



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: Capital group SERVICE s.r.o., IČO 27764338
sídlem Biskupský dvůr 2095/8, 110 00 Praha 1
zastoupená advokátem JUDr. Ing. Mgr. Pavlem Sorokáčem, MBA
sídlem Pařížská 68/9, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2021, č. j. MZP/2021/580/788,
sp. zn. ZN/MZP/2021/580/133

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“), ze dne 29. 3. 2021, č. j. ČIŽP/49/2021/2378 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“) byla žalobkyně uznána vinnou z přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném a účinném znění (dále jen „*kontrolní řád*“), jehož se dopustila tím, že jako kontrolovaná osoba v termínu stanoveném přípisem č. j. ČIŽP/49/2020/9463 ze dne 9. 11. 2020, tj. do 20. 11. 2020,

neposkytla ČIŽP veškeré požadované údaje a dokumenty vztahující se k předmětu kontroly specifikované v oznámení o zahájení kontroly ze dne 3. 11. 2020, č. j. ČIŽP/49/2020/9239 [např. evidenci dle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*lesní zákon*“)], čímž porušila povinnost dle § 10 zákona o kontrole umožnit kontrolujícím výkon jejich oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost, tedy jako kontrolovaná osoba nesplnila některou z povinností dle § 10 odst. 2 zákona o kontrole.

2. Žalobkyně se domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 7. 2021, č. j. MZP/2021/580/788, sp. zn. ZN/MZP/2021/580/133 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno prvostupňového rozhodnutí.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve zrekapituloval předchozí průběh správního řízení, shrnul závěry vyslovené v prvostupňovém rozhodnutí, sumarizoval průběh odvolacího řízení a reprodukoval argumentaci žalobkyně uvedenou v odvolání.
4. Žalovaný se předně vyjádřil k námitce žalobkyně, že lhůta stanovená k poskytnutí součinnosti nebyla přiměřená. Žalovaný odkázal na lesní zákon, dle kterého je vlastník lesa povinen vést požadované evidence po dobu 10 let. Pokud tedy žalobkyně postupovala při hospodaření v lese v souladu s lesním zákonem, pak okopírování a zaslání několika průvodních listů, listů s každoročně vedenou hospodářskou evidencí či evidencí škodlivých činitelů žalovaný nepovažuje za obsáhlou součinnost, neboť se nejedná o časově náročný úkon. Stanovený termín k dodání podkladů lze proto považovat za zcela přiměřený, a to i s ohledem na menší výměru pozemků určených k plnění funkcí lesa ve vlastnictví žalobkyně a menšímu množství jednotek prostorového rozdělení lesa vymezených příslušným zařizovacím obvodem pro pozemky určené k plnění funkcí lesa v dané oblasti.
5. K námitce žalobkyně, že stanovit či prodloužit lhůtu lze účastníkovi pouze usnesením, žalovaný uvedl, že lhůta byla stanovena v rámci kontrolní činnosti, nikoliv v rámci správního řízení. Žalovaný k tomu odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2015, č. j. 11 A 199/2014-30, dle kterého je požadavek na poskytnutí dokladů neformálním a faktickým úkonem kontrolního orgánu. Žalovaný proto shledal, že správní orgán prvního stupně nepostupoval v rozporu s kontrolním řádem, neboť úkony, které činí kontrolní orgán v rámci zahájení kontroly, nejsou ve výčtu úkonů dle § 8 kontrolního řádu, ve vztahu k nimž je dána působnost zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném a účinném znění (dále jen „*správní řád*“). V souladu s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2018, č. j. 3 A 93/2015-84, by navíc stanovením lhůty formou usnesení bylo žalobkyni poskytnuto více práv, než jí přiznává zákon. Postup inspekce, kdy stanovené lhůty nebyly formalizované dle správního řádu, nelze dle žalovaného považovat za pochybení správního orgánu, ale naopak za postup v souladu s kontrolním řádem.
6. K odkazu žalobkyně na základní zásady činnosti správních orgánů, především povinnost šetřit práva dotčených subjektů a co nejméně je zatěžovat, žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně ve stanoveném termínu splnila součinnost pouze v bodech č. 3 a 16 z 16, dále dne 27. 11. 2020 pouze doplnila bod č. 3 a součinnost ve zbytku bodů poskytla až po uložení pokuty. Žalovaný uvedl, že vyžadování podkladů ke kontrole je standardním způsobem, jak zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení

účelu kontroly podle § 9 písm. a) kontrolního řádu. Žalovaný dále podrobně odůvodnil, proč po žalobkyni jednotlivé podklady požadoval.

7. Žalovaný se dále vyjádřil k námitce žalobkyně ohledně aplikace § 37 odst. 3 správního řádu, kterou označil za nedůvodnou. Správní orgán prvního stupně žalobkyni vyzval, aby k jasně formulovaným dotazům poskytla odpovědi nebo příslušné dokumenty. Podání žalobkyně obsahovala náležitosti ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu. Neposkytnutí součinnosti proto nemůže být považováno za vadu podání, ale za nesplnění povinnosti součinnosti podle kontrolního řádu.
8. Na závěr se žalovaný vyjádřil k uložené pokutě a odůvodnil její výši a způsob jejího vyměření.

III. Žaloba

9. Žalobkyně v podané žalobě po stručné rekapitulaci průběhu správního řízení nejdříve poukázala na nestandardní postup správního orgánu prvního stupně na počátku kontroly, kdy dne 4. 11. 2020 bylo žalobkyni doručeno oznámení o zahájení kontroly, kterým byla vyzvána k předložení celé řady podkladů. Na předmětné oznámení žalobkyně reagovala žádostí o prodloužení lhůty do 6. 12. 2020. Správní orgán prvního stupně povolil prodloužení lhůty pouze do 20. 11. 2020.
10. Správní orgán prvního stupně ve stanovené lhůtě podnikl kroky vedoucí ke konání kontroly na místě (lesních pozemků žalobkyně), přičemž kontrola se měla konat dne 13. 11. 2020 v 9:30 hodin, žalobkyni však tato skutečnost byla oznámena až dne 12. 11. 2020. Tímto postupem bylo porušeno právo žalobkyně jako kontrolovaného na právní pomoc a dále byla porušena povinnost kontrolního orgánu podle § 9 písm. e) kontrolního řádu, tedy umožnit kontrolované osobě účastnit se kontrolních úkonů při výkonu kontroly na místě. S ohledem na krátký časový interval mezi oznámením kontroly a jejím uskutečněním nebylo pro žalobkyni ani pro jejího zástupce objektivně možné účastnit se kontroly. Správní orgán prvního stupně neodůvodnil, proč zvolil takový urychlený způsob kontroly, žalobkyně ho proto spatřuje jako účelový a bez opory v zákoně.
11. K samotnému porušení povinnosti dle § 10 kontrolního řádu žalobkyně uvedla, že postup správního orgánu prvního stupně vedoucí k uložení pokuty je stížen několika podstatnými vadami. Žalobkyně se primárně neztotožňuje s argumentací žalovaného, kdy považuje nepřiměřeně krátkou lhůtu ke splnění povinnosti za svévolné překročení mezi správního uvážení, a to vzhledem k obsáhlosti požadované součinnosti. Po žalobkyni byla požadována dokumentace hospodářské evidence, výskytu a rozsahu škodlivých činitelů a jimi působených poškození a doklady o původu sazebního materiálu, to vše za posledních 8 let. Žalobkyně žalovanému přisvědčila v tom, že jmenované dokumenty je ze zákona povinna mít v držení, nejde proto o dokumenty, které by musela zhotovovat až na základě výzvy. Žalobkyně je však subjektem s větším počtem zaměstnanců, přičemž vlivem pandemie Covid-19 a lockdownu byla výrazně snížena její schopnost reagovat v takto krátké lhůtě a splnit požadovanou povinnost. Žádosti přitom bylo vyhověno pouze částečně, a to pro tvrzenou nutnost urgentního řešení s ohledem na stav na pozemcích žalobkyně.
12. Řízení dle žalobkyně trpí zásadní vadou, když stanovit či prodloužit lhůtu k úkonu lze účastníkovi pouze usnesením, a to v souladu s § 39 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 správního řádu. Přípisy a výzvy mohou dle žalobkyně sloužit pouze k neformálnímu

uložení lhůty, a v případě jejího zmeškání nemohou vůči účastníkovi řízení být uplatněny z toho plynoucí nepříznivé právní následky.

13. K samotné povinnosti poskytnout kontrolnímu orgánu součinnost žalobkyně uvedla, že tuto povinnost je třeba vykládat v kontextu celého právního řádu, především subsidiární aplikace správního řádu a základních zásad činnosti správních orgánů. Právo kontrolního orgánu požadovat součinnost má zákonné „mantinely“, tvořené především zásadou ukládající správnímu orgánu šetřit práva dotčených subjektů a co nejméně je zatěžovat a k opatření nezbytných podkladů využívat předně přístupné úřední evidence. Žalobkyně proto postupovala tak, že se k otázkám v oznámení o zahájení kontroly vyjádřila pouze tehdy, byla-li odpověď kladná a zároveň tuto informaci neměl kontrolující orgán možnost zjistit z úřední evidence, a doručila pouze ty podklady, které v té době měla k dispozici, a zároveň nebyly získatelné v rámci spolupráce správních orgánů v zájmu dobré správy.
14. Dle žalobkyně obecně platí, že pokud správní orgán usoudí, že podání, jímž adresát veřejné správy plní stanovenou povinnost, je neúplné, je povinen postupovat v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu a pomoci odstranit vady podání.
15. Žalobkyně závěrem sdělila, že správní orgán prvního stupně postupoval tak, aby žalobkyni pokud možno co nejvíce znepríjemnil fungování a trestal jakýkoliv nedostatek. Jako příčinu žalobkyně vidí osobní motivaci kontrolujících osob pana K. a pana D., a to v souvislosti s konflikty žalobkyně s těmito osobami v dřívější věci, kdy žalobkyně namítala jejich podjatost.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 7. 10. 2021 uvedl, že námitka týkající se porušení práva na právní pomoc nijak nesouvisí s poskytnutím vymáhané součinnosti dle kontrolního řádu, ale s možným řízením v meritu věci. Námitka je pro projednávanou věc tudíž bezpředmětná. Žalovaný se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, že správní orgány neuvedly žádné důvody pro urychlený způsob kontroly, neboť správní orgán prvního stupně se způsobem kontroly zabýval v přípisu ze dne 13. 11. 2020 a žalovaný se s námitkou vypořádal v rozhodnutí ze dne 5. 3. 2021.
17. K námitce žalobkyně o nepřiměřenosti lhůty k zaslání požadovaných dokumentů žalovaný uvedl, že pokud by žalobkyně při hospodaření v lese postupovala v souladu se zákonem, tak okopírování a zaslání několika dokumentů by nebylo možné považovat za obsáhlou součinnost. Na tuto skutečnost nemohla mít vliv ani pandemie, žalobkyně navíc ani nesdělila, v čem spatřuje sníženou schopnost reagovat. Stanovený termín je dle žalovaného přiměřený, a to i s ohledem na to, že předložit lesní hospodářskou evidenci pro 4 jednotky prostorového rozdělení lesa není otázkou dnů nebo měsíce, pokud tato evidence byla vedena každoročně v souladu se zákonem.
18. K námitce žalobkyně, že jí měla být stanovena lhůta na základě § 39 správního řádu, žalovaný opakuje, že úkony, které činí kontrolní orgán v rámci zahájení kontroly, nejsou ve výčtu úkonů dle § 8 kontrolního řádu, ve vztahu k nimž je dána působnost správního řádu, a že by stanovením lhůty formou usnesení bylo žalobkyni poskytnuto více práv, než jí přiznává zákon. Žalovaný opět odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2018, č. j. 3 A 93/2015-84, dle kterého kontrolní orgány nejsou povinny stanovit lhůtu k předložení údajů a dokumentů podle § 8 písm. c) kontrolního řádu formou usnesení podle § 39 správního řádu.

19. Ohledně odkazu žalobkyně na základní zásady činnosti správních orgánů žalovaný konstatoval, že žalobkyně předložila pouze zanedbatelnou část požadovaných dokumentů, což mělo za následek znemožnění kontrolnímu orgánu zjistit v daném čase úplný stav věci. Správní orgán prvního stupně proto nemohl konat jinak a musel postupovat tak, aby zjistil stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly.
20. Co se týče námítky žalobkyně, že kontrolní orgán měl postupovat v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu, žalovaný zopakoval, že neposkytnutí součinnosti nemůže být považováno za vadu podání, ale za nesplnění povinnosti součinnosti podle kontrolního řádu.
21. K výhradám žalobkyně proti postupům správního orgánu prvního stupně v rámci kontroly žalovaný uvedl, že správní orgán prvního stupně dozírá na dodržování právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí, zjišťuje nedostatky a škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí, jejich příčiny a osoby zodpovědné za jejich vznik nebo trvání. Vzhledem k tomu, že existovala důvodná obava, že žalobkyně využívá části pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům, a že nespĺnila uloženou povinnost zalesnit holiny vzniklé v roce 2012, byl správní orgán prvního stupně povinen konat a možná porušení zákonů prověřit. K namítané podjatosti kontrolujících osob žalovaný uvedl, že podjatost nebyla shledána správním orgánem prvního stupně ani žalovaným.

V. Replika žalobkyně

22. Žalobkyně v replice ze dne 8. 11. 2021 uvedla, že žalovaný přednesl argumenty, které již zazněly v předchozích fázích správního řízení.

VI. Jednání

23. Jednání ve věci se uskutečnilo 29. 9. 2021.
24. Žalobkyně poukázala na to, že na témže místě o rozloze ca 1,5 ha je opakovaně předmětem šetření inspekce od roku 2012. To vede k likvidaci a dehonestaci žalobkyně. Oblastní inspektorát Ostrava za rok 2021 celkově uložil pokuty ve výši 6 milionů Kč. Žalobkyni jen v roce 2022 uložil pokutu 2.4 milionů Kč. Co se týče pokuty 30.000 Kč, správní orgán nevzal vůbec v potaz zvláštní okolnosti - pandemii, nouzový stav. Předchozí pokuta 3.2 milionů Kč odpovídá asi polovině všech uložených pokut, jedná se o drakonické tresty za pozemek o velikosti 1,5 ha rozdělený lesní cestou, neodpovídá pokutám v dané době. Poslední pokuta byla uložena ve výši 50.000 Kč odborem ochrany krajiny. Samotná nyní řešená pokuta ve výši 30.000 Kč sice zásadně finančně nezatěžuje žalobkyni, nicméně jde o přezkoumání zákonnosti postupu inspekce, který žalobkyně považuje za tendenční. Lhůta k místnímu šetření na další pracovní den byla neadekvátní. Nebyly poskytnuty výzvy k odstranění vad podání, což je jinde běžné. Úředníci inspekce od roku 2012 neustále neproporcionálně sankcionují žalobkyni a vedou s ní další řízení. V době předmětného přestupku byl lockdown, když byla polovina zaměstnanců indisponována, bylo těžší zajistit podklady, které si vymínil správní orgán. Tuto situaci nerespektovala inspekce, tak i žalovaný. Naproti tomu inspekce 10 let řešila přestupek, při kterém uplynuly objektivní i subjektivní lhůty.
25. Žalovaný setrval na svém procesním postoji, poukázal na to, že nyní je projednávána věc porušení povinností dle kontrolního řádu nikoliv porušení povinností dle zákona o lesích.

26. Městský soud na jednání provedl důkazy správními rozhodnutími České inspekce životního prostředí č. j. ČIŽP/49/2022/5592, usnesením ze dne 27. 1. 2022, č. j. ČIŽP/49/2022/755, ze dne 30. 6. 2015, č. j. ČIŽP/49/OOL/SR01/1216429.135/15/VDB.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

27. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu a v mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění (dále jen "s. ř. s."), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
28. Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve věci.
29. Doručením oznámení správního orgánu prvního stupně ze dne 3. 11. 2020 byla zahájena kontrola žalobkyně zaměřená na plnění povinností vyplývajících z ustanovení právních předpisů týkajících se funkcí lesa jako složky životního prostředí. Předmětem kontroly měla být zejména obnova lesních porostů a ochrana půdního krytu na specifikovaných lesních pozemcích (dne 9. 11. 2020 byl výčet těchto pozemků zúžen). Správní orgán prvního stupně jako kontrolující orgán vyzval žalobkyni, aby v termínu do sedmi dnů od doručení oznámení poskytla pravdivé a úplné údaje k otázkám (bodům) č. 1 až 6 a aby ve stejném termínu předložila dokumenty specifikované v bodech 7 až 16. Správní orgán prvního stupně dále vyzval žalobkyni, aby bezodkladně provedla opatření, která na předmětných pozemcích povedou k zabránění vodní eroze půdy, a poučil ji o jejích právech a povinnostech.
30. Žalobkyně požádala dne 6. 11. 2020 o prodloužení lhůty k poskytnutí podkladů do 6. 12. 2020, a to z důvodu vyhlášeného nouzového stavu v souvislosti s pandemií COVID-19. Správní orgán prvního stupně žádosti vyhověl pouze z části a lhůtu pro předložení dokladů a poskytnutí údajů prodloužil do 20. 11. 2020 s odůvodněním, že odůvodnění je velmi obecné, není zřejmé, čím by bylo bráněno průběhu kontroly a že stav na lesních pozemcích se jeví jako nelegální.
31. Oznámením správního orgánu prvního stupně ze dne 11. 11. 2020, doručeným dne 12. 11. 2020, bylo žalobkyni oznámeno, že dne 13. 11. 2020 v 9:30 hodin bude provedena kontrola na místě, kdy bude dokumentován stav předmětných lesních pozemků.
32. Podáním ze dne 20. 11. 2020 žalobkyně vznesla námitku podjatosti proti úředním osobám podílejícím se na kontrole, a to z důvodů jejich dřívějších konfliktů se žalobkyní. Správní orgán prvního stupně námitce nevyhověl a usnesením ze dne 27. 11. 2020, č. j. ČIŽP/49/2020/10060, sp. zn. ZN/ČIŽP/49/3371/2020, rozhodl tak, že uvedené osoby nejsou vyloučeny z úkonů v kontrole. Toto usnesení bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 3. 2021, č. j. MZP/2021/580/49, sp. zn. ZN/MZP/2021/580/8.
33. Podáním ze dne 20. 11. 2020 žalobkyně odpověděla na bod 3 kontroly, k němuž předložila relevantní dokumenty a zaslala formulář podle bodu 16. Žalobkyně uvedla, že na další otázky odpoví ve lhůtě dalších 10 pracovních dnů.
34. Dne 27. 11. 2020 žalobkyně pouze v několika větách správnímu orgánu I. stupně sdělila, že obnovu lesa po kůrovcové kalamitě projednala s CHKO Beskydy, která jí doporučila experta, ten pro pandemii COVID-19 doposud nedodal kompletní podklady (původně do 6/2020). K erozi půdy v dotčeném areálu uvedla, že již byly dokončeny veškeré udržovací

činnosti k odstranění eroze, a to i přesto, že kontrolní pracovník osobně uděloval pokyny pracovníkovi, který tuto činnost realizoval, aby zastavil práce. Žalobkyně uvedla, že na další otázky odpoví ve lhůtě dalších 10 pracovních dnů.

35. Další podání žalobkyně v uvedené lhůtě ani později neučinila.
36. Žalobkyni byla příkazem ze dne 12. 2. 2021, č. j. ČIŽP/49/2021/1231 uložena pokuta ve výši 70.000 Kč za jednání spočívající v tom, že jako kontrolovaná osoba v termínu stanoveném přípisem č. j. ČIŽP/49/2020/9463 ze dne 9. 11. 2020, tj. do 20. 11. 2020, neposkytla ČIŽP veškeré požadované údaje a dokumenty vztahující se k předmětu kontroly specifikované v oznámení o zahájení kontroly č. j. ČIŽP/49/2020/9239 ze dne 3. 11. 2020. Tímto jednáním porušila povinnost kontrolované osoby dle § 10 odst. 2 zákona o kontrole.
37. Žalobkyně podala dne 15. 2. 2021 námitky proti kontrolnímu zjištění, poté proti příkazu podala dne 22. 2. 2021 odpor a podáním ze dne 25. 2. 2021 poskytla žalobkyně součinnost ve zbývajících bodech. Tato součinnost činila 4 strany textu podání a 18 příloh o rozsahu 48 stran.
38. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 29. 3. 2021, č. j. ČIŽP/49/2021/2378, byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Za spáchání přestupku byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30 000 Kč.
39. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání ze dne 21. 4. 2021. Dne 15. 7. 2021 žalovaný vydal napadené rozhodnutí.
40. Z provedeného dokazování soud zjistil, že rozhodnutím dne 30. 6. 2015, č. j. ČIŽP/49/OOL/SR01/1216429.135/15/VDB byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 3.200.000 Kč za 4 přestupky /2 dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa a 2 dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny/, které spočívaly v rozhodnutí blíže označených skutcích - obecně šlo o nepovolenou těžbu lesních porostů a v terénních úpravách na specifikovaných pozemcích. Rozhodnutím České inspekce životního prostředí č. j. ČIŽP/49/2022/5592 byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 2.400.000 Kč za 2 v rozhodnutí konkretizované přestupky dle § 4 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci obecně spočívající v porušení povinností dle zákona o lesích. Usnesením ze dne 27. 1. 2022, č. j. ČIŽP/49/2022/755, bylo zastaveno řízení zahájené dne 30. 11. 2012 o podezření z přestupků dle § 4 písm. a) a c) zákona o inspekci pro porušení specifikovaných povinností vlastníka lesa dle lesního zákona, neboť zanikla odpovědnost žalobkyně za daný přestupek.
41. V projednávané věci soud vyšel z následující právní úpravy v rozhodném znění.
42. Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba 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.
43. Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2.

44. Podle § 39 odst. 1 správního řádu správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho zapotřebí. Určením lhůty nesmí být ohrožen účel řízení ani porušena rovnost účastníků. Usnesení o určení lhůty se oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.
45. Podle § 37 odst. 3 správního řádu nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.
46. Podle § 6 odst. 2 správního řádu postupuje správní orgán tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.
47. Žalobkyně obecně v žalobě a konkrétněji na jednání tvrdila, že inspekce vůči ní postupuje tendenčně a neadekvátně. Poukázala mj. na 3 další řízení, která proti ní byla vedena a v nichž jí ve dvou případech byly uloženy několikamilionové sankce za porušování zákona o inspekci, event. lesního zákona.
48. To, že proti žalobkyni jsou či byla vedena jiná řízení a že v některých případech i byla sankcionována za protiprávní jednání, která časově předcházela kontrole zahájené 3. 11. 2020, ještě neznamená, že by kontrola stavu pozemků (jak byl její předmět specifikován výše) byla snad zcela svévolná, bezpředmětná či šikanózní. Další postupy spíše svědčí zájmu inspekce o to, jak žalobkyně po dřívějších sankcích nadále plní své povinnosti vlastníka lesa a např. zda napravila vytýkaná jednání. To je ostatně legitimní zájem úměrný zákonnému poslání inspekce (srov. § 2 a násl. zákona o inspekci). Městský soud pak neshledal žádnou zásadní souvislost těchto odkazovaných řízení s projednávanou věcí. Předmětem nynější věci je hodnocení toliko individuálních okolností, za nichž žalobkyně jednala poté, co byla dne 3. 11. 2020 vyzvána k součinnosti v rámci zahájené kontroly a dále hodnocení toho, zda žalobkyně za těchto okolností dodržela povinnosti kontrolované osoby podle kontrolního řádu. Ze správního spisu, prvostupňového ani z napadeného rozhodnutí pak nevyplývá, že by snad správní orgány na základě poznatků z dosavadních řízení presumovaly porušování povinností žalobkyně. Naopak, oba správní orgány reagovaly na konkrétní procesní vývoj kontroly, aniž by jakkoliv hodnotily, jak jednala žalobkyně v jiných řízeních.
49. Dále se soud zabýval námitkami žalobkyně, že bylo porušeno její ústavním pořádkem garantované právo na právní pomoc, a že jí nebyla dána možnost účastnit se kontroly na místě.
50. I tato námitka není pro předmětné řízení relevantní. I pokud by správní orgán prvního stupně pochybil a odepřel žalobkyni právo na právní pomoc a právo účastnit se kontroly na místě dle § 9 písm. e) kontrolního řádu, nemohlo by toto pochybení založit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Meritem věci je v daném případě posouzení, zda žalobkyně spáchala přestupek tím, že ve stanovené lhůtě kontrolnímu orgánu neposkytla součinnost, která byla vymezena na 16 bodů stanovených v oznámení o zahájení kontroly ze dne 3. 11. 2020. Námitka by byla relevantní v případném řízení navazujícím na samotnou kontrolu, ve kterém by bylo přípustné zkoumat postup správních orgánů během celé kontroly.

51. Dále se soud zabýval námitkami žalobkyně, že správní orgán prvního stupně překročil meze správního uvážení, když žalobkyni stanovil nepřiměřeně krátkou lhůtu ke splnění povinnosti součinnosti.
52. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyni byla dne 3. 11. 2020 k poskytnutí údajů a k předložení dokumentů specifikovaných v celkem 16 bodech stanovena lhůta sedmi dnů. Konkrétně měla žalobkyně poskytnout údaje k tomu, zda předmětné lesní pozemky pronajala nebo propachtovala, zda na nich od 1. 8. 2012 prováděla hospodářskou činnost zaměřenou na obnovu lesních porostů, zda podala žádost o vydání rozhodnutí o odnětí nebo omezení využívání pozemků či žádost o vydání územního rozhodnutí nebo stavebního povolení nebo zda podala ohlášení týkající se pozemků. Dále měla předložit smlouvy o zemědělském pachtu nebo nájemní smlouvy, rozhodnutí vydaná orgánem státní správy lesů, územní rozhodnutí, ohlášení podaná u stavebního úřadu, stavební povolení, projektovou dokumentaci ke stavbám, hospodářskou evidenci za decennium za období od 1. 8. 2012, evidenci výskytu a rozsahu škodlivých činitelů a jimi působených poškození za období od 1. 8. 2012, doklady o původu sadebního materiálu za období od 1. 8. 2012 a vyplněný formulář „Identifikační data kontrolovaného majetku“.
53. Žalobkyně požádala již dne 6. 11. 2020 o prodloužení lhůty k poskytnutí podkladů do 6. 12. 2020, tuto žádost odůvodnila jen obecně odkazem na pandemii COVID-19 a nouzový stav. Lhůtu požadovala k poskytnutí „*vyčerpávající odpovědi*“ (cit. podání žalobkyně, pozn. městského soudu). Správní orgán prvního stupně žádosti vyhověl pouze z části a lhůtu prodloužil do 20. 11. 2020. Původní lhůta tak byla navýšena o jeden týden a celkově na 14 dní od okamžiku od výzvy k poskytnutí součinnosti.
54. Žalobkyně pak součinnost plnila postupně 20. 11. 2020 (odpověď na 1 otázku) a 27. 11. 2020 (odpověď na 2 otázky) s tím, že avizovala teprve další doplnění. Ve zbytku žalobkyně plnila součinnost dne 25. 2. 2021.
55. Nejvyšší správní soud ve srovnatelném případě týkajícím se součinnosti při evidenci nakládání s odpady judikoval, že „*ČIŽP vždy požadovala poskytnutí informací ve lhůtě deseti dnů, což je v kontextu projednávané věci lhůta přiměřená umožňující stěžovatele splnit uloženou povinnost*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35). V případě žalobkyně, kdy bylo požadováno vyjádření k 6 bodům a předložení podkladů k dalším 10, se prodloužená lhůta 14 dní jeví jako dostatečně přiměřená. Tuto lhůtu soud shledal za přiměřenou s ohledem na to, že žalobkyně má v případě bodů 13 až 15 povinnost vést evidenci požadovaných dokumentů, a bod 16 spočívá ve vyplnění formuláře o délce dvou stran A4. V dalších bodech součinnost spočívá ve vysvětlení skutečností v případě, pokud nastaly, poté předložení souvisejících dokumentů.
56. Součinnost souvisela tedy s otázkami evidenčního charakteru, nebyla vyžadována časově náročná či tvůrčí činnost, což nakonec vyplývá i z velmi strohého rozsahu celkově poskytnuté součinnosti žalobkyně ze dne 20. 11. 2020, 27. 11. 2020 a 25. 2. 2021. S určitou nadsázkou řečeno - i pokud by žalobkyně jednomu okruhu žádosti věnovala v průměru přibližně pracovní půlden, musela v původní lhůtě do 20. 11. 2020 být schopna poskytnout součinnost v plném rozsahu. Městský soud pak přisvědčil kontrolnímu orgánu, že ze žádosti o prodloužení lhůty ze dne 6. 11. 2020 odůvodněné nouzovým stavem následkem COVID-19 nijak nevyplývá, v čem konkrétně mělo spočívat omezení činnosti žalobkyně v takové míře, aby součinnost nemohla včas poskytnout. Žalobkyně až na jednání uvedla,

že polovina zaměstnanců byla indisponována, jedná se však jen o obecné a ničím nepodložené tvrzení a především, takto měla žalobkyně odůvodnit již svoji žádost o prodloužení lhůty k poskytnutí součinnosti.

57. Z podkladů správního spisu a z podání žalobkyně vůči kontrolnímu orgánu pak vyplývá, že žalobkyně na svou povinnost téměř rezignovala a v termínu splnila pouze minimální část součinnosti, zbytek až o několik měsíců později. Za této situace soudu nezbylo než uzavřít, že délka poskytnuté lhůty byla přiměřená.
58. Žalobkyně dále namítala procesní nedostatky výzvy k součinnosti. Dle žalobkyně lze účastníkovi správního řízení stanovit či prodloužit lhůtu pouze usnesením, a to v souladu s § 39 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 správního řádu, podle kterého správní orgán v případech stanovených zákonem rozhoduje usnesením. Řízení tak dle žalobkyně trpí zásadní procesní vadou.
59. Správní orgán prvního stupně postupoval plně v souladu s kontrolním řádem, pokud nevyužil citovaného ustanovení správního řádu a lhůtu nestanovil usnesením. Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2015, č. j. 11 A 199/2014-30. *„[j]e nutno odlišovat úkony, které jsou učiněny v rámci správního řízení o případném vyvození odpovědnosti kontrolovaného subjektu [zde v souvislosti s § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)] od úkonů, které představují úkony ve věci samotné kontroly. Na tyto posléze uvedené úkony se dle názoru soudu správní řád z roku 2004 nevztahuje.“* Stanovení lhůty k poskytnutí součinnosti (a její prodloužení) dle § 10 odst. 2 kontrolního řádu je řádným úkonem ve věci kontroly, ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu poskytuje kontrolované pouze osobě vyšší míru ochrany (srov. bod 19 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35). Podstatné bylo, že inspekce sdělením ze dne 9. 11. 2020 částečně akceptovala žádost žalobkyně o prodloužení lhůty a tímto postupem se cítila být vázána – z příkazu ze dne 12. 2. 2021 i z prvostupňového rozhodnutí totiž jednoznačně vyplývá, že poskytnutí součinnosti nakonec vyžadovala až do uplynutí prodloužené lhůty, tj. do 20. 11. 2020. Procesní forma stanovení či prodloužení původně stanovené lhůty tedy neměla na osud povinnosti žalobkyně plnit součinnost žádný vliv.
60. Soud tuto žalobní námitku neshledal důvodnou.
61. Žalobkyně dále namítala, že kontrolní orgán měl postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu a pomoci žalobkyni odstranit nedostatky podání nebo ji vyzvat k jejich odstranění.
62. Soud zde pro stručnost odkazuje na vypořádání předchozí námitky. Dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2015, č. j. 11 A 199/2014-30 se na plnění povinností při kontrole samotné nepoužijí ustanovení správního řádu. Faktické poskytnutí součinnosti tak nelze posuzovat jako podání podle správního řádu. Citované ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu navíc směřuje na nápravu předepsaných formálních náležitostí podání. Žalobkyně měla srozumitelně sdělenou povinnost poskytnout součinnost. Z formálního hlediska činila bezvadná podání, v jejichž obsahu však součinnost nesplnila. Toto nesplnění nelze brát za vadu podání v souvislosti s § 37 odst. 2 správního řádu.
63. V další žalobní námitce žalobkyně uvedla, že správní orgán prvního stupně měl postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, tedy šetřit práva žalobkyně, co nejméně ji zatěžovat a k opatření nezbytných podkladů využívat předně přístupné úřední evidence. Žalobkyně se z toho důvodu vyjádřila pouze k bodům součinnosti a

doručila ty podklady, u kterých byla odpověď kladná a které nebyly získatelné v rámci spolupráce správních orgánů.

64. Soud se s argumentací žalobkyně neztotožnil. Toho, v jakém rozsahu, jakými činnostmi, povoleními, smluvními vztahy a zda o své vůli plní zákonné povinnosti, si je vědoma v první řadě přímo žalobkyně, ostatně právě za tímto účelem byla kontrola zahájena. Jak již uvedl žalovaný, některé požadované údaje a dokumenty nejsou součástí úřední evidence, některé z nich jsou pouze soukromoprávního rázu, konkrétně např. doklady o původu sadebního materiálu dle bodu 15, tedy faktury vystavené soukromým dodavatelem. Je tedy na místě v první řadě vyžadovat součinnost po žalobkyni.
65. Neobstojí ani argument žalobkyně, že se vyjádřila pouze k bodům, u kterých byla odpověď kladná. Za situace, kdy žalobkyně v termínu splnila součinnost pouze u některých bodů z 16, nelze vyvodit závěr, že nevyjádření se k bodu znamená negativní odpověď – kontrolnímu orgánu z absence odpovědi na položenou otázku nemohly vyplývat konkrétní skutečnost. Naopak to nasvědčuje tomu, že žalobkyně svou povinnost aktivně neplnila.
66. Správní orgán proto postupoval správně, když po žalobkyni požadoval uvedení daných údajů a předložení dokumentů, neboť takový postup byl v souladu s § 9 písm. a) kontrolního řádu, dle kterého je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly povinen zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady.
67. Námitka týkající se postupu v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů proto není důvodná.
68. Dále žalobkyně poukázala na možnou podjatost kontrolujících osob, které se chovaly tak, aby žalobkyni co nejvíce zneprůjemnily fungování a trestaly jakýkoli nedostatek. Z obsahu správního spisu vyplývá, že o namítané podjatosti kontrolních osob rozhodl správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 27. 11. 2020, č. j. ČIŽP/49/2020/10060, sp. zn. ZN/ČIŽP/49/3371/2020, tak, že kontrolující osoby nejsou vyloučeny z úkonů v kontrole. Toto usnesení bylo potvrzeno usnesením žalovaného ze dne 5. 3. 2021, č. j. MZP/2021/580/49, sp. zn. ZN/MZP/2021/580/8. Z odůvodnění vyplývá, že žalobkyně v námitce neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, které by zakládaly podjatost daných osob ve věci ve smyslu § 14 správního řádu, omezila se pouze na tvrzení, že důvodem je osobní motivace kontrolujících osob v souvislosti s dřívějšími konflikty v jiné věci.
69. Podle názoru městského soudu kontrolní orgán postupoval vůči žalobkyni sice důsledně, ovšem to je také jeho posláním dle kontrolního řádu. Jednotlivé úkony i svůj postup odůvodnil, žalobkyně součinnost včas nesplnila, ač k tomu podle názoru (i vzhledem k poměrně malému rozsahu následně předložených podkladů) měla dostatečný časový prostor. Přestože mohla mít žalobkyně v jiném řízení s kontrolními pracovníky konflikty, nynější postup při vyžadování součinnosti proto nevyznívá ze strany kontrolního orgánu jako zcela zjevně tendenční a nikoliv nestranný. Ostatně i Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobkyně ve věci sp. zn. 3 As 117/2018 zamítl a tím potvrdil postup žalovaného a potažmo totožného správního orgánu I. stupně.

VIII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

70. Městský soud v Praze je názoru, že žalobkyně neprokázala, že by jí v poskytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu bránily závažné překážky provozního charakteru, pro

kteře by nebylo možné, aby lhůtu splnila včas. Soud se ztotožnil se žalovaným a se správním orgánem I. stupně, že celkově stanovená lhůta k poskytnutí součinnosti od 3. 11. do 20. 11. 2020 byla přiměřená. V namítaném procesním postupu žalovaného resp. kontrolního orgánu (stanovení lhůty k poskytnutí součinnosti, rozpor se zásadami činnosti správních orgánů, nevyzvání k odstranění vad poskytnuté součinnosti, namítaný tendenční postup kontrolního orgánu) městský soud neshledal zásadní vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

71. Na základě shora uvedených skutečností se soud neztotožnil s žádnou žalobní námitkou, žalobu shledal nedůvodnou a jako takovou ji v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
72. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., dle 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. S ohledem na to, že žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jakožto úspěšnému účastníkovi řízení náležela náhrada nákladů řízení, soud tuto náhradu nepřiznal, neboť mu nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 29. září 2022

JUDr. Slavomír Novák v. r.
předseda senátu