



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Portz Insel s.r.o.**, se sídlem Na Plzeňce 165, Dobřichovice, zastoupené JUDr. Ing. Martinem Florou, advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2017, č. j. MZP/2017/560/774, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2020, č. j. 9 A 215/2017-59,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2020, č. j. 9 A 215/2017-59, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 17. 10. 2017, č. j. MZP/2017/560/774, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 20.342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ing. Martina Flory, advokáta.

Odůvodnění:

- I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Brno („inspekce“), oznámila přípisem ze dne 17. 12. 2014, společnosti D1, s.r.o. („D1“), že zahajuje kontrolu podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Kontrola byla zaměřena zejména na zjištění informací o pracích, které byly provedeny v období mezi 9. 1. 2014 a 4. 6. 2014 na pozemcích uvedených v oznámení o zahájení kontroly. Inspekce současně společnost D1 vyzvala, aby ve lhůtě 14 dnů ode dne doručení oznámení předložila dokumenty specifikované v tomto přípisu, případně jejich kopie. V oznámení inspekce dále sdělila, že kontrola se uskuteční dne 13. 1. 2015 od 9:00 hod. v kanceláři příslušného oddělení inspekce. Oznámení o zahájení kontroly bylo společnosti D1 doručeno dne 17. 12. 2014.

[2] V prosinci 2014 došlo k přeměně společnosti D1, jejíž součástí byla i její fúze sloučením se žalobkyní, která měla tehdy obchodní firmu MY HOTEL s.r.o. („MY HOTEL“). K zápisu přeměny došlo dne 30. 12. 2014. Jednatelka žalobkyně v souvislosti s doložením dokumentů k zahájené kontrole inspekci dne 2. 1. 2015 sdělila, že s ohledem na právě probíhající fúzi společnosti D1, MY HOTEL a Euredis a.s. se zaslané výzvě bude moci žalobkyně věnovat až po 1. 2. 2015. K tomuto sdělení přiložila oznámení o fúzi sloučením shora uvedených společností.

[3] Inspekce dne 13. 1. 2015 vyhotovila protokol o kontrole, v němž uvedla, že inspekci dosud nebyly doručeny žádné dokumenty, které požadovala v oznámení o zahájení kontroly. Inspekce v protokolu konstatovala existenci sdělení jednatelky žalobkyně ze dne 2. 1. 2015, avšak uzavřela, že se žalobkyně nezasláním požadovaných dokumentů dopustila porušení § 10 odst. 2 kontrolního řádu.

[4] Přípisem ze dne 14. 1. 2015 inspekce žalobkyni oznámila, že zahajuje správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se žalobkyně měla dopustit porušením § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Inspekce v přípise uvedla, že žalobkyně ve lhůtě 14 dnů stanovené oznámením o zahájení kontroly písemně nesdělila údaje a nezaslala dokumenty či jejich kopie, které byly v tomto oznámení specifikovány. Dále usnesením ze dne 14. 1. 2015 inspekce žalobkyni vyzvala, aby se vyjádřila ke shromážděným podkladům, což žalobkyně dne 2. 2. 2015 učinila, a navrhla správní řízení zastavit.

[5] Inspekce rozhodnutím ze dne 9. 4. 2021 („první rozhodnutí inspekce“) shledala, že žalobkyně ve lhůtě 14 dnů stanovené oznámením o zahájení kontroly písemně nesdělila inspekci údaje a nezaslala dokumenty či jejich kopie, které byly v tomto oznámení specifikovány. Tímto jednáním žalobkyně neposkytla inspekci součinnost potřebnou k výkonu oprávnění kontrolujícího a porušila § 10 odst. 2 kontrolního řádu, čímž naplnila skutkovou podstatu správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Za spáchání tohoto správního deliktu inspekce žalobkyni uložila pokutu ve výši 90.000 Kč.

[6] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 12. 1. 2016. První rozhodnutí inspekce zrušil a věc jí vrátil k novému projednání z důvodu nejednoznačnosti a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatky v odůvodnění, mj. nedostatečného odůvodnění výše pokuty.

pokračování

[7] V dalším řízení inspekce vydala rozhodnutí ze dne 30. 1. 2017 („druhé rozhodnutí inspekce“), kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 10.000 Kč za spáchání správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, kterého se dopustila porušením § 10 odst. 2 téhož zákona, neboť neposkytla součinnost potřebnou k výkonu oprávnění kontrolujícího. Inspekce konkrétně ve výroku rozhodnutí uvedla, že žalobkyně ve lhůtě 14 dnů stanovené oznámením o zahájení kontroly písemně nesdělila kontrolujícím inspektorům Mgr. A. a Ing. J. z inspekce údaje a nezaslala dokumenty či jejich kopie, které byly v tomto oznámení specifikovány. Konkrétně šlo mj. o nájemní smlouvu na pozemky p. č. 8394 a 8398, která měla být uzavřena mezi Lesy České republiky, s. p. a společností D1 (právní předchůdkyní žalobkyně); dále o smlouvy o dílo k provedení určitých, ve výroku rozhodnutí specifikovaných prací na uvedených pozemcích, týkajících se vysazení vinohradu na pozemku p. č. 8394 v k. ú. Mikulov, umístění vinné révy v plastových obalech na rozhraní pozemků p. č. 8395 a 8402, terénních úprav pozemku p. č. 8400, 8402 a 8398, pokácení dřevin, návozu hlíny, prohloubení příkopu, vyhloubení jámy v okolí záměčku Insel, navršení hromad hlíny a kamenů na sever od záměčku Insel u ústí do starého sklepení, odstranění svrchní vrstvy půdy, pokácení dřevin, vytrhání pařezů a postavení vysoké přenosné ohrady na pozemcích p. č. 8398 a 8402, vše v prostorovém rozsahu a výšce uvedených ve výroku rozhodnutí. Inspekce požadovala sdělení subjektů, které smlouvy o dílo k provedení specifikovaných prací uzavřely, s tím, že pokud byly tyto smlouvy uzavřeny ústně, tak Inspekce požadovala popis jejich obsahu a sdělení, kdy k uzavření došlo.

[8] Proti druhému rozhodnutí inspekce podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný rozhodl dne 17. 10. 2017 v záhlaví označeným rozhodnutím. Žalovaný částečně změnil výrok napadeného rozhodnutí inspekce a ve zbytku rozhodnutí inspekce potvrdil. Žalovaný skutkovou podstatu jednání žalobkyně upravil tak, že žalobkyně jako právní nástupkyně společnosti D1 ve lhůtě 14 dnů, tj. do 31. 12. 2014, v rámci řádně oznámené a zahájené kontroly ze dne 17. 1. 2017 (*poznámka Nejvyššího správního soudu*: správně má být 17. 12. 2014) neposkytla inspekci jako kontrolující potřebnou součinnost k výkonu jejího oprávnění. Tato nesoučinnost podle pozměněného výroku konkrétně spočívala v tom, že ve vztahu k činnostem žalobkyní koordinovaným či objednaným, při nichž došlo k dotčení veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, které inspekce zjistila ve dnech 9. 1. 2014 a 4. 6. 2014 na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně či v jejím užívání p. č. 8394, 8395, 8398, 8400 a 8402 v katastrálním území Mikulov, žalobkyně neposkytla příslušné smlouvy v listinné podobě nebo neposkytla odpovídající sdělení ohledně jejich předmětu a rozsahu či závazků vůči třetím osobám z těchto smluvních vztahů vyplývajících, a to ani do ukončení shora uvedené kontroly, tj. do 13. 1. 2015 10:00 hod.

II. Posouzení věci městským soudem

[9] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze („městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[10] Městský soud uvedl, že námitky žalobkyně mají zdroj v nepochopení podstaty správního deliktu, za který jí byla uložena pokuta. V daném případě inspekce i žalovaný spatřovali deliktní jednání žalobkyně v neposkytnutí součinnosti potřebné k výkonu

oprávnění kontrolujícího. Popisy tohoto skutku se však nelišily co do podstaty správního deliktu podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu (v neposkytnutí součinnosti), nýbrž se lišily pouze v rozsahu popisu jednání, jež skutek tvořilo, a v upřesnění vůči komu žalobkyně svou povinnost nesplnila a po jakou dobu. Skutkové věty v obou rozhodnutích tedy obostojí z hlediska stejné skutkové podstaty správního deliktu a nároků na výrok rozhodnutí. V souzené věci nejde o případ, že by žalovaný ve významné míře odstranil závěry správního orgánu prvního stupně; žalovaný provedl toliko dílčí úpravy výroku a k tomu uvedl odpovídající odůvodnění napadeného rozhodnutí. V souzené věci nešlo ani o změnu požadavků na součinnost oproti oznámení o kontrole.

[11] Vzhledem k tomu, že žalobkyně až do ukončení kontroly jakoukoliv povinnost z požadované součinnosti nesplnila (dle jejího vyjádření k podkladům napadeného rozhodnutí ze dne 2. 2. 2015 proto, že listiny nebyla povinna shromažďovat), nicméně ani nesdělila jaké úpravy a kým byly na pozemcích v její koordinaci prováděny (žalobkyně se ohrazovala ústavní zásadou zákazu sebeobviňování), městský soud shledal, že žalobkyně byla rozhodnutími správních orgánů obou stupňů sankcionována za stejný správní delikt a pokuta jí byla uložena po právu. Městský soud přisvědčil žalovanému v tom, že sdělení o přeměně společnosti ze dne 2. 1. 2015 svým obsahem nedokládá poskytnutí součinnosti k předmětu kontroly, je pouze oznámením o možnosti žalobkyně reagovat na požadavky inspekce až po 1. 2. 2015, což nespovídá o tom, že by žalobkyně do této doby reagovala na výzvu kontrolního orgánu. To ani způsobem sdělení, že nemá k dispozici listiny a smlouvy, které inspekce po ní požaduje, či pouhým sdělením o tom, jaké změny a z jakého důvodu probíhají na předmětných pozemcích a na základě povolení jakých úřadů, aby se kontrolní orgán, jak žalobkyně tvrdí, mohl sám na příslušné orgány obrátit. Ani snaha žalobkyně kvalifikovat tento dopis jako žádost o prodloužení lhůty, nadto poté, kdy jí stanovená lhůta 14 dnů již uplynula, s přihlédnutím k obsahu dopisu, nemůže vést ke zhojení protiprávní činnosti žalobkyně. Uvedený dopis svým obsahem i formou nemá žádné právní účinky a vzhledem k jeho jednoznačnému textu nevyžadoval ani postup inspekce k vyjasnění obsahu podání. Městský soud poukázal rovněž na to, že v souzené věci správní orgány postupovaly podle kontrolního řádu, který upravuje práva a povinnosti kontrolních orgánů a kontrolovaných osob, proto nelze akceptovat námitky toliko bezmezného a izolovaného uplatňování zásad správního řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, bez přihlédnutí k právnímu rámci předpisů o kontrole a jejich smyslu (vytvořit podmínky ke kontrole a kontrolu umožnit), nadto v případě jednání žalobkyně tak zjevně liknavého a „argumentačně alibistického“.

III. Obsah kasační stížnosti

[12] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů napadeného rozsudku. Domáhá se jeho zrušení, včetně zrušení rozhodnutí žalovaného.

[13] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti uplatnila čtyři okruhy námitek. První okruh se týká nesprávného posouzení namítaného rozporu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. V projednávané věci jde totiž o stav, kdy žalovaný považoval rozhodnutí inspekce za plně

pokračování

souladné s právními předpisy a i věcně správné, a přes toto konstatování přistoupil k jeho změně podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podle stěžovatelky byl takový postup zcela vyloučen, neboť základní podmínkou provedení částečné nebo úplné změny prvostupňového rozhodnutí, vyjádřenou zcela v hypotéze citované právní normy, je zjištění jeho rozporu s právními předpisy nebo věcné nesprávnosti ze strany odvolacího orgánu. Stěžovatelka v žalobě rovněž namítala, že žalovaný vedle popsané změny druhého rozhodnutí inspekce provedl i změnu odůvodnění tohoto prvostupňového rozhodnutí, kterou však nezobrazil ve výroku, nýbrž pouze v odůvodnění svého rozhodnutí. Uvedl v něm, že z odůvodnění rozhodnutí inspekce vypouští souvětí: „Inspekce přihlédla jako k polehčující okolnosti k faktu, že k poměrně značné prodlevě v šetření došlo již před ohlášením kontroly účastníkovi.“ Podle stěžovatelky takový postup žalovaného rovněž postrádá zákonnou oporu a městský soud tuto námitku stěžovatelky nevypořádal.

[14] Podstatou druhého okruhu námitek stěžovatelky je její nesouhlas s posouzením namítaného neodstranění rozporu mezi výrokiem a odůvodněním druhého rozhodnutí inspekce. Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se nejedná o vadu rozhodnutí. Z rozhodnutí o správním deliktu musí být zřejmé, jak měl pachatel postupovat, aby jeho jednání požadavkům zákona vyhovovalo. Ve vztahu ke dvojímu a navzájem nesouladnému popisu skutku by proto jak druhé rozhodnutí inspekce, tak napadené rozhodnutí žalovaného měly stěžovatelce poskytnout jednoznačnou odpověď na otázku, zda k poskytnutí požadované součinnosti měly být z její strany bezpodmínečně předloženy dokumenty a poskytnuta sdělení zahrnutá do výrokové části rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, nebo postačovalo zaslat inspekci sdělení, že požadované dokumenty nemá k dispozici (jak vyplývá z odůvodnění druhého rozhodnutí inspekce).

[15] Třetí okruh námitek stěžovatelky se týká nesprávného posouzení namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelka namítala, že některé její odvolací námitky (v bodech 11, 12, 13 a 28) žalovaný vypořádal nepřezkoumatelně, neboť konstatoval jejich účelovost. Městský soud se k této nepřezkoumatelnosti nevyjádřil, s ohledem na absenci jakýchkoliv úvah městského soudu o důvodech tohoto postupu je napadený rozsudek v této části sám nepřezkoumatelný.

[16] Poslední okruh námitek stěžovatelky míří na nesprávné posouzení namítaného nenaplnění zákonných znaků správního deliktu. Stěžovatelka nesouhlasí s hodnocením městského soudu, že její dopis zasláný inspekci dne 2. 1. 2015 ještě za běhu lhůty k předložení požadovaných dokumentů nesvědčí o její vůli vyjít inspekci vstříc a nepřináší ani elementární potřebnou informaci, kterou by bylo možné považovat za určitou míru součinnosti. Stěžovatelka namítá, že na toto podání mělo být nahlíženo podle jeho skutečného obsahu jako na žádost o prodloužení lhůty. Inspekce měla lhůtu prodloužit nebo stěžovatelce sdělit, že lhůtu neprodlužuje. Stěžovatelka upozorňuje, že její podání ze dne 2. 1. 2015 bylo prostým odrazem skutečnosti, že právní řád ukládá podnikatelským subjektům čím dál rozsáhlejší množství povinností, které musejí být plněny vedle výkonu vlastní podnikatelské činnosti, což ne vždy umožňuje reagovat na čím dál častější administrativní požadavky čím dál početnější „armády“ úřednictva ve lhůtách, které příslušníci této „armády“ stanoví. Z tohoto důvodu by jak správní orgány, tak soudy měly i bez existence základních zásad správního řízení projevovat zvýšenou míru tolerance

a pochopení v případech, kdy dotčené osoby upozorní na existující časovou tíseň a z toho planoucí nemožnost neprodlené reakce. Toto pochopení by bylo lze očekávat v projednávané věci tím spíše, že správní orgány obou stupňů v řízení samy nikdy nerespektovaly zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí a několikanásobně je překročily a (přínejmenším v případě inspekce) zatížily svá rozhodnutí množstvím vad. Namísto toho však žalovaný i městský soud vyslovili vůči chybným postupům správních orgánů plné pochopení a tyto postupy *a priori* omlouvali, zatímco od stěžovatelky jako právního laika je z jejich strany vyžadována naprostá formální i obsahová přesnost, jejíž nerespektování nelze tolerovat.

IV. Vyjádření žalovaného

[17] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje se závěry městského soudu. S odkazem na judikaturu správních soudů uvedl, že změny a úpravy samotného výroku napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem jsou přípustné a z hlediska zásady procesní ekonomie je takové řešení dokonce žádoucí. Stejně tak je přípustné, aby odvolací orgán změnil odůvodnění napadeného rozhodnutí a výrok ponechal nedotčen. Popis skutku ve výroku prvostupňového rozhodnutí, potažmo pozměněném, zobecněném popisu skutku v rozhodnutí žalovaného, se neliší a odpovídá materiální podstatě naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, tj. neposkytnutí součinnosti kontrolované osoby. Žalovaný dále v souvislosti s namítanou nepřezkoumatelností uvádí, že rozsah reakce správního orgánu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry – proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení. Akceptovat lze za podmínek tomu přiměřeného kontextu i implicitní odpovědi. Pokud jde o podání stěžovatelky ze dne 2. 1. 2015, to nelze považovat za splnění povinnosti stěžovatelky poskytnout součinnost kontrolnímu orgánu při řádném výkonu kontroly, a už vůbec ho nelze dle obsahu vyhodnotit jako žádost o prodloužení lhůty. Stěžovatelka bránila řádnému průběhu kontroly tím, že nepředložila příslušné dokumenty, ač k tomu byla řádně a s předstihem vyzvána. Žalovaný proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Bylo by totiž předčasné právně hodnotit věc samou, pokud by kasační stížností napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný.

[21] Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval

pokračování

při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za (ne)správné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů je dána tehdy, opomene-li krajský soud vypořádat některou ze žalobních námitek, nebo není-li z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, proč krajský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě (návrhu) a proč žalobní (návrhové) námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nedostatkem odůvodnění však není, pokud soud beze zbytku nevypořádá všechny argumenty účastníka, jestliže současně přehledně vyloží, o které důvody své rozhodnutí opírá. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, není porušením práva na spravedlivý proces, pokud obecné soudy „*nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“

[22] Stěžovatelka nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu v první řadě spatřuje ve skutečnosti, že se nevypořádal s její dílčí žalobní námitkou týkající se změny odůvodnění druhého rozhodnutí inspekce, které v odůvodnění svého rozhodnutí učinil žalovaný (viz shrnutí této kasační námitek v bodě 13 shora). Jak však stěžovatelka v kasační stížnosti sama připouští, městský soud ve svém rozsudku učinil souhrnný závěr o tom, že žalovaný nezměnil ve výroku typ a rozsah nesoučinnosti stěžovatelky a pouze ve svém rozhodnutí provedl korekci drobných a nepodstatných vad prvostupňového rozhodnutí. Tento svůj závěr městský soud ve svém rozsudku rovněž podrobně zdůvodnil (viz body 41 až 48 rozsudku městského soudu). Jak vyplývá ze shora citované judikatury, nedostatkem odůvodnění není, pokud soud beze zbytku nevypořádá všechny argumenty účastníka, jestliže současně přehledně vyloží, o které důvody své rozhodnutí opírá. V tomto duchu městský soud postupoval, a proto Nejvyšší správní soud tuto námitku nepřezkoumatelnosti neshledal důvodnou.

[23] Dále stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost rozsudku s ohledem na skutečnost, že se městský soud adresně nevypořádal s její námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného v souvislosti s některými jejími odvolacími námitkami (viz shrnutí této kasační námitek v bodě 15 shora). Městský soud se k účelovosti některých odvolacích námitek stěžovatelky, jak je posoudil v napadeném rozhodnutí žalovaný, obecně vyjádřil zejména v bodě 54 rozsudku. Odvolací námitky v bodech 11 až 13 se týkaly konkrétní podoby součinnosti a námitka v bodě 28 významu a obsahu podání stěžovatelky zaslanému inspekci dne 2. 1. 2015. Rovněž těmito otázkám se městský soud adresně věnoval (viz body 41 až 48, jakož i bod 53 rozsudku) a implicitně tak z jeho posouzení vyplývá, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v tomto směru neshledal. Ani tuto námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

[24] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami týkajícími se nesprávného posouzení stěžovatelkou předestřených právních otázek městským soudem. V tomto směru kasační soud předesílá, že stěžovatelce byla uložena pokuta podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc – tj. ve znění účinném do 30. 6. 2017.

[25] Podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu v rozhodném znění se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2 téhož zákona. Podle posledně uvedeného ustanovení kontrolního řádu pak platí, že *kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.*

[26] Nejvyšší správní soud souhlasí se závěry městského soudu, pokud jde o podstatu správního deliktu podle shora citovaného § 10 odst. 2 kontrolního řádu, a s tím souvisejícím posouzením sporného popisu skutku podle výroku prvostupňového rozhodnutí inspekce a pozměněného, zobecněného popisu skutku v rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem, že tyto popisy se nelišily v podstatě správního deliktu podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu (tj. v neposkytnutí součinnosti), nýbrž se lišily v rozsahu popisu jednání, jež skutek tvořilo, a v upřesnění vůči komu stěžovatelka svou povinnost nesplnila a po jakou dobu. Odvolací orgán v tomto směru přípustným způsobem korigoval výrok a odůvodnění druhého rozhodnutí inspekce. Městský soud vycházel ze zjištění správních orgánů v tom, že stěžovatelka ve lhůtě 14 dnů stanovené ve výzvě v oznámení o zahájení kontroly ze dne 17. 12. 2014, a to až do ukončení kontroly dne 13. 1. 2015 v 10:00 hod. neposkytla potřebnou součinnost tím, že kontrolujícímu orgánu nesdělila údaje a nezaslala kontrolujícím inspektorům určité uvedené dokumenty či jejich kopie. Šlo konkrétně o dokumentaci prováděných prací na označených pozemcích v katastrálním území Mikulov (výrok druhého rozhodnutí inspekce), resp. příslušné smlouvy, nebo jejich kopie v listinné podobě či odpovídající sdělení (výrok rozhodnutí žalovaného), a to ke stavu pozemků ve vlastnictví a užívání stěžovatelky, k nimž bylo ve dnech 9. 1. 2014 a 4. 6. 2014 inspekcí zjištěno dotčení veřejného zájmu, spočívajícího v provádění prací, k nimž se požadované dokumenty a sdělení měly vztahovat.

[27] Stejná podstata správního deliktu není narušena ani tím, že ve výroku prvostupňového rozhodnutí je protiprávní jednání vymezeno vůči konkrétním fyzickým osobám – kontrolujícím inspektorům, zatímco ve výroku napadeného rozhodnutí je toto korigováno tak, že směřuje proti inspekci jako kontrolujícímu orgánu. Pojem „kontrolní orgán“ je legislativní zkratkou podle § 1 odst. 1 kontrolního řádu a jako neživý subjekt nemůže provádět kontrolu a „jako takový“ být objektem (ne)součinnosti ze strany kontrolovaných. Dodržování povinností kontrolovaných osob se vždy posuzuje z hlediska jejich jednání vůči pověřeným zaměstnancům kontrolních orgánů nadaných pravomocí ke kontrole.

pokračování

[28] Objektem (chráněným zájmem) deliktu, jehož se stěžovatelka měla podle správních orgánů dopustit, je řádný výkon kontroly a dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba, mimo jiné, poskytování součinnosti kontrolované osoby. Relevantním obdobím pro zjištění porušení této povinnosti nebylo jednání (nesoučinnost) stěžovatelky toliko v rozsahu 14 dnů od výzvy k součinnosti, ale i okolnosti jejího chování po celou dobu kontroly trvající do 13. 1. 2015. Má-li obecně povinnost součinnosti přispívat k dosažení účelu kontroly, je třeba při posuzování konkrétního případu vzít v úvahu rozsah a obsah kontrolním orgánem stanovené povinnosti kontrolované osobě a následky pro postup kontrolního orgánu v případě nesplnění nebo nedostatečného splnění této povinnosti, včetně případného časového prodloužení.

[29] Nejvyšší správní soud v návaznosti na právě popsaná východiska nesouhlasí se závěrem městského soudu o tom, že stěžovatelka nijak nespolupracovala, ani s jeho závěrem a hodnocením správních orgánů o naprosté nevýznamnosti sdělení stěžovatelky ze dne 2. 1. 2015. Ve chvíli, kdy žalovaný změnou výroku prvostupňového rozhodnutí inspekce ve svém rozhodnutí upřesnil, že relevantním obdobím pro zjištění porušení povinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu nebylo pouze jednání stěžovatelky v rozsahu 14 dnů od výzvy k součinnosti (tj. od 17. 12. 2014 do 31. 12. 2014), ale i okolnosti jejího jednání po celou dobu kontroly trvající až do 13. 1. 2015, tím spíše měly vzít správní orgány pro svůj další postup v úvahu skutečnosti, které stěžovatelka inspekci sdělila ve svém podání dne 2. 1. 2015 (viz shrnutí v bodě 2 shora).

[30] Ze správního spisu je patrný celkový kontext vztahu stěžovatelky a inspekce při provádění kontroly, jakož i předchozích kontrol v průběhu roku 2014, které byly zaměřené primárně na dodržování povinností podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Inspekce požadovala po stěžovateli (resp. její právní předchůdkyni) jednak předložení určitých listin, jednak sdělení určitých skutečností. Stěžovatelka (její právní předchůdkyně) na výzvy reagovala (nebyla nekontaktní). Ohledně některých listin (žádosti adresované správním orgánům) sdělila, že je nemá ve svém držení, resp. upozornila inspekci, že po ní požaduje předložení listin, kterými disponují jiné správní orgány, a je možné, aby v rámci součinnosti mezi správními orgány si je inspekce vyžádala odtud. Ohledně jiných listin (smlouvy se soukromými subjekty) sdělila, že je nemá. Na žádost o poskytnutí informací odpověděla, že odpověď nezná (neví). Ze správního spisu naopak není patrné, s jakým výsledkem a kdy všechny předmětné kontroly skončily.

[31] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje pravomoc inspekce k provedení kontroly. Předmětné pozemky se nacházejí ve II. zóně CHKO Pálava v ptačí oblasti Pálava a v regionálním biocentru Skalky – Insel. Je tedy zcela odůvodněn veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Některé věci se v této oblasti provádět nesmí, jiné jen s povolením atd. Razance, tvrdost a právní formalismus, k nimž v projednávané věci přistoupily správní orgány, však skutkové a procesní okolnosti projednávané věci nijak neodůvodňovaly.

[32] Smyslem právní úpravy skutkové podstaty správního deliktu upraveného v § 16 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu je zákonem ochránit řádný výkon kontroly a dosažení jejího účelu prostřednictvím nerušeného výkonu pravomoci kontrolujících orgánů. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2021, č. j. 8 As 102/2019 - 31, č. 4181/2021 Sb. NSS, „kontrola představuje interaktivní činnost,

která z povahy věci a cíle, jehož má být dosaženo (tj. zjištění, zda kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z právních předpisů nebo které jí byly na základě těchto předpisů uloženy), vyžaduje vzájemnou komunikaci a součinnost mezi kontrolním orgánem a kontrolovanou osobou. Požaduje-li kontrolní orgán po kontrolované osobě poskytnutí určité součinnosti (např. předložení dokumentů) a kontrolovaná osoba v dobré víře požadovanou součinnost poskytne, avšak ne zcela dle představ kontrolního orgánu (např. v důsledku mylného výkladu toho, co kontrolní orgán ve skutečnosti požaduje), je na kontrolním orgánu, aby v souladu se zásadou součinnosti dal možnost kontrolované osobě případné pochybnosti nebo nejasnosti odstranit. Pouze na základě vzájemného dialogu je možné dospět k cíli kontroly. Projeví-li kontrolovaná osoba snahu dialog vést, je na kontrolním orgánu, aby v něm pokračoval a nepřistoupil automaticky k trestání kontrolované osoby za domnělé neposkytnutí potřebné součinnosti při kontrole, jestliže mohlo být nedorozumění vyjasněno a potřebná součinnost poskytnuta v požadovaném rozsahu.“ Povinnosti stanovené v § 10 odst. 2 kontrolního řádu mají v první řadě vést k dosažení účelu kontroly, nemají však být důvodem pro samoučelné správní trestání podle § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu při první příležitosti, kdy kontrolovaná osoba nepostupuje zcela podle představ kontrolního orgánu. K takové situaci podle Nejvyššího správního soudu v projednávané věci došlo.

[33] Nejvyšší správní soud připouští, že podání stěžovatelky ze dne 2. 1. 2015 bylo z hlediska svého obsahu poněkud neohrabaným a nepřiliš vhodným způsobem, jak požádat o prodloužení lhůty ke splnění požadovaných povinností. Soud rovněž nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že šlo o sdělení učiněné ve stanovené 14denní lhůtě dle oznámení o zahájení kontroly – tato 14denní lhůta totiž uplynula již dne 31. 12. 2014. Nicméně skutečnost, že správní orgány ke sděleným okolnostem ohledně přeměny společnosti (a z ní vyplývajících možné obtížnosti poskytnout určité údaje či dokumenty v požadovaném termínu) žádným způsobem nepřihlíděly, inspekce na podání nijak nereagovala (a to ani v rovině sdělení, že k němu nebude přihlížet, neboť je nepovažuje za žádost o prodloužení lhůty) a rovnou zahájila řízení o správním deliktu, Nejvyšší správní soud nepovažuje za postup v duchu základních zásad správního řízení a postup správních orgánů i posouzení městským soudem v tomto ohledu hodnotí jako nesprávné.

[34] Argument městského soudu, který uměle odlišuje kontrolní postupy podle kontrolního řádu od správního řízení podle správního řádu (bod 11 shora) z hlediska (ne)dodržování základních zásad správního řízení, je velmi nepřipadný. Je třeba připomenout, že správní řád je předpisem obecným a podpůrným pro veškeré postupy správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Základní zásady činnosti správních orgánů zakotvené v Hlavě II (§ 2 až § 8) správního řádu jsou vůdčími idejemi, kterými se tyto orgány povinně řídí ve své veškeré činnosti. Domnívat se tedy, že při provádění kontrolní činnosti neplatí, je naprosto absurdní.

VI. Závěr a náklady řízení

[35] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná, a proto rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na povahu uvedeného pochybení soud zrušil i rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2017, č. j. MZP/2017/560/774, a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém bude postupovat

pokračování

v souladu s výše uvedenými právními názory [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.].

[36] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěšná, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti.

[37] V řízení o žalobě představovaly náklady stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) v hodnotě 3.100 Kč za jeden úkon [§ 1 odst. 1, § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] celkem částku 6.200 Kč. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Advokát v řízení o žalobě doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se nárok na odměnu a režijní paušál zvyšuje o částku 1.428 Kč odpovídající této dani. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jejího advokáta náklady řízení o žalobě ve výši 11.228 Kč.

[38] V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů pak sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Nárok na odměnu a režijní paušál se zvyšuje o daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč, již je zástupce stěžovatelky plátcem. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jejího advokáta náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 9.114 Kč.

[39] Celková částka náhrady nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tedy činí 20.342 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce stěžovatelky ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. března 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu

