, obsaženého v oznámení o zahájení kontroly.

Žalobce v podané žalobě namítal, že výzva k předložení dokladů, respektive stanovení lhůty pro jejich předložení, měla být učiněna formou usnesení podle ustanovení § 39 správního řádu. Tuto námitku soud neshledal důvodnou. Přihlédl k charakteru uvedeného úkonu, vycházel nejen ze znění kontrolního řádu, ale také z úpravy věcné působnosti správního řádu.

Jak již bylo uvedeno, postup správních orgánů při kontrole činnosti kontrolované osoby je upraven zejména v kontrolním řádu. Podle § 2 kontrolního řádu kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Bližší vymezení pojmu „kontrola“ kontrolní řád neobsahuje. Z obsahu celého kontrolního řádu je však zřejmé, že při kontrole kontrolní orgán provádí řadu úkonů, jejichž cílem je zjištění, zda kontrolovaná osoba povinnosti vyplývající z právních předpisů či povinnosti, které jí byly na základě těchto předpisů uloženy, skutečně plní. Zákon proto stanoví práva kontrolního orgánu, kterým odpovídají povinnosti kontrolované, povinné, osoby (viz např. § 7-10 kontrolního řádu). Je zřejmé, že v mnoha případech se pak kontrolní orgán neobejde bez součinnosti s kontrolovanou osobou, proto kontrolnímu orgánu zákon dává oprávnění k tomu, aby potřebné údaje, které se k předmětu kontroly vztahují, mohl získat. Mezi ně patří oprávnění kontrolního orgánu, jež je stanoveno v již zmíněném ustanovení § 8 písm. c) kontrolního řádu. Oprávněním kontrolního orgánu odpovídá povinnost kontrolované osoby vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat mu potřebnou součinnost (§ 10 odst. 2 kontrolního řádu). Samotná kontrola zahrnuje další úkony, když poté, kdy kontrolní orgán shromáždil potřebné podklady, musí tyto podklady vyhodnotit, vyhotovit protokol o kontrole, který doručí kontrolované osobě. Kontrolní řád upravuje i postup při vyřizování námitek proti kontrolnímu protokolu a ukončení kontroly.

Vedle těchto klasických kontrolních úkonů je kontrolnímu orgánu, který je příslušný k provedení kontroly, dáno oprávnění projednat jako prvostupňový správní orgán správní

delikty podle § 15 a § 16 kontrolního řádu (§ 17 odst. 5). V této části oprávnění vede kontrolní orgán správní řízení a ve vztahu k tomuto řízení platí nepochybně správní řád.

V daném případě byla výzva k předložení dokladů, resp. stanovení lhůty pro jejich předložení, učiněna kontrolním orgánem v rámci „klasické“ kontrolní činnosti, nikoli v rámci správního řízení. Soud se proto zabýval otázkou, zda i na tuto kontrolní činnost se vztahuje správní řád.

Podle § 28 kontrolního řádu nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu. Z gramatického výkladu uvedeného právního ustanovení by bylo možno dovodit, že kontrolní orgán postupuje podle správního řádu při všech úkonech, které činí v rámci kontroly, pokud zákonem není stanoveno jinak. Podle již ustálené judikatury se však při výkladu právního ustanovení nelze omezit pouze na jeden typ výkladu, je nutno zohlednit i jiné typy tak, aby bylo maximálně dosaženo výkladu, který odpovídá povaze věci a smyslu uvedeného právního ustanovení. Výklad jednotlivých ustanovení zákona se podle právní nauky musí dít v celé souvislosti nejen právního předpisu, ale i smyslu konkrétní komplexnosti právní úpravy. Nelze tedy používat pouze výkladu jazykového. Tento závěr Ústavního soudu (publikován ve Sbírce zákonů pod č. 30/1998 Sb.) uvádí: "Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.)".

Jak již bylo uvedeno, kontrolní orgán činí při kontrole řadu úkonů, které jsou svou podstatou faktickými úkony, jejich cílem je opatřit potřebné podklady a následně vyhodnotit, zda kontrolovaná osoba jedná v souladu s právními předpisy. Mezi tyto typické faktické úkony kontrolního orgánu v rámci kontrolní činnosti patří požadavek, aby kontrolovaná osoba předložila údaje, dokumenty a věci, ze kterých kontrolní orgán může posoudit, zda kontrolovaná osoba jedná v souladu s právními předpisy či nikoliv. Charakter oprávnění požadovat poskytnutí potřebných dokladů je zcela shodný s charakterem dalších oprávnění kontrolního orgánu, která jsou uvedena v ustanovení § 8 kontrolního řádu, mezi něž např. patří provádění kontrolních nákupů, provádění potřebných měření, prohlídek či zkoušek. Také tyto úkony je nutno považovat za faktické úkony kontrolního orgánu, které v případě, kdy by jinak smysl a cíl kontroly byl zmařen, mohou být prováděny dokonce i jako úkony bezprostředně předcházející předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě (§ 5 odst. 2 písm. c) kontrolního řádu).

Závěru o tom, že požadavek poskytnutí dokladů je neformálním a faktickým úkonem kontrolního orgánu svědčí i skutečnost, že v řadě případů je zcela regulérní požadavek kontrolního orgánu předložit požadované doklady ihned na místě. Je totiž nutno přihlídnout ke skutečnosti, že kontrolní řád je obecným právním předpisem, podle něhož postupují i jiné kontrolní orgány, které jsou kontrolním oprávněním nadány. Jako případ, kdy kontrolní orgán může požadovat předložení dokladů ihned na místě lze uvést kontrolu řidiče taxislužby, který je ze zákona povinen mít ve vozidle zákonem předepsané doklady (viz například ustanovení § 21 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě). Pokud kontrolní orgán provádí kontrolu takového vozidla a požaduje ihned na místě předložení takovýchto dokladů, je požadavek okamžitého předložení dokladů zcela na místě. Obtížně si lze představit situaci, kdy by požadavek okamžitého předložení takovýchto dokladů byl kontrolním orgánem uplatněn formou usnesení, proti němuž by zcela nepochybně kontrolovaný subjekt podal, zejména v případě, pokud by zákonem předepsaným dokladem na místě samém nedisponoval,

odvolání. Do projednání takového odvolání by kontrolní orgán nemohl trvat na okamžitém předložení dokladů, neboť v těchto případech, protože není stanoveno zákonem jinak, má odvolání odkladný účinek. Případně by musel správní orgán odkladný účinek vyloučit postupem podle § 85 správního řádu, což by znamenalo zcela nedůvodné administrativní zatěžování kontrolního orgánu, který tím, že zahájil kontrolu a v rámci zahájené kontroly požaduje potřebné podklady, nezahájil žádné správní řízení.

K tomu co bylo uvedeno, je nutno uvést, že ve všech případech, kdy kontrolní orgán požaduje předložení dokladů, musí časově určit, kdy mají být doklady předloženy. Tato lhůta buď může být stanovena tak, že je uplatněn požadavek okamžitého předložení dokladů nebo může být stanovena tak, že je poskytnuta kontrolovanému subjektu lhůta delší (hodin, dnů, týdnů). Vždy jde o časové určení doby, ve které je povinen kontrolovaný subjekt kontrolnímu orgánu požadované doklady předložit.

Při úvaze o tom, zda se správní řád uplatní na všechny úkony kontrolního orgánu, které provádí podle kontrolního řádu, vycházel soud i z působnosti správního řádu, která je uvedena v ustanovení § 1 tohoto zákona. Podle § 1 odst. 1 správního řádu tento zákon upravuje postup orgánu mocí výkonné, orgánu územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“). Podle § 1 odst. 2 se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použít, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Podle § 1 odst. 3 správního řádu se tento zákon nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

V ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu je vyjádřen princip subsidiarity správního řádu ve vztahu ke zvláštním zákonům (v případě kontrolního řádu je tomu naopak, když v § 28 je stanoveno, že se postupuje podle správního řádu), odvolávat se v daném případě nelze na ustanovení § 1 odst. 3 správního řádu, který vylučuje použití správního řádu pro občanskoprávní, obchodněprávní, pracovněprávní úkony správních orgánů a na vztahy mezi orgány při výkonu samostatné působnosti, když o charakter těchto vztahů k dané věci nejde.

Soud se proto zabýval zněním ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu. Z ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu je zřejmé, že se vztahuje na postup správních orgánů, vykonávajících-li působnost v oblasti veřejné správy, správní řád se neomezuje jen na správní řízení, v jehož rámci orgány veřejné správy rozhodují o právech a povinnostech účastníků řízení, tedy na postup správního orgánu, který směřuje k vydání správního rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, nýbrž se vztahuje na veškerou veřejnoprávní činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám, neupravenou jinými právními předpisy.

Pro posouzení otázky, zda veškeré úkony kontrolního orgánu při kontrole, jež je prováděna podle kontrolního řádu, je třeba postupovat podle správního řádu, je nutno zabývat se podrobněji věcnou působností správního řádu právě ve vztahu k charakteru veřejnoprávní činnosti správních (zde kontrolních) orgánů, které jsou správním řádem upraveny.

Správní řád se kromě klasického formálního správního řízení, které je upraveno v části druhé a části třetí správního řádu (§ 9 - § 153), vztahuje i na jiné úkony správních orgánů, které nemají charakter správních rozhodnutí o právech a povinnostech ve smyslu § 9 správního řádu, jde však o úkony, které správní orgány provádějí v rámci své veřejnoprávní působnosti, a které se dotýkají práv a povinností adresátů veřejné správy. Tyto úkony jsou upraveny v části čtvrté správního řádu – vyjádření, osvědčení a sdělení (§ 154 – 158

správního řádu), v části páté – veřejnoprávní smlouvy (§ 150 – 170 správního řádu), v části šesté – opatření obecné povahy (§ 171 - 174), správní řád upravuje i vyřizování stížností směřujících proti správním orgánům, které souvisejí s postupy správních orgánů, na které se vztahuje správní řád (§ 175 správního řádu).

Z výše uvedeného vyplývá, že působnost správního řádu se vztahuje na úkony správních orgánů při výkonu veřejné správy, které jsou v tomto právním předpisu uvedeny. Kromě postupu v průběhu správního řízení, jsou správním řádem upraveny i další úkony, jimiž jsou vyjádření, sdělení a osvědčení, veřejnoprávní smlouvy, opatření obecné povahy, vyřizování stížností. Z uvedeného výčtu je patrné, že úkony, které činí kontrolní orgán ve vztahu ke kontrolovanému subjektu v rámci zahájené kontroly, tedy i úkon spočívající v požadavku poskytnout doklady kontrolnímu orgánu v určité lhůtě, nejsou ve výčtu úkonů, ve vztahu k nimž je dána působnost správního řádu, uvedeny. Soud má tedy za to, že úkony spočívající v samotné kontrole, konkrétně výzva k předložení dokladů kontrolovaným subjektem kontrolnímu orgánu v určité lhůtě, není úkonem, na který se správní řád vztahuje. Přitom vždy je nutno vycházet z toho, že ke stanovení či poskytnutí lhůty k předložení určitých dokladů může dojít jen v souvislosti s výzvou k jejich předložení. Není-li uplatněn požadavek na předložení dokladů, není ani stanovena lhůta pro jejich předložení.

Uvedenému závěru, že na stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k předložení dokladů v rámci zahájené kontroly se ustanovení § 39 správního řádu nevztahuje, svědčí i skutečnost, že ustanovení § 39 správního řádu, jehož aplikace se žalobce domáhal, je obsaženo v hlavě první správního řádu, která upravuje správní řízení. Tomu koresponduje i znění samotného ustanovení § 39 správního řádu, které hovoří o účastníkovi správního řízení, jemuž správní orgán může určit přiměřenou lhůtu k provedení úkonu. Kontrola však není správním řízením, jde o zcela specifickou činnost kontrolního orgánu, na kterou nelze aplikovat mechanicky ustanovení, která se vztahují ke zcela odlišnému a samostatnému institutu, ke správnímu řízení. V souvislosti s i kontrolním řádem přichází použití správního řádu v úvahu tehdy, je-li vedeno s odkazem na kontrolní řád správní řízení. To přichází například v úvahu tehdy, jde-li o řízení o přestupku či jiném správním deliktu, popř. o řízení o uložení nápravných opatření. Úkony kontrolního orgánu v průběhu řízení o vyvození odpovědnosti žalobce za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu je však zcela samostatným řízením, byť není vyloučeno, aby takovéto správní řízení probíhalo paralelně s prováděnou kontrolou. Je však nutno odlišovat úkony, které jsou učiněny v rámci správního řízení o případném vyvození odpovědnosti kontrolovaného subjektu od úkonů, které představují úkony ve věci samotné kontroly. Na tyto posléze uvedené úkony se dle názoru soudu správní řád nevztahuje. Pokud ustanovení § 28 kontrolního řádu hovoří o tom, že při kontrole je postupováno podle správního řádu (není-li stanoveno jinak), přichází v úvahu postup podle správního řádu pouze ve vztahu k takovým úkonům, které zahrnují věcnou působnost správního řádu tak, jak bylo výše uvedeno.

Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že námitka žalobce, v níž poukazuje na to, že mu nebyla určena lhůta k provedení úkonu formou usnesení, není důvodná. Obdobně to platí ve vztahu k námitce, v níž v zásadě totéž žalobce tvrdí ve vztahu k vyřízení jeho žádosti o prodloužení lhůty k předložení dokladů. Rovněž tento úkon byl kontrolním orgánem učiněn v rámci prováděné kontroly, která není správním řízením a nejde tedy o správní rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu, nejde ani o jiný úkon, na který lze vztáhnout působnost správního řádu podle § 1 odst. 1 tohoto zákona.

Žalobce v podané žalobě namítal, že mu dosud není přesně známo, za jaké jednání je mu ukládána pokuta, když v rozhodnutí je pouze popsán průběh řízení z pohledu České

inspekce životního prostředí a následně je správním úřadem uzavřeno, že žalobce neposkytl potřebnou součinnost bez toho, že by správní úřad zároveň zdůvodnil, z jakých konkrétních skutečností k tomuto závěru dospěl. Podle názoru žalobce je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Uvedená žalobní námitka není důvodná.

Žalobci jako kontrolované osobě bylo oznámeno zahájení kontroly dopisem ze dne 12. 6. 2014 a bylo po něm požadováno poskytnutí potřebné součinnosti, přičemž již dopisem ze dne 7. 4. 2014 byl žalobce vyzván k vysvětlení a případnému doložení uvedených dokladů. Žalobce požadované doklady nepředložil, naopak žádal prodloužit lhůtu k doložení podkladů do dne 27. 6. 2014 (viz dopis žalobce ze dne 19. 6. 2014). Požadované doklady však žalobce nepředložil ani při kontrole dne 27. 6. 2014, navíc i přes výslovně stanovený požadavek na přítomnost osoby odpovědné za provoz zařízení při fyzické kontrole, konané dne 27. 6. 2014, se ke kontrole dostavil pouze právní zástupce žalobce, který nejenže na položené otázky nebyl schopen odpovědět, ale sdělil, že na otázky odpoví do sedmi dnů a neuvedl, z jakého důvodu není přítomna osoba odpovědná za provoz zařízení, ačkoliv byla její přítomnost správním úřadem výslovně požadována. Z uvedeného je zřejmé, že žalobci byla poskytnuta dostatečně dlouhá doba na obstarání a předložení požadovaných podkladů, když *de facto* byl žalobce srozuměn o úkonu kontrolujícího orgánu ještě před zahájením kontroly (viz dopis ze dne 7. 4. 2014) a byl předvolán k podání vysvětlení dne 2. 6. 2014. Navíc žalobce nezajistil přítomnost osoby odpovědné za provoz řízení, ačkoliv byl s tímto požadavkem správního úřadu. Lze tak uzavřít, že žalobce požadované nesplnil, což vedlo k prodlužování kontroly, kdy nemohlo dojít ke zjištění a posouzení plnění povinností žalobce.

Žalobce dále v podané žalobě namítl, že odvolací správní úřad se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí věnuje popisu průběhu řízení po datu 30. 6. 2014, ačkoliv zároveň uvádí, že hodnotí situaci jen do dne 1. 7. 2014, proto žalobce nerozumí tomu, z jakého důvodu se žalovaný věnuje popisu řízení i po datu 30. 6. 2014. Žalovaný neodstranil žalobcem namítanou vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí, neboť v odvolacím rozhodnutí konstatuje, že žalobce určitou součinnost poskytl, avšak nebyla dostatečná z toho důvodu, že provozní deník zařízení byl předložen až dne 27. 6. 2014, ačkoliv o něj inspekce žádala již dne 7. 4. 2014. Žalobce k tomuto tvrzení správních úřadů namítal, že inspekce požadovala deník zařízení a základní popis odpadu pouze v případě, že by žalobce odpady převzal. Žalobce však správnímu úřadu sdělil, že podle svého názoru odpady nepřevzal a tudíž nepochybil, pokud tyto dokumenty předal inspekci až následně po té, co si je konkrétně vyžádala.

Ve dnech 15. 5. 2014 a 12. 6. 2014 byla Českou inspekcí životního prostředí žalobci odeslána výzva k podání vysvětlení a oznámení o zahájení kontroly, přičemž inspekce požadovala, aby se žalobce dostavil k podání vysvětlení dne 2. 6. 2014, a aby k následně nařízené fyzické kontrole zařízení dne 27. 6. 2014 byla zajištěna přítomnost osoby zodpovídající za provoz zařízení. Současně byl žalobce vyzván k podání dalších dokladů, uvedených v oznámení.

Žalobce prostřednictvím svého zástupce opakovaně požadoval prodloužení lhůty ke splnění uvedené výzvy a požadované informace inspekci nesdělil.

Dále je ze spisu zřejmé, že dne 18. 7. 2014 provedla inspekce kontrolu zařízení za účasti právního zástupce žalobce, paní F. ze společnosti BIO SYSTÉM, která zajišťuje administrativní část nakládání s odpady a pana R. B., společníka žalobce a majitele

předmětných pozemků. Při kontrole předložila paní F. zpracované základní popisy odpadů, čestná prohlášení společností STAVMONTA s r.o. a ROBSTAV stavby k. s. k odpadům a dne 21. 7. 2014 doručila inspekci další základní popisy odpadů.

Provozní deník zařízení byl inspekci požadován po žalobci v rámci oznámení o zahájení kontroly ze dne 12. 6. 2014 v souvislosti se zjištěním inspekčním šetření na pozemcích v katastrálním území Mýto, na kterých bylo žalobci schváleno příslušným správním úřadem provozování zařízení pro využívání nebo odstraňování odpadů, nazvané „Zařízení na úpravu stavebních odpadů“. Tyto odpady měl podle dokladů z místního šetření ze dne 8. 11. 2013 žalobce převzít od společností HOCHTIEF a. s. a ROBSTAV stavby k. s. v souvislosti se stavbou divadla v Jízdecké ulici v Plzni. Z odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty na straně 9 vyplývá, že provozní deník zařízení byl správnímu úřadu předložen zástupcem žalobce dne 27. 6. 2014, přestože měl být doložen již do dne 19. 6. 2014.

V rozhodnutí žalovaného správního úřadu je jednoznačně konkretizováno, za jaká jednání je žalobci ukládána pokuta, když žalovaný správní orgán v odůvodnění uvedl, že právní zástupce žalobce kontrolnímu úřadu na výzvu ze dne 7. 4. 2014 neposkytl požadované informace, v průběhu dalšího řízení se k úkonu správního úřadu nedostavila osoba odpovědná za provoz zařízení, aniž by absence této osoby byla nějakým způsobem vysvětlena, takže nemohlo dojít k zodpovězení otázek a to přes poskytování lhůty, požadované právním zástupcem žalobce a za řádné a včasné nesplnění výzvy ze dne 15. 5. 2014 a 12. 6. 2014. Městský soud v Praze má za to, že žalobou napadené rozhodnutí bylo řádně a dostatečně odůvodněno, žalovaný správní orgán konkretizoval, na základě jakého chování žalobce byla pokuta uložena a zabýval se i výši této pokuty. Nelze tak žalobci přisvědčit, že není zřejmé, za jaké jednání mu byla pokuta uložena.

Otázka využití recyklovaných odpadů - recykláže - na terénní úpravy pozemku není předmětem soudního přezkumu v posuzované věci, neboť nebyla ani předmětem správního řízení, jehož výsledkem bylo vydání žalobou napadeného rozhodnutí. Tímto předmětem bylo v posuzované věci rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt podle ustanovení § 16 odstavec 1 písm. a/ kontrolního řádu. Z tohoto důvodu se městský soud nemohl blíže zabývat žalobní argumentací ohledně využití recyklovaných odpadů – recyklátu na terénní úpravy pozemku v souladu se stavebním povolením ze dne 16. 12. 2009, mohl se zabývat jen námitkami, které se vztahují k tvrzenému nedostatku součinnosti žalobce s kontrolním orgánem.

Městský soud v Praze nemohl přisvědčit žalobci, že došlo k porušení či krácení jeho práv z toho důvodu, že zatímco rozhodným obdobím v dané věci byla doba do dne 30. 6. 2014, k namítanému porušení zákona postupem správního orgánu však došlo až po datu 1. 7. 2014, tedy v době, která nebyla při rozhodování správním orgánem zohledňována.

Uvedená námitka není důvodná. Je nutno rozlišovat to, že skutková podstata deliktu, jehož se měl žalobce dopustit, byla zvažována ke dni 30. 6. 2014, od skutečnosti, že správní řízení o vyvození odpovědnosti za správní delikt se žalobcem probíhalo i po tomto datu a kontrolní orgán byl povinen toto správní řízení dokončit způsobem, který upravuje správní řád. Proto se správní úřady obou stupňů musely průběhem řízení zabývat, když i sám žalobce činil prostřednictvím svého zástupce úkony po datu 30. 6. 2014. Byla-li žalobci pokuta uložena za jednání, ke kterému došlo v období do 30. 6. 2014, pak skutečnost, že správní úřad sdělil, že nevyhovuje žádosti žalobce o prodloužení lhůty až dne 4. 7. 2014, neměla vliv na závěr o tom, že se žalobce jednání, vymezeného rozhodnutím o uložení pokuty, fakticky dopustil, neboť lhůta pro předložení dokladů marně uplynula dne 30. 6. 2014 a žádost o

prodloužení této stanovené lhůty žalobce sám podal až po jejím uplynutí (2. 7. 2014). To znamená, že správní orgán musel na tuto skutečnost reagovat v odůvodnění rozhodnutí, neboť i tato skutečnost svědčí o opodstatněnosti závěru o tom, že žalobce do dne 30. 6. 2014 potřebnou součinnost neposkytl.

Městský soud v Praze z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že žaloba nebyla podána důvodně a proto ji 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 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odstavci 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 20. srpna 2015

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