



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **EKO Logistics s. r. o.**, se sídlem Týnec nad Labem, Tyršova 68, zastoupené Mgr. Jakubem Hajdučíkem, advokátem se sídlem Praha 5, Sluneční nám. 14, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 A 197/2015 – 49,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 2. 7. 2015, č. j. 1177/500/15,35932/ENV/15, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“ nebo „inspekce“) ze dne 23. 4. 2015, č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1417350.004/15/PSJ. Posledně uvedeným rozhodnutím ČIŽP uložila žalobkyni pokutu ve výši 450 000 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád); dále jen „kontrolní řád“.

[2] Tohoto deliktu se měla žalobkyně dopustit tím, že neposkytla ČIŽP potřebnou součinnost k výkonu jejích kontrolních oprávnění tím, že při kontrole dne 8. 1. 2015 neposkytla ČIŽP vyžádané údaje a dokumenty vztahující se k předmětu kontroly. ČIŽP zahájila u žalobkyně kontrolu nakládání s nebezpečnými odpady na základě podnětu společnosti ČD Cargo, a. s. (dále jen „*společnost ČD Cargo*“) v souvislosti s likvidací 39 ks vyřazených kolejových vozidel, které v roce 2013 žalobkyni prodala společnost ČD Cargo.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji shledal nedůvodnou a rozsudkem ze dne 8. 11. 2018, č. j. 9 A 197/2015 – 49, ji zamítl.

[4] Pro účely řízení o kasační stížnosti jsou významné tyto části odůvodnění uvedeného rozsudku. Městský soud označil za nesprávný právní názor žalobkyně o nezákonném opakování kontroly. Odmítl analogické uplatnění závěrů judikatury o nepřipustnosti opakování daňové kontroly, neboť daňový řád výslovně upravuje podmínky opakované daňové kontroly, zatímco zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „*zákon o odpadech*“), takovou úpravu neobsahuje. Podle městského soudu se daňová kontrola upíná na kontrolu porušení konkrétní povinnosti daňového subjektu, kdežto kontrola nakládání s nebezpečnými odpady podle kontrolního řádu má širší rozsah. Dodal také, že ČIŽP před zahájením kontroly podle kontrolního řádu není známo, zda a v jakém rozsahu došlo k porušení povinností. Skutečnost, že u určitého subjektu byla provedena kontrola nakládání s odpady, proto automaticky neznamená, že ČIŽP při této kontrole prověřila veškeré povinnosti kontrolovaného subjektu.

[5] Městský soud též shledal nedůvodnými námitky žalobkyně ohledně nepřiměřené výše uložené pokuty. Aproboval odůvodnění rozhodnutí žalovaného, jenž v této souvislosti uvedl, že k likvidaci (demontáži) lokomotiv skutečně došlo a že přitom kromě kovového odpadu vzniklo též značné množství nebezpečného odpadu. Podle městského soudu správní orgány při určení výše pokuty správně zohlednily množství, druh a kategorii odpadů, kterých se kontrolou prověřované jednání žalobkyně mělo týkat. Současně soud odmítl, že by tím byla žalobkyně trestána za samotné nakládání s odpady. Zdůraznil však, že závažnost postihovaného jednání žalobkyně, tj. neposkytnutí součinnosti, se odvíjí od objemu prověřovaného nakládání s odpadem.

[6] K návrhu žalobkyně na snížení pokuty na 1 000 Kč městský soud poukázal na to, že aby takovému návrhu vyhověl, pokuta by musela být zjevně nepřiměřená dle § 78 odst. 2 s. ř. s. S přihlédnutím k okolnostem daného případu, především pak k vysoké míře společenské nebezpečnosti, a tím i závažnosti deliktního jednání žalobkyně, ji však neshledal nepřiměřenou, a proto návrhu na moderaci výše pokuty nevyhověl.

[7] Městský soud dále označil za irelevantní, že při předchozích kontrolách u žalobkyně správní orgány nezjistily poškození životního prostředí. Předchozí kontroly totiž měly odlišný předmět a netýkaly se likvidace vyřazených lokomotiv. Soud též označil za logickou úvahu žalovaného o vysoké nebezpečnosti činu pro společnost, neboť žalobkyně svým jednáním zmařila kontrolu a mohla tím zastřít závažnější porušení zákona v oblasti nakládání s odpady.

pokračování

[8] Žalobkyně dále namítala existenci liberačních důvodů dle § 17 odst. 1 kontrolního řádu, protože již při předchozí kontrole předložila určité doklady vztahující se k předmětu aktuální kontroly ohledně nakládání s vyřazenými lokomotivami. Městský soud tomuto argumentu nepřisvědčil. Uvedl, že „*strohé a navíc nepravdivé konstatování*“ žalobkyně, že veškeré požadované údaje a doklady již ČIŽP dříve předložila při předchozích kontrolách, nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí, aby neporušila povinnosti poskytnout kontrolujícímu orgánu součinnost.

[9] Žalobkyně též namítala, že se vytýkaného skutku – tj. neposkytnutí součinnosti při kontrole prováděné dne 8. 1. 2015 – nedopustila. Městský soud k tomu uvedl, že na jednání žalobkyně nemá vliv, pokud správní orgán i přes odepření součinnosti ze strany žalobkyně s ní dne 22. 6. 2015 zahájil správní řízení pro porušení povinností uvedených v § 12 odst. 2 zákona o odpadech, ke kterému mělo dojít při nakládání s nebezpečnými odpady vzniklými likvidací předmětných lokomotiv, a uložil v tomto řízení žalobkyni pokutu.

[10] Žalobkyně namítala též porušení zákazu sebeobvinění. Městský soud však ani této námitce nepřisvědčil. Podle jeho závěrů se tento princip uplatní až v sankčním správním řízení, jehož účelem je obviněnému prokázat vinu za protiprávní jednání, nikoliv při provádění kontroly. Účelem kontroly totiž není usvědčit kontrolovaného z protiprávního jednání, ale zjistit, jak kontrolovaná osoba své plní povinnosti.

[11] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[12] Stěžovatelka nejprve obecně namítá, že napadený rozsudek není řádně odůvodněn. Poté rekapituluje svoji žalobní námitku k zákazu opakované kontroly a uvádí, že městský soud nereagoval (a) na její poukaz na principy provádění kontroly jen v nezbytně nutném rozsahu a nutnost šetřit práva a oprávněné zájmy kontrolované osoby dle § 9 kontrolního řádu a také (b) na její odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005 – 57. Pokud městský soud tyto argumenty nevypořádal, pak je podle stěžovatelky jeho rozsudek „*na samé hraně mezi nepřezkoumatelností a nezákonností*“.

[13] Polemizuje dále se závěrem městského soudu, jenž rozlišil daňovou kontrolu a kontrolu prováděnou v projednávaném případě tak, že v prvním případě je prověřováno plnění konkrétní daňové povinnosti, kdežto v druhém případě je záběr kontroly širší. Stěžovatelka poukazuje na to, že daňová kontrola je kontrolou namátkovou, při níž správce daně předem neví, zda došlo k porušení povinností daňového subjektu. Rozdíl mezi daňovou kontrolou a kontrolou prováděnou ČIŽP tak podle stěžovatelky nelze odůvodnit tím, že daňový orgán o porušení povinnosti podle daňového práva ví vždy před zahájením daňové kontroly. Polemizuje též s názorem městského soudu, že kontrola nakládání s odpady necílí na konkrétní veřejnoprávní povinnosti kontrolovaného subjektu. Oproti tomu stěžovatelka cituje § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, jenž stanoví, že předmětem kontroly je dodržování právních povinností v oblasti odpadového

hospodářství. Závěrem k této otázce stěžovatelka též odmítá argument městského soudu, že daňový řád výslovně upravuje opakovanou daňovou kontrolu, kdežto zákon o odpadech nikoli. Předchozí úprava zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, též institut opakované daňové kontroly neupravovala a přesto judikatura dovodila její zákaz.

[14] Stěžovatelka doplnila svoji kasační argumentaci podáním ze dne 8. 1. 2021. Trvá na svém tvrzení o nepřiměřenosti uložené pokuty a městskému soudu vytýká, že aproboval názor žalovaného, dle nějž neposkytnutí součinnosti ze strany stěžovatelky mohlo směřovat k zastření závažného porušení zákona o odpadech. Podle stěžovatelky však takový závěr stojí na nepodloženém podezření. K tomu cituje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2018, č. j. 2 As 154/2017 – 44, podle nějž *„[j]akkoli vysoký stupeň podezření sám o sobě není s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok.“* Úvahy žalovaného a městského soudu označuje za nepodložené spekulace. Správní orgány v tomto ohledu nezjistily skutkový stav v souladu s § 3 správního řádu. Poukazuje též na to, že při předchozích kontrolách stěžovatelky poškození životního prostředí nebylo prokázáno. Stěžovatelka se vytýkaného jednání (neposkytnutí součinnosti) vůbec nedopustila, neboť ČIŽP již dříve součinnost a určité dokumenty poskytla, avšak ta její poskytnutí součinnosti ignorovala.

[15] Stěžovatelka dále namítá, že městský soud nahrazoval vlastním uvážením nedostatečné odůvodnění správních rozhodnutí ohledně výše pokuty. Měl naopak rozhodnutí žalovaného zrušit pro nepřezkoumatelnost. K tomu rozsáhle cituje z judikatury Nejvyššího správního soudu k požadavkům na řádné odůvodnění správního rozhodnutí ohledně výše uložené pokuty.

[16] Stěžovatelka též trvá na tom, že správní orgány chybně hodnotily nebezpečnost činu pro společnost. Vycházely totiž z toho, že stěžovatelka svým nekonáním vědomě neposkytla součinnost a městský soud tento *„nedoložený názor“* převzal. Stěžovatelka je však přesvědčena, že součinnost poskytla, ovšem ne tak, jak si ČIŽP představovala.

[17] Uvádí, že nekonání se naopak dopustila ČIŽP, protože (a) měla nejprve zjistit, jaké dokumenty již má od stěžovatelky k dispozici a vyžádat jen ty, které jí chybějí, (b) kontrolu předčasně (po jedné hodině) ukončila; a (c) nepožadovala součinnost po osobách vyjmenovaných v § 5 odst. 2 písm. a) kontrolního řádu (například po oznamovateli – společnosti ČD Cargo). Proto závěr městského soudu, že nebylo povinností inspekce provést kontrolu všech 760 stran dříve předaných informací o odpadech, je nesprávným posouzením právní otázky o povinnosti ČIŽP postupovat podle § 3 správního řádu a § 6 odst. 2 téhož zákona.

[18] Stěžovatelka též shledává napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, protože se městský soud vyjadřoval jen k **následnému** postupu ČIŽP poté, kdy stěžovatelka neposkytla součinnost, avšak nevyjádřil se ke stěžovatelkou namítanému nedostatečnému zjištění skutkového stavu v **průběhu** opakované kontroly, a tudíž k neoprávněnému ukončení této opakované kontroly.

[19] Stěžovatelka dále popírá, že by její pohnutkou k neposkytnutí součinnosti byly obstrukce, a odmítá závěr městského soudu, podle něhož lze tuto pohnutku stěžovatelce

pokračování

přičíst jako přitěžující okolnost. Stěžovatelka k tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 – 28, dle kterého obstrukční jednání obviněného v průběhu správního řízení nemůže být správním orgánem použito jako přitěžující okolnost při stanovení sankce za přestupek.

[20] Skutečnost, že stěžovatelka zdůvodnila neposkytnutí součinnosti při kontrole ČIŽP tím, že již dříve inspekci příslušné podklady poskytla, měl podle jejího mínění městský soud hodnotit jako naplnění liberačního důvodu či alespoň jako polehčující okolnost. Stěžovatelka též polemizuje s městským soudem, jenž zastává názor, že se v projednávaném případě jednalo o trvající delikt a že soud hodnotil trvání protiprávního stavu jako přitěžující okolnost. Stěžovatelka zdůrazňuje, že se mohla dopustit vytýkaného jednání pouze v průběhu konání kontroly (tedy během jedné hodiny). Opačný závěr městského soudu je nesprávný a v rozporu s doktrínou trvajících deliktů a příslušnou judikaturou.

[21] V další části doplnění kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že městský soud nesprávně posoudil i otázku existence liberačních důvodů (stěžovatelka jindy hovoří o „*exkulpačních důvodech*“ či „*polehčujících okolnostech*“ – vždy má však na mysli stejné okolnosti, tedy již dříve opakovaně vytýkanou skutečnost, že ČIŽP veškeré informace a dokumenty poskytla při předchozích kontrolách a že inspekce ukončila kontrolu po jedné hodině trvání předčasně, aniž by sama obstarala podklady od třetích osob a podobně – pozn. Nejvyššího správního soudu). Stěžovatelka se dle svého mínění nedopustila protiprávního jednání, jak uvedl městský soud v napadeném rozsudku. Odkazuje na judikaturu kasačního soudu a má za to, že při posuzování možné liberace stěžovatelky musejí vzít správní soudy v úvahu i dysfunkci správních orgánů, případně míru, v níž se tyto orgány samy podílely na protiprávním jednání. Stěžovatelka považuje za vadu napadeného rozsudku, pokud se městský soud nezabýval tím, v jaké míře se na protiprávním jednání stěžovatelky podílela ČIŽP. Má za to, že protiprávní jednání ČIŽP spočívá v tom, že předčasně ukončila kontrolu, aniž by řádně zjistila skutkový stav. Polemizuje s názorem městského soudu, že by mohla splnit liberační důvody, jen kdyby předložila – třeba i opětovně – doklady požadované ČIŽP. Podle stěžovatelky je však takový názor v rozporu se zásadami činnosti správních orgánů.

[22] Stěžovatelka dále namítá, že skutek vymezený v rozhodnutí ČIŽP („*neumožnění kontroly*“) nespáchala, neboť kontrola ve skutečnosti proběhla. Napadený rozsudek pak má za nepřezkoumatelný, protože se městský soud nevyjádřil k její námitce, že nenastal následek vymezený v rozhodnutí ČIŽP. Namísto toho jen argumentoval ohrožením řádného výkonu kontroly a nedosažením jejího účelu.

[23] Za nepřezkoumatelnou dále považuje i část napadeného rozsudku, ve které městský soud zdůvodnil, proč nevyhověl návrhu na snížení pokuty na částku 1 000 Kč. Podle stěžovatelky soud neuvedl žádné konkrétní důvody a omezil se jen na opakování obecných floskulí a nezabýval se individuálními okolnostmi věci, zejména jejími majetkovými poměry.

[24] Závěrem doplnění kasační stížnosti stěžovatelka poukazuje na to, že se městský soud nevypořádal ani s jejími dílčími žalobními argumenty ohledně porušení zákazu sebeobvinění. Uvedl totiž pouze, že aplikace tohoto principu by vedla ve svém důsledku ke znemožnění každé kontroly. K posledně uvedenému názoru pak stěžovatelka uvádí, že městský soud nerespektoval judikaturní závěry Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie k této otázce (přitom odkazuje na konkrétní rozhodnutí těchto soudů). Postupem městského soudu tak bylo porušeno stěžovatelčino základní právo nevypovídat, vyplývající z čl. 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[25] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti reaguje pouze na argumentaci k zákazu opakované kontroly, nevyjádřil se však k další argumentaci stěžovatelky, obsažené v doplnění kasační stížnosti ze dne 8. 1. 2021. K prvně uvedené otázce žalovaný uvádí, že opakovaná kontrola je v rámci výkonu správního dozoru přípustná. Žádný zákon totiž takovou možnost nezakazuje; rozhodné je pouze to, zda má ČIŽP zákonnou pravomoc kontrolu provést. Ta je zakotvena v § 76 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech. Kontrolní pravomoc přitom dopadá na blíže neurčený okruh právních povinností. Žalovaný též nesouhlasí s tím, aby byl zákaz opakované daňové kontroly analogicky aplikován i na kontrolu nakládání s odpady. Zatímco v případě daňové kontroly je orgán finanční správy s to vyhodnotit, na které rozhodné skutečnosti se zaměřit, v případě „klasického“ správního dozoru toto neplatí. Požadavek „jednou a dost“ ve vztahu k dozorové činnosti by byl podle žalovaného absurdní a fakticky by znemožnil výkon dozoru. Též poukazuje na odlišný předmět předcházející a nyní posuzované kontroly ČIŽP.

[26] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[27] Kasační stížnost není důvodná.

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit.

[29] Stěžovatelka dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, protože městský soud nereagoval na tyto její argumenty v žalobě: (a) poukaz na principy provádění kontroly jen v nezbytně nutném rozsahu a nutnost šetřit práva kontrolované osoby dle § 9 kontrolního řádu a na odkaz na konkrétní rozsudek Nejvyššího správního soudu; (b) tvrzení o nedostatečném zjištění skutkového stavu **v průběhu** opakované kontroly; (c) námitku, že nenastal následek vymezený v rozhodnutí ČIŽP (tj. nedošlo k „*neumožnění kontroly*“); (d) důvody pro snížení pokuty na částku 1 000 Kč a (e) žalobní argumentaci k zákazu sebeobvinění.

[30] Nejvyšší správní soud předesílá, že nepřezkoumatelnost rozsudku je takovou vadou, která zabráňuje tomu, aby kasační soud závěry krajského (zde městského) soudu vůbec věcně přezkoumal. Ústavní soud k tomu ve svém nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS

pokračování

1534/08, příhodně uvedl, že „[p]ovinnost řádným a přezkoumatelným způsobem odůvodnit rozhodnutí soudu neznamená, že na každý argument strany musí být v odůvodnění rozhodnutí podrobně reagováno” (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>).

[31] Při posuzování této kasační námitky je také třeba vzít v úvahu, že základ věci je jednoduchý a též odůvodnění správních rozhodnutí stojí na jednoduché premise, totiž že ČIŽP požadovala po stěžovatelce poskytnutí určitých konkrétně vymezených dokladů a vysvětlení a stěžovatelka tuto konkrétně vymezenou součinnost neposkytla. Stěžovatelka však zvolila procesní strategii, v jejímž rámci se snaží maximálně zmnožit argumenty, proč požadovanou součinnost poskytnout nemusela. O tom svědčí nejen její žalobní, ale též kasační argumentace (k té viz odstavec [40] a následující níže). V žalobě takto „vytvořila“ více než 20 stran velice podrobné právní argumentace, odkázala na více než 10 judikátů a přednesla více než desítku žalobních bodů, v nichž je obsažena řada dílčích tvrzení.

[32] Za těchto okolností nelze městskému soudu vytýkat, že vyčerpávajícím způsobem nereagoval na každé dílčí tvrzení v žalobě. Soud též nebyl povinen výslovně reagovat na každý judikát, na nějž stěžovatelka v žalobě odkázala. Opačný postup by byl nejen nevhodný, ale v konečném důsledku by bezdůvodně zvyšoval časovou náročnost přípravy rozhodnutí, oddaloval by jeho vydání a zpomaloval by neúměrně výkon soudní moci.

[33] Co se týče vlastních tvrzených důvodů nepřezkoumatelnosti, stěžovatelka nejprve spatřuje nedostatek důvodů v tom, že městský soud v souvislosti s její námitkou k zákazu opakované kontroly nereagoval na její poukaz na povinnosti kontrolujícího podle § 9 kontrolního řádu [viz odstavec [29], bod (a) výše]. Nejvyšší správní soud ověřil z textu žaloby (bod IV. pod názvem *Nezákonné zahájení opakované kontroly* na stranách 3 až 6 žaloby), že takový argument žaloba v této části neobsahuje. Je pravdou, že stěžovatelka zde citovala z rozsudku zdejšího soudu č. j. 2 Afs 31/2005 - 57 (všechna judikatura Nejvyššího správního soudu je dostupná na www.nssoud.cz) a městský soud na tento konkrétní citát výslovně nereagoval. Takové opomenutí je však pochopitelné – jednak kvůli četnosti citací a odkazů na judikaturu, ale také proto, že zde stěžovatelka jen obecně poukazuje na princip profesionality a odborné péče při výkonu veřejné správy. Významné zde však je, že základem argumentace tohoto žalobního bodu je stěžovatelčino tvrzení o zákazu opakované kontroly (respektive nutnosti aplikovat omezení opakované daňové kontroly i na kontrolu stěžovatelky) a na tuto argumentaci městský soud řádně reagoval v odstavcích 46 až 51 napadeného rozsudku. Ostatně stěžovatelka též s touto argumentací podrobně polemizuje na čtyřech stranách kasační stížnosti.

[34] Co se týče druhého tvrzeného důvodu nepřezkoumatelnosti [viz odstavec [29], bod (b) výše], stěžovatelka cituje z napadeného rozsudku tuto pasáž: „Z hlediska odpovědnosti žalobce za jím spáchaný správní delikt dle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu je zcela nepodstatné, jakým způsobem inspekce dále postupovala v prošetření podnětu společnosti ČD Cargo poté, co jí žalobce při kontrole dne 8. 1. 2015 odepřel poskytnout požadovanou součinnost, neboť tento další postup inspekce nemůže zpětně nijak ovlivnit skutečnost, že to byl žalobce, kdo inspekci neposkytl požadovanou součinnost, a porušil tak povinnosti kontrolované

osoby zakotvené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu.“ Stěžovatelka pak vadu spatřuje v tom, že městský soud zaměřil svoji pozornost na **další (následný)** postup ČIŽP a nikoli na zjištění skutkového stavu v **průběhu samotné kontroly**.

[35] Z textu žaloby (bod IX. pod názvem *Zjevně nepřiměřená výše trestu za správní delikt – nesprávné zhodnocení nebezpečnosti činu pro společnost* na straně 17 žaloby) Nejvyšší správní soud ověřil, že základem stěžovatelčina argumentu **nebyl** časový okamžik, kdy ČIŽP měla obstarat podklady od jiných osob. Stěžovatelka totiž namítala (bez jakéhokoli časového rozlišování), že žalovaný nevyužil všech pravomocí, které umožňují zjistit skutkový stav. Na tuto námitku městský soud v odstavci 65 napadeného rozsudku řádně reagoval, nicméně shledal tento argument účelovým, protože se jím stěžovatelka pouze snaží svalit odpovědnost za své protiprávní jednání na jiného. Naopak zde není významné, že odpověď soudu na žalobní námitku nešla do takových podrobností, tedy že městský soud pečlivě nerozlišoval, kdy přesně a jak měla ČIŽP dle představ stěžovatelky postupovat. To nebylo pro posouzení námitky podstatné. Stěžovatelka tak konec konců brojí jen proti jisté formulační neobratnosti ve shora citované části napadeného rozsudku, tedy že městský soud měl správně uvést „*jakým způsobem inspekce postupovala*“, nikoli „*jakým způsobem inspekce **dále** postupovala*“. Jde však spíše o nevýznamné výtky formulační než o to, že by zde chyběl důvod pro rozhodnutí soudu.

[36] Stěžovatelka též tvrdí, že městský soud opomněl její žalobní tvrzení, že nenastal následek vymezený v rozhodnutí ČIŽP („*neumožnění kontroly*“) [viz odstavec [29], bod (c) výše]. Dovojuje to z formulace v odstavci 68 napadeného rozsudku, v němž městský soud hovořil o následku jednání stěžovatelky, jímž bylo „*ohrožení zákonem chráněného veřejného zájmu na řádném výkonu kontroly*“. Nejvyšší správní soud i zde konstatuje, že městský soud na žalobní bod (uvedený jako bod XII. pod názvem *Nenaplnění následku uvedeného ve výroku rozhodnutí* na straně 19 žaloby) řádně a dostatečně reagoval. Je to naopak stěžovatelka, kdo si zde do jisté míry jen „hraje se slovy“, neboť ulpívá na konstatování o **ohrožení** určitého veřejného zájmu, zatímco ČIŽP ve výroku I. svého rozhodnutí užívá formulaci o tom, že stěžovatelka **neumožnila provedení kontroly**, protože neposkytla požadované údaje. Je přitom nepochybné, že správní orgán i městský soud (a nakonec i sama stěžovatelka) správně chápou vymezení skutku tak, že stěžovatelka neposkytla zákonem vyžadovanou součinnost a vskutku tak neumožnila řádné provedení kontroly. To, že kontrola z ryze formálního hlediska proběhla (tj. jako určitý formalizovaný, kontrolním řádem upravený proces), na věci nic nemění.

[37] Co se týče čtvrtého uvedeného důvodu nepřezkoumatelnosti [viz odstavec [29], bod (d) výše], stěžovatelka má za to, že městský soud nedostatečně odůvodnil zamítnutí návrhu na moderaci pokuty. Nejvyšší správní soud připouští, že daná pasáž napadeného rozsudku (viz odstavec 79) je velmi obecná. Byla to však právě stěžovatelka, která v žalobě pojala pasáž o eventuální moderaci pokuty (bod XVI. pod názvem *Eventuální návrh moderační výše uložené pokuty* na straně 21 žaloby) též velmi obecně. V zásadě zde jen jinými slovy opakuje své předchozí žalobní body. Prezентuje je tentokrát jako důvody pro moderaci pokuty. Sama v žalobě uvedla, že „*konkrétní skutečnosti svědčící pro zjevnou nepřiměřenost pokuty jsou uvedeny v předchozích žalobních bodech*“. Městský soud tyto předchozí žalobní body vypořádal; proto mohl být v odpovědi tohoto eventuálního žalobního návrhu velmi stručný. Pokud stěžovatelka vytýká městskému soudu, že nezkoumal její majetkové

pokračování

poměry, kasační soud k tomu uvádí, že o nich stěžovatelka v žalobě nepojednala. Městský soud není povinen zkoumat takové okolnosti z úřední povinnosti.

[38] Co se týče pátého (a posledního) uvedeného důvodu nepřezkoumatelnosti (viz odstavec [29], bod (e) výše], stěžovatelka má za to, že městský soud nedostatečně reagoval na její žalobní argumentaci k porušení zákazu sebeobvinění. Uvádí, že městský soud k této otázce „*v podstatě jen v obecné (formální) rovině zaujal nesprávný právní názor*“ a cituje z odstavce 76 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že názor soudu je též obsažen v odstavcích 74, 75 a 77, v nichž městský soud rozlišil řízení o správním deliktu a kontrolu, vymezil účel kontroly, vyjádřil se ke stěžovatelkou citovanému nálezu Ústavního soudu a přílehavě citoval z judikatury Nejvyššího správního soudu k této otázce. Nejde tedy jen o lakonický názor „*v obecné (formální) rovině*“, ale o řádné posouzení žalobní námitky.

[39] Nejvyšší správní soud k této otázce uzavírá, že i v ostatním je napadený rozsudek městského soudu plně přezkoumatelný, protože odpovídajícím způsobem rekapituloval žalobní body a srozumitelným způsobem je vypořádal. Právě bohatá argumentace městského soudu v napadeném rozsudku poskytla stěžovateli široký prostor k polemice v její kasační stížnosti a jejím doplnění. Lze uzavřít, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není dán.

[40] Nejvyšší správní soud se následně zabýval kasační argumentací, již stěžovatelka brojila proti právnímu posouzení věci městským soudem [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[41] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že základem sporu je – jak je uvedeno v odstavci [31] výše – relativně jednoduchá otázka, totiž, zda stěžovatelka poskytla v rámci kontroly požadovanou součinnost. Podle závěrů správních orgánů, aprobevaných městským soudem, stěžovatelka neposkytla určité dokumenty a vysvětlení, ačkoli měla povinnost tak učinit. Naopak obhajoba stěžovatelky v zásadě stojí a padá s premisou, že stěžovatelka již v minulosti, v rámci předchozích kontrol ČIŽP, příslušné dokumenty a vysvětlení poskytla.

[42] Mnohost žalobních i kasačních námitek je pak dána pouze tím, že stěžovatelka uvedenou premisu různě právně kvalifikuje. Tvrdí, že ČIŽP porušila zákaz opakované kontroly či zákaz sebeobvinění, případně má stěžovatelka za to, že se protiprávního jednání vůbec nedopustila. Uvádí také, že pokud se ho dopustila, jsou zde dány liberační důvody nebo inspekce nesprávně hodnotila nebezpečnost činu pro společnost; pokud neobstojí nic z uvedeného, měla by být dříve poskytnutá součinnost brána jako polehčující okolnost při výměře trestu atd. Veškerá argumentace však stojí vždy – tu na vysloveném, tu na implicitním – předpokladu, že stěžovatelka svoji povinnost poskytnout součinnost neporušila, neboť již dříve vše inspekci poskytla. Proto je podle kasačního soudu účelné nejprve zhodnotit tuto premisu. Pokud by byla nesprávná, není již třeba dále podrobně zvažovat, jak by se její existence měla projevit v úvahách správního orgánu a městského soudu.

[43] Mezi stranami přitom není sporu, že ČIŽP v minulosti několik kontrol stěžovatelky provedla. Sporné je, zda při těchto kontrolách získala dokumenty a informace ve stejném či větším rozsahu, než v jakém je požadovala v rámci nyní posuzované kontroly.

[44] Nejvyšší správní soud ověřil z *Oznámení o zahájení kontroly* ze dne 26. 11. 2014 (na č. l. 10 správního spisu ČIŽP), že inspekce předmět kontroly vymezila s odkazem na plnění povinností dle zákona o odpadech při nakládání s vyřazenými kolejovými vozidly převzatými v roce 2013 od společnosti ČD Cargo. K tomu požadovala ve čtyřech bodech: (1) informace a doklady, kde docházelo k demontáži kolejových vozidel (včetně provozního řádu zařízení a souhlasu pro jeho provoz); (2) provozní deník zařízení, v němž docházelo k demontáži kolejových vozidel; (3) doklady a vysvětlení ohledně demontáže kolejových vozidel (například průběžnou evidenci o odpadech a způsobech nakládání s nimi, vážní listky, stvrzenky či dodací listy) a (4) případně další doklady vztahující se k předmětu kontroly [například faktury k předání odpadů vzniklých z demontáže v případě, že doklady sub (1) až (3) nemá stěžovatelka k dispozici].

[45] Stěžovatelka v přípisu ze dne 16. 12. 2014 (na č. l. 11 správního spisu ČIŽP) poukázala na to, že její provozovna Kolín, která přijala kolejová vozidla, již byla předmětem kontroly počátkem roku 2014 a ČIŽP tehdy „*veškeré dostupné podklady*“ obdržela. V protokolu o kontrole ze dne 8. 1. 2015 stěžovatelka uvedla, že nakládání s veškerým odpadem bylo součástí provozního deníku, průběžné evidence nakládání s odpady a hlášení, které ČIŽP již dříve obdržela. Její zástupce (jenž též protokol podepsal) uvedl, že stěžovatelka „*tuto opakovanou kontrolu neumožní*“ a „*odmítá nechat provést kontrolu*“.

[46] V odůvodnění příkazu ze dne 18. 2. 2015, jímž ČIŽP uložila stěžovatelce pokutu ve výši 450 000 Kč (tento příkaz byl podaným odporem stěžovatelky zrušen), inspekce rozsáhle popsala dokumenty a informace získané od stěžovatelky při předchozích kontrolách. Jádrem argumentace ČIŽP přitom bylo, že stěžovatelka **žádné** relevantní doklady, vymezené v oznámení o zahájení kontroly, dříve nepředložila. Nejvyšší správní soud přitom považuje za významné, že stěžovatelka ve svém odvolání ani v řízení před městským soudem nepředložila žádné věcné vysvětlení či argumenty, že určité konkrétní dokumenty a informace přímo se vztahující k předmětu kontroly ČIŽP již skutečně předložila, kdy tak učinila a podobně. Jedinou výjimkou je stěžovatelčin opakovaný poukaz na 760 stránkový dokument, jenž stěžovatelka označuje za provozní deník a na nějž odkázala i v žalobě. ČIŽP k tomuto dokumentu ve svém příkazu uvedla, že se jedná o „*Knihu skladových pohybů*“, tedy zřejmě o záznamy ze skladového programu, a že z ní není zřejmé, ke které provozovně stěžovatelky se vztahuje, navíc nebyla vedena v rozsahu a způsobem předvídaným zákonem o odpadech a prováděcími předpisy.

[47] Na toto stěžovatelka již věcně nereagovala, pouze v obecnosti na tento dokument nadále odkazuje (například na straně 11 žaloby tvrdí, že bylo povinností ČIŽP provést analýzu všech 760 stran informací a pak teprve stěžovatelce sdělit, jaké okolnosti nejsou z evidence zjistitelné). Městský soud k tomu příhodně uvedl v odstavci 45 napadeného rozsudku následující: „*Vytčené obsahové nedostatky dříve předložené 'evidence' žalobce ničím nezpochybnil. Již s ohledem na to, že 'evidence' předložená žalobcem na CD nebyla vedena za každý druh odpadu zvlášť, byla pro účely kontroly zahájené u žalobce oznámením ze dne*

pokračování

26. 11. 2014 nepoužitelná, protože neumožňovala inspekci zkontrolovat, jakým způsobem žalobce nakládal s určitým druhem odpadů, a sice s těmi nebezpečnými odpady, které vznikly demontáží 39 lokomotiv zakoupených od ČD Cargo.“ V odstavci 51 pak městský soud též správně konstatoval, že „[v] odůvodnění rozhodnutí inspekce je náležité zdůvodněno, proč není možné doklady předložené žalobcem v průběhu předchozích kontrol považovat za údaje a doklady, které měl žalobce inspekci předložit při kontrole zaměřené na prošetření podnětu společnosti ČD Cargo. Tím, kdo tvrdí opak, je žalobce, a jeho povinností tedy bylo prokázat 'pozitivní' skutečnost, tedy pravdivost svého tvrzení, že veškeré údaje a doklady specifikované v oznámení o zahájení kontroly ze dne 26. 11. 2014 již inspekci dříve předložil, ať již v podobě zmíněné evidence na CD či jinou formou. Samotné tvrzení žalobce, že se tak stalo (obsažené v protokolu o kontrole ze dne 8. 1. 2015, v následných procesních úkonech žalobce či v žalobě) k prokázání této skutečnosti nepostačuje.“ Se závěry městského soudu se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje.

[48] S posledně citovanými částmi odůvodnění napadeného rozsudku však stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nepolemizuje, ačkoli jsou pro ni naprosto stěžejní. Právě od povahy 760 stránkového dokumentu, poskytnutého stěžovatelkou při předcházející kontrole ze strany ČIŽP, se totiž odvíjí její úvaha o tom, že požadované dokumenty a informace již dříve poskytla, a s tím souvisí její právní argumentace. Mlčení stěžovatelky k této otázce dokládá, že zřejmě nemá žádné argumenty, jimiž by mohla věcné závěry správních orgánů a městského soudu vyvrátit.

[49] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatelčina argumentace, že již v odpovídajícím rozsahu dokumenty a informace (tedy součinnost) ČIŽP poskytla, je zcela nepřesvědčivá a nevěrohodná. Jak správně upozornil městský soud, pokud by totiž stěžovatelka vskutku požadované dokumenty a informace ČIŽP dříve poskytla, nebylo by pro ni jistě vůbec složité určit **konkrétní, dříve předané, dokumenty s konkrétním obsahem vztahujícím se k vymezenému předmětu kontroly**.

[50] Jestliže tedy neobstojí stěžovatelčina premisa o dřívějším poskytnutí součinnosti, bez dalšího tím padá i její související právní argumentace, že (a) šlo o kontrolu opakovanou; (b) správní orgány chybně hodnotily nebezpečnost činu pro společnost; (c) byly dány liberační důvody a/nebo (d) stěžovatelka čin nespáchala. O opakované kontrole totiž vůbec nemá smyslu hovořit, pokud se kontrola netýkala stejných skutečností a jestliže při předchozích kontrolách stěžovatelka žádné relevantní informace a dokumenty ČIŽP neposkytla. Zbývá argumentace pak jen různě kvalifikuje tutéž domnělou skutečnost, totiž že stěžovatelka součinnost dříve poskytla, což se nezakládá na pravdě.

[51] Pro úplnost a nad rámec nutného Nejvyšší správní soud dodává, že by teoreticky bylo možné městskému soudu vytknout, že ve svých úvahách nad žalobní argumentací nepostupoval shodně jako tento soud v předcházejících odstavcích a že naopak až „příliš poctivě“ odpovídal na dílčí námitky, které ovšem stály na chybné premise dříve poskytnuté součinnosti. Tuto premisu přitom sám městský soud na jiném místě napadeného rozsudku přesvědčivě vyvrátil. Tento postup však nezakládá vadu, které by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Městský soud tím pouze poskytl

stěžovatelce určitý „procesní nadstandard“, neboť reagoval na argumentaci, která již byla z povahy věci obsoletní.

[52] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou ohledně porušení zákazu sebeobvinění. I zde je nutno přisvědčit městskému soudu, že uplatňování této zásady nesmí být aplikováno tak, aby *de facto* znemožnilo provádění kontrolní činnosti a zamezilo realizaci povinnosti kontrolované osoby k vydání dokumentů a poskytnutí příslušných informací. Toto stanovisko ostatně odpovídá judikatuře a je obvyklou praxí v rámci výkonu dohledových pravomocí orgánů veřejné správy. Výkon dozorové a zde konkrétně kontrolní pravomoci neslouží přímo k sankcionování kontrolovaných osob, ale umožňuje právě výkon dohledu nad jejich činností. Shodně judikoval zdejší soud například v rozsudku ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 254/2016 – 39, v němž uvedl, že „[z]ákon stanoví pravidla pro určitou činnost, zákonem určený orgán jejich dodržování kontroluje, a to vlastní aktivní činností, nebo v součinnosti se subjektem provozujícím danou činnost, a vyvozuje odpovědnost z porušení pravidel. [...] Účelem dohledu a monitoringu není výhradně postih porušování zákona, ale i zjištění situace v dané oblasti.“

[53] Nelze přisvědčit ani tvrzení stěžovatelky, že městský soud a správní orgány postupovaly v rozporu se závěry rozsudku č. j. 9 As 56/2019 – 28, neboť jako přítěžující okolnost zohlednily její obstrukční jednání v průběhu správního řízení. Nejvyšší správní soud z napadeného rozsudku a správních rozhodnutí ověřil, že obstrukční jednání nebylo stěžovatelce kladeno k tíži. ČIŽP ve svém rozhodnutí zdůraznila několik okolností, které posoudila jako přítěžující při stanovení sankce za spáchaný delikt (viz strany 8 až 10 prvostupňového rozhodnutí), nicméně obstrukční jednání mezi ně nezařadila. To samé platí o napadeném rozsudku.

[54] Konečně poslední kasační námitka se týká nepřiměřenosti uložené pokuty. Stěžovatelka tvrdí, že úvahy o jejích motivech k neposkytnutí součinnosti stojí na nepodloženém podezření, že neposkytnutí součinnosti ze strany stěžovatelky mohlo směřovat k zastření závažného porušení zákona o odpadech. V této souvislosti odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 154/2017 – 44, z nějž cituje následující pasáž: „*Jakkoli vysoký stupeň podezření sám o sobě není s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok.*“

[55] Nejvyšší správní soud uvádí, že toto rozhodnutí rozšířeného senátu se sice zabývalo otázkou z oblasti správního trestání (což je společné s nyní projednávaným případem), nicméně spornou otázkou zde bylo, zda výsledek orientační dechové zkoušky postačí k závěru o ovlivnění řidiče požitým alkoholem (§ 125c odst. 1 písm. b) nebo c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích] či je třeba ovlivnění řidiče alkoholem prokazovat také jinými důkazními prostředky. Stěžovatelkou zmiňovaná pasáž usnesení rozšířeného senátu je pak citací z nálezu Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 910/2010, o který rozšířený senát opřel svou argumentaci. Z tohoto nálezu pak vyplývá, že ve věcech trestání (a to soudně trestního i správního trestání) je třeba zachovávat zásadu presumpce neviny a z ní vyplývající zásadu *in dubio pro reo* (v pochybnostech ve prospěch obviněného). Proto jakkoli vysoký stupeň podezření sám o sobě není s to vytvořit zákonný podklad pro odsuzující výrok.

pokračování

[56] Zásadu presumpce neviny a z ní vyplývající zásadu *in dubio pro reo* však správní orgány v nynějším případě respektovaly. Spáchání deliktu stěžovatelkou – spočívajícím v neposkytnutí zákonem vyžadované součinnosti ČIŽP a neumožnění řádné provedení kontroly – bylo ČIŽP dostatečně prokázáno. Otázka objemu potenciálního odpadu je pak otázkou, na níž nestojí odpovědnost stěžovatelky. Byl pouze indicií pro závěr o individuální závažnosti jednání stěžovatelky. Jako takový byl inspekci prokázán a inspekce správně dovodila, že neposkytnutí součinnosti ze strany stěžovatelky mohlo směřovat k zastření závažného porušení zákona o odpadech (další okolnosti, které ČIŽP zohlednila při rozhodování o výši pokuty, jsou detailně popsány na stranách 8 až 10 prvostupňového rozhodnutí). Nejvyšší správní soud tedy ani této námitce nepřisvědčuje.

[57] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[58] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů tohoto řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 19. března 2021

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu