



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Capital group SERVICE s.r.o.**, IČ 27764338, se sídlem Biskupský dvůr 2095/8, Praha 1, zast. JUDr. Ing. Mgr. Pavlem Sorokáčem, MBA, advokátem, se sídlem Pařížská 68/9, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2021, č. j. MZP/2021/580/788, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2022, č. j. 10 A 89/2021-41,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 7. 2021, č. j. MZP/2021/580/788, podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 3. 2021, č. j. ČIŽP/49/2021/2378, kterým byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), jehož se dopustila tím, že jako kontrolovaná osoba v termínu stanoveném přípisem ze dne 9. 11. 2020, č. j. ČIŽP/49/2020/9463, tj. do 20. 11. 2020, neposkytla správnímu orgánu I. stupně 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 (dále jen „výzva ze dne 3. 11. 2020“), čímž porušila povinnost podle § 10 kontrolního řádu umožnit kontrolujícím výkon jejich

oprávnění stanovených zmíněným zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost, tedy jako kontrolovaná osoba nesplnila některou z povinností podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Za spáchání uvedeného přestupku podle § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 15 odst. 2 kontrolního řádu byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 30.000 Kč a stanovena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 29. 9. 2022, č. j. 10 A 89/2021-41, žalobu proti tomuto rozhodnutí žalovaného zamítl.

[3] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve zrekapituloval podstatné skutkové okolnosti případu a citoval § 10 odst. 2 kontrolního řádu a § 15 odst. 1 písm. a) téhož zákona, dále pak § 39 odst. 1, § 37 odst. 3 a § 6 odst. 2 správního řádu. Konstatoval, že ze skutečnosti, podle níž proti žalobkyni byla vedena jiná řízení (z nichž některá byla přestupková), nelze automaticky dovodit svévolnost, bezpředmětnost či šikanózní motiv nyní posuzované kontroly. Tyto postupy totiž svědčily pouze o zájmu správního orgánu I. stupně o to, jak žalobkyně plnila své povinnosti jako vlastnice pozemků určených k plnění funkcí lesa. Předmětem nyní posuzovaného případu však bylo vyhodnocení konkrétního jednání žalobkyně poté, co byla vyzvána k součinnosti v rámci zahájené kontroly, a dodržení jejích povinností podle kontrolního řádu.

[4] Ani namítaná nemožnost zúčastnit se kontroly na místě a odepření právní pomoci podle městského soudu neměly vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Pokud by se případně správní orgán I. stupně popsaného pochybení dopustil, nemohlo by to ovlivnit nyní posuzovanou věc, jejímž meritem bylo posouzení, zda žalobkyně spáchala přestupek spočívající v neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu. Uvedená námitka by byla relevantní v žalobě proti rozhodnutí o meritu samotného kontrolního řízení.

[5] Městský soud dále uvedl, že žalobkyně byla vyzvána k poskytnutí údajů a předložení dokumentů specifikovaných v 16 bodech výzvy ze dne 3. 11. 2020, k čemuž jí správní orgán I. stupně stanovil lhůtu sedmi dnů. V této souvislosti zrekapituloval jednotlivé specifikované údaje a dokumenty, k jejichž předložení byla žalobkyně vyzvána. Dále uvedl, že již dne 6. 11. 2020 žalobkyně požádala o prodloužení lhůty k jejich poskytnutí do 6. 12. 2020 s odkazem na pandemii Covid-19 a nouzový stav. Správní orgán I. stupně lhůtu prodloužil do 20. 11. 2020, čímž byla původní lhůta navýšena o jeden týden, tj. na celkem 14 dnů od výzvy k poskytnutí součinnosti. Žalobkyně součinnost plnila postupně ve dnech 20. 11. 2020 (odpověď na jednu otázku) a 27. 11. 2020 (odpověď na dvě otázky), přičemž avizovala další doplnění, které ve zbytku poskytla až dne 25. 2. 2021.

[6] K délce lhůty k poskytnutí součinnosti odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35, a konstatoval, že v posuzovaném případě se prodloužená lhůta jevila jako dostatečná. Zdůraznil, že žalobkyně měla v případě bodů 13 až 15 výzvy ze dne 3. 11. 2020 povinnost vést evidenci požadovaných dokumentů a bod 16 spočíval ve vyplnění formuláře o délce dvou stran. V dalších bodech součinnost spočívala ve vysvětlení skutečností v případě, že nastaly, jakož i v předložení souvisejících dokumentů. Správní orgán I. stupně po žalobkyni nevyžadoval časově náročnou či tvůrčí činnost, což ostatně vyplývá i ze strohého rozsahu následně poskytnutých údajů žalobkyní. I pokud by žalobkyně splnění součinnosti věnovala jeden

pokračování

pracovní půlden, musela i v původní lhůtě do 20. 11. 2020 být schopna svou povinnost splnit. Odkazem na probíhající pandemii Covid-19 žalobkyně nijak nespécifikovala, v čem spočívala omezení, která jí měla zamezit reagovat na výzvu správního orgánu I. stupně. Až při soudním jednání konkrétně uvedla, že polovina jejích zaměstnanců byla indisponována. Podle městského soudu však ani tato skutečnost neměla na splnění součinnosti podstatný vliv. Žalobkyně pak na svou povinnost téměř rezignovala a všechny požadované údaje a dokumenty doložila až o několik měsíců později.

[7]K formální stránce výzvy ze dne 3. 11. 2020 městský soud uvedl, že správní orgán I. stupně postupoval zcela v souladu s kontrolním řádem, pokud lhůtu k poskytnutí součinnosti nestanovil usnesením. Stanovení lhůty k poskytnutí součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu bylo řádným úkonem kontroly. Správní orgán I. stupně rovněž částečně vyhověl žádosti žalobkyně o prodloužení předmětné lhůty, a splnění uvedené povinnosti tak vyžadoval do 20. 11. 2020. Procesní forma stanovení či prodloužení původně stanovené lhůty tedy neměla na povinnost žalobkyně splnit součinnost žádný vliv. Dále na splnění povinností při kontrole se nepoužijí ustanovení správního řádu. Poskytnutí součinnosti tak nebylo možné považovat za podání podle správního řádu. Ustanovení § 37 odst. 3 správního řádu ostatně upravuje formální náležitosti podání, které podání žalobkyně v reakci na výzvu k poskytnutí součinnosti splňovaly. Byly tak bezvadné, žalobkyně však jimi nesplnila v jejich souhrnu povinnost poskytnout součinnost. Správní orgán I. stupně nadto nepochybil, pokud po žalobkyni požadoval údaje a dokumenty, kterými nemohl sám disponovat. Byl proto oprávněn podle § 9 písm. a) kontrolního řádu vyžadovat součinnost právě po žalobkyni. Z nevyjádření se ke konkrétnímu bodu výzvy pak nebylo možné bez dalšího vyvodit negativní odpověď na otázku, nýbrž nesplnění povinnosti poskytnout součinnost. V posuzovaném případě nebylo ani zřejmé, že by kontrolní orgány vůči žalobkyni postupovaly tendenčně. Ačkoli postupovaly důsledně, jednalo se o jejich posláním definované kontrolním řádem. O podané námitce podjatosti přitom kontrolní orgány řádně rozhodly. Žalobkyně přesto nesplnila svou povinnost poskytnout kontrolním orgánům součinnost, ačkoli k tomu měla dostatek času.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8]Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označila důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9]V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatelka nejprve namítla, že po ní správní orgán I. stupně vyžadoval ve lhůtě sedmi dnů předložit celou řadu dokumentů týkajících se rozhodovací činnosti jiných správních orgánů, hospodářskou evidenci, dokumenty k výskytu a rozsahu škodlivých činitelů a jimi způsobených poškození a doklady o původu sazebního materiálu za dobu osmi let. Správní orgán I. stupně přitom nevysvětlil, proč lhůtu k poskytnutí součinnosti prodloužil jen o dalších sedm dní, ačkoli nehrozilo nebezpečí z prodlení nebo vzniku škody. Stěžovatelka byla současně k součinnosti vyzvána v době probíhající pandemie Covid-19, přičemž související restriktce zasáhly společenský i pracovní život. Vzhledem k omezeným

personálním kapacitám se přesto snažila poskytnout součinnost v co největším rozsahu. Výslovně se pak vyjádřila k bodům 1 až 6 výzvy ze dne 3. 11. 2020, na něž byla odpověď kladná a kontrolní orgány si tyto údaje nemohly opatřit z úředních evidencí či v rámci spolupráce správních orgánů. Totožně postupovala i v reakci na body 7 až 16 předmětné výzvy. Pokud měl správní orgán I. stupně za to, že její podání nebyla úplná, měl ji v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvat k doplnění a řádně ji poučit.

[10] Dále stěžovatelka namítla, že podle § 28 kontrolního řádu ve spojení s § 1 správního řádu dopadá posledně uvedený právní předpis i na výkon kontrolních pravomocí podle kontrolního řádu. Ten ostatně neupravuje postup kontrolních orgánů pro ukládání lhůt. Správní orgán I. stupně tak měl lhůtu k poskytnutí součinnosti uložit výhradně usnesením podle § 39 odst. 1 ve spojení s § 76 odst. 1 správního řádu, a to v souladu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí. V opačném případě nelze stěžovatelku za nedodržení lhůty sankcionovat. Ze samotné výzvy ze dne 3. 11. 2020 je nadto zřejmé, že řadu údajů si mohl správní orgán I. stupně opatřit s využitím spolupráce s ostatními správními orgány. Nepostupoval tak v souladu se zásadou šetření práv stěžovatelky. Uvedené dokládá rovněž jeho postup, kterým o konání kontroly na místě vyrozuměl stěžovatelku pouhý den předem. Tímto jednáním jednoznačně sledoval záměr znemožnit stěžovateli účast na místním šetření. Zjevně nepřátelský postup správního orgánu I. stupně vyplývá rovněž ze skutečnosti, že stěžovatelce již deset let ukládá řadu nesystémových pokut v řádu několika milionů korun a zahrnuje ji množstvím přípisů a výzev.

[11] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedl, že trvá na zákonnosti správních rozhodnutí i rozsudku městského soudu. K otázce přiměřenosti lhůty určené k poskytnutí součinnosti uvedl, že pokud by si stěžovatelka řádně plnila své povinnosti a při hospodaření v lese postupovala podle právních předpisů, okopírování a zaslání několika průvodních listů a listů s každoročně vedenou evidencí či okopírování několika správních rozhodnutí nelze považovat za obsáhlou činnost či časově náročný a zdlouhavý úkol. Na uvedené neměla vliv ani tehdy probíhající pandemie Covid-19. V této souvislosti žalovaný zdůraznil, že předmětná lhůta byla dostatečná rovněž s ohledem na celkovou menší výměru pozemků určených k plnění funkcí lesa ve vlastnictví stěžovatelky, jichž se kontrola týkala. Stěžovatelka měla konkrétně zaslat správnímu orgánu I. stupně lesní hospodářskou evidenci toliko pro čtyři porostní skupiny. Pokud by tuto evidenci řádně vedla, nejednalo se o úkon trvající řádově několik dnů či měsíců. Uvedené platí i pro povinnost předložit kopie rozhodnutí vydaných orgánem státní správy lesů či stavebním úřadem, a to zvláště v situaci, kdy orgán státní správy lesů žádné rozhodnutí o odnětí pozemků stěžovatelky určených k plnění funkcí lesa z lesního půdního fondu ani nevydal.

[13] Podle žalovaného pak stěžovatelka nedoplnila požadované údaje a dokumenty ani v termínu, který sama avizovala v žádosti o prodloužení lhůty určené k poskytnutí součinnosti, tj. do 6. 12. 2020. Správní orgán I. stupně přitom řádně odůvodnil, proč prodloužil předmětnou lhůtu pouze částečně. K namítanému nedostatku formální stránky stanovení lhůty k poskytnutí součinnosti žalovaný odkázal na Závěr č. 50 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 11. 12. 2006. Stěžovatelčina

pokračování

podání v reakci na předmětnou výzvu obsahovala všechny náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu. Neposkytnutí všech údajů a dokumentů požadovaných správním orgánem I. stupně ve lhůtě k tomu určené pak nelze považovat za vadu těchto podání, nýbrž za nesplnění povinnosti součinnosti.

[14] Žalovaný konstatoval, že na stanovení lhůty k předložení dokladů v rámci kontroly se § 39 správního řádu nepoužije. Úkony podle § 8 písm. c) kontrolního řádu, které kontrolní orgán činí vůči kontrolovanému subjektu v rámci zahájené kontroly, nejsou ve výčtu úkonů, ve vztahu k nimž by byla dána působnost správního řádu. Stanovením lhůty ve formě usnesení by tak správní orgán I. stupně dal stěžovateli více práv, než jí podle právních předpisů náleželo. Požadavek na poskytnutí dokladů je nadto neformálním a faktickým úkonem kontrolního orgánu, což dokládá rovněž běžný postup kontrolních orgánů, které vyžadují předložení požadovaných dokladů ihned na místě. V případě bodů 1 a 2 výzvy ze dne 3. 11. 2020 správní orgán I. stupně vyžadoval informace o případných pachtovních smlouvách uzavřených k pozemkům ve vlastnictví stěžovatelky. V této souvislosti definoval institut pachtu a konstatoval, že pacht může (tedy rovněž nemusí) být zapsán do katastru nemovitostí. Správní orgán I. stupně proto nemusel mít o sjednání pachtu žádné informace, a proto je žádal po stěžovateli. Stěžovatelka byla současně povinna vést lesní hospodářskou evidenci, o níž správní orgán I. stupně požádal a o níž neměl žádné údaje. Kontrolní orgány pak nemají přístup ani do evidence rozhodnutí vydaných stavebními úřady či orgány státní správy lesů, a proto je správní orgán I. stupně požadoval po stěžovateli. Ačkoli sice mohl využít spolupráce se zmíněnými správními orgány, jeho postup nelze považovat za vadný či nadměrně zatěžující. Po stěžovateli totiž požadoval pouze obecné údaje o tom, jestli byla nějaká rozhodnutí vydána a případně tato rozhodnutí předložit. Projektovou dokumentací ke stavbám, pokud existuje, mohla disponovat pouze stěžovatelka. Uvedené platí i pro požadavek zaslání evidence výskytu a rozsahu škodlivých činitelů a jimi způsobených poškození. Vlastníci lesů jsou totiž povinni nahlásit orgánům státní správy lesů pouze zvýšený výskyt těchto činitelů, a proto o jejich rozsahu nemusí mít žádné údaje. Rovněž požadavek na předložení průvodních listů k původu sadebního materiálu je zcela legitimní. Zmíněné listy nadto mohou být uloženy i u krajského úřadu, pokud stěžovatelka požádala o dotaci na zalesnění sadebním materiálem lesních dřevin a těmito listy nedisponovala.

[15] Stěžovatelka tak postupem, kdy předložila pouze zanedbatelnou část požadovaných dokumentů, neumožnila kontrolním orgánům zjistit úplný stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly. Námitka stěžovatelky ohledně stanovení termínu kontroly na místě nijak nesouvisí s předmětem posuzované věci. K namítanému nepřátelskému postupu kontrolních orgánů vůči stěžovateli žalovaný zrekapituloval podstatu a výsledek jednotlivých řízení vedených se stěžovatelkou. Konkrétně kontrolní orgány dozíraly na skutečnost, že v územním plánu obce Dolní Lomná byly některé pozemky určené k plnění funkcí lesa ve vlastnictví stěžovatelky vymezeny jako sjezdová trať, a dále na splnění povinnosti stěžovatelky zalesnit holiny vzniklé již v roce 2012. Na základě důvodných obav z popsání jednání stěžovatelky byl správní orgán I. stupně povinen prověřit možná porušení právních předpisů. Žalovaný zrekapituloval rovněž řízení, v nichž byly stěžovateli uloženy pokuty za spáchání přestupků v oblasti ochrany životního prostředí, a to včetně soudního přezkumu těchto rozhodnutí. Zdůraznil, že se nejednalo pouze o bagatelní pochybení, nýbrž o přestupky spočívající v ohrožení životního prostředí,

neoprávněného používání pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům, poškození součásti přírody v chráněné krajinné oblasti Beskydy a nedovolené změně a ohrožení zmíněné chráněné krajinné oblasti. Žalovaný tak odmítl námitku, že kontrolní orgány stěžovatelku dlouhodobě šikanují. Jiné rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým stěžovatelce uložil pokutu ve výši 2.400.000 Kč, žalovaný zrušil a vrátil mu k dalšímu projednání.

[16] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky, že jí měl správní orgán I. stupně lhůtu k poskytnutí součinnosti stanovit usnesením podle § 39 odst. 1 správního řádu. Podle § 28 kontrolního řádu se totiž kontrola řídí správním řádem, nadto kontrolní řád samostatně neupravuje postup pro stanovování lhůt k provedení úkonu. Pokud správní orgán I. stupně zmíněné usnesení nevydal, nelze ji za nedodržení lhůty sankcionovat.

[19] K uvedené námitce Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že podstatou stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k poskytnutí součinnosti, resp. předložení dokladů, i související otázky její zákonem předepsané formy se již správní soudy zabývaly (např. v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2015, č. j. 11 A 199/2014-30). Podle § 28 kontrolního řádu *nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.* Kontrolní orgán však činí při kontrole řádu úkonů, které jsou svou podstatou faktickými úkony, jejichž cílem je opatřit potřebné podklady a následně vyhodnotit, zda kontrolovaná osoba jedná v souladu s právními předpisy. Mezi tyto typické faktické úkony kontrolního orgánu v rámci kontrolní činnosti patří požadavek, aby kontrolovaná osoba předložila údaje, dokumenty a věci, ze kterých kontrolní orgán může posoudit, zda kontrolovaná osoba jedná v souladu s právními předpisy či nikoli.

[20] Žalovanému lze v této souvislosti přisvědčit, že závěru, podle něhož požadavek na poskytnutí dokladů je neformálním a faktickým úkonem kontrolního orgánu, svědčí i skutečnost, že v řadě případů je zcela regulérní požadavek kontrolního orgánu předložit požadované doklady ihned na místě. Obtížně si lze představit situaci, kdy by požadavek okamžitého předložení takovýchto dokladů byl kontrolním orgánem uplatněn formou usnesení, proti němuž by zcela nepochybně kontrolovaný subjekt podal odvolání, zejména v případě, pokud by zákonem předepsaným dokladem na místě samém nedisponoval. Do projednání takového odvolání by kontrolní orgán nemohl trvat na okamžitém předložení dokladů, neboť v těchto případech, protože není stanoveno zákonem jinak, má odvolání odkladný účinek. Případně by musel správní orgán odkladný účinek vyloučit postupem podle § 85 správního řádu, což by znamenalo zcela nedůvodné administrativní

pokračování

zatěžování kontrolního orgánu, který tím, že zahájil kontrolu a v rámci ní požaduje potřebné podklady, nezahájil žádné správní řízení.

[21] Ve všech případech, kdy kontrolní orgán požaduje předložení dokladů, musí časově určit, kdy mají být doklady předloženy. Tato lhůta buď může být stanovena tak, že je uplatněn požadavek okamžitého předložení dokladů, nebo může být stanovena tak, že je poskytnuta kontrolovanému subjektu lhůta delší (v řádu hodin, dnů či týdnů). Vždy jde o časové určení doby, ve které je povinen kontrolovaný subjekt kontrolnímu orgánu požadované doklady předložit. Ze znění § 1 odst. 1 správního řádu je dále zřejmé, že se vztahuje na postup správních orgánů, vykonávající-li působnost v oblasti veřejné správy. Správní řád se tak neomezuje jen na správní řízení, v jehož rámci orgány veřejné správy rozhodují o právech a povinnostech účastníků řízení, tedy na postup správního orgánu, který směřuje k vydání správního rozhodnutí o právech a povinnostech fyzických či právnických osob, nýbrž se vztahuje na veškerou vrchnostenskou činnost správních orgánů směřující navenek vůči fyzickým a právnickým osobám, neupravenou jinými právními předpisy. V tomto ohledu je však nutno zohlednit rovněž věcnou působnost správního řádu právě ve vztahu k charakteru veřejnoprávní činnosti správních (zde kontrolních) orgánů, které jsou správním řádem upraveny.

[22] Správní řád se kromě klasického formálního správního řízení, které je upraveno v části druhé a části třetí správního řádu (§ 9-153), vztahuje i na jiné úkony správních orgánů, které nemají charakter správních rozhodnutí o právech a povinnostech ve smyslu § 9 správního řádu, jde však o úkony, které správní orgány provádějí v rámci své veřejnoprávní působnosti a které se dotýkají práv a povinností adresátů veřejné správy. Tyto úkony jsou upraveny v části čtvrté správního řádu - vyjádření, osvědčení a sdělení (§ 154-158 správního řádu), v části páté - veřejnoprávní smlouvy (§ 150-170 správního řádu), v části šesté - opatření obecné povahy (§ 171-174 správního řádu). Správní řád upravuje i vyřizování stížností směřujících proti správním orgánům, které souvisejí s postupy správních orgánů, na něž se vztahuje správní řád (§ 175 správního řádu).

[23] Z uvedeného je patrné, že úkony, které činí kontrolní orgán ve vztahu ke kontrolovanému subjektu v rámci zahájené kontroly, tedy i úkon spočívající v požadavku poskytnout doklady kontrolnímu orgánu v určité lhůtě, nejsou ve výčtu úkonů, ve vztahu k nimž je dána působnost správního řádu, uvedeny. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že úkony spočívající v samotné kontrole, konkrétně výzva k předložení dokladů kontrolovaným subjektem kontrolnímu orgánu v určité lhůtě, nejsou úkonem, na který se správní řád vztahuje. Přitom vždy je nutno vycházet z toho, že ke stanovení či poskytnutí lhůty k předložení určitých dokladů může dojít jen v souvislosti s výzvou k jejich předložení. Není-li uplatněn požadavek na předložení dokladů, není ani stanovena lhůta pro jejich předložení.

[24] Uvedenému závěru, že na stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k předložení dokladů v rámci zahájené kontroly se § 39 správního řádu nevztahuje, svědčí i skutečnost, že § 39 správního řádu, jehož aplikace se stěžovatelka domáhala, je obsažen v hlavě čtvrté části druhé správního řádu, která upravuje správní řízení. Tomu koresponduje i znění samotného § 39 správního řádu, které hovoří o účastníkovi správního řízení, jemuž správní orgán může určit přiměřenou lhůtu k provedení úkonu. Kontrola však není správním

řízením, jde o zcela specifickou činnost kontrolního orgánu, na kterou nelze aplikovat mechanicky ustanovení, která se vztahují ke zcela odlišnému a samostatnému institutu, tj. ke správnímu řízení. Pokud § 28 kontrolního řádu hovoří o tom, že při kontrole se postupuje podle správního řádu (není-li stanoveno jinak), přichází v úvahu postup podle správního řádu pouze ve vztahu k takovým úkonům, které zahrnují věcnou působnost správního řádu tak, jak bylo výše uvedeno.

[25] K obdobným závěrům ostatně dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 25. 5. 2018, č. j. 4 As 92/2018-35, v němž konstatoval, že „*k námitce, že ČIŽP nesprávně při stanovování lhůt k poskytnutí součinnosti nepostupovala podle § 39 správního řádu, Nejvyšší správní soud uvádí, že i přes skutečnost, že v jednom případě ČIŽP při vydání usnesení o prodloužení lhůty zmíněné ustanovení využila, nezakládalo jí to povinnost při stanovování lhůty dané ustanovení využít i v dalších případech. Lze konstatovat, že ČIŽP v jednom případě poskytla žalobkyni vyšší míru ochrany a v ostatních případech, kdy § 39 správního řádu nevyužila, postupovala plně v souladu s kontrolním řádem. ČIŽP vždy požadovala poskytnutí informací ve lhůtě deseti dnů, což je v kontextu projednávané věci lhůta přiměřená umožňující stěžovatelce splnit uloženou povinnost.*“ Rovněž podle odborné literatury „*judikatura v relativně krátké době od nabytí účinnosti kontrolního řádu řešila spor o aplikaci § 39 správního řádu (určení lhůty k provedení úkonu) na stanovení lhůty k předložení dokladů kontrolovanou či povinnou osobou. Vyslovila se ve prospěch menší formalizace kontroly oproti správnímu řízení, tedy tak, že se ustanovení § 39 správního řádu na stanovení lhůty k předložení dokladů kontrolovanou osobou nevztahuje*“ (Jelínková, J. *Kontrolní řád : správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016).

[26] Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud v posuzovaném případě k závěru, že uvedená námitka stěžovatelky není důvodná. Správní orgán I. stupně tak postupoval správně, pokud stěžovatelce nestanovil lhůtu k poskytnutí součinnosti usnesením.

[27] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatelky, že v případě neúplnosti údajů uvedených v podáních, kterými reagovala na výzvu ze dne 3. 11. 2020, ji měl správní orgán I. stupně vyzvat a poučit podle § 37 odst. 3 správního řádu. Městský soud již v odst. 62 odůvodnění napadeného rozsudku správně konstatoval, že stěžovatelka činila vůči správnímu orgánu I. stupně formálně bezvadná podání, která naplňovala náležitosti podání vyjmenované v odst. 2 citovaného ustanovení. V jejich souhrnu však nesplnila svou povinnost součinnosti. Uvedenému závěru nelze ničeho vytknout. Správní orgán I. stupně totiž stěžovatelce již výzvou ze dne 3. 11. 2020 podrobně sdělil, které údaje a dokumenty po ní požaduje. Bylo pak jejím úkolem v rámci poskytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu tyto údaje předložit. V tomto ohledu nebylo úkolem správního orgánu I. stupně v návaznosti na jednotlivá podání stěžovatelky v reakci na předmětnou výzvu opakovaně shrnovat či vyjmenovávat, které údaje a dokumenty ještě stěžovatelka nepředložila. Takový postup by byl nadbytečný. Sama stěžovatelka nadto vytýkala kontrolním orgánům, že ji zahrnují množstvím nejružnějších výzev a podání. Vydávání dodatečných a v tomto ohledu duplicitních výzev by tak bylo v posuzovaném případě bezpředmětné. Pokud její podání nadto splňovala náležitosti vyjmenované v § 37 odst. 2 správního řádu, neměl správní orgán I. stupně důvod stěžovatelku vyzvat k jejich doplnění.

pokračování

[28] Stěžovatelka dále namítla, že po ní kontrolní orgány požadovaly celou řadu nejrozumnějších dokumentů shromážděných za dobu osmi let. Správní orgán I. stupně však nevysvětlil, proč k její žádosti lhůtu k poskytnutí součinnosti prodloužil pouze o dalších sedm dní, ačkoli nehrozilo nebezpečí z prodlení nebo vzniku škody. V tomto ohledu i přes omezení spojená s pandemií Covid-19 poskytla součinnost v co největším možném rozsahu.

[29] Přiměřeností lhůty k poskytnutí součinnosti se městský soud zabýval v odst. 52 až 57 odůvodnění napadeného rozsudku. Konstatoval, že poskytnutí součinnosti v posuzovaném případě souviselo především s otázkami evidenčního charakteru. Nebyla vyžadována časově náročná či tvůrčí činnost, což nakonec vyplývá i z velmi strohého rozsahu celkově poskytnuté součinnosti stěžovatelky ze dne 20. 11. 2020, 27. 11. 2020 a 25. 2. 2021. Zcela konkrétně doplnil, že i pokud by stěžovatelka jednomu okruhu žádosti věnovala v průměru přibližně pracovní půlden, musela v původní lhůtě do 20. 11. 2020 být schopna poskytnout součinnost v plném rozsahu. Zdůraznil rovněž skutečnost, že ačkoli se jednalo o údaje a dokumenty shromážděné za období několika let, stěžovatelka má v případě bodů 13 až 15 výzvy ze dne 3. 11. 2020 povinnost vést evidenci požadovaných dokumentů, a bod 16 předmětné výzvy spočívá ve vyplnění formuláře o délce dvou stran. V dalších bodech součinnost spočívala ve vysvětlení skutečností a v případě, pokud nastaly, poté předložení souvisejících dokumentů. Uvedeným závěrem pak Nejvyšší správní soud nemá čeho vytknout. Stěžovatelka měla konkrétně zaslat správnímu orgánu I. stupně lesní hospodářskou evidenci toliko pro čtyři porostní skupiny. Pokud by požadované evidence řádně vedla, nejedná se o úkon trvajících řádově několik dnů či měsíců. Uvedené platí i pro povinnost předložit kopie rozhodnutí vydaných orgánem státní správy lesů či stavebním úřadem, a to zvláště v situaci, kdy orgán státní správy lesů žádné rozhodnutí o odnětí pozemků stěžovatelky určených k plnění funkcí lesa z lesního půdního fondu ani nevydal.

[30] Se stěžovatelkou pak nelze souhlasit, že v posuzovaném případě nic nebránilo správnímu orgánu I. stupně prodloužit lhůtu k poskytnutí součinnosti až do stěžovatelkou požadovaného dne 6. 12. 2020. Žalovaný totiž v této souvislosti uvedl, že kontrolním orgánům vznikly důvodné obavy ohledně možného porušení právních předpisů stěžovatelkou. Konkrétně bylo nutno ověřit skutečnost, že v územním plánu obce Dolní Lomná byly některé pozemky určené k plnění funkcí lesa ve vlastnictví stěžovatelky vymezeny jako sjezdová trať, a dále splnění povinnosti stěžovatelky zalesnit holiny vzniklé již v roce 2012. Z uvedeného vyplývá, že kontrolní orgány byly povinny prověřit případná přestupková jednání stěžovatelky spočívající v ohrožení životního prostředí, neoprávněného používání pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům, poškození součásti přírody v chráněné krajinné oblasti Beskydy a nedovolené změně a ohrožení zmíněné chráněné krajinné oblasti. Pokud tak v posuzovaném případě hrozilo, že případným jednáním stěžovatelky mohla vzniknout škoda na životním prostředí, která mohla s ohledem na zmíněné skutkové okolnosti představovat škodu nevratnou, nelze kontrolním orgánům vytýkat, že stěžovatelce stanovily lhůtu dostatečnou ke splnění její povinnosti součinnosti, nikoli však lhůtu nedůvodně dlouhou. Jinak řečeno, pokud měly kontrolní orgány důvodné podezření z možného vzniku újmy na životním prostředí, postupovaly správně, jestliže stěžovatelce stanovily lhůtu v celkové délce 14 dní. Nelze nadto odhlédnout od skutečnosti, že k její žádosti původní stanovenou lhůtu sedmi dnů

správní orgán I. stupně prodloužil o dalších sedm dnů, stěžovatelka však součinnost neposkytla ani v jí avizované lhůtě do 6. 12. 2020.

[31] Stěžovatelka konečně namítla, že se výslovně vyjádřila k bodům výzvy, na něž byla odpověď kladná. Ostatní údaje si pak mohly kontrolní orgány opatřit z úředních evidencí, případně v rámci spolupráce s ostatními správními orgány. Pokud po ní správní orgán I. stupně přesto tyto údaje a dokumenty požadoval, postupoval v rozporu se zásadou šetření jejích práv. O uvedeném svědčí rovněž skutečnost, že o konání kontroly na místě správní orgán I. stupně informoval stěžovatelku pouhý den předem. Zjevně nepřátelský přístup kontrolních orgánů vůči stěžovateli vyplývá současně ze skutečnosti, že jí již deset let ukládají řadu nesystémových pokut v řádu několika milionů korun a zahrnují ji množstvím přípisů a výzev.

[32] Rovněž uvedenou námitkou se zabýval již městský soud v odst. 64 až 67 odůvodnění napadeného rozsudku. Správně konstatoval, že některé požadované údaje a dokumenty nejsou vedeny v žádné úřední evidenci, případně jsou ryze soukromoprávního charakteru. Uvedl rovněž, že za situace, kdy žalobkyně v termínu splnila součinnost pouze u některých bodů výzvy ze dne 3. 11. 2020 z šestnácti, nelze vyvodit závěr, že nevyjádření se k bodu znamená negativní odpověď. Naopak to nasvědčuje tomu, že stěžovatelka svou povinnost aktivně neplnila. Žalovaný v této souvislosti uvedl, že kontrolní orgány nemají přístup ani do evidence rozhodnutí vydaných stavebními úřady či orgány státní správy lesů, a proto je správní orgán I. stupně požadoval po stěžovateli. Ačkoli sice mohl využít spolupráce se zmíněnými správními orgány, po stěžovateli požadoval pouze obecné údaje o tom, jestli byla nějaká rozhodnutí vydána a případně tato rozhodnutí předložit. Nejednalo se tak o postup nadměrně zatěžující. S uvedenými závěry se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a nemá jim co vytknout. Stěžovatelka ostatně nijak konkrétně neuvedla, jak byla nadměrně zatížena povinností předložit údaje a dokumenty, které si mohly kontrolní orgány opatřit prostřednictvím spolupráce. Uvedené platí tím spíš, pokud po ní správní orgán I. stupně požadoval pouhé okopírování a předložení těchto dokumentů, pokud byly vydány.

[33] Ze skutečnosti, že kontrolní orgány proti stěžovateli vedly již řadu kontrol a následně jí v přestupkových řízeních uložily pokuty v řádu několika milionů korun, pak nelze mít automaticky za to, že vůči stěžovateli postupují nepřátelsky či svévolně. Zmíněná řízení nadto nejsou pro nyní posuzovanou věc, která se týká neposkytnutí součinnosti stěžovatelkou jako kontrolovanou osobou, jakkoli relevantní. Z obsahu správních spisů i skutkových okolností posuzovaného případu nevyplývá žádná indicie o svévolném postupu kontrolních orgánů. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že povinností kontrolních orgánů je prověřovat případná jednání kontrolovaných osob v rozporu s právními předpisy a za tato pochybení ukládat sankce. V tomto ohledu však nelze mít za to, že opakovaným ukládáním pokut za zjištěná protiprávní jednání stěžovatelce postupovaly kontrolní orgány v posuzovaném případě jakkoli svévolně.

[34] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud posoudil všechny sporné právní otázky správně, a důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[35] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 22. září 2023

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu