



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobce: **D. D.**, zastoupený Mgr. Jiřím Šlencem, advokátem se sídlem Velké náměstí 148, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2011, č. j. 4 Ca 20/2008 - 29,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 15. 10. 2008, č. j. 500/1380/503 21/08, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 15. 5. 2008, č. j. ČIŽP/41/OOP/SR01/0728454.004/08/PJZ, kterým byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle § 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 o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), v tehdejší znění (dále jen „zákon o obchodování s ohroženými druhy“), a byla mu uložena pokuta ve výši 50 000 Kč a povinnost k úhradě nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že dne 1. 11. 2007 neumožnil ČIŽP kontrolu dle § 30 zákona o obchodování s ohroženými druhy, konkrétně kontrolu dokladů dle § 30 odst. 2 písm. b) tohoto zákona

k jím chovaným exemplářům chráněných druhů (dravců) umístěným v chovatelském zařízení v Mladé Boleslavi.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 28. 4. 2011, č. j. 4 Ca 20/2008 - 29, zamítl.

Městský soud konstatoval, že příslušná kontrolní oprávnění ČIŽP upravuje § 30 zákona o obchodování s ohroženými druhy, přičemž kontrolované osoby mají povinnost takovou kontrolu umožnit. Dle § 31 odst. 1 písm. r) zákona o obchodování s ohroženými druhy, v relevantním znění, uloží ČIŽP pokutu až do výše 200 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že neumožní ČIŽP kontrolu podle § 30 citovaného zákona. Městský soud přitom přisvědčil žalobci, že daná kontrolní oprávnění nejsou neomezená a odkázal mj. na zásady vyplývající z § 4 odst. 1 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) či z § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“).

Městský soud však odmítl námitku žalobce, že kontrola nebyla ohlášena předem. Uvedl, že samotné zahájení kontroly proběhlo v souladu se zákonem, přičemž povinnost ohlašovat kontrolu předem ze zákona o státní kontrole ani ze zákona o obchodování s ohroženými druhy nevyplývá. Taková povinnost by ostatně šla proti samotnému účelu kontroly; zde městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2010, č. j. 9 As 46/2010 – 97, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

V rámci zahájené kontroly inspektoři ČIŽP dbali ochrany žalobcových zájmů a snažili se mu vyjít vstříc, pokud to nemařilo účel kontroly. Naopak v žalobcem předkládaných důvodech, proč nelze kontrolu uskutečnit, spatřoval městský soud četné rozpory a nejasnosti a považoval je za účelové, motivované tím, aby se dne 1. 11. 2007 kontrola neuskutečnila.

Na základě obsahu správního spisu městský soud konstatoval, že dne 1. 11. 2007 v poledních hodinách zastihli inspektoři ČIŽP žalobce u areálu, kde žalobce choval chráněné exempláře, a následně mu oznámili zahájení kontroly dle § 30 zákona o obchodování s ohroženými druhy. Žalobce bezodkladné provedení kontroly odmítl s tím, že má vlečné zařízení za automobilem naplněné mrtvými kuřaty, která je třeba bezodkladně zamrazit, jinak hrozí vznik škody. Z toho důvodu ČIŽP vyhověla žalobcově žádosti a dohodla se s ním na provedení kontroly v 17:00 hodin s tím, že se žalobce telefonicky ozve, bude-li moci dorazit dříve, nebo se naopak zpozdí; měl s sebou rovněž vzít potřebné dokumenty. Dle městského soudu se již zde, a v souvislosti s údaji uvedenými při pozdějším ústním jednání, objevily rozpory, neboť kuřata zamrazoval i na jiném než inspektorům uváděném místě a zčásti tak ani neučinil bezodkladně. Zkažení kuřecího masa nehrozilo ani s ohledem na tehdejší nízké denní teploty.

Žalobce během dne inspektorům ČIŽP telefonoval a sdělil jim, že kontrolu neumožní, neboť musí hlídat dítě v předškolním věku, jelikož manželka odchází do práce a nemají nikoho, kdo by dítě hlídal; zároveň musel jet zamrazit kuřata k babičce. Navrhl uskutečnění kontroly dne 6. 11. 2007, s čímž ČIŽP nesouhlasila. S ohledem na situaci žalobce však uvedla, že se spokojí s kontrolou dokumentů k chovaným exemplářům a upustí od jejich fyzické kontroly. I tuto možnost však stěžovatel odmítl s tím, že další

pokračování

domluva není možná, neboť mají s manželkou společný mobilní telefon, který si manželka bere do zaměstnání. Na dalším postupu se tak ČIŽP měla domluvit s manželkou žalobce. Následně byla i manželka žalobce telefonicky poučena o následcích neumožnění kontroly. Přislíbila, že manžela o všem zpraví, což ale neučinila; údajně si totiž tou dobou neuvědomila, že nemá možnost se se žalobcem během dne již spojit. Dle tvrzení ČIŽP byla manželka žalobce poučena o tom, že pokud nikdo z manželů toho dne nezavolá, bude to považováno za neumožnění kontroly.

K uvedenému městský soud poznamenal, že o povinnosti hlídat dítě žalobce ČIŽP původně neinformoval, pouze sdělil, že musí jet zamrazovat kuřata. Přestože si s ohledem na okolnosti situace musel být vědom, že bude muset hlídat dítě, dohodl si na 17:00 hodin provedení kontroly. Zároveň však měl, vedle hlídání, zamrazovat kuřata. Městský soud za dané situace považoval za možné, aby žalobce alespoň předložil dokumenty k chovaným exemplářům a poskytl tak potřebnou součinnost. S ohledem na okolnosti případu jednání žalobce směřovalo ke zmaření kontroly dne 1. 11. 2007. Tvrzení žalobce se ve svém souhrnu jeví jako účelová, neboť žalobce uvedeného dne stále vršil další důvody pro to, aby nemusel poskytnout ani částečnou součinnost.

Městský soud nesouhlasil ani s námitkou žalobce, že nebyl o důsledcích svého jednání poučen (a to ani telefonicky, jak uvádí ČIŽP), a pokud byla poučena jeho manželka, nelze to považovat za účinné poučení. Městský soud uvedl, že příslušné právní předpisy neukládají povinnost poučit kontrolovanou osobu o následcích neumožnění kontroly. Ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu se v tomto smyslu vztahuje pouze na poučení o procesních právech a povinnostech účastníka řízení, zde se však nejednalo o pořádkovou pokutu dle zákona o státní kontrole, ale o přestupek spočívající v porušení hmotněprávní povinnosti umožnit kontrolu. Právní úpravu byl žalobce povinen znát.

Za důvodnou nepovažoval městský soud ani námitku, podle níž bylo žalobci znemožněno nechat se ve věci právně zastupovat. Z žádného zákona nevyplývá povinnost umožnit kontrolované osobě, aby byl za všech okolností přítomen její právní zástupce. Za dané situace (požadavek na pouhé předložení příslušných dokumentů) nebyla přítomnost právního zástupce k ochraně žalobcových práv a oprávněných zájmů nutná. Zároveň, jak vyplynulo z telefonického rozhovoru mezi ČIŽP a osobou, která se představila jako právní zástupce žalobce, se tato osoba nacházela v odpoledních hodinách dne 1. 11. 2007 poblíž Olomouce a nebylo v jejích možnostech se na místo kontroly dostavit. Povinnost vyčkávat na přítomnost takového právního zástupce by směřovala proti smyslu kontroly (objektivnímu zjištění skutkového stavu). Jak navíc vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 26. 1. 2006, č. j. 8 As 12/2005 – 51, publikovaný pod č. 865/2006 Sb. NSS), dle zákona o státní kontrole není k provedení kontroly nutná fyzická přítomnost kontrolované osoby.

Nezákonnost rozhodnutí ČIŽP nelze dle městského soudu tvrdit ani proto, že by je vydala podjatá inspektorka Mgr. Z. (ta údajně během telefonického rozhovoru s žalobcem o nemožnosti provedení kontroly kvůli povinnosti hlídat syna vyřkla větu „*Ten chlap není vůbec blbej, hraje akorát na čas, má to tam v bordelu*“). K námitce podjatosti úřední osoby totiž nebylo možné přihlédnout, neboť ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu ji žalobce neuplatnil bez zbytečného odkladu. Inkriminovaný výrok přitom žalobce

zaslechl již dne 1. 11. 2007, v průběhu celého řízení musel vědět, že věc vyřizuje Mgr. Z., námitku podjatosti však vznesl až v odvolání ze dne 10. 6. 2008 proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 15. 5. 2008.

Konečně městský soud nepovažoval za nezákonnou ani výši udělené pokuty. Za předmětný přestupek bylo možné uložit pokutu ve výši až 200 000 Kč, žalobci přitom byla udělena pokuta ve výši 50 000 Kč, tedy ve čtvrtině zákonné sazby. Zohledněn byl úmysl v jednání žalobce a skutečnost, že již byl za podobný přestupek jednou uznán vinným. Je bez právního významu, že se jednalo nikoli o přestupek dle zákona o obchodování s ohroženými druhy, ale o přestupek (spáchaný v roce 2002) dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), spočívající v chovu zvláště chráněného živočicha (orla skalního) bez povolení. Dané, řádně odůvodněné, okolnosti byly významné pro posouzení výše sankce dle kritérií uvedených v § 12 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v relevantním znění (dále jen „zákon o přestupcích“).

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, kterou výslovně opřel o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., některé jeho kasační námitky jsou ovšem podřaditelné i důvodům podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Stěžovatel především setrval na svém názoru o extenzivním výkladu zákonů provedených správními orgány (a soudem). Kontrola mu nebyla, jak je v podobných případech obvyklé, předem oznámena a inspektoři nemohli počítat s tím, že jim bude pro kontrolu k dispozici. Jsou nesprávné závěry městského soudu i správních orgánů, že je za jakýchkoli okolností povinen, např. když jej pracovníci ČIŽP zastaví na ulici, všeho zanechat a umožnit kontrolu, jinak se dopouští přestupku. Takový výklad jde výrazně v jeho neprospěch.

Tvrzení o zaneprázdněnosti a nemožnosti věnovat se kontrole nebyla účelová, nýbrž pravdivá. Vše mohl doložit (pracovní směna manželky, hlídání syna, který nenavštěvuje předškolní zařízení, zamrazování kuřat atd.), avšak ČIŽP po něm nic takového nepožadovala. Stěžovatel se cítí poškozen na svých právech, neboť je s ním jednáno jako s pachatelem přestupku a je nucen prokazovat svoji nevinu, ačkoli v přestupkovém řízení má vinu obviněného prokazovat správní orgán. Z neznalosti věci pak vyplývá i argument, že za chladného počasí se nemohla kuřata zkazit; kuřata musí být zamrazena bez ohledu na počasí, venkovní teplota na věc nemá vliv. Později uskutečněná kontrola pak probíhala po dobu osmi hodin, proto nelze její časovou náročnost zlehčovat tak, jak to provedly správní orgány a posléze i městský soud.

S ohledem na výroky Mgr. Z. pronesené při kontrole musí stěžovatel trvat na svých tvrzeních o podjatosti této inspektorky. K citovanému výroku na adresu stěžovatele tak mělo být přihlédnuto. Podjatost Mgr. Z. přitom stěžovatel namítl v okamžiku, kdy se o této skutečnosti dozvěděl – učinil tak v rámci odvolání, když nepovažoval za účelné danou námitku vznášet ihned po obdržení odvoláním napadeného rozhodnutí. Při ústním jednání ve věci, za přítomnosti Mgr. Z., nebylo zřejmé, k čemu toto jednání směřuje a že rozhodnutí bude vydávat právě jmenovaná inspektorka. Zmíněné jednání totiž vedl její kolega. Mgr. Z. ostatně obecně udílí vysoké pokuty, o čemž svědčí i skutečnost, že byla později povýšena.

pokračování

Právě i výši pokuty považuje stěžovatel za výsledek podjatosti Mgr. Z. Pokuta je zcela nepřiměřená okolnostem věci, likvidační, a nikoli výchovná. Přestupek nebyl spáchán úmyslně, stěžovatel nechtěl porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem a nevěděl, že tak svým jednáním může učinit; pro případ, že se tak stane, s tím nebyl srozuměn. Žádný přestupek ostatně ani nespáchal. S odůvodněním výše sankce nelze souhlasit také proto, že předcházející přestupek, na který je poukazováno, byl již starý několik let, týkal se jiné věci, jiného zákona, a kdyby byl stěžovatel důsledný a nechal se v dané věci zastupovat, nebyl by ani uznán vinným z jeho spáchání. Mezi dřívějším a nyníjším přestupkem tak není žádná souvislost. Již zmíněné extenzivní výklady příslušných zákonů, na kterých jsou postavena rozhodnutí správních orgánů i městského soudu, jsou nepřipustné.

Stěžovatel uzavřel, že v jeho případě vyvstala řada pochybností a vyšla najevo pochybení ČIŽP. Za takové situace mělo být rozhodnuto v jeho prospěch. Mimoto městský soud není s materií dobře obeznámen, o čemž svědčí to, že zákon o obchodování s ohroženými druhy opakovaně označuje jako „zákon o ochraně ohrožených druhů“. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti především uvedl, že souhlasí se závěry městského soudu a že stěžovatel v kasační stížnosti pouze opakuje své dřívější námitky. Kontrola byla dle žalovaného řádně zahájena, inspektoři ČIŽP se snažili stěžovateli vyjít vstříc, ten však stále novými výmluvami mařil možnost provedení kontroly. Jednotlivé skutečnosti uváděné stěžovatelem sice samy o sobě mohly být pravdivé, ve svém souhrnu však vedly k závěru, že se stěžovatel snaží o zmaření kontroly, v čemž nakonec uspěl. Žalovaný sice uznal, že závěr o tom, že kuřata při chladném počasí nebylo nutné bezodkladně zamrazovat, možná nebyl zcela správný, to však na věci nic nemění. Toto zamrazování bylo stěžovateli umožněno, ten si však i poté vymýšlel další důvody, pro něž odmítal provedení kontroly.

Nelze souhlasit ani s tvrzením o podjatosti příslušné úřední osoby a o nepřiměřenosti sankce. Pokuta byla řádně odůvodněna a stěžovatel v rámci správního řízení nikterak nedoložil, že by pro něj měla likvidační charakter. K tvrzené neznalosti následků protiprávního jednání stěžovatele žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že neznalost zákona neomlouvá. Ve věci nebylo po stěžovateli nikdy vyžadováno, aby prokazoval svou nevinu, je však běžné, že pokud účastník řízení trvá na svých tvrzeních, která jsou v rozporu se závěry učiněnými správními orgány, musí tato tvrzení také doložit. Správnost postupu ČIŽP jasně vyplývá ze správního spisu.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V první řadě Nejvyšší správní soud nesouhlasí s námitkou stěžovatele, že mu měla být předmětná kontrola „ohlášena předem“. V tomto směru nezbyvá, než odkázat na dřívější judikaturu zdejšího soudu k problematice kontroly dle zákona o obchodování s ohroženými druhy, kterou ve svém rozhodnutí citoval již městský soud. Konkrétně se jedná o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2010, č. j. 9 As 46/2010 – 97, podle něhož *„skutečná kontrola má reálný smysl a význam pouze tehdy, když se minimalizuje riziko případné manipulace s prověřovanými objekty a materiály“*. Jak již k věci rozvedl městský soud, nejenže zákon o obchodování s ohroženými druhy ani zákon o státní kontrole neobsahují povinnost ohlášení kontroly s předstihem, ale ve smyslu citované judikatury by takové ohlášení mohlo vytvářet předpoklady pro zmaření účelu kontroly, tedy objektivního zjištění skutkového stavu. Jinou otázkou je řádné oznámení zahájení kontroly kontrolované osobě dle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole; ani sám stěžovatel však nezpochybňuje, že by požadavky vyplývající z citovaného ustanovení a vztahující se k řádnému oznámení zahájení kontroly nebyly splněny.

V souvislosti s argumentací stěžovatele je třeba rovněž přiměřeně aplikovat závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52, publikovaného pod č. 335/2004 Sb. NSS, z nichž zdejší soud vycházel v již citovaném rozsudku ze dne 21. 10. 2010, č. j. 9 As 46/2010 – 97: *„Jestliže neexistoval žádný zásadní důvod, pro který by inspektoři nemohli provést kontrolu v požadovaném termínu, a kontrolovaný subjekt přesto kontrolu neumožnil, dopustil se porušení zákona (...), tj. znemožnění výkonu kontrolní činnosti (...), i když nabídl provedení kontroly v jiném, předem ohlášeném termínu.“*

Ani v nyní posuzovaném případě nelze dle názoru Nejvyššího správního soudu shledat *„žádný zásadní důvod, pro který by inspektoři nemohli provést kontrolu v požadovaném termínu“*. V tomto směru je přitom možno vzít v potaz dva okruhy otázek: jednak zda inspektoři ČIŽP šetřili práva a právem chráněné zájmy stěžovatele, jednak zda skutečnosti, které stěžovatel uváděl, představovaly reálné a kvalifikované důvody pro nemožnost provedení kontroly dne 1. 11. 2007.

Již městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že pravomoc ČIŽP k provádění kontroly není neomezená. Vzal přitom v potaz v obecné rovině ústavní limity výkonu veřejné moci, konkrétněji pak zásady vyplývající ze zákona o státní kontrole a ze základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v části první hlavě II správního řádu. Dle § 4 odst. 1 správního řádu totiž platí, že veřejná správa je službou veřejnosti, a každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc. Dle § 4 odst. 4 správního řádu správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Zákon o státní kontrole v § 12 odst. 2 písm. b) stanoví, že kontrolní pracovníci jsou povinni šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob. V daném případě přitom ani stěžovatel nepopírá, že na základě jím uváděných skutečností inspektoři ČIŽP souhlasili s provedením kontroly s několikahodinovým odkladem a později dokonce přistoupili na to, že bude namísto fyzické kontroly chovaných exemplářů dne 1. 11. 2007 postačovat, pokud v tento den stěžovatel předloží příslušné dokumenty.

pokračování

Tento postup shledává Nejvyšší správní soud souladným s požadavky vyplývajícími z citovaných ustanovení, přičemž další „vstřícnost“ vůči stěžovateli by již mohla ohrozit naplnění účelu kontroly. Ve smyslu uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 6 A 99/2002 - 52, již bylo nerozhodné, že stěžovatel navrhl uskutečnění kontroly dne 6. 11. 2007. V tomto kontextu také neobstojí námitka, že je stěžovatel za jakýchkoli okolností povinen, *„když ho pracovníci ČIŽP neohlášeně zastaví na ulici, okamžitě všeho nechat a umožnit jim kontrolu, jinak se dopouští přestupku“*.

Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s hodnocením skutkových okolností případu, jak vyplývají ze správního spisu, a jak toto hodnocení provedl městský soud. Je zřejmé, že stěžovatel disponoval telefonním kontaktem na inspektory ČIŽP (viz telefonát, že musí hlídat syna a pozdější telefonát údajné právní zástupkyně), těm se však později během dne 1. 11. 2007 neozval a rovněž sám netvrdí, že by se tak pokusil učinit např. následující den a ve smyslu požadavku ČIŽP předat alespoň požadované dokumenty. Bez ohledu na další skutková tvrzení, která ve svém souhrnu přinejmenším vykazují znaky účelovosti, zdejší soud, podobně jako městský soud, nevidí důvod, proč nebylo možné, i při hlídání syna či zamrazování kuřat, předat ČIŽP příslušné dokumenty. Relevanci pak postrádá námitka o pozdější osmihodinové kontrole exemplářů, která má dokládat časovou náročnost kontroly, neboť dne 1. 11. 2007 postačovalo předat předmětné dokumenty a fyzická kontrola exemplářů by neprobíhala.

Nejvyšší správní soud tak stěžovatelem tvrzené skutečnosti neshledává natolik závažnými, aby znemožnily provedení kontroly spočívající v odevzdání požadovaných listin. Pro úplnost však dodává, že stěžovatel svá tvrzení, na jejichž pravdivosti trvá, během správního řízení nijak konkrétně nedoložil. Lze sice souhlasit s jeho názorem, že přestupkové řízení je mj. ovládáno zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy, kdy zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, stíhá správní orgán; to však, vzhledem k dikci § 52 správního řádu, účastníka řízení nezavazuje povinnosti označit důkazy na podporu svých tvrzení. V tomto směru lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 5 As 64/2011 - 66, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), dle něhož *„povinnost vyplývající z § 52 správního řádu nelze vykládat v tom smyslu, že na účastníkovi řízení leží břemeno tvrzení a následně i důkazní břemeno ohledně zjišťovaných skutečností; je však povinen prokázat, co sám tvrdí, pokud má správní orgán práve z jeho tvrzení vycházet“*.

Stěžovatel dále namítal, že nebyl o následcích neumožnění provedení kontroly řádně poučen. Je nutno připustit, jak konstatoval již městský soud, že tato otázka je sporná a vyplývá pouze z tvrzení a podkladů správních orgánů (zejm. ze zápisu o výsledcích kontroly ze dne 7. 11. 2007, č. j. ČIŽP/41/OOP/0728454.002/07/PJZ). Na druhou stranu však je třeba vzít v potaz, ve smyslu argumentace žalovaného i městského soudu, že zákon o obchodování s ohroženými druhy ani zákon o státní kontrole neukládají povinnost poučit kontrolovanou osobu o následcích neumožnění kontroly. Co se týká § 4 odst. 2 správního řádu, dle něhož *„[s]právní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné“*, je třeba v souladu s argumentací městského soudu uvést následující:

Poučovací povinnost dle citovaného ustanovení se podle většinového výkladu omezuje zásadně na poučování o procesních právech a povinnostech. V tomto směru lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010 - 214, publikovaný pod č. 2235/2011 Sb. NSS) i na odbornou literaturu (viz např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 117 a násl.). Ustanovení § 31 odst. 1 písm. r) zákona o obchodování s ohroženými druhy však představovalo samostatnou skutkovou podstatu přestupku („*Inspekce uloží pokutu až do výše 200 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že neumožní inspekci kontrolu vyplývající z § 30*“), upravuje tak otázku hmotného práva, o které nebyla ČIŽP povinna stěžovatele poučovat (blíže je možné odkázat na odůvodnění rozsudku městského soudu). Lze ostatně vzít v potaz, že předmětnou právní úpravu měl stěžovatel jakožto chovatel ohrožených druhů živočichů znát. Nejasnost o poučení stěžovatele vyplývá také ze skutečnosti, že stěžovatel odmítl bezodkladné provedení kontroly a z místa se vzdálil, takže údaj o jeho poučení mohl být zachycen pouze ve zmíněném zápisu o výsledcích kontroly.

Stěžovatel rovněž namítal, že ve věci rozhodovala podjatá úřední osoba (Mgr. Z.), přičemž tato podjatost se projevila i ve výši udělené pokuty. Stěžovatel byl také toho názoru, že podjatost Mgr. Z. namítl včas.

Nejvyšší správní soud k této věci uvádí, že dle 14 odst. 2 správního řádu může účastník řízení „*namítat podjatost úřední osoby, jakmile se o ní dozví. K námitce se nepřihlédne, pokud účastník řízení o důvodu vyloučení prokazatelně věděl, ale bez zbytečného odkladu námitku neuplatnil. O námitce rozhodne bezodkladně usnesením služebně nadřízený úřední osoby nebo ten, kdo má obdobné postavení*“. Dle § 14 odst. 1 správního řádu se úřední osobou rozumí „*každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu*“. Zdejší soud je přitom toho názoru, že námitku podjatosti nevznese stěžovatel ve správním řízení včas. Údaj „*vyřizuje Z.*“ totiž obsahuje již předvolání k podání vysvětlení ze dne 18. 12. 2007, oznámení o zahájení řízení ze dne 25. 1. 2008, protokol o ústním jednání ze dne 25. 2. 2008 (Mgr. Z. podepsaný) či usnesení o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ze dne 22. 4. 2008. Stěžovatel si tedy musel být účasti Mgr. Z. na rozhodování o věci i jím tvrzené podjatosti vědom ještě před vydáním rozhodnutí ČIŽP ze dne 15. 5. 2008 a námitka podjatosti, vznesená až v odvolání proti tomuto rozhodnutí, byla opožděná.

Na druhou stranu je třeba vzít v potaz, že formulaci „*k námitce se nepřihlédne*“ nutno vykládat tak, že v případě, kdy není námitka podána bez zbytečného odkladu, neznamená to, že nebude posuzována vůbec (tedy že by správní orgány neměly k případné existenci důvodů zakládajících podjatost úřední osoby vůbec přihlížet), ale pouze to, že o ní nebude rozhodnuto samostatným usnesením. To se týká i „opožděné“ námitky vznesené až v odvolání, kterou odvolací správní orgán posoudí ve svém rozhodnutí ve věci samé (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2013, č. j. 1 As 89/2010 – 152, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), či Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 183 – 184). Nejvyšší správní soud přitom konstatuje, že žalovaný se ve svém rozhodnutí, byť stručně, s předmětnou námitkou podjatosti vypořádal, když mj. uvedl, že podjatost nebyla stěžovatelem prokázána a ani se v průběhu řízení nijak nepotvrdila, a to ani ve vztahu k výši uložené pokuty. V tomto směru tedy nelze shledat

pokračování

v postupu žalovaného žádné pochybení a rovněž s jeho závěrem, že údajný výrok, jehož se měla zmiňovaná úřední osoba dopustit, její podjatost sám o sobě nezakládá, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Městský soud sice ve svém rozsudku akcentoval především to, že stěžovatel nevznesl námitku podjatosti včas, to ale samo o sobě nemůže způsobit nezákonnost jeho rozhodnutí.

Stěžovatel taktéž namítal nepřiměřenou výši udělené pokuty a nesprávné posouzení této otázky soudem. Nejvyšší správní soud k tomuto okruhu námitek předně uvádí, že spáchání přestupku stěžovatelem (neumožnění kontroly) považuje za prokázané. Za daný přestupek, jak již bylo uvedeno, bylo možné uložit pokutu až do výše 200 000 Kč. Městský soud ve svém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem vyložil, proč pokutu ve výši 50 000 Kč považoval za přiměřenou a správními orgány řádně odůvodněnou. Především odkázal na § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, který upravuje kritéria pro určení druhu sankce a její výměry; dle citovaného ustanovení se tak 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 pohybkům a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení*“.

S ohledem na již uvedené konkrétní okolnosti případu bylo možné vycházet z toho, že přestupek byl spáchán úmyslně. Rovněž bylo možné, jak to učinil městský soud, přihlédnout ke skutečnosti, že stěžovatel v roce 2002 spáchal přestupek dle § 87 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny, spočívající v chovu zvláště chráněného živočicha (rovněž dravce) bez povolení. Je lichá námitka stěžovatele, že se jednalo o jiný přestupek a dle jiného zákona než v nynějším případě. Správní orgán zde totiž může posoudit, „*zda se pachatel přestupku nedopustil v minulosti obdobných přestupků, aniž by se musel omezovat na zjišťování, zda spáchal pouze identické (shodné) přestupky*“ (Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 65); obdobné závěry jako z odborné literatury pak vyplývají i z judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2004, č. j. 2 As 35/2004 – 53, publikovaný pod č. 406/2004 Sb. NSS). Mezi spáchanými přestupky byla časová i věcná souvislost. Zdejší soud tak ve shodě s názorem městského soudu konstatuje, že za těchto okolností považuje pokutu ve výši čtvrtiny zákonné sazby, kterou pro předmětný přestupek stanoví zákon o obchodování s ohroženými druhy, za řádně odůvodněnou a za nikoli nepřiměřenou.

Pokud stěžovatel uvádí, že daná pokuta pro něj má likvidační charakter, je nutno poukázat na to, že se jedná o nepřipustnou námitku, neboť v řízení před městským soudem sice namítal, že se jedná o pokutu vzhledem k okolnostem věci nepřiměřenou, nikoliv však, že by se jednalo o pokutu pro něj likvidační; je tedy třeba vycházet z toho, že tuto námitku stěžovatel řádně a včas neuplatnil v řízení před městským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Navíc, i kdyby se touto námitkou Nejvyšší správní soud mohl zabývat, nemohl by jí přisvědčit, neboť je formulována zcela obecně, a stěžovatel toto své tvrzení ani nijak nedokládá. Žádnou relevanci pak nemá tvrzení stěžovatele, že kdyby se nechal v řízení o přestupku z roku 2002 právně zastupovat, nebyl by býval uznán vinným z jeho spáchání.

Úspěšnost kasační stížnosti konečně nemohou založit ani námitky spočívající v tom, že městský soud ve svém rozhodnutí nejednotně označoval zákon o obchodování

s ohroženými druhy (vždy bylo zřejmé, který zákon má městský soud na mysli), že kuřata bylo třeba zamrazit bez ohledu na venkovní teploty, či to, že Mgr. Z. byla později povýšena. Obecně pak nelze souhlasit s názorem, že výklad zákona podaný správními orgány a městským soudem byl extenzivní a provedený výlučně v neprospěch stěžovatele. Nejvyšší správní soud tento výklad naopak považuje za adekvátní a souladný s jeho judikaturou.

Ze všech uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu soudního spisu však plyne, že mu nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. května 2013

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu