



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci **žalobce: M. V.**, zastoupeného Mgr. Bc. Ivem Nejezchlebem, advokátem se sídlem Joštova 4, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2007, č. j. 560/1624/07, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2010, č. j. 4 Ca 8/2007 - 52,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2010, č. j. 4 Ca 8/2007 - 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2007, č. j. 560/1624/07. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“ nebo „Inspekce“) ze dne 13. 4. 2007, č. j. 47/OOP/0633997.13/07/BPV, jímž mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč za spáchání přestupku dle ustanovení § 31 odst. 1 písm. r) zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a změně některých zákonů, ve znění účinném za posuzované období (dále jen „zákon o obchodování s ohroženými druhy“). V

rozhodnutí správního orgánu I. stupně je uvedeno, že stěžovatel se dopustil přestupku dle ustanovení § 31 odst. 1 písm. r) zákona o obchodování s ohroženými druhy tím, že dne 1. 11. 2006 neumožnil inspekci kontrolu chovatelských zařízení nacházejících se na jeho zahradě na adrese H., Hr., když odmítl inspektorovi Mgr. A. po předchozí výzvě umožnit vstup do těchto chovatelských zařízení. Tím došlo k porušení povinnosti stanovené v ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) zákona o obchodování s ohroženými druhy.

Městský soud po rekapitulaci skutkového stavu v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že nepovažuje napadené správní rozhodnutí za nepřezkoumatelné. K námitce, že bylo porušeno právo stěžovatele na nedotknutelnost a ochranu obydlí, chráněné článkem 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), městský soud uvedl, že nedotknutelnost obydlí není absolutní. Stěžovatel umístil do svého rodinného domu chovné zařízení pro ptáky, proto si musel být vědom toho, že je jeho povinností umožnit kontrolnímu orgánu vstup do tohoto domu podle § 30 odst. 1 a 2 zákona o obchodování s ohroženými druhy. Vstup inspektorů do jeho rodinného domu nebyl protiprávní, protože byli do obydlí vpuštěni jeho přítelkyní. Dle soudu je nepochybné, že inspektoři byli v domě se souhlasem jeho přítelkyně. Městský soud nesdílí názor stěžovatele, že svým jednáním vyjadřujícím nesouhlas s provedením kontroly, přiměřeným způsobem odvracel hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem, jak má na mysli § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o přestupcích“). Přístup stěžovatele k inspektorům byl nepřiměřený. Kontrola chovného zařízení, které je umístěno v bydlišti v rodinném domě žalobce je zákonnou kontrolou. Kontrola se vztahuje ke všem chovům, a to i ryze zájmovým. Skutečnost, že ze tří přítomných inspektorů se pouze jeden prokázal služebním průkazem, není podstatná, pokud měl stěžovatel pochybnosti o jejich oprávnění, mohl zbývající inspektory k tomuto prokázání vyzvat. K tvrzení, že je výše pokuty likvidační, městský soud poukázal na nedoložení skutečnosti, že stěžovatel je invalidním důchodcem, tato námitka nebyla uplatněna ani ve správním řízení. Přesto městský soud uvedl, že se mu výše pokuty likvidační nejeví, neboť stěžovatel zvládá chov exotického ptactva i při jeho zřejmé finanční náročnosti. Městský soud neshledal v postupu kontrolních orgánů pochybení. Stěžovatel byl vyrozuměn o přítomnosti inspektorů v jeho bydlišti. Poté, kdy se tam dostavil, byl seznámen s tím, že má být v jeho chovném zařízení provedena kontrola a on realizaci kontroly přes poučení o možnosti uložení pokuty neumožnil. V postupu správních orgánů neshledal městský soud žádné pochybení, a to ani ve zjištění skutkového stavu, ani v právním posouzení věci.

K navrženým důkazům, tj. svědecké výpovědi přítelkyně stěžovatele a MVDr. T., městský soud uvedl, že jsou nadbytečné. Bylo na zvážení přítelkyně stěžovatele, zda vpustí inspektory do domu a pokud tak učinila, vstoupili do domu žalobce s jejím souhlasem. Tato skutečnost je zřejmá i ze správního spisu. Výslech MVDr. T. k posouzení vhodnosti provádění kontroly dne 1. 11. 2006 po 16:30

hodině soud rovněž nepovažoval za nutný, neboť stěžovatel předložil soudu jeho odborné vyjádření.

Městský soud žalobu dle ustanovení § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jako nedůvodnou zamítnul.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil kasační námitky dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) b) a d) s. ř. s., kdy má za to, že při zjišťování skutečného stavu věci byl porušen zákon v ustanovení o řízení před správním orgánem. Tuto námitku stěžovatel vznesl již v rámci přezkumného řízení, kasační stížností napadený rozsudek tak trpí vadami spočívajícími v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a současně je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Uvádí, že pracovníci Inspekce při svém jednání označovaném správním orgánem jako výkon kontroly ve smyslu ustanovení § 30 odst. 1 a 2 zákona o obchodování s ohroženými druhy opakovaně porušili ustanovení zákona č. 552/1991, o státní kontrole, ve znění účinném pro rozhodné období (dále jen „zákon o státní kontrole“), a to konkrétně ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) a b) tohoto zákona. K porušení zákona došlo tím, že řádným způsobem neoznámili stěžovateli úmysl provést v místě jeho soukromého bydliště kontrolu a nešetřili jeho právo na ochranu soukromí a obydlí, neboť do prostor jeho rodinného domu vstoupili bez jeho přítomnosti a předchozího ohlášení, přičemž zde bez jeho přítomnosti začali pořizovat fotodokumentaci vnitřních prostor. Dále porušili ustanovení § 11 písm. a) zákona o státní kontrole, neboť vstoupili bez řádného oznámení do soukromého bydliště stěžovatele, které není objektem, zařízením či provozem sloužícím k podnikatelským účelům stěžovatele, čímž porušili též garantované právo na nedotknutelnost obydlí ve smyslu čl. 12 odst. 1 a 3 Listiny. Stěžovatel je proto přesvědčen, že jednal za podmínek podřaditelných pod ustanovení § 2 odst. 2 zákona o přestupcích, neboť odvracel protiprávní jednání pracovníků inspekce a jeho jednání tak nemůže být kvalifikováno jako přestupek. Stěžovatel tímto jednáním rovněž odvracel nebezpečí hrozící kontrolovaným papouškům. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že postup pracovníků inspekce a jejich vstup do obydlí nebyl protiprávní. Uvádí, že podmínky práva na nedotknutelnost obydlí jsou výslovně stanoveny již v samotné Listině, jež za účelem výkonu veřejné správy připouští oprávnění vstupu pracovníků správního orgánu pouze do obytných prostor sloužících k podnikatelské či jiné hospodářské činnosti. Městský soud se se vznesenými námitkami nevypořádal. Odůvodnění napadeného rozsudku postrádá hodnocení jednání pracovníků inspekce z hlediska porušení zákona o státní kontrole, soud se též nevypořádal s otázkou, zda vůbec byla kontrola pracovníky inspekce zahájena a realizována, popř. v jakém rozsahu. Současně se soud nevypořádal s tvrzením stěžovatele, podle něhož by kontrolní úkony několika jedinců ve venkovní části voliéry tyto ptáky přímo ohrozily na zdraví a životě. Rovněž namítá, že městský soud přes jeho návrhy odmítnul provést jím navrhované důkazy, a tím nepřijatelně

zvýhodnil stranu žalovaného, když de facto odmítl provádět jakékoliv oponentní dokazování. Výrok o výši sankce považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný a jeho odůvodnění za nesrozumitelné především v otázce uváděných polehčujících a přitěžujících okolností. K otázce nepřiměřenosti uložené sankce stěžovatel uvádí, že správní orgán se touto otázkou vůbec nezabýval, účelem uložení sankce by neměla být likvidace stěžovatele, její charakter měl být preventivně represivní. Rovněž městský soud pochybil, pokud se spokojil s konstatováním, že k námitce likvidačního charakteru pokuty nelze v soudním řízení přihlídnout, neboť stěžovatel na tuto skutečnost sám ve správním řízení neupozornil.

S ohledem na shora uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že výkon kontroly ze strany správního orgánu není možno vnímat jako útok na chráněný zájem. Oprávnění ČIŽP při výkonu kontroly na úseku ochrany ohrožených druhů jsou jednoznačně vymezena ustanovením § 30 zákona o obchodování s ohroženými druhy, přičemž výkon kontroly se zdaleka neomezuje pouze na vstup do obydlí. Stěžovatel neumožnil realizaci žádného kontrolního oprávnění ČIŽP a výkon kontroly svým jednáním zcela zmařil. K zásahu do práva stěžovatele na nedotknutelnost obydlí nemohlo dojít, neboť přítelkyně stěžovatele inspektory do obydlí sama vpustila, po výzvě k odchodu ze strany stěžovatele inspektoři obydlí bez dalšího opustili. Stěžovatel navzdory tomu, že v tomto případě k zásahu do nedotknutelnosti obydlí dojít nemohlo, inspektorům neumožnil ani kontrolu chovatelského zařízení umístěného na zahradě domu. Stěžovatel rovněž odmítl kompromisní návrhy inspektorů týkající se doby provedení kontroly. Výše pokuty tak byla dle přesvědčení žalovaného stanovena zcela přezkoumatelně, za použití zákonných kritérií. ČIŽP přihlédla k tomu, že stěžovatele poučila o následcích jeho jednání a ten přesto výkon kontroly neumožnil. Nejednalo se přitom o běžnou poučovací povinnost ze strany správního orgánu, ale o takové poučení, které jde již nad její rámec. Žalovaný se nedomnívá, že by výše pokuty byla likvidační. Stěžovatel dle vlastního tvrzení disponuje majetkem (rodinný dům), navíc je možné dohodnout s ČIŽP splátkový kalendář. Pokud by uložená pokuta byla pro stěžovatele skutečně likvidační, měl využít moderačního práva soudu dle ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby zdejší soud podanou kasační stížnost rozsudkem zamítnul.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem (§ 105 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu uplatněných námitek v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a současně

zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že podaná kasační stížnost je částečně důvodná.

Z předloženého soudního a správního spisu kasační soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Z protokolu o kontrole ze dne 1. 11. 2006, č. 47/OOP/0633997.01/06/BJR, založeném na listu č. 1 správního spisu, ve kterém je stěžovatel označen jako kontrolovaná osoba, nepodnikatel, vyplývá, že „dne 1. 11. 2006 v 16. 30 zazvonili u domu stěžovatele, který má v držení 4 kusy papouška šedého a 1 ks ara žlutokrkého, na adrese H., Hr., inspektoři ČIŽP – Mgr. A., Ing. Va. a I. K. za účelem provedení kontroly dodržování zákona č. 100/2004 Sb. Otevřela jeho přítelkyně, která uvedla inspekci do místnosti, v níž se nacházeli 4 mladí žáci, 1 ara žlutokrký a mladí aratingové, kteří však nepodléhají registraci. Poučení kontrolované osoby nepodepsala s odůvodněním, že během minuty přijde stěžovatel. Inspekce pořídila fotodokumentaci a vzápětí přišel stěžovatel, který uvedl, že dnes se mu kontrola vůbec nehodí, protože má pozvaného MVDr. T., kterého navíc poveze autem do Brna. Stěžovatel tvrdil inspekci, že kontrola musí být předem ohlášena dopisem, Mgr. A. s ním polemizoval, ale snažil se alespoň o dohodnutí kompromisu, např. že by byl pořízen pouze soupis ptáků, inspekce by nechala provést odběr trusu MVDr. T. a až po té by nechala přiřadit k jednotlivým ptákům registrační listy. To stěžovatel odmítl. Inspekce byla ochotna dokončit kontrolu až po té, co se stěžovatel vrátí zpět z odvozu MVDr. T. Stěžovatel to odmítl, inspekci nechtěl pustit ani na zahradu vedle rodinného domu, která byla přístupná přímo z ulice a na které byly voliéry. Mgr. A. poučil stěžovatele o právních důsledcích neumožnění kontroly a vyzval stěžovatele k předložení občanského průkazu (v rámci prokázání původu dle § 24 zákona č. 100/2004 Sb). To stěžovatel odmítl, stejně jako odmítl cokoli podepsat. Inspekci vyzval k opuštění rodinného domu, vytkl ji, že začala fotit před jeho příchodem. Inspekce na výzvu stěžovatele odešla, Mgr. A. stěžovateli sdělil, že mu bude ohlášena kontrola“. Přílohou protokolu je nepodepsané Poučení kontrolované osoby.

Proti obsahu protokolu podal stěžovatel námitky (založené na listu č. 2 správního spisu), ve kterých uvedl, že popis zahájení kontroly obsažený v protokolu neodpovídá skutkovému stavu. Po zazvonění u jeho rodinného domu otevřela inspektorům žena (v protokolu označena jako jeho přítelkyně), které se služebním průkazem prokázal pouze Mgr. A. a která odmítla inspekci do domu vpustit, s tím, že stěžovatel jako majitel a chovatel není doma. Ke vstupu do rodinného domu, konkrétně do jeho obytné verandy, došlo poté, kdy bylo Mgr. A. ženě vyhrožováno pokutou ve výši 200 000 Kč, pokud mu do rodinného domu neumožní vstup. Dle stěžovatele měla inspekce odejít, neboť inspektorům muselo být zřejmé, že bez přítomnosti kontrolované osoby není možné platně oznámit zahájení kontroly ve smyslu ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole či vstoupit do obydlí. O neprofesionalitě a nezákonném jednání svědčí

postup inspektorů, kteří bez přítomnosti stěžovatele pořizovali fotodokumentaci a nutili ženu, která neměla vztah ani k rodinnému domu ani k chovaným živočichům, podepsat poučení kontrolované osoby.

Dále stěžovatel namítal, že kontrola mu měla být předem oznámena, neboť je neúčelné, aby pracovníci inspekce bez předem dohodnutého termínu jeli do obce vzdálené 55 km provádět kontrolu, aniž by měli jakoukoliv záruku, že stěžovatel bude doma. V námitkách stěžovatel připustil snahu inspektorů o zúžení původního rozsahu kontroly, nicméně z důvodu návštěvy veterináře MVDr. T. a jeho následného odvozu do Brna se nemohl toho dne inspektorům věnovat, a ponechat je v rodinném domě bez své přítomnosti bylo pro stěžovatele z důvodu jejich předchozího jednání nepřijatelné. Stěžovatel popřel, že by byl vyzván k předložení občanského průkazu. Závěrem stěžovatel uvedl, že protokol neobsahuje náležitosti dle ustanovení § 15 zákona o státní kontrole, konkrétně uvedení nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny.

Na listu č. 3 správního spisu je založena stížnost na postup všech výše uvedených inspektorů, která se obsahově shoduje s uplatněnými námitkami.

Rozhodnutím ze dne 11. 12. 2006, č. j. 47/OOP/0633997.03/06/BJR, vydaném dle ustanovení § 18 zákona o státní kontrole, byly námitky stěžovatele vypořádány tak, že budou vyřízeny v rámci přestupkového řízení o uložení sankce, které bude zahájeno v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu do tří měsíců od doručení námitek. Rozhodnutí je podepsáno Mgr. J. A., inspektorem.

Rozhodnutím ze dne 7. 2. 2007 bylo stěžovateli oznámeno zahájení řízení o přestupku podle ustanovení § 31 odst. 1 písm. r) zákona o obchodování s ohroženými druhy, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že dne 1. 11. 2006 neumožnil inspekci kontrolu chovatelských zařízení nacházejících se na jeho zahradě na adrese H., Hr., pokud odmítl inspektoru Mgr. A. po předchozí výzvě umožnit vstup do těchto chovatelských zařízení. V tomto jednání je spatřováno porušení povinnosti stanovené v ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona. Obsahem rozhodnutí ve věci oznámení o zahájení přestupkového řízení je vypořádání námitek proti obsahu protokolu o provedení kontroly. Skutkový stav popisovaný v odůvodnění předmětného rozhodnutí se liší od skutkového stavu popisovaného stěžovatelem. Dle tvrzení Mgr. A., který je označen v záhlaví rozhodnutí jako pracovník vyřizující věc, přítelkyně stěžovatele vpustila inspektory do rodinného domu bez jakéhokoli nátlaku, takže rozhodně nedošlo k zásahu do práva na nedotknutelnost obydlí. Poté, co přítelkyně stěžovatele inspektorům sdělila, že vlastníkem všech exemplářů je stěžovatel, který přijde během krátké chvíle, vyčkali inspektoři příchodu stěžovatele. Mgr. A. poté oznámil stěžovateli zahájení kontroly a prokázal se mu služebním průkazem. Předložení poučení kontrolované osoby přítelkyni stěžovatele nemá vliv na to, že k zahájení kontroly došlo až při oznámení této skutečnosti stěžovateli. Na okamžik zahájení nemá vliv

ani skutečnost, že inspektoři před zahájením kontroly započali pořizovat fotodokumentaci, ostatně tato není podkladem pro vydání rozhodnutí v této věci. Dále jsou v rozhodnutí vypořádány námitky týkající se oprávnění inspektorů provádět namátkové kontroly, a to odkazem i na související judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Na listu č. 6 správního spisu je založena námitka podjatosti všech shora uvedených inspektorů. Usnesením ze dne 12. 3. 2007 byla tato námitka shledána nedůvodnou a Mgr. J. A., I. K. a Ing. Z. Va. nebyli vyloučeni z projednávání a rozhodování věci v přestupkovém řízení. Současně je však v rozhodnutí uvedeno, že pro dodržení požadavku stěžovatele rozhodl nadřízený pracovník tak, že spis prostuduje a přestupkové řízení dokončí Ing. V. P.

Na listu č. 7 správního spisu je založen protokol z ústního jednání, které se uskutečnilo dne 28. 2. 2007 na oblastním inspektorátu České inspekce životního prostředí v Brně ve věci zahájeného řízení o uložení pokuty. K vlastnímu předmětu jednání, tj. k uložení sankce za neumožnění kontroly, je v protokolu odkázáno na shora citovaný protokol o kontrole, s tím, že inspektoři položili stěžovateli pouze jednu otázku týkající se předmětu řízení, tj. z jakého důvodu neumožnil inspekci kontrolu chovatelských zařízení nacházejících se na jeho zahradě. Ostatní otázky s předmětem řízení žádným způsobem nesouvisely (např. registrace 4 exemplářů papoušků šedých, vlastnictví těchto exemplářů).

Na listu č. 13 správního spisu je založeno rozhodnutí ze dne 13. 4. 2007, kterým byl stěžovatel uznán vinným z přestupku podle ustanovení § 31 odst. 1 písm. r) zákona o obchodování s ohroženými druhy, kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že dne 1. 11. 2006 neumožnil inspekci kontrolu chovatelských zařízení, nacházejících se na jeho zahradě na adrese H. Hr., neboť odmítl inspektoru Mgr. A. po předchozí výzvě umožnit vstup do těchto chovatelských zařízení. V tomto jednání je spatřováno porušení povinnosti dané v ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona a za toto jednání mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč. Z odůvodnění plyne, že stěžovatel měl dle ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) zákona o obchodování s ohroženými druhy povinnost umožnit inspektoru Mgr. A. po předchozí výzvě vstup do jeho chovného zařízení a na pozemky vlastníka či držitele exempláře, popřípadě mu alespoň umožnit vstup na zahradu, kde se toto chovné zařízení nachází. K námitce nezákonného jednání, kterého se inspektoři měli dopustit po dobu nepřítomnosti stěžovatele, je zde uvedeno, že inspekce před příchodem stěžovatele kontrolu nezačala a pořízení dvou fotografií před jeho příchodem nemá vliv na skutečnost, že stěžovatel odmítl po předchozí výzvě umožnit inspektoru A. vstup do jeho chovného zařízení, popřípadě alespoň na pozemek kde se nacházelo. Dle názoru správního orgánu vykázaním inspektorů ze svého domu neodvracel stěžovatel ani přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem, ani nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem. Skutečnost, že ostatní inspektoři se neprokázali služebním průkazem, nemá na

projednávanou věc vliv, postačí, že se prokázal Mgr. A. K výši pokuty správní orgán uvedl, že přitěžující okolností je předchozí poučení stěžovatele o důsledcích neumožnění kontroly poučen, polehčující okolností je skutečnost, že stěžovatel nebyl dosud trestán.

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a napadené rozhodnutí potvrdil, s tím, že stěžovatel byl uznán vinným z přestupku podle § 31 odst. 1 písm. r) zákona o obchodování s ohroženými druhy, kterého se dopustil tím, že dne 1. 11. 2006 neumožnil inspektoru Mgr. A. z České inspekce životního prostředí vstup do svých chovatelských zařízení umístěných v rodinném domě a přilehlé zahradě na adrese jeho bydliště. K námitce o porušení čl. 12 odst. 1 Listiny žalovaný uvedl, že pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro výkon státní správy. V daném případě byl vstup do rodinného domu a přilehlé zahrady, v němž se nacházela chovná zařízení odvolatele nezbytný pro provedení kontroly inspekce podle § 30 odst. 1 a 2 zákona o obchodování s ohroženými druhy. Souhlas vlastníka se k výkonu kontroly nevyžaduje, pouze nejsou-li chovná zařízení z technických důvodů přístupná, jak tomu bylo v daném případě, byla zde nezbytná součinnost s vlastníkem, ten však byl povinen chovné zařízení inspekci zpřístupnit. Námitka stěžovatele směřující do ustanovení § 2 přestupkového zákona je proto irelevantní. K výši pokuty pak žalovaný uvedl, že je vzhledem k úmyslnému jednání stěžovatele přiměřená.

Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti kasační stížnosti vycházel z následujících úvah:

Projednávaná věc byla podle předmětu sporu posouzena dle zákona o obchodování s ohroženými druhy, jehož účelem je ochrana druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, které jsou mezinárodním obchodem ohroženy na přežití. Předmětem tohoto zákona je stanovení podmínek pro vývoz a dovoz ohrožených druhů v zákoně vymezených, a to v obchodním i neobchodním styku, a stanovení některých dalších opatření sloužících k zajištění ochrany a evidence těchto druhů na území České republiky .

Opatřením zajišťujícím evidenci chovaných exemplářů ohrožených druhů je jejich povinná registrace dle ustanovení § 23 a. n. zákona o obchodování s ohroženými druhy. Papoušci chovaní stěžovatelem, ara žlutokrký a žako šedý, jsou zařazeni v příloze č. 4 prováděcí vyhlášky k zákonu o obchodování s ohroženými druhy č. 227/2004 Sb. (poznámka NSS: tato vyhláška byla s účinností k 10. 7. 2010 nahrazena vyhl. č. 210/2010 Sb.), která je označuje jako druhy podléhající registrační povinnosti dle ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona o obchodování s ohroženými druhy. Postup při vydávání registračních listů krajskými úřady pro jednotlivé exempláře podléhající registrační povinnosti stanoví další ustanovení tohoto zákona. Každý z exemplářů druhu uvedeného ve výše citované příloze

vyhlášky má vlastní registrační list a musí být vlastníkem či dlouhodobým držitelem nezaměnitelně označen nesnímatelnou značkou.

Orgánem provádějícím kontrolu dodržování uvedeného zákona je ČIŽP. Inspekce vykonává tuto kontrolu i ve smyslu zákona o státní kontrole (§ 2 zákona o státní kontrole), která má vůči ustanovením týkajícím se kontroly v zákoně o obchodování s ohroženými druhy charakter *lex generalis*.

Při výkonu kontroly dle ustanovení § 30 odst. 2 zákona o obchodování s ohroženými druhy je ČIŽP oprávněna: *a) vstupovat do objektů, chovných a pěstebních zařízení, zařízení a provozů sloužících k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti a na pozemky vlastníka nebo držitele exempláře, jiného jedince, výrobku z tuleňů nebo regulované kožešiny nebo pozemky kontrolovaných osob, pokud je to nutné k výkonu kontroly; b) požadovat na kontrolované osobě, která nakládá s exemplářem, jiným jedincem, výrobkem z tuleňů nebo regulovanou kožešinou, aby podala vysvětlení, předložila příslušné doklady prokazující původ exempláře a doložila další potřebné údaje.*

Podle § 31 odst. 1 písm. r) zákona o obchodování s ohroženými druhy uloží inspekce pokutu až do výše 200 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že neumožní inspekci kontrolu vyplývající z § 30. Na přestupky a jejich projednání se vztahují obecné právní předpisy o přestupcích.

Součinnost lze z povahy věci vyžadovat pouze po tom, komu je či má být známo, že nastala situace, za které je povinen ji poskytnout. Zákon o ochraně ohrožených druhů zahájení kontroly neupravuje. Zákon o státní kontrole, který se subsidiárně použije i v případě kontroly vykonávané podle ustanovení § 30 zákona o obchodování s ohroženými druhy, sice výslovně nestanoví, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 - 51, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 865/2006, případně na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), stejně jako veškerá dále uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), nicméně určuje kontrolním pracovníkům povinnost oznámit této osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly (§ 12 odst. 2 zákona o státní kontrole). Z uvedených ustanovení zákona o kontrole vyplývá, že postihovat kontrolovanou osobu za nesoučinnost při kontrole lze zásadně jen za situace, kdy kontrolované osobě bylo zahájení kontroly oznámeno, takže o kontrole věděla, anebo sice nevěděla, ale vědět mohla a měla.

Oznámení o zahájení kontroly je jednostranným procesním úkonem správního orgánu (kontrolního orgánu) adresovaným kontrolované osobě. K dosažení zákonem předpokládaných účinků musí kontrolní orgán splnit podmínky v § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, tzn. oznámení musí zejména splňovat obsahové náležitosti a dojít do sféry kontrolované osoby. Smyslem a

účelem oznámení o zahájení kontroly je dát kontrolované osobě na vědomí, že u ní je zahajována kontrola, čímž jí vznikají specifické povinnosti i specifická práva, zakotvená zejména v zákoně o obchodování s ohroženými druhy. Povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly, a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 - 51, publikovaný ve Sb. NSS pod č. 865/2006.

Stěžovateli byla prvostupňovým orgánem uložena sankce ve výši 100 000 Kč za to, že dne 1. 11. 2006 neumožnil kontrolu svých chovatelských zařízení, nacházejících se na jeho zahradě. Z protokolu o kontrole ani z žádné jiné písemnosti založené ve spise však dle názoru kasačního soudu nelze dovodit splnění povinnosti řádného oznámení o zahájení kontroly chovatelských zařízení, nacházejících se na zahradě stěžovatele. Převážná část obsahu protokolu totiž zachycuje popis jednání inspektorů před příchodem stěžovatele a jeho nesouhlas s tímto postupem. Dále je z protokolu zřejmé, že stěžovatel namítal, že mu měla být kontrola předem ohlášena, přičemž Mgr. A. s ním v tomto polemizoval a snažil se alespoň o sjednání kompromisu, např. že by byl pořízen pouze soupis ptáků, inspekce by nechala provést odběr trusu MVDr. T. a až po té by nechala přiřadit k jednotlivým ptákům registrační listy. To stěžovatel odmítl. V protokolu je sice uvedeno, že stěžovatel odmítl vpustit inspektory na zahradu vedle rodinného domu, která byla přístupná i přímo z ulice. Z protokolu nelze zjistit, kdy tak stěžovatel učinil, není zde časově specifikováno, kdy mělo dle tvrzení inspekce dojít k zahájení kontroly chovatelských zařízení umístěných na zahradě stěžovatele. Okamžik zahájení kontroly chovatelských zařízení na zahradě stěžovatele a jeho následné chování, které mělo naplnit skutkovou podstatu posuzovaného přestupku, jakožto i rozpory v dosavadních tvrzeních, nebyly blíže objasněny ani při ústním jednání dne 28. 2. 2007. Předmětné jednání bylo sice formálně vedeno ve věci řízení o uložení posuzované sankce, avšak otázky inspektorů se okolnostmi rozhodnými pro uložení této sankce a jednáním stěžovatele, které mu bylo kladeno za vinu, blíže nezabývaly.

Nejvyšší správní soud nemá v předložené spisové dokumentaci podklady pro ověření tvrzení inspektora A., že se stěžovateli prokázal služebním průkazem ihned po příchodu stěžovatele do jeho bydliště a zahájil tak kontrolu chovatelských zařízení, umístěných na zahradě stěžovatele. Obdobně není z protokolu, ale ani z následných písemností zřejmé, v jakém postavení byli Ing. Z. Va. a I. K. Ve smyslu § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole jsou inspektoři povinni vykázat se při provádění kontroly služebním průkazem, který jejich oprávnění k výkonu tohoto dozoru plně osvědčuje, přičemž jsou povinni tak učinit i bez vyzvání při zahajování kontroly. Kasačnímu soudu je známa judikatura, dle které neprokázání se průkazem při zahájení kontroly nemá samo o sobě vliv na její zákonnost, pokud se kontrolovaná osoba tohoto prokázání nedomáhá, nicméně považuje za nutné zdůraznit, že v nyní projednávané věci je postavení inspektorů

Ing. Z. Va. a paní I. K. nevyjasněné. Kromě nesporné skutečnosti, že se při kontrole u stěžovatele vůbec nelegitimovali, nejsou čísla jejich služebních průkazů zaznamenána v kontrolním protokolu ani v jiných rozhodnutích. Naopak ve všech následných rozhodnutích je jako inspektor, kterému nebyl umožněn vstup na zahradu, kde byla umístěna chovatelská zařízení, uváděn pouze Mgr. A.

Ze správního spisu dále vyplývá, že prvostupňový orgán uznal stěžovatele vinným z přestupku podle ustanovení § 31 odst. 1 písm. r) zákona č. 100/2004 Sb., kterého se měl stěžovatel dopustit tím, že dne 1. 11. 2006 neumožnil inspekci kontrolu chovatelských zařízení nacházejících se na jeho zahradě na adrese H., Hr., neboť odmítl inspektorovi Mgr. A. po předchozí výzvě umožnit vstup do těchto chovatelských zařízení. V tomto jednání je spatřováno porušení povinnosti dané v ustanovení § 30 odst. 2 písm. a) uvedeného zákona a za toto jednání mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč. Žalovaný však v rozhodnutí o odvolání stěžovatele uvádí, že stěžovatel se měl dopustit nezákonného jednání tím, že dne 1. 11. 2006 neumožnil inspektorovi Mgr. A. z České inspekce životního prostředí vstup do svých chovatelských zařízení umístěných v rodinném domu a přilehlé zahradě na adrese jeho bydliště a za toto jednání mu byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč.

Z výše uvedeného je patrné, že samotné správní orgány nemají jasno, jakým konkrétním jednáním měl stěžovatel naplnit skutkovou podstatu přestupku dle ustanovení § 31 odst. 1 písm. r) zákona o obchodování s ohroženými druhy, ačkoliv vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu musí spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným. Rozhodnutí žalovaného odůvodňující oprávnění inspektorů provést kontrolu v obydlí stěžovatele je založeno na premise, že pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, je-li to nezbytné pro výkon státní správy. Takové odůvodnění je však zcela zavádějící a nesprávné, neboť mezi stranami je nesporné, že stěžovatel je v postavení fyzické osoby, která není ani podnikatelem ani osobou provozující jinou hospodářskou činnost. Kromě pochybení v právním posouzení věci jde tedy i o pochybení procesní.

Shledal-li žalovaný, rozhodující jako odvolací orgán o správním přestupku, že tento přestupek nebyl spáchán pouze jednáním, pro které stěžovatele postihl správní orgán prvního stupně, ale i jednáním jiným, pak není přípustné, aby takové prvostupňové rozhodnutí o přestupku svým výrokem potvrdil. V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o přestupcích, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů v popisu skutku, uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobností je navíc nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž

skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu. V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Nelze tak však učinit bez jakékoliv opory v zjištěném skutkovém stavu a odůvodnit tyto závěry zjevně nesprávnou argumentací.

Z dosud zjištěného skutkového stavu tedy nelze určit okamžik, v němž bylo stěžovateli oznámeno zahájení kontroly, dále není zřejmé, v jakém rozsahu měla být kontrola zahájena, a též, za jaké konkrétní jednání byla stěžovateli v konečném důsledku uložena sankce ve výši 100 000 Kč.

Pokud jde o výši uložené sankce, pak je třeba souhlasit se stěžovatelem, že odůvodnění výše uložené sankce je nepřezkoumatelné, jak ze strany žalovaného, tak ze strany městského soudu. Podle § 12 zákona o přestupcích se při určení druhu sankce a její výměry přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Konstatování žalovaného, že přitěžující okolností pro stěžovatele byla skutečnost, že byl o důsledcích neprovedení kontroly řádně poučen se zcela mívá se shora uvedenými požadavky. Poučovací povinnost orgánů veřejné moci je výrazem ústavního práva na právní pomoc obsaženého v čl. 37 odst. 2 Listiny a z jejího splnění rozhodně nelze dovozovat přitěžující okolnosti vůči osobě, která byla poučena, tj. stěžovateli, a to ani v případě, že by se jednalo o poučení jdoucí nad rámec běžné poučovací povinnosti, což ve svém vyjádření ke kasační stížnosti naznačil žalovaný. Nic konkrétního však v tomto směru dále neuvedl a ze spisu nic v tomto směru nevyplývá. Lze tedy pouze poznamenat, že poučovací povinnost je jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů a je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech, včetně důsledků spojených s jejich nedodržením, přičemž její splnění ze strany správního orgánu ve svých důsledcích nemůže jít k tíži poučované osoby.

V souladu s judikaturou Ústavního soudu (např. Pl. ÚS 3/02, Pl. ÚS 38/02, I. ÚS 416/04), jakož i s judikaturou Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, sp. zn. 1 As 9/2008) je navíc *“správní orgán, ukládající sankci, povinen přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to i v případech, kdy takový požadavek ze zákona nevyplývá. Tam, kde zákon s poměry pachatele jako se zvláštním hlediskem pro určení výše pokuty nepočítá, měla by informace o majetkové situaci pachatele působit jako „záchranná brzda“, tedy zmíněný korektiv, který vstupuje do hry spíše výjimečně, a to až ve chvíli, kdy hrozí natolik vysoká pokuta, že by mohla mít pro pachatele správního deliktu z ústavního hlediska nepřijatelný likvidační charakter. Správní orgán se tedy nebude muset při ukládání pokuty za jiné správní delikty, u nichž zákon neupravuje zvláštní kritérium v podobě osobních a majetkových poměrů pachatele, zabývat*

*podrobným zjišťováním těchto poměrů tam, kde bude s ohledem na výši do úvahy přicházející pokuty a na základní poznatky o osobě pachatele, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, zřejmé, že nehrozí existenční ohrožení pachatele či jeho podnikání. Naopak tam, kde si závažnost spáchaného deliktu či další relevantní okolnosti vyžádají v rámci rozmezí, které zákon pro daný delikt předpokládá, takovou intenzitu sankce, že nebude možné riziko likvidačního působení pokuty na osobu pachatele bez dalšího vyloučit, bude nutné, aby se správní orgán zjišťováním osobních a majetkových poměrů pachatele důkladněji zabýval a přihlédl k nim do té míry, aby výsledná pokuta byla sice citelným zásahem do jeho majetkové sféry, nikoli však zásahem vzhledem ke svému účelu nepřiměřeným, který má likvidační účinky. Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu..... Zcela obdobně by měl výši pokuty posuzovat i správní soud, a to ať už v rámci samotného soudního přezkoumání výše pokuty na základě námitek uplatněných v žalobě směřující proti rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty či při posouzení zvláštního návrhu žalobce na moderaci trestu ve smyslu § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s.*

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je povinnost správního orgánu zkoumat majetkové poměry přestupce a zamezit tak likvidační výši ukládané sankce o to důraznější v případech, kdy přestupce má postavení fyzické osoby - nepodnikatele. Městský soud posoudil námitku stěžovatele týkající se výše sankce a jejího likvidačního charakteru nesprávně, neboť dle jeho názoru stěžovatel výši pokuty ve správním řízení nenapadal. To však neodpovídá spisovému materiálu (výše sankce byla napadnuta v odvolání), navíc oprávnění napadnout výši sankce není spojeno s jeho předchozím uplatněním ve správním řízení. Žalobní námitka napadající výši sankce může být proto uplatněna v zákonem stanovené lhůtě pro podání žaloby, a to bez ohledu na dosavadní správní řízení. Následná úvaha městského soudu o tom, že pro stěžovatele není výše pokuty likvidační, neboť „stěžovatel zvládá chov exotického ptactva i při jeho zřejmé finanční náročnosti“ pak nemá oporu v zjištěném skutkovém stavu a kasační soud její správnost nemůže žádným způsobem přezkoumat.

Kasační soud naopak nepřisvědčil námitce stěžovatele, že kontrola musí být vždy předem písemně oznámena. Ve zjišťovací fázi správního řízení je nezřídka nutná i jistá překvapivost zahájení kontroly, aby kontrolovaná osoba nemohla účel kontroly, jímž je zjištění skutečného stavu věcí, zmařit tím, že by tento skutečný stav věcí před jeho zjištěním upravila a vyhnula se tak případné zákonem předvídané sankci. Toto tvrzení ostatně potvrzuje i judikatura zdejšího soudu, kdy např. v rozsudku ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52, šestý senát uvedl, že „skutečná kontrola má reálný smysl a význam pouze tehdy, když se minimalizuje riziko případné manipulace s prověřovanými objekty a materiály“. Obdobně není relevantní námitka ve věci nutné obrany, tj. stěžovatelem dovozované odvracení útoku ve smyslu § 2 odst. 2 písm. a) zákona o přestupcích, neboť stěžovatel nebyl

sankcionován za porušení zákona, jež by bylo zjištěno na základě jednání inspektorů před jeho příchodem.

Nejvyšší správní soud považuje též za vhodné vyjádřit se k jednání inspekce předcházejícímu příchodu stěžovatele do svého rodinného domu. Z protokolu o kontrole vyplývá, že dne 1. 11. 2006 zahájili Mgr. J. A., Ing. Z. Va. a I. K. kontrolu bez přítomnosti stěžovatele v jeho domě. Kontrolu zahájili s přítelkyní stěžovatele (poznámka NSS: v celém spisovém materiálu žalovaného není tato osoba žádným způsobem označena), jež neměla žádný vztah ani k předmětu kontroly ani k rodinnému domu. O výše uvedeném jednání svědčí snaha inspektorů poučit přítelkyni stěžovatele o právech kontrolované osoby, jakož i faktické provádění kontrolních úkonů bez přítomnosti stěžovatele (pořízení minimálně dvou fotografií chovaných exemplářů). Pozdější tvrzení pracovníků inspekce, že tomu tak nebylo, nemá oporu v zjištěném skutkovém stavu. Jednání pracovníků inspekce před příchodem stěžovatele bylo nezákonné. Následné tvrzení inspektora A., uvedené v předkládací zprávě k odvolání ze dne 30. 5. 2007, že přítelkyně stěžovatele byla považována za osobu, jež mohla mít v držení neregistrované exempláře, považuje kasační soud za zcela účelové. Výklad, který by opravňoval provádět nahodilou kontrolu u jakéhokoliv občana - nepodnikatele, jež není držitelem registrovaných exemplářů bez jakýchkoliv poznatků či oprávněných pochybností, že o takového držitele může skutečně jít, je v právním státě neudržitelný. Ze spisu nevyplývá, že by inspekce takovými poznatky ve vztahu k přítelkyni stěžovatele v den, kdy měla být kontrola provedena, skutečně disponovala. V souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem a pouze způsobem, který zákon stanoví. Je to sama státní moc, která tvorbou zákonů, a možností jejich vynucení, stanoví meze svého fungování. Proto i ona musí dbát hranic, které si vytyčila. V případě nejasností je pak třeba interpretovat meze výkonu státní moci restriktivním způsobem. Není tudíž možné, aby kontrolní pracovník prováděl úkony související s kontrolou vůči osobě, u níž je sporné, zda je vůbec kontrolovanou osobou, či provádět kontrolu bez vědomí kontrolovaného subjektu.

Z výše uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než rozsudek krajského soudu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Krajský soud je při novém projednání věci vázán právním názorem zdejšího soudu; v novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. října 2010

Mgr. Daniela Zemanová  
předsedkyně senátu