



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **HOLOUBEK ENERGO a.s.**, se sídlem Vodičkova 682/20, Praha 1, zast. JUDr. Karlem Seidlem, advokátem se sídlem Jiráskova 1343/2, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2019, čj. MZP/2019/550/747, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 2. 2021, čj. 11 A 171/2019-35,

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.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda změnou popisu skutku v rozhodnutí o odvolání byla zachována totožnost skutku, o němž bylo zahájeno řízení o přestupku, a tím, zda žalobkyně (dále „stěžovatelka“) naplnila svým jednáním formální a materiální stránku přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění účinném od 1. 7. 2017 (dále jen „kontrolní řád“), tedy zda neposkytla při kontrole potřebnou součinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu.

[2] Česká inspekce životního prostředí (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 10. 5. 2019, čj. ČIŽP/45/2019/4648, shledala stěžovatelku vinnou ze spáchání

přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Přestupku se měla stěžovatelka dopustit tím, že „na písemnou výzvu ČÍŽP neposkytl žádné informace ohledně způsobu zajištění odvozu odpadu kategorie ostatní kat.č. 10 01 01 „Škvára, struska a kotelní prach (kromě kotelního prachu uvedeného od číslem 10 01 04)“ (dále také jen „odpadní škvára“) z provozovny společnosti HOLOUBEK ENERGO a.s., Smiřická 270, Černožice (dále také jen „teplárna Černožice“) prostřednictvím smluvních dopravců. Na základě telefonické výzvy ČÍŽP neposkytl pravdivé informace, když konstatoval, že veškeré objednávky byly pouze telefonicky, přestože objednávky na dopravce (společnost SAD CZ, s.r.o.) byly písemné“. Tím stěžovatelka porušila povinnost poskytnout potřebnou součinnost při kontrole podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Za přestupek správní orgán I. stupně uložil stěžovateli pokutu ve výši 10 000 Kč a povinnost zaplatit náhradu nákladů řízení.

[3] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala stěžovatelka odvolání. Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že se stěžovatelka měla přestupku dopustit tím, že „na písemnou výzvu ČÍŽP neposkytnul informace o objednávkách přepravy odvozu odpadu kategorie ostatní kat. č. 10 01 01 „Škvára, struska a kotelní prach (kromě kotelního prachu uvedeného pod číslem 10 01 04)“, dále také jen „odpadní škvára“ z provozovny společnosti HOLOUBEK ENERGO a. s., Smiřická 270, Černožice (dále také jen „teplárna Černožice“), konkrétně nepředložil dvě písemné objednávky přepravy vystavené jím dne 18. 10. 2018 (číslo 59/18) a dne 29. 10. 2018 (číslo 68/18), a v rozporu se skutečností tvrdil, že objednávky přepravy byly realizovány pouze telefonicky, tudíž písemné objednávky nemá k dispozici.“ Ve zbylém rozsahu odvoláním napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Následně podala stěžovatelka proti rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze žalobu, který ji v záhlaví uvedeném rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[5] Městský soud uvedl, že se správní orgán I. stupně řádně vypořádal s námitkami stěžovatelky ke kontrolnímu zjištění, jakož i s vyjádřením stěžovatelky k zahájení řízení. Žalovaný na námitku nedostatečného vypořádání reagoval dostatečným způsobem. Stěžovatelka v žalobě neuvedla konkrétní námitky, které měly zůstat nevypořádané. Žalovaný nerozhodoval o jiném skutku a změnil část výroku v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nejedná se však o zcela jiný skutek, nýbrž toliko o přesnější a podrobnější popis téhož skutku. Způsob, jakým žalovaný změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, nemohl být pro stěžovatelku překvapivý. Tyto skutečnosti totiž vyplývaly již z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jakož i z oznámení o zahájení řízení o přestupku. Stěžovatelka tak mohla reagovat, což ve svých podáních činila. Skutkový stav zůstal v odvolacím řízení nezměněn. Žalovaný neopatřil nové podklady pro rozhodnutí. Zpřesněním výrokové části rozhodnutí proto nebyla stěžovatelka zbavena možnosti procesní obrany. V této souvislosti městský soud odkázal na rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2014, čj. 6 As 151/2013-27, podle kterého není namístě přehnaná přísnost při hodnocení změn správních rozhodnutí v odvolacím řízení.

[6] Správní orgány se zabývaly materiální stránkou přestupku. Ta je zpravidla naplněna již tím, že jednání odpovídá formálním znakům přestupku (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, čj. 5 As 104/2008-45, č. 2011/2010 Sb. NSS). Objektem zájmu, který je chráněn skutkovou podstatou přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, je řádný

pokračování

výkon kontroly a dosažení jejího účelu prostřednictvím nerušeného výkonu práv kontrolujících. V nyní projednávané věci byla materiální stránka naplněna. Stěžovatelka porušila povinnost potřebné součinnosti. Na písemnou výzvu správního orgánu I. stupně totiž nepředložila požadované objednávky a nepravdivě tvrdila, že neexistují. Svým jednáním tak ohrozila zájem společnosti na řádném výkonu kontroly. Chybějící objednávky byly významné pro průběh kontroly. Bylo z nich možné vyčíst, jaký měl objednatel záměr ohledně nakládání s odpadní škvarou. Z faktury nelze prokázat, zda bylo místo určení objednatelem předem dáno nebo zda přepravce o vlastní vůli původně určené místo nezměnil.

[7] Správní orgán I. stupně se při určení druhu a výměry sankce zabývala i společenskou škodlivostí jednání stěžovatelky. Ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře správního uvážení. Uložená pokuta podle městského soudu odpovídá skutkovým okolnostem případu. Stěžovatelce mohla být uložena pokuta až do výše 500 000 Kč. Uloženou pokutu proto považuje za přiměřenou ve vztahu ke společenské škodlivosti jejího jednání. Žalovaný v rozhodnutí uvedl, že forma zavinění není pro prokázání objektivní odpovědnosti podstatná. Stěžovatelka však nejednala úmyslně. Jde-li o úřední záznam ze dne 4. 1. 2019 o telefonickém hovoru s Ing. B., městský soud uvedl, že podstatné je, že po telefonickém hovoru stěžovatelka zaslala správnímu orgánu I. stupně přípis, ve kterém uvedla, že objednávky dopravy se uskutečňovaly pouze telefonicky. Stěžovatelka tak písemně potvrdila své dřívější tvrzení o ústních objednávkách. Písemně poskytnutou informaci si mohla ověřit. Nelze proto poukazovat na neschopnost Ing. B. reagovat během telefonního hovoru. Správní orgán I. stupně tak správně nevyhověl návrhu na výslech Ing. B. Skutkový stav věci byl náležitě zjištěn.

[8] Městský soud uznal, že lhůta deseti dnů k předložení požadovaných informací se prakticky kryla s vánočními svátky. Stěžovatelka však mohla požádat o prodloužení lhůty, což neučinila. Již výzvou ze dne 20. 12. 2018 byla vyzvána k předložení mj. všech objednávek na všechny smluvní dopravce. Následně v návaznosti na telefonický hovor sdělila, že objednávky byly činěny pouze ústně. Požadavek stěžovatelky na zaslání další výzvy k předložení dotčených objednávek je proto nepřipadný. Není na stěžovatelce, aby hodnotila, zda shromážděné podklady postačovaly pro řádný výkon kontroly a její provedení. To, které podklady si kontrolní orgán vyžádá, závisí na jeho správním uvážení. Kontrolní řád stanovuje pouze mantinely tak, aby podklady souvisely s předmětem kontroly. Závěrem městský soud uvedl, že stěžovatelce nelze upřít, že na výzvu reagovala. Pouhá aktivita kontrolované osoby však bez dalšího nevede k závěru o splnění povinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Požadované objednávky byly písemné a prokazatelně existovaly. Nic proto stěžovatelce nebránilo je poskytnout.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Stěžovatelka nesouhlasí s odkazem městského soudu na rozsudek sp. zn. 6 As 151/2013. V této věci šlo o řízení o odstranění stavby. Odvolací orgán v rozhodnutí opravil označení stavby a upřesnil, jaké konkrétní části nepovolené stavby mají být odstraněny. To není totéž jako vymezení skutku, který měl naplnit znaky přestupku. Stěžovatelka byla nejprve uznána vinnou tím, že neposkytla žádné informace ohledně způsobu zajištění odvozu odpadu. To nebyla pravda, protože správní orgán I. stupně

obdržel na základě výzvy velké množství listin i ve vztahu k přepravě. Žalovaný ji následně uznal vinnou za neposkytnutí přesné informace o formě objednávek přepravy odpadu. To je zcela něco jiného. Prvního jednání se měla dopustit nečinností, zatímco druhého aktivním jednáním. Nešlo proto o zpřesnění skutku při zachování jeho totožnosti. Je totiž rozdíl mezi neposkytnutím žádné informace a neposkytnutím součinnosti ve formě sdělení konkrétní informace. Popis skutku je nezbytnou náležitostí rozhodnutí a musí obsahovat skutkové okolnosti, které jsou právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty přestupku. Musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku a srozumitelnosti tak, aby v popisu skutku byly uvedeny veškeré jeho zákonné znaky příslušné skutkové podstaty, a aby již z výroku napadeného rozhodnutí vyplývalo, jakým jednáním byl delikt spáchán (rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2016, čj. 1 As 46/2016-24). Této zásadě neodpovídá změna jednání spáchaného na místo nečinnosti aktivním jednáním.

[10] Oznámení o zahájení řízení o přestupku není srozumitelné. Obsahuje totiž nelogický popis vícero jednání, u kterých není zřejmé, kterým konkrétním jednáním měl být spáchán přestupek ve formě neposkytnutí součinnosti. Z jeho odůvodnění však vyplývá, že stěžovatelka tuto součinnost opakovaně poskytla. Rozhodnutí žalovaného proto trpí vadou spočívající v tom, že byla uznána vinnou za jednání, pro které nebylo řádně zahájené správní řízení, a to ve vztahu k srozumitelnému a výstižnému popisu jednání, tak i k totožnosti skutku po celé správní řízení. Tím byla stěžovatelce odejmuta možnost se proti jinak vymezenému jednání bránit. Tato vada nemohla být zhojena tím, že skutek byl dobře popsán v odůvodnění oznámení o zahájení řízení o přestupku a v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Odůvodnění totiž skutek nevymezuje a ani jej vymezit nemůže. Městský soud přehlédl, že stěžovatelka namítala i způsob vyřízení námitek. Považuje totiž za nesprávné, jestliže jsou námitky věcně vyřizovány v rámci odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a nikoliv v jeho výrokové části. Z hlediska formy proto nebylo řádně rozhodnuto o námitkách stěžovatelky podle § 14 kontrolního řádu. Městský soud proto měl s ohledem na tyto vady rozhodnutí žalovaného zrušit.

[11] Nepředložení dvou písemných objednávek nenaplnňuje znaky neposkytnutí součinnosti. Ne každé porušení povinnosti předložit listiny kontrolnímu orgánu je zároveň neposkytnutím součinnosti. Stěžovatelka se snažila všem výzvám kontrolního orgánu vyhovět. Opakovaně odpovídala na jeho dotazy a předkládala listiny, o které byla požádána. Toho si byl vědom i správní orgán I. stupně. Stěžovatelka reagovala na žádost o sdělení dalších informací ke smluvním přepravám včetně objednávek na smluvní dopravce. Doklady ke každé přepravě byly kontrolnímu orgánu předloženy včetně vážných lístků a dokladů o úhradě. Z listin tak bylo patrné, kdo se na smluvní přepravě podílel, kdy byla realizována a v jakém rozsahu. Stěžovatelka tak nezatajila žádnou informaci o způsobu zajištění přepravy. Domnívala se pouze, že k objednávkám došlo ústně. Nepředložení dvou písemných objednávek proto není natolik závažným neposkytnutím součinnosti, aby se jednalo o přestupek. Pro věc nebylo významné, zda přeprava byla zajišťována na základě písemných nebo ústních objednávek. Dvě písemné objednávky od přepravce SAD CZ s.r.o. nebyly pracovníky stěžovatelky v době výzvy dohledány s ohledem na obsáhlou předkládanou dokumentaci. Stěžovatelka proto potvrdila, že šlo o ústní objednávky. Nadto tato společnost byla jen jedním z přepravců. V případě ostatních přepravců byly

pokračování

objednávky v ústní podobě. Nepředložení těchto listin proto nemohlo ohrozit zájem společnosti na řádném výkonu kontroly. Nelze opominout, že se správní orgán I. stupně dozvěděl o existenci písemných objednávek zejména z faktur, které předložila stěžovatelka. O listiny nadto správní orgán I. stupně požádal v nepřiměřené krátké lhůtě v období vánočních svátků. Důvodem nedohledání dvou písemných objednávek byla i tato skutečnost I přesto stěžovatelka součinnost poskytla. Její jednání tak nenaplnilo znaky přestupku. Správní orgán I. stupně navíc získal obě objednávky od smluvního partnera. Je proto otázka, proč o ně žádal stěžovatelku, jestliže je již měl v dispozici, a proč nevyzval stěžovatelku k jejich předložení. Jde o svévoli správního orgánu I. stupně, která je v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu. Ten nadužil svou pravomoc tím, že požadoval předložení dvou listin, které již měl ve své dispozici.

[12] Znaky přestupku nenaplnňuje ani druhá část jednání, týkající se telefonického dotazu pracovnice správního orgánu I. stupně. Ing. B. pravdivě sdělil, že přeprava byla objednána telefonicky. I na základě dotčených písemných objednávek byla přeprava v konkrétní dny objednávana ústně. Očekával-li správní orgán I. stupně jinou odpověď, měl konkretizovat otázku. Zjistil-li nesrovnalosti mezi ústní odpovědí a zjištěnými skutečnostmi z jiných zdrojů, měl se pokusit odstranit pochybnosti. Úřední záznam ze dne 4. 1. 2019 nemůže být přinejmenším v této části důkazem o spáchání přestupku (rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS), a to zejména za situace, kdy nebylo vyhověno návrhu na výslech Ing. B. Skutkový stav není dostatečně zjištěn, neboť důkazem je toliko tento úřední záznam. Obsah úředního záznamu nadto nebyl sepsán vhodně, pokud jde o formulaci otázek.

[13] Městský soud opomíjí, že informace vyplývající z písemné objednávky měl kontrolní orgán k dispozici z jiných předložených listin a že písemné objednávky měl k dispozici od smluvního partnera. Nic nebránilo, aby se kontrolní orgán na písemné objednávky výslovně zeptal stěžovatelky. Stěžovatelka zpochybňuje závěr správních orgánů, že listiny neposkytla účelově ve snaze zatajit lokalitu přepravy. Tím, že správní orgány nevyslechly Ing. B., neobjasnily věc tak, aby mohly ve věci rozhodnout. V rozhodnutích správních orgánů ani v napadeném rozsudku není žádná úvaha k námitce, podle které nikoliv každé nepředložení listiny je automaticky přestupkem. Změna vymezení jednání stěžovatelky žalovaným se neprojevila ve výši sankce. Ta je proto nepřiměřená. Z výše uvedeného současně podle stěžovatelky vyplývá, že její jednání nedosáhlo společenské škodlivosti přestupku. Správní orgány se zabývaly pouze formální stránkou jednání a nikoliv jeho společenskou škodlivostí. Uložená sankce je nepřiměřená, neboť správní orgány nepřihlédly k tomu, že šlo o jednání se zanedbatelnou společenskou škodlivostí.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, aby přesněji vystihoval skutek, za nějž byla stěžovatelka pokutována. Vycházel výhradně ze spisového materiálu. Kasační stížnost kopíruje žalobní body. Městský soud se zabýval naplněním formální i materiální stránky přestupku. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

III.1 Nepřípustné kasační námitky

[16] Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.*

[17] Nejvyšší správní soud ze spisu městského soudu zjistil, že stěžovatelka v žalobě (ani v dalším podání učiněném v žalobní lhůtě) nenamítala, že vadu správního řízení představuje to, že námitky proti kontrolnímu zjištění byly vyřízeny v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně a nikoliv v jeho výrokové části. Stěžovatelka totiž v žalobě toliko namítla, že se správní orgán I. stupně věcně a formálně nedostatečně zabýval námitkami a že by se správní orgán měl s nimi vypořádat řádně a odůvodnit své rozhodnutí, proč námitkám nevyhovuje. Vadu však nespatořovala v tom, že námitky nebyly vyřízeny ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nenamítala ani, že správní orgán I. stupně překročil pravomoc, neboť měl písemné objednávky k dispozici před tím, než stěžovatelku vyzval k předložení listin, že správní orgán I. stupně postupoval v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu, že se změna ve specifikaci jednání stěžovatelky žalovaným nepromítla do výše uložené sankce a že oznámení o zahájení řízení o přestupku není srozumitelné, neboť obsahuje nelogický popis vícero jednání, u kterých není zřejmé, kterým konkrétním jednáním měl být spáchán přestupek ve formě neposkytnutí součinnosti.

[18] Protože stěžovatelka výše uvedené námitky neuplatnila v řízení před městským soudem, přestože tak učinit mohla, jsou tyto námitky nepřípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se jimi proto nezabýval.

[19] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgán I. stupně požádal o listiny v nepřiměřeně krátké lhůtě, přestože mu muselo být známo, že v době vánočních svátků bude značně problematické poskytnout požadovanou součinnost. Důvodem nedohledání dvou písemných objednávek pak byla i tato skutečnost.

[20] Stěžovatel musí zásadně reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v žalobě, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2009, čj. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze dne 14. 6. 2016, čj. 1 As 271/2015-36).

[21] Na výše uvedenou kasační námitku, kterou stěžovatelka namítala již v žalobě, dostatečně odpověděl městský soud v bodech 39 a 40 napadeného rozsudku (blíže viz rekapitulaci v bodě [8] tohoto rozsudku). Stěžovatelka na argumentaci městského soudu nijak nereaguje a pouze opakuje svou žalobní námitku. Není úkolem Nejvyššího správního

pokračování

soudu za stěžovatelku domýšlet, proč má za to, že jsou závěry městského soudu chybné, jestliže městský soud podrobně odůvodnil, proč není relevantní, že stěžovatelce byla poskytnuta lhůta 10 dnů k poskytnutí požadovaných dokumentů. Je tak nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na výslovně vypořádanou námitku městským soudem, proti které původní argumentace stěžovatelky nemůže obstát.

[22] Výše uvedené platí i pro námitku, podle které Ing. B. správnímu orgánu I. stupně telefonicky pouze sdělil, že doprava byla v konkrétní den objednána telefonicky, zjistil-li proto správní orgán pochybnosti, měl se je pokusit odstranit, a podle které správní orgán I. stupně neobjasnil věc v takovém rozsahu, aby mohl ve věci rozhodnout, nevyslechl-li Ing. B. Totožnými námitkami se totiž zabýval již městský soud v bodech 38 a 40 napadeného rozsudku (blíže viz rekapitulaci v bodech [7] a [8] výše). Uvedl, že je stěžejní, že po telefonickém hovoru stěžovatelka správnímu orgánu I. stupně zaslala přípis, ve kterém uvedla, že objednávky byly činěny pouze telefonicky. Potvrdila tak své dřívější tvrzení o objednávkách. Bylo proto nadbytečné vyslýchat Ing. B., neboť skutkový stav věci byl náležitě zjištěn. Tvrdila-li stěžovatelka, že písemné objednávky neexistují, je požadavek na zaslání další výzvy nepřipadný. Na vypořádání těchto námitok stěžovatelka nijak nereaguje a pouze opakuje svou žalobní argumentaci. Jde proto rovněž o nepřipustné námitky podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[23] Nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je dále námitka, která zpochybňuje tvrzení správního orgánu I. stupně, podle kterého stěžovatelka nepředložila požadované dokumenty úmyslně. Totožnou námitkou se totiž městský soud zabýval v bodech 35 a 36 napadeného rozsudku (blíže viz rekapitulaci v bodě [7] výše). Zdůraznil, že žalovaný v rozhodnutí výslovně uvedl, že ačkoliv není forma zavinění pro prokázání objektivní odpovědnosti podstatná, je nutné vyjít z toho, že stěžovatelka nejednala úmyslně. Stěžovatelka však na závěry městského soudu nijak nereaguje a pouze opakuje svou žalobní argumentaci. Nepřipustná je i námitka, podle které správní orgány nezkoumaly společenskou škodlivost jednání. Městský soud totiž v bodě 32 napadeného rozsudku rozvedl, proč má za to, že se správní orgány materiální stránkou přestupku zabývaly. Na to však stěžovatelka nijak nereaguje.

[24] Konečně nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. je i námitka, podle které je nepřiměřená výše uložené sankce, neboť správní orgány nepřihlédly k tomu, že šlo o přestupek se zanedbatelnou společenskou škodlivostí. Touto námitkou se totiž městský soud také zabýval, a to v bodě 34 napadeného rozsudku. Uvedl, že se správní orgán I. stupně společenskou škodlivostí zabýval na straně 12 svého rozhodnutí. Ukládání pokut se děje ve sféře správního uvážení. Pokuta ve výši 10 000 Kč (při maximální možné výši pokuty 500 000 Kč) odpovídá skutkovým okolnostem případu a je přiměřená i ve vztahu ke společenské škodlivosti jednání (blíže viz rekapitulaci v bodě [7] výše). Tyto závěry stěžovatelka v kasační stížnosti nijak nespornuje a toliko znovu opakuje svou žalobní argumentaci.

[25] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že se výše uvedenými námitkami nezabýval, neboť jsou nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s.

III.2 Skutkový stav věci

[26] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení nyní projednávané věci. Výzvou ze dne 20. 12. 2018, čj. ČÍŽP/45/2018/11943, správní orgán I. stupně vyzval stěžovatelku k poskytnutí průběžné evidence o odpadu kategorie ostatní kat.č. 10 01 01 a dále všech objednávek na všechny smluvní dopravce, prostřednictvím kterých byla odpadní škvára v roce 2018 odvážena, a to včetně vážních lístků, účetních dokladů a záznamů o provozu všech vozidel odvázejících odpadní škváry, pokud byly přílohou účetních dokladů. Ke splnění výzvy jí stanovil lhůtu 10 dnů ode dne jejího doručení. Stěžovatelka přípisem ze dne 3. 1. 2019 správnímu orgánu I. stupně sdělila, že zasílá požadované údaje, a to mj. „*odvoz škváry: SAD CZ, Smržov 123, doklady přiloženy; Autodoprava Chalupecký s.r.o., doklady přiloženy; M. autodoprava, Dolní Rychnov, doklady přiloženy*“. Přílohu přípisu pak tvořily faktury za přepravu odpadní škváry spolu s vážními lístky a záznamy o provozu vozidel. Objednávky na smluvní dopravce přiloženy nebyly a stěžovatelka se k nim nijak nevyjádřila. Z úředního záznamu ze dne 4. 1. 2019, čj. ČÍŽP/45/2019/92 dále vyplývá, že správní orgán I. stupně 4. 1. 2019 telefonicky kontaktoval předsedu představenstva stěžovatelky, Ing. B., z důvodu, že mu nebyly doručeny objednávky na smluvní dopravce (AUTODOPRAVA CHALUPECKÝ s.r.o., Pavel M. autodoprava a SAD CZ s.r.o.). Ing. B. sdělil, že nedisponuje žádnými písemnými objednávkami na tyto smluvní dopravce. Objednávky totiž probíhaly pouze telefonicky. Nemůže je proto poskytnout. Přípisem z téhož dne stěžovatelka potvrdila, že objednávky dopravy byly činěny pouze telefonicky. Správní orgán I. stupně následně požádal 11. 1. 2019 výše uvedené dopravce o poskytnutí informace, na základě čeho poskytovaly stěžovateli služby (písemná objednávka, ústní dohoda apod.). Jednalo-li se o písemné objednávky, požádal o doložení jejich kopií. Dopravce P. M. sdělil, že doprava byla prováděna na základě ústní dohody. Dopravce AUTODOPRAVA CHALUPECKÝ sdělil, že se služba uskutečnila vždy na základě telefonické dohody. Dopravce SAD CZ sdělil, že obdržel dvě písemné objednávky od stěžovatelky na odvoz škváry z teplárny Černožice. Na jejich základě vyvážel škváru na jí určené skládky. K odpovědi přiložil kopie dvou písemných objednávek, a to ze dne 18. 10. 2018, č. 59/18, a ze dne 29. 10. 2018, č. 68/18.

[27] Oznámením o zahájení řízení o přestupku ze dne 25. 2. 2019, čj. ČÍŽP/45/2019/1985, správní orgán I. stupně zahájil se stěžovatelkou řízení o přestupku, kterého se měla dopustit tím, že „*na výzvu kontrolujícího (ČÍŽP) neposkytl potřebnou součinnost, čímž nevytvořil podmínky pro výkon kontroly a neumožnil tak kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem, když na písemnou výzvu ČÍŽP neposkytl žádné informace ohledně způsobu zajištění odvozu odpadu kategorie ostatní kat.č. 10 01 01 ‚Škvára, struska a kotelní prach (kromě kotelního prachu uvedeného pod číslem 10 01 04)‘ (dále také jen ‚odpadní škvára‘) z provozovny společnosti HOLOUBEK ENERGO a.s., Smiřická 270, Černožice (dále také jen ‚teplárna Černožice‘) prostřednictvím smluvních dopravců. Na základě telefonické výzvy ČÍŽP neposkytl pravdivé informace, když konstatoval, že veškeré objednávky byly pouze telefonicky, přestože objednávky na dopravce (společnost SAD CZ, s.r.o.) byly písemné, čímž měl porušit povinnost stanovenou v ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu [...], a tím nesplnit některou z povinností dle ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tedy spáchat přestupek dle ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu*“.

pokračování

Podle odůvodnění oznámení o zahájení řízení o přestupku bylo důvodem zahájení řízení to, že stěžovatelka neposkytla v plném rozsahu součinnost při kontrole na úseku odpadového hospodářství, čímž neumožnila řádný výkon kontroly. Správní orgán I. stupně v oznámení o zahájení řízení o přestupku konstatoval, že stěžovatelka na požadavek týkající se objednávek na smluvní dopravce v podání ze dne 3. 1. 2019 žádným způsobem nereagovala. Na telefonický dotaz sdělila, že objednávky probíhaly telefonicky. To potvrdila i v přípisu ze dne 4. 1. 2019. Dopravce SAD však k žádosti o poskytnutí součinnosti doložil dvě písemné objednávky stěžovatelky na dovoz odpadní škváry. Správní orgán I. stupně dále v oznámení o zahájení řízení o přestupku uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že obviněný odvoz odpadní škváry na lokalitu Lanžov ČIŽP při kontrole dne 23. 11. 2018 ani ve svém písemném vyjádření ze dne 3. 12. 2018 nezmínil, došla ČIŽP k závěru, že neposkytnutí informací ze strany obviněného bylo účelové a ČIŽP vyhodnoceno jako neposkytnutí potřebné součinnosti pro řádný výkon kontroly.“ Písemná objednávka č. 68/18 se totiž týkala odvozu odpadní škváry na skládky pana B. D. a L.

[28] Správní orgán I. stupně rozhodl o přestupku tak, jak je uvedeno v bodě [2] tohoto rozsudku. V rozhodnutí zopakoval skutečnosti obsažené v oznámení o zahájení řízení o přestupku. K námitce, podle které stěžovatelka reagovala na výzvu, neboť předložila doklady ke každé přepravě včetně vážních lístků a dokladů k úhradě, uvedl, že „ČIŽP pouze upřesňuje cit.: ‚na výzvy (či konkrétní výzvu) kontrolního orgánu nereagovali žádným způsobem‘, v tomto případě tato informace, tj. že nebylo reagováno na výzvu ČIŽP, byla vztažena pouze k odrážce 2 výzvy ze dne 20.12.2018 (viz strana č. 3 oznámení o přestupku), proto byl ČIŽP dne 3.1.2019 učiněn telefonický kontakt za účelem zjištění této skutečnosti.“ Správní orgán I. stupně dále mj. uvedl, že vycházel zejména ze skutečnosti, že „obviněný nezaslal ČIŽP ve stanovené lhůtě na základě písemné výzvy informaci o způsobu zajištění odvozu předmětného odpadu smluvními dopravci a na základě dodatečné telefonické výzvy nepředal ČIŽP zcela pravdivou informaci v předmětné věci, což následně potvrdil i písemně.“

[29] Žalovaný rozhodnutím o odvolání následně změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, jak je uvedeno v bodě [3] tohoto rozsudku. V odůvodnění uvedl, že stěžovatelce nepřísluší hodnotit, zda je požadovaná písemnost pro výkon kontroly důležitá. Požadované objednávky byly písemné, prokazatelně existovaly, byly vytvořeny stěžovatelkou a té nic nebránilo je poskytnout. Písemné objednávky byly důležitým podkladem pro další průběh kontroly. Podle žalovaného bylo prokázáno, že stěžovatelka neposkytla dvě písemné objednávky, ač je měla k dispozici, a následně tvrdila, že neexistují. Tím porušila povinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Popis skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně však je podle žalovaného nepřesný. Skutek je popsán v odůvodnění oznámení o zahájení řízení o přestupku a v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podstatou jednání je neposkytnutí dvou písemných objednávek zadaných společnosti SAD CZ a následné tvrzení, že objednávky probíhaly pouze telefonicky. Výrok rozhodnutí je však formulován široce, a není proto zcela výstižný. Zároveň obsahuje formulace „měl porušit povinnost...a tím nesplnit některou z povinností“. Zásada presumpce nevinu však ve výroku rozhodnutí o přestupku nemá místo. Žalovaný proto upřesnil výrok I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

III.3 Změna výroku žalovaným

[30] Stěžovatelka namítá, že změna výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaným nepředstavovala pouhé zpřesnění skutku při současném zachování jeho totožnosti, jak uvedl městský soud. Je totiž rozdíl mezi neposkytnutím žádné informace (nečinnost) a neposkytnutím přesné informace o formě objednávek přepravy odpadu (aktivní jednání). Nadále proto trvá na tom, že byla uznána vinnou za jednání, pro které nebylo řádně zahájeno správní řízení. Tím jí byla upřena možnost se proti jinak vymezenému jednání bránit. Tato chyba nemůže být zhojena tím, že skutek byl popsán v odůvodnění oznámení o zahájení řízení o přestupku a v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

III.3.A Obecná východiska

[31] Podle § 78 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), platí, že *oznámení o zahájení řízení o přestupku obsahuje popis skutku, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci.*

[32] Podle § 93 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, se kromě náležitostí podle správního řádu uvede a) popis skutku s označením místa, času a způsobu jeho spáchání, b) právní kvalifikace skutku, c) vyslovení viny [...].*

[33] Podle § 98 odst. 2 téhož zákona *odvolací správní orgán nemůže změnit výrok napadeného rozhodnutí o správním trestu nebo výrok o náhradě škody anebo výrok o vydání bezdůvodného obohacení v neprospěch obviněného.*

[34] Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu dále platí, že *jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se; podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem; je-li to zapotřebí k odstranění vad odůvodnění, změnit odvolací správní orgán rozhodnutí v části odůvodnění; odvolací správní orgán nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.*

[35] Jak vyplývá z výše citovaného § 78 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, v oznámení o zahájení řízení o přestupku musí správní orgán popsat skutek, o kterém má být v řízení rozhodováno, a jeho předběžnou právní kvalifikaci. Oznámením dochází k vymezení předmětu řízení. To má význam jak z hlediska nemožnosti zahájit řízení o skutku, o němž již bylo v jiném řízení proti téže osobě pravomocně rozhodnuto (překážka věci pravomocně rozhodnuté), a nové řízení o stejném předmětu (překážka litispendence) podle § 77 zákona o odpovědnosti za přestupky, tak i z hlediska seznámení obviněného (§ 69 odst. 1 téhož zákona) s tím, jaké jednání je mu kladeno za vinu. Zároveň správní orgán může rozhodnout pouze o skutku, o kterém zahájil řízení.

pokračování

[36] Vymezení skutku v oznámení o zahájení řízení o přestupku však neznamená, že v průběhu řízení nemůže s ohledem na skutková zjištění dojít k úpravám popisu skutku a k jeho zpřesnění. Jak totiž uvedl rozšířený senát v usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, *AQUA SERVIS*, „[v] průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování. Tak může dojít k jinému časovému ohraničení spáchaného skutku, rozsahu způsobeného následku, apod. Typicky takové situace mohou nastat zejména u tzv. trvajících či hromadných deliktů, deliktů spáchaných v pokračování (dílčí útoky vedené jednotným záměrem, spojené stejným či podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku, které naplňují stejnou skutkovou podstatu). Je to až vydané rozhodnutí, které jednoznačně určí, čeho se pachatel dopustil a v čem jím spáchaný delikt spočívá. Jednotlivé skutkové údaje jsou rozhodné pro určení totožnosti skutku, vylučují pro další období možnost záměny skutku a možnost opakovaného postihu za týž skutek a současně umožňují posouzení, zda nedošlo k prekluzi možnosti postihu v daném konkrétním případě.“ Přestože se tyto závěry vztahují k tehdejšímu tzv. jinému správnímu deliktu, jsou plně použitelné i na řízení o přestupku podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Tyto jiné správní delikty totiž nyní odpovídají přestupkům právnických osob a podnikajících fyzických osob podle zákona o odpovědnosti za přestupky. Ostatně tomu odpovídá i přechodné ustanovení podle § 112 odst. 1 tohoto zákona. Rozhodné proto je, zda při změně v popisu skutku byla dodržena totožnost skutku vymezeného v oznámení o zahájení řízení o přestupku (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, čj. 1 Afs 58/2009-541, č. 2119/2010 Sb. NSS, *PHARMOS*, bod 56).

[37] Popis skutku však může následně doznat změny i v rámci odvolacího řízení. Odvolací správní orgán totiž může postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnit výrok odvoláním napadeného rozhodnutí, a tedy i popis skutku v něm uvedený (rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2013, čj. 4 Ads 104/2012-53, *ZIMBO CZECHIA*). Totožnost skutku však musí být zachována po celou dobu řízení, a to od jeho zahájení doručením oznámení o zahájení řízení o přestupku podezřelému (§ 78 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky), tak až po rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Správní řízení totiž tvoří jeden celek. Změnil-li by odvolací správní orgán popis skutku ve výroku rozhodnutí o přestupku tak, že by nebyla dána totožnost skutku, o němž bylo zahájeno řízení, zatížil by řízení o přestupku vadou nezákonnosti. Mělo-li by totiž být v řízení rozhodováno o jiném skutku, než pro který bylo řízení zahájeno, musel by správní orgán zahájit samostatné řízení o tomto novém skutku doručením nového oznámení o zahájení řízení (§ 78 odst. 4 zákona o odpovědnosti za přestupky).

[38] Skutek je to, co se ve vnějším světě objektivně stalo. Jedná se o určitou událost vyvolanou jednáním (konáním či opomenutím). Podstatu skutku lze spatřovat především v jednání a v následku, který jím byl způsoben. Totožnost skutku bude proto zachována, bude-li zachována alespoň totožnost jednání nebo totožnost následku, případně jsou-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, a to za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech. Těmi se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace. Totožnost skutku nenarušují změny v jednotlivých okolnostech, které individualizují skutek (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2007, sp. zn. 7 Tdo 1480/2006, č. 6/2008 Sb. NS, usnesení

Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 143/02, a rozsudek sp. zn. 1 As 46/2016, bod 15).

[39] Jde-li o popis skutku ve výroku rozhodnutí o přestupku, ten vymezuje jednání, za které byl přestupce shledán vinným. Popisem skutku je slovní vyjádření jednání či skutkových okolností, které lze podřadit pod jednotlivé znaky přestupku uvedené v zákoně. Je třeba, aby popis skutku obsahoval v rámci možností přesný popis podstatných okolností, které jsou významné z hlediska právní kvalifikace jednání jako přestupku a které zároveň dovolují toto jednání nezaměnitelným způsobem identifikovat a odlišit od jiných jednání (rozsudek NSS ze dne 29. 5. 2013, čj. 9 As 68/2012-23, a rozsudek sp. zn. 1 As 46/2016, bod 14).

III.3.B K zachování totožnosti skutku v projednávané věci

[40] V nyní projednávané věci správní orgán I. stupně v oznámení o zahájení přestupku a ve výroku rozhodnutí uvedl, že se stěžovatelka přestupku dopustila tím, že „*na písemnou výzvu ČIŽP neposkytl žádné informace ohledně způsobu zajištění odvozu odpadu [...] prostřednictvím smluvních dopravců. Na základě telefonické výzvy ČIŽP neposkytl pravdivé informace, když konstatoval, že veškeré objednávky byly pouze telefonicky, přestože objednávky na dopravce (společnost SAD CZ, s.r.o.) byly písemné*“ (blíže viz body [2] a [27] výše). Skutek, kterým porušila povinnost součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tak měl spočívat v tom, že neposkytla žádné informace ohledně způsobu zajištění odvozu odpadu prostřednictvím smluvních dopravců, přestože k tomu byla písemně vyzvána, a že nepravdivě tvrdila, že objednávky na dopravce byly činěny pouze telefonicky, přestože objednávky na dopravce SAD CZ byly písemné. Jak vyplývá z odůvodnění oznámení o zahájení přestupku a rozhodnutí správního orgánu I. stupně (viz body [27] a [28] výše), které slouží právě mj. k bližšímu odůvodnění popisu skutku uvedeného ve výroku s ohledem na zjištěný skutkový stav věci, neposkytnutí informací a nepravdivé tvrzení stěžovatelky, které jí bylo kladeno za vinu, se týkalo objednávek na smluvní dopravce.

[41] Žalovaný výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně následně změnil tak, že se stěžovatelka dopustila přestupku tím, že „*na písemnou výzvu ČIŽP neposkytnul informace o objednávkách přepravy odvozu odpadu [...], konkrétně nepředložil dvě písemné objednávky přepravy vystavené jím dne 18. 10. 2018 (číslo 59/18) a dne 29. 10. 2018 (číslo 68/18), a v rozporu se skutečností tvrdil, že objednávky přepravy byly realizovány pouze telefonicky, tudíž písemné objednávky nemá k dispozici*.“ (blíže viz bod [3] výše). Skutek, kterým porušila povinnost součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, tak podle žalovaného spočíval v tom, že stěžovatelka neposkytla informace o objednávkách přepravy odvozu odpadu. Konkrétně nepředložila dvě písemné objednávky, přestože k tomu byla písemně vyzvána. A v tom, že nepravdivě tvrdila, že objednávky na dopravce byly činěny pouze telefonicky. Neposkytnutí informací a nepravdivé tvrzení stěžovatelky se tak i v tomto případě týkalo objednávek na smluvní dopravce.

[42] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že žalovaný nerozhodl o jiném skutku. Jde-li o nepravdivé tvrzení stěžovatelky, podle kterého byly objednávky činěny pouze telefonicky, žalovaný pouze jiným, přesnějším způsobem popsal totéž jednání, které

pokračování

spočívalo v tom, že stěžovatelka nepravdivě správnímu orgánu I. stupně sdělila, že objednávky na smluvní dopravce byly činěny pouze telefonicky, přestože dvě objednávky na dopravce SAD CZ byly učiněny písemně. Totožnost skutku tak v této části byla zachována. Jde-li o neposkytnutí informací, žalovaný zúžil rozsah jednání stěžovatelky z neposkytnutí „žádné informace ohledně způsobu zajištění odvozu odpadu“ na neposkytnutí „informace o objednávkách přepravy odvozu odpadu [...], konkrétně nepředložil dvě písemné objednávky přepravy vystavené jím dne 18. 10. 2018 (číslo 59/18) a dne 29. 10. 2018 (číslo 68/18)“. Jak totiž vyplývá z bodu [26] výše, stěžovatelka na písemnou výzvu ze dne 20. 12. 2018 doložila správnímu orgánu I. stupně faktury za přepravu odpadní škváry spolu s vážními listky a záznamy o provozu vozidel. Výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně proto byl formulován příliš široce, jak podotkl žalovaný ve svém rozhodnutí, neboť stěžovatelka nějaké informace ohledně způsobu zajištění odvozu odpadu poskytla. Nepředložila však k písemné výzvě dvě písemné objednávky přepravy. Žalovaný tak pouze zúžil rozsah vytýkaného jednání, do kterého spadalo i neposkytnutí písemných objednávek. To totiž i nadále spočívalo v neposkytnutí úplných informací stran odvozu odpadu k písemné výzvě. Totožnost jednání tak byla zčásti zachována. Jde-li o zachování následku jednání stěžovatelky, Nejvyšší správní soud podotýká, že je z hlediska intenzity následku rozdíl mezi tím, jestli stěžovatelka neposkytla žádné informace k výzvě, nebo pouze dílčí informace týkající se objednávek přepravy. V obou případech však následkem jejího jednání bylo neposkytnutí potřebné součinnosti. Následek jednání stěžovatelky proto byl zčásti zachován. Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že i v této části byla totožnost skutku zachována.

[43] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelka byla uznána vinnou pro skutek, o kterém správní orgán zahájil řízení o přestupku (viz bod [27] výše). Totožnost skutku byla po celé řízení zachována.

[44] Jde-li o odkaz městského soudu na rozsudek sp. zn. 6 As 151/2013, Nejvyšší správní soud obecně souhlasí s tím, že je žádoucí, aby odvolací správní orgán přistoupil ke změně rozhodnutí, a nikoliv k jeho zrušení, je-li to možné. Stěžovatelka však v žalobě brojila proti tomu, že nebyla zachována totožnost skutku. Výše zmíněný rozsudek se však otázkou totožnosti skutku nezabývá. Odkaz na něj proto nebyl v nyní projednávané věci zcela případný. Nejvyšší správní soud však souhlasí s tím, že žalovaný mohl výše popsaným způsobem změnit výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a to postupem podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[45] Nejvyšší správní soud v této souvislosti shledal nedůvodnou námitku, podle které je rozdíl mezi neposkytnutím žádné informace (nečinnost) a neposkytnutím přesné informace o formě objednávek (aktivní jednání). Jak správní orgán I. stupně, tak i žalovaný totiž uznali stěžovatelku vinnou tím, že neposkytla informace. V obou případech tak šlo o omisivní jednání stěžovatelky, která nekonala, přestože k tomu byla s ohledem na písemnou výzvu a § 10 odst. 2 kontrolního řádu povinna. Rozdílný závěr byl pouze ohledně rozsahu omisivního jednání, tedy rozsahu neposkytnutých informací (žádné versus některé).

[46] Nedůvodná je rovněž námitka, podle které byla stěžovatelce upřena možnost se proti jinak vymezenému jednání bránit. Z výroku i odůvodnění oznámení o zahájení řízení

o přestupku vyplývá, že stěžovatelce bylo vytýkáno neposkytnutí potřebné součinnosti přinejmenším ohledně poskytnutí nepravdivé informace týkající se objednávek na dopravce SAD CZ. Pochybnosti mohly být pouze o tom, zda stěžovatelce není vytýkáno ještě něco dalšího, a to s ohledem na formulaci, že neposkytla žádné informace ohledně způsobu zajištění odvozu odpadu prostřednictvím smluvních dopravců. Stěžovatelka navíc skutečně ve vyjádření k podkladům pro rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v odvolání brojila proti tomu, že nepředložení písemných objednávek o přepravě nepředstavuje porušení povinnosti poskytnout potřebnou součinnost kontrolnímu orgánu, jestliže doložila jiné doklady o přepravě a jestliže telefonická objednávka zakládá platný smluvní vztah. Zjevně tak již v průběhu řízení o přestupku brojila proti jednání, které jí bylo v končeném důsledku vytýkáno žalovaným, a to že neposkytla dvě písemné objednávky na dopravce SAD CZ. Stěžovatelka proto měla možnost bránit se proti jednání, které jí je rozhodnutím žalovaného vytýkáno.

III.4 Spáchání přestupku stěžovatelkou

[47] Stěžovatelka dále namítá, že její jednání nenaplnuje formální a ani materiální stránku přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

III.4.A Obecná východiska

[48] Podle § 5 zákona o odpovědnosti za přestupky platí, že *přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*

[49] Podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu platí, že *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2.*

[50] Podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu 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.*

[51] Sankční ustanovení kontrolního řádu, tj. § 15 odst. 1 písm. a), chrání „zájem na zajištění dosažení účelu kontroly, k němuž je třeba mimo jiné zejména poskytování součinnosti kontrolované nebo povinné osoby kontrolujícímu, a dále zájem na zajištění řádného a nerušeného průběhu kontroly“ (důvodová zpráva ke kontrolnímu řádu, s jejímiž východisky se NSS ztotožňuje). Jejich cílem je přinutit kontrolovaný subjekt ke spolupráci při kontrole, odmítá-li ji dobrovolně. Jde v zásadě o obdobu pořádkové pokuty s tím rozdílem, že sankce není ukládána za porušení procesní povinnosti, nýbrž povinnosti hmotněprávní, tedy povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost (rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2017, čj. 6 As 83/2017-33, bod 13). Má se tedy typově jednat o situace, kdy daný subjekt ztěžuje či dokonce maří průběh kontroly tím, že neposkytuje potřebnou součinnost (rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2021, čj. 8 As 102/2019-31, č. 4181/2021 Sb. NSS, bod 32).

pokračování

[52] Ta může nastat v případě, byla-li kontrolovaná osoba v rámci kontroly vyzvána k předložení určitých dokumentů. Kontrolní orgán je oprávněn vyžadovat podklady vztahující se k předmětu kontroly a k činnosti kontrolované osoby podle § 8 písm. c) kontrolního řádu (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2022, čj. 6 As 182/2020-43, bod 52). V takovém případě je kontrolovaná osoba povinna v souladu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu dokumenty v požadovaném rozsahu poskytnout, nebo skutečnost, že požadovanými dokumenty nedisponuje, kontrolnímu orgánu sdělit (rozsudek NSS ze dne 25. 5. 2018, čj. 4 As 92/2018-35, bod 12, a ze dne 20. 11. 2019, čj. 8 As 300/2018-35, bod 12). Neučiní-li tak, neposkytne potřebnou součinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu a může se dopustit přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[53] Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku sp. zn. 6 As 182/2020 dodal, že „[p]ovinnost kontrolního orgánu vysvětlit relevanci požadovaných podkladů pro výkon kontroly je dána pouze v rozsahu limitů tohoto oprávnění. Jinými slovy, kontrolní orgán je povinen kontrolované osobě odůvodnit, proč určitý podklad vyžaduje, pouze v tom rozsahu, aby bylo vyjasněno, že podklad se vztahuje k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby, jak vyžaduje § 8 písm. c) kontrolního řádu, jsou-li o tomto vztahu objektivní pochybnosti. Subjektivní nesouhlas kontrolované osoby nezavdává příležitost požadované podklady neposkytnout a vyhnout se tím zákonné povinnosti součinnosti. Kontrolovaná osoba není oprávněna rozhodovat o tom, které skutečnosti má kontrolní orgán zjišťovat, jaké podklady k tomu vyžadovat nebo rozhodovat o tom, že některý z podkladů vyžadovaných dle § 8 písm. c) kontrolního řádu může být nahrazen podkladem jiným. Kontrolovaná osoba nemůže svou vůlí relevantně modifikovat či nahrazovat kontrolovaným orgánem projevené vrchnostenské oprávnění. Kontrolovaná osoba ani není oprávněna rozhodovat o tom, v který moment je skutkový stav kontrolním orgánem zjištěn pro účely kontroly v dostatečném rozsahu a jaký rozsah podkladů je dostačující. Procesní odpovědnost za zjištění stavu věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a doložení kontrolních zjištění potřebnými podklady ve smyslu § 9 písm. a) kontrolního řádu nese kontrolní orgán a právě za tím účelem mu zákon svěřuje procesní oprávnění.“ (body 55 a 56 rozsudku sp. zn. 6 As 182/2020).

[54] Kromě povinností ukládaných kontrolním řádem kontrolovaným osobám však platí také základní zásady činnosti správních orgánů, a to zejména zásada součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami, jež vyplývá z § 4 správního řádu a která je řazena mezi principy dobré správy. 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 (bod 33 rozsudku sp. zn. 8 As 102/2019).

III.4.B K naplnění skutkové podstaty přestupku

[55] Stěžovatelka namítá, že nepředložení dvou písemných objednávek nenaplnuje znaky přestupku. Ne každé porušení povinnosti předložit listiny kontrolnímu orgánu totiž zároveň představuje neposkytnutí součinnosti. Tato námitka není důvodná.

[56] Jak již soud uvedl v bodech [51] a [52] výše, skutková podstata přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 10 odst. 2 kontrolního řádu spočívá v porušení hmotněprávní povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost. Tato povinnost je mj. porušena v případě, neposkytne-li kontrolovaná osoba k výzvě kontrolujícího orgánu určité dokumenty.

[57] Správní orgán I. stupně výzvou ze dne 20. 12. 2018 vyzval stěžovatelku k poskytnutí průběžné evidence o odpadu kategorie ostatní kat.č. 10 01 01 a dále všech objednávek na všechny smluvní dopravce, prostřednictvím kterých byla odpadní škvára v roce 2018 odvážena, a to včetně vážních lístků, účetních dokladů a záznamů o provozu všech vozidel odvázejících odpadní škváry. Stěžovatelka k výzvě nepředložila žádné objednávky na smluvní dopravce a ani správnímu orgánu I. stupně nesdělila, že požadované objednávky neexistují, neboť byly činěny pouze telefonicky, ačkoliv požadavek mj. na poskytnutí objednávek byl jednoznačný. Teprve k telefonickému dotazu správního orgánu I. stupně stěžovatelka sdělila, že žádné písemné objednávky nemá, neboť je činila telefonicky. To stěžovatelka jednoznačně potvrdila přípisem. Dopravce SAD CZ však následně správnímu orgánu I. stupně sdělil, že obdržel dvě písemné objednávky od stěžovatelky na odvoz škváry (viz bod [26] výše).

[58] Z výše uvedeného vyplývá, že stěžovatelka přípisem ze dne 3. 1. 2019 nijak nereagovala na výslovně a jasně vznesený požadavek k poskytnutí všech objednávek na smluvní dopravce, neboť správnímu orgánu toliko sdělila jména dopravců a zaslala faktury za přepravu odpadní škváry spolu s vážními lístky a záznamy o provozu vozidel. K samotným objednávkám se nijak nevyjádřila a ani správnímu orgánu I. stupně nesdělila, že jimi nedisponuje z důvodu, že byly činěny pouze telefonicky. I kdyby však požadavek na poskytnutí objednávek přehlédla nebo i kdyby se jí v krátké lhůtě nepodařilo objednávky dohledat, mohla a měla stěžovatelka reagovat s ohledem na telefonické kontaktování správním orgánem I. stupně na to, že správní orgán I. stupně měl ohledně písemných objednávek na dopravce nejasnosti z důvodu, že se stěžovatelka k písemné výzvě k objednávkám nijak nevyjádřila. To se však nestalo, neboť stěžovatelka sdělila, že objednávky byly činěny pouze telefonicky, přestože existovaly dvě písemné objednávky na dopravce SAD CZ (nejde proto o případ uvedený v bodě [54] výše). Stěžovatelka tak neposkytla potřebnou součinnost k výzvě správního orgánu I. stupně, přestože k tomu byla povinna podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Tím naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

[59] Stěžovatelka správnímu orgánu I. stupně sdělila, že objednávky na dopravce byly činěny pouze telefonicky. Správní orgán I. stupně proto požádal dopravce o poskytnutí

pokračování

informace, na základě čeho stěžovatelce služby poskytovaly. Dopravce SAD CZ správnímu orgánu I. stupně zaslal kopie dvou písemných objednávek vyhotovených stěžovatelkou. Nejenže tak stěžovatelka neposkytla informace o objednávkách k písemné výzvě (dvě písemné objednávky objektivně existovaly), ale zároveň v rozporu se skutečností tvrdila, že žádnými písemnými objednávkami nedisponuje. Tím ztížila průběh kontroly, neboť v důsledku poskytnutí částečně nepravdivé informace musel správní orgán I. stupně učinit další nezbytné úkony ke zjištění informací ohledně objednávek od dopravců, než kdyby mu stěžovatelka rovnou písemné objednávky na dopravce SAD CZ předložila. I tímto poskytnutím nepravdivé informace tak stěžovatelka v rozporu s § 10 odst. 2 kontrolního řádu neposkytla potřebnou součinnost při kontrole.

[60] To, že stěžovatelka nepředložila pouhé dva dokumenty, pak nemá na naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu žádný vliv. Jak již soud uvedl v bodě [51] výše, podstatou tohoto přestupku je porušení hmotněprávní povinnosti vytvořit podmínky pro výkon kontroly a poskytovat při ní potřebnou součinnost. Pro naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku proto je rozhodné, zda jednání (konání či opomenutí) kontrolované osoby vedlo ke ztížení či zmaření průběhu kontroly tím, že neposkytla potřebnou součinnost. Tato situace může nastat i v případě, neposkytne-li kontrolovaná osoba třeba i jediný dokument, který si kontrolující orgán vyžádal pro účely kontroly. Stěžovatelka se k písemné výzvě nijak nevyjádřila k objednávkám na dopravce, nepředložila dvě písemné objednávky na dopravce SAD CZ, které sama vyhotovila, a zároveň sdělila správnímu orgánu I. stupně nepravdivou informaci stran těchto objednávek (viz bod [58] výše). Její jednání tak vedlo ke ztížení kontroly, tím, že neposkytla potřebnou součinnost podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že stěžovatelka naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu.

[61] Namítá-li stěžovatelka, že z jí doložených listin bylo zřejmé, kdo se na smluvní přepravě podílel, kdy přeprava proběhla a v jakém rozsahu, a že nebylo pro výkon kontroly významné, zda přeprava byla zajišťována na základě písemných nebo ústních objednávek, odkazuje Nejvyšší správní soud na závěry rozsudku sp. zn. 6 As 182/2020 citované v bodě [53] výše.

[62] Nejvyšší správní soud v této souvislosti shledal lichým tvrzení stěžovatelky, že se správní orgán I. stupně o existenci písemných objednávek dozvěděl z faktur, které mu stěžovatelka předložila. Z úředního záznamu o telefonickém kontaktu totiž nevyplývá, že by měl správní orgán I. stupně již v době telefonického kontaktování stěžovatelky s ohledem na předložené faktury indicie o existenci písemných objednávek. Dopravce SAD CZ správní orgán I. stupně požádal „o poskytnutí informace, na základě čeho byla služba poskytována – písemná objednávka, ústní dohoda apod. V případě, že se jednalo o písemné objednávky, žádáme o doložení kopií těchto objednávek v termínu do pěti dnů ode dne doručení tohoto dopisu na adresu uvedenou v záhlaví dopisu.“ Ani z žádosti o součinnost tak nevyplývá, že by s ohledem na předložené faktury věděl o existenci dotčených písemných objednávek. Zjevně se proto správní orgán I. stupně o jejich existenci dozvěděl až v okamžiku, kdy mu je dopravce SAD CZ zaslal. Tomu odpovídá obsah rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nejvyšší správní soud však přisvědčuje stěžovatelce, že na fakturách dopravce SAD CZ je uvedeno „objednávka: písemná 59/18“ a „objednávka:

písemná 68/18“. Z této informace však správní orgán I. stupně zjevně nedovozoval žádné závěry. I kdyby se o písemných objednávkách skutečně dozvěděl z doložených faktur, nevylučuje to, že by stěžovatelka svým jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. I kdyby si totiž správní orgán I. stupně výše uvedeného textu na fakturách všiml, mohl by požadovat, aby mu byly objednávky předloženy. Mohl by maximálně upřesnit, že z těchto faktur zjistil, že zřejmě existovaly tam uváděné objednávky. K jiným objednávkám však stěžovatelka neposkytla informace vůbec žádné, tedy ani takovou, že byly činěny ústně. Jak však Nejvyšší správní soud uvedl výše, z ničeho nevyplývá, že by si správní orgán I. stupně výše uvedeného textu na fakturách všiml. Tuto skutečnost zmínil prvně až žalovaný v rozhodnutí o odvolání.

[63] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnou i námitku, podle které nebyl zjištěn dostatečně skutkový stav, neboť důkazem o přestupku stěžovatelky v části týkající se poskytnutí nepravdivých informací byl pouze úřední záznam o telefonickém kontaktu. Jak totiž vyplývá z rozhodnutí správního orgánu I. stupně a z rozhodnutí žalovaného, správní orgány vyšly z toho, že stěžovatelka písemně potvrdila přípisem ze dne 4. 1. 2019, že objednávky na dopravce činila pouze telefonicky. To však vyvrátilo písemné sdělení dopravce SAD CZ a jím zaslané písemné objednávky. Důkazem proto nebyl toliko úřední záznam o telefonickém kontaktu, nýbrž i přípis stěžovatelky ze dne 4. 1. 2019, sdělení dopravce SAD CZ a jím zaslané písemné objednávky stěžovatelky. To, že podle stěžovatelkou citovaného rozsudku sp. zn. 1 As 96/2018 k dokazování průběhu událostí popsanych v úředním záznamu slouží svědecký výslech osoby, která úřední záznam pořídila, nemá na výše uvedený závěr vliv. Stěžovatelka totiž sama přípisem ze dne 4. 1. 2019 potvrdila, že objednávky činila pouze telefonicky. Městský soud proto dospěl ke správnému závěru, že byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci.

III.4.C K naplnění materiální stránky přestupku

[64] Stěžovatelka dále namítá, že její jednání nenaplnuje materiální stránku přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu, a to s ohledem na okolnosti věci (marginální pochybení, nepřiměřená lhůta k předložení listin, závěr správního orgánu I. stupně o spáchání přestupku na základě telefonického dotazu, možnost konkrétně vyzvat stěžovatelku k předložení dotčených písemných objednávek, nepodstatnost podoby objednávky pro předmět kontroly a předložení listin vztahujících se k dopravě stěžovatelkou).

[65] Materiální stránka přestupku spočívá v tom, že protiprávní jednání porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti chráněný zákonem. Jedná se proto o společensky škodlivý protiprávní čin (§ 5 zákona o odpovědnosti za přestupky). Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje nebo ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto však nelze automaticky dovozovat, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je naplněn formální znak přestupku. Pokud kromě okolností jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, existují další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být přestupkem.

pokračování

Čím vyšší bude společenská nebezpečnost určitého jednání, tím výjimečnější musí být okolnosti, které by mohly oslabit materiální stránku natolik, že by toto jednání nemohlo být vůbec kvalifikováno jako přestupek. Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele či míra jeho zavinění (rozsudek sp. zn. 5 As 104/2008 a rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2012, čj. 1 As 118/2012-23, body 15 a 16). V obvyklých situacích tedy bude materiální stránka přestupku dána, jen ve výjimečných a zvláštních situacích dána nebude (rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2021, čj. 10 As 301/2020-29, bod 15).

[66] Ustanovení § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu chrání zájem společnosti na řádném výkonu kontroly kontrolním orgánem. Stěžovatelka se k písemné výzvě správního orgánu I. stupně nijak nevyjádřila k objednávkám na dopravce, nepředložila dvě písemné objednávky na dopravce SAD CZ, které sama vyhotovila, a následně navíc sdělila správnímu orgánu I. stupně nepravdivou informaci stran objednávek (viz bod [58] výše). Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že stěžovatelka tak svým jednáním ohrozila zájem společnosti na řádném výkonu kontroly. Nejde totiž o nějaké marginální pochybení, jak se snaží stěžovatelka tvrdit.

[67] Jde-li o okolnosti, které podle stěžovatelky vylučují materiální stránku přestupku, Nejvyšší správní soud podotýká, že podle městského soudu chybějící objednávky „byly významné pro průběh kontroly, neboť jestliže průběh kontroly nasvědčoval mj. i tomu, že byl odpad ukládán na místa k tomu neurčená, osobě k tomu neoprávněné, případně způsobem, který nebyl umožněn vydaným oprávněním k provozu zařízení ke sběru a výkupu odpadu, pak je nezbytné zjistit, jak k tomu došlo a jakou roli v tom sebrály zúčastněné subjekty. Z písemné objednávky je v tomto případě možno vyčíst zejména to, jaký měl objednatel záměr ohledně nakládání s odpadní škvárou, přesněji u koho a kam si objednal její odvoz, do jakého zařízení měla být uložena. Tento záměr nelze vyčíst např. z faktury, neboť z ní lze prokázat jen to, že přeprava byla uskutečněna určitým subjektem, kdy, odkud a kam, avšak nelze z ní prokázat, zda bylo místo určení objednatelem předem dáno, nebo zda přepravce o vlastní vůli z nějakých důvodů původně objednanou lokaci nezměnil.“ (bod 33 napadeného rozsudku). Stěžovatelka v kasační stížnosti závěr městského soudu, podle kterého nešlo z faktury prokázat, zda bylo místo určení stěžovatelkou předem dáno, nebo zda přepravce o vlastní vůli z nějakých důvodů původně objednanou lokaci nezměnil, nevyvrátila. Nejvyšší správní soud z ní tedy vychází. Je proto lichá její námitka, podle které nebyly objednávky významné pro předmět kontroly. Okolností snižující nebezpečnost jejího jednání proto současně nemůže být to, že předložila jiné listiny vztahující se k dopravě.

[68] Pokud jde o nepřiměřeně krátkou lhůtu ke splnění výzvy, Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka na výzvu reagovala dne 3. 1. 2019. K požadavku na předložení objednávek na smluvní dopravce se však nijak nevyjádřila a ani nepožádala o prodloužení lhůty k případnému dohledání objednávek. Až v rámci telefonického hovoru sdělila, že byly číněny pouze telefonicky, což také následně písemně potvrdila. Krátká lhůta v období vánočních svátků proto zjevně neměla vliv na splnění její povinnosti. Nemůže proto jít o okolnost, která by snižovala nebezpečnost jejího jednání. Nejvyšší správní soud zároveň

zpochybnil tvrzení stěžovatelky, že správní orgán I. stupně věděl s ohledem na předložené faktury o existenci dotčených písemných objednávek (viz bod [61] výše), a že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci s ohledem na úřední záznam o telefonickém kontaktu (viz bod [63] výše). Ani tyto okolnosti proto nesnižují nebezpečnost jednání stěžovatelky pro chráněný zájem společnosti na řádný výkon kontroly pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy tohoto přestupku. Nejde totiž o výjimečnou a zvláštní situaci, která jako výjimka z pravidla prolamuje obecný princip, že společenská nebezpečnost je při naplnění formálních znaků zpravidla naplněna.

[69] Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, že stěžovatelka svým jednáním naplnila materiální stránku přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Stěžovatelkou tvrzené okolnosti tedy nevylučují protiprávnost jejího jednání.

IV. Závěr a náklady řízení

[70] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[71] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 2. března 2023

Petr Mikeš
předseda senátu