



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **LUMINEX, společnost s ručením omezeným**, se sídlem Petra Rezka 1203/10, Praha 4, zast. JUDr. Jiřím Pokorným, Ph.D., advokátem se sídlem Blanická 1008/28, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2022, č. j. MZP/2022/500/1151, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2023, č. j. 10 A 94/2022-108,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, oddělení odpadového hospodářství (dále jen „ČIŽP“) ze dne 5. 4. 2022, č. j. ČIŽP/41/2022/4072, kterým byla žalobkyni na základě kontroly provedené dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), uložena pokuta ve výši 400 000 Kč dle § 122 odst. 2 zákona č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 542/2020 Sb.“). Žalovaný svým rozhodnutím změnil výši pokuty na 360 000 Kč, a to za tři přestupky spočívající v následujících skutečích:

- a. Žalobkyně jakožto výrobce elektrozařízení, která v období minimálně od 20. 1. 2020 do 14. 7. 2021 dovezla a na trh v ČR uvedla 29 930 ks elektrozařízení původem z Čínské lidové republiky, nezajistila ve stanoveném rozsahu zpětný odběr elektrozařízení, čímž porušila povinnost dle § 12 odst. 1 zákona č. 542/2020 Sb. Porušení povinnosti bylo identifikováno i ve spojení s § 65 odst. 1 písm. a) téhož zákona, dle kterého je výrobce elektrozařízení povinen zajistit bez vazby na koupi nových výrobků a bez nároku na úplatu zpětný odběr odpadních elektrozařízení

pocházejících z domácností. Tímto jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 122 odst. 1 písm. b) zákona č. 542/2020 Sb.

- b. Žalobkyně v období od 1. 1. 2020 do 20. 12. 2021 nepodala návrh na zápis do Seznamu výrobců elektrozařízení spravovaného žalovaným, čímž porušila povinnost stanovenou v § 21 odst. 1 zákona č. 542/2020 Sb. Tímto jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 122 odst. 1 písm. g) zákona č. 542/2020 Sb.
- c. Žalobkyně nezpracovala roční zprávu o plnění povinností stanovených pro zpětný odběr za kalendářní rok 2020 a nezaslala ji žalovanému do 31. 3. 2021, čímž porušila § 28 odst. 1 zákona č. 542/2020 Sb. Tímto jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 122 odst. 1 písm. j) zákona č. 542/2020 Sb.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Neshledal důvodnou námitku nesprávného vyřízení jejích námitek proti protokolu o kontrole ze dne 4. 1. 2021. ČIŽP žalobkyni informovala, že dané námitky budou dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu vyřízeny v rámci řízení o přestupcích. K námitce, že správní orgány porušily zásadu vstřícnosti poskytnutím informace o tom, že souhlas podle § 14 odst. 3 kontrolního řádu byl dán vedoucí daného oddělení ČIŽP, až v rámci napadeného rozhodnutí, městský soud konstatoval, že kontrolní řád nestanoví formu ani způsob udělení daného souhlasu. Jelikož vedoucí výše uvedeného oddělení vydala jako příslušná osoba dne 14. 2. 2022 oznámení o zahájení řízení o přestupcích, v němž je uvedeno, že námitky žalobkyně budou vypořádány dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu, je zřejmé, že daný souhlas vydala organizačně výše postavená osoba, než byli dva kontroloři, kteří vydali protokol o kontrole ze dne 4. 1. 2021.

[3] Žalobkyně v žalobě napadala i věcné vyřízení svých námitek proti protokolu o kontrole ze dne 4. 1. 2021. S danou námitkou se dle městského soudu dostatečně vypořádal žalovaný, který dal za pravdu ČIŽP, že žalobkyně byla v inkriminované době tzv. černým pasažérem, jelikož nebyla zapojena do žádného kolektivního systému a své povinnosti neplnila ani na individuální bázi. K námitce, že ČIŽP nereagovala na žádost žalobkyně o informaci o osobě, která na ni podala podnět, městský soud uvedl, že dle § 22 kontrolního řádu jsou z nahlížení do spisu vyloučeny dokumenty nebo jejich části, z nichž lze zjistit totožnost osoby, která podala podnět ke kontrole. Identita podatele podnětu proto nemohla být žalobkyni sdělena. Nereagování ČIŽP na žádost o zaslání podnětu k zahájení kontroly a souhlasu nadřízené osoby bylo sice v rozporu se zásadou vstřícnosti, tato skutečnost však neměla vliv na zákonnost rozhodnutí, jelikož žalobkyně nebyla zkrácena na svých právech a toto zkrácení ani netvrdila.

[4] Městský soud neshledal důvodnou námitku, že ČIŽP neposkytla žalobkyni dostatečnou lhůtu na doplnění odvolání proti zamítnutí jejího návrhu na nařízení ústního jednání. Usnesení o zamítnutí návrhu bylo žalobkyni doručeno dne 8. 3. 2022 a od tohoto dne jí běžela patnáctidenní lhůta na podání odvolání. Dne 22. 3. 2022 podala blanketní odvolání, ve kterém požádala o prodloužení lhůty pro doplnění odvolání alespoň do 11. 4. 2022. ČIŽP vyhověla žádosti pouze částečně a lhůtu prodloužila o pět dní ode dne doručení daného usnesení. Žalobkyně odvolání doplnila 28. 3. 2022 o tvrzení, že již v kontrolním řízení žádala o schůzku, které by se účastnil její jednatel, jenž by se vyjádřil

pokračování

k projednáváné věci. Městský soud připomněl, že nařízení ústního jednání není obligatorní a žalobkyni nebylo upřeno právo písemně se vyjadřovat ke zjištěním ČIŽP. V žalobě navíc neuvedla, jak byla neprovedením ústního jednání zkrácena na svých právech.

[5] K námitce, že ČIŽP postupovala v rozporu se zásadou vstřícnosti, když žalobkyni poskytla pouze pětidenní lhůtu k doplnění odvolání, městský soud uvedl, že rozhodnutí o nenařízení jednání bylo usnesením, kterým se upravuje vedení řízení, a proto nebylo rozsáhle odůvodněno. I patnáctidenní zákonná lhůta tak byla dostatečná k adekvátní procesní obraně. Tvrzení žalobkyně, že její zástupce čerpal dovolenou, není důvodem pro prodloužení lhůty k podání odvolání, jelikož se mohl nechat zastoupit na základě substituční plné moci.

[6] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku ohledně polehčujících okolností spočívajících v tom, že se v dané době měnila zákonná úprava a že chyběla podzákonná právní úprava k zákonu č. 542/2020 Sb. Zákon č. 542/2020 Sb. s účinností od 1. 1. 2021 v plném rozsahu nahradil dosavadní právní úpravu výrobků s ukončenou životností, obsaženou v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále jen „zákon o odpadech“). Povinnosti, které žalobkyně nesplnila, vyplývaly z obou těchto zákonů. Žalobkyně neuvedla, jaká konkrétní podzákonná úprava jí chyběla v mezidobí od přijetí zákona č. 542/2020 Sb. do platnosti vyhlášky č. 16/2022 Sb., o podrobnostech nakládání s některými výrobky s ukončenou životností (dále jen „vyhláška č. 16/2022 Sb.“).

[7] Městský soud též nesouhlasil s tím, že by žalovaný zvýhodňoval zapojení do kolektivního systému před individuálním systémem. Pouze upozornil na výhody, které by žalobkyně čerpala, pokud by se zapojila do kolektivního systému. Za polehčující okolnost nelze považovat údajnou snahu žalobkyně řešit vzniklou situaci prostřednictvím vyjednávání s provozovateli kolektivního systému a následným přistoupením do kolektivního systému společnosti REMA Systém, a. s. Jedná se totiž o samozřejmé jednání, které nelze hodnotit jako dobrou vůli žalobkyně, jelikož tím pouze napravila své protiprávní jednání v okamžiku, kdy ČIŽP zahájila kontrolu a posléze správní řízení. Tvrzení žalobkyně, že se snažila odškodnit potenciální poškozené v soukromoprávní rovině, městský soud považoval pouze za proklamativní. Skutečnost, že žalobkyně žádala ČIŽP o zaslání podnětu ke kontrole, nic nevypovídá o jejím reálném chování vedoucím ke snaze odškodnit možné poškození, které navíc ani nijak neoznačila.

[8] Ke způsobu stanovení pokuty městský soud konstatoval, že ji správní orgány uložily v rámci zákonného rozpětí. Správní orgány též přihlédly k možným polehčujícím či přitěžujícím okolnostem a k přiměřenosti pokuty. Žalovaný odůvodnil, proč recidiva a nespolupráce žalobkyně nebyly přitěžujícími okolnostmi, a proto snížil pokutu z 400 000 Kč na 360 000 Kč. Ačkoliv v rozhodnutí o odvolání chybí úvaha o tom, proč byla pokuta snížena právě o deset procent, městský soud připomněl, že obě správní rozhodnutí je třeba vnímat jako jeden celek. Dále přisvědčil žalovanému, že hierarchie důležitosti přitěžujících okolností plyne zčásti přímo a zčásti nepřímo z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP a z povahy zohledněných skutečností. ČIŽP hodnotila jako stěžejní rozsah protiprávního jednání a skutečnost, že se jednalo o souběh přestupků. Zohlednila sice i protiprávní jednání žalobkyně z roku 2005 a chování žalobkyně při kontrole, ale ze samotné podstaty těchto okolností vyplývá, že se nejednalo přímo o aspekty protiprávního jednání.

[9] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřené výše pokuty a nepřezkoumatelnosti jejího stanovení. Přiměřenost výše pokuty byla v rozhodnutí správních orgánů posouzena přezkoumatelně. Ke shodnému závěru dospěl i u majetkových poměrů žalobkyně, která na výzvu žalovaného doložila pouze daňová přiznání k dani z příjmů právnických osob za roky 2020 a 2021. Z těchto přiznání bylo zřejmé, že uložená pokuta pro ni není likvidační.

[10] Na závěr se městský soud zabýval námitkou vybočení správních orgánů při určování výše pokuty ze správní praxe. Žalovaný se v rozhodnutí o odvolání nezabýval rozhodnutím ČIŽP č. j. ČIŽP/41/2022/5761, které však nijak nevypovídá o tom, že by ČIŽP vybočila při ukládání pokuty ze své správní praxe.

II. Obsah kasační stížnosti žalobkyně, vyjádření žalovaného a replika

II. a) Kasační stížnost

[11] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Městský soud nesprávně posoudil vady správního řízení a jejich závažnost. Stěžovatelka nemohla až do vydání rozhodnutí o odvolání ověřit skutečnost, že ČIŽP byla oprávněna vyřídit její námitky v přestupkovém řízení. Oznámení o zahájení přestupkového řízení vydala osoba, která následně vydala také meritorní rozhodnutí ČIŽP. Stěžovatelka podala v rámci přestupkového řízení žádost o zaslání souhlasu nadřízené osoby s vyřízením námitek, na kterou ČIŽP nereagovala. V rozhodnutí ČIŽP chybí odůvodnění, že nadřízenou osobou je konkrétní osoba, která je zároveň i nadřízenou osobou dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu, a je tedy nepřezkoumatelné. Toto odůvodnění je uvedeno až v rozhodnutí o odvolání. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že ze skutečnosti, že oznámení o zahájení přestupkového řízení bylo podepsáno vedoucí daného oddělení, jí muselo být zřejmé, že byl vydán souhlas k vyřízení námitek v rámci řízení o přestupku. Dle městského soudu správní orgány nemusejí informovat kontrolovanou osobu o tom, zda je s ní vedeno dané řízení v souladu s právními předpisy. Nelze též souhlasit s názorem městského soudu, že ČIŽP sice jednala v rozporu se zásadami činnosti správních orgánů, nicméně stěžovatelce nevznikly zbytečné náklady, protože se nedostavila k nahlížení do spisu.

[13] Dle stěžovatelky nebyly v rozhodnutí ČIŽP a rozhodnutí o odvolání dostatečně vypořádány její námitky. Nemůže být označena za černého pasažéra s ohledem na snahu řešit nastalou situaci uzavřením nové smlouvy s kolektivním systémem společnosti REMA. S výrobky, které obdržela prostřednictvím zpětného odběru, nakládala stěžovatelka tak, aby neohrožovala životní prostředí, což správní orgány ani městský soud nezohlednily. Stěžovatelka navíc prodává své zboží především dalším právnickým osobám a nikoliv přímo spotřebitelům.

[14] V průběhu správního řízení ČIŽP opakovaně porušila zásady správního řízení, zejména zásadu vstřícnosti veřejné správy, jelikož stěžovatelku neinformovala o souhlasu s vypořádáním námitek v přestupkovém řízení v průběhu řízení. Stěžovatelka s ohledem na nemožnost ověřit skutečnost, zda byl skutečně vydán souhlas dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu, požádala dne 28. 3. 2022 o nahlédnutí do spisu. ČIŽP jí dne 4. 4. 2022 sdělila, že je na

pokračování

rozhodnutí stěžovatelky, kdy uplatní právo nahlédnout do spisu, ovšem již dne 5. 4. 2022 vydala rozhodnutí ve věci samé. Takový postup byl nejen v rozporu se zásadou vstřícnosti veřejné správy, ale také se zásadou hospodárnosti, což by se projevilo, obzvláště pokud by stěžovatelka došla nahlédnout do spisu a zjistila by, že v něm žádný formalizovaný souhlas není. Na této skutečnosti nemění nic argumentace žalovaného, která vychází z nesprávné premisy, že stěžovatelka věděla, že souhlas neexistuje a nahlížení do spisu by nebylo účelné. Stěžovatelka nesouhlasí s tvrzením městského soudu, že o možnosti nahlížet do spisu byla poučena již dne 14. 2. 2022. Tehdy žádala pouze o zaslání souhlasu dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu. Stěžovatelka byla zkrácena na svých právech tím, že nestihla nahlédnout do správního spisu. ČIŽP jí navíc mohla sdělit, že za souhlas ve smyslu § 14 odst. 3 kontrolního řádu považuje oznámení o zahájení přestupkového řízení.

[15] Stěžovatelka nesouhlasí ani s názorem městského soudu, že ČIŽP zásadu vstřícnosti neporušila v rámci odpovědi na její žádost o prodloužení lhůty k doplnění odvolání proti zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání. K určení lhůty v délce pouze pěti dnů nebyl žádný objektivní důvod. V rozhodnutí o odvolání žalovaný pouze odkazuje na své rozhodnutí ze dne 1. 8. 2022, takže se s touto námitkou v podstatě nevypořádal. Nelze souhlasit s tvrzením, že se právní zástupce stěžovatelky mohl nechat zastoupit jiným advokátem. ČIŽP stanovením takto krátké lhůty ohrozila účel správního řízení a prakticky eliminovala možnost stěžovatelky účinně se vyjádřit a navrhnout další důkazy. Právní zástupce nemá ve všech případech možnost nechat se zastoupit jinou osobou, a zastoupený navíc nemusí s provedením substituce souhlasit. Městský soud nesprávný postup ČIŽP schvaluje i v případě, kdy se již nemusí jednat o usnesení upravující vedení řízení.

[16] Co se týče věcného posouzení stěžovatelčina případu, ČIŽP ani žalovaný nezohledňují, že v daném období došlo ke změně právní úpravy, k níž navíc až do 28. 1. 2022 chyběla podzákonná úprava. Žalovaný přesto stěžovatelce vyčítá, že nezná právní úpravu včetně podzákonných předpisů. Dále jí žalovaný vytýká, že nebyla zapojena do kolektivního systému zpětného odběru. Taková povinnost však není v zákoně č. 542/2020 Sb. uvedena. Stěžovatelka nesouhlasí s výtkou městského soudu, že nedostatečně uvedla, jaká právní úprava jí v daném období chyběla. Je totiž zjevné, že jí chyběla celá podzákonná úprava, která mimo jiné obsahovala tiskopis pro podání návrhu na zápis do seznamu výrobců.

[17] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že odkaz na kolektivní systém není zvýhodňováním tohoto systému. Chybějící podzákonná úprava nutí výrobce kvůli administrativnímu zjednodušení vstupovat do kolektivního systému, který pro ně nemusí být ekonomicky výhodnější. Zvýhodnění kolektivního systému zpětného odběru vůči individuálnímu systému není v souladu s čl. 5 odst. 2 písm. d) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. 7. 2012, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (dále jen „směrnice OEEZ“), dle kterého platí, že pokud jde o OEEZ z domácností, „zajistí členské státy, aby: aniž jsou dotčena písmena a), b) a c), bylo výrobcům povoleno zřídit a provozovat samostatné nebo kolektivní systémy zpětného odběru OEEZ z domácností za předpokladu, že jsou v souladu s cíli této směrnice.“ V návaznosti na toto ustanovení má stěžovatelka za to, že nelze zvýhodňovat kolektivní systém do té míry, že běžný výrobce fakticky nemůže využít individuální systém. Z tohoto důvodu žádá, aby byla Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“) předložena předběžná otázka, zda je takové znevýhodnění individuálního systému přípustné. Zodpovězení dané otázky je pro projednávanou věc podstatné, jelikož

nemožnost faktického výkonu zpětného odběru elektrozařízení skrze individuální systém má vliv na posouzení výše ukládané pokuty.

[18] Správní orgány pominuly stěžovatelčinu snahu o nápravu vzniklé situace. Nebyl též zohledněn její návrh, aby jí bylo sděleno, zda na základě jejího jednání vznikla někomu majetková újma, a nebylo přihlédnuto k její snaze nakládat s elektrozařízeními takovým způsobem, aby nedošlo k ohrožení či poškození životního prostředí, i když se domnívala, že není výrobcem elektrozařízení dle zákona č. 542/2020 Sb. Správní orgán měl při ukládání pokuty brát v potaz všechny případné polehčující okolnosti a zohlednit jejich dopad na závažnost jejího jednání.

[19] Žalovaný dal stěžovatelce zapravdu, že ČIŽP jí neprávem přičetla k tíži dvě přítěžující okolnosti. Snížení výše pokuty o 40 000 Kč však neodpovídá počtu přítěžujících okolností, z nichž se dvě ukázaly jako liché. Snížení odpovídá pouze deseti procentům výše pokuty. Odpadnutí dvou přítěžujících okolností ze tří by mělo mít na výši pokuty větší vliv. Městský soud nereagoval na absenci odůvodnění, co vedlo žalovaného k závěru, že odpadnutí dvou ze tří přítěžujících okolností má vést ke snížení pokuty pouze o deset procent.

[20] Určení výše pokuty je nepřezkoumatelné. Stěžovatelka zaslala žalovanému v reakci na jeho žádost o podklady ke zjištění její finanční situace daňová priznání za roky 2020 a 2021 a uvedla, že kvůli pandemii nemoci COVID-19 musela mít několik měsíců zavřenou prodejnu, což mělo negativní vliv na její finanční situaci. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že neposkytla dostatečné podklady pro posouzení přiměřenosti pokuty, neboť z daňových priznání je zjevná ztráta ve výši 4 300 000 Kč. Žalovaný jí vyčítá, že nepředložila rozvahu, nicméně tu po ní nežádal. Nepřiměřenost pokuty stěžovatelka dokládá i přípisem č. j. ČIŽP/41/2022/5761.

II. b) Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[21] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí. Námitky uplatněné v kontrolním procesu vyřídila ČIŽP v souladu se zákonem. Zákonnost jejího postupu řádně přezkoumal a své závěry uvedl v rozhodnutí o odvolání. Stěžovatelka neuvádí, jaký vliv mělo údajné porušení zásad činnosti správních orgánů na výsledek řízení. Odstranění protiprávního stavu tím, že přistoupila k zapojení do kolektivního systému, nelze hodnotit jako vstřícnost či dobrou vůli stěžovatelky. Tvrzená snaha odškodnit potenciální poškozené v soukromoprávní rovině je pouze hypotetická a nadto nemůže mít přímou relevanci pro posouzení veřejnoprávní odpovědnosti za přestupek. Prodlení s přijetím vyhlášky v dané věci nijak nezpochybnilo spáchání vytýkaných skutků. Vyloučené přítěžující okolnosti se přímo netýkaly aspektů protiprávního jednání, ale pouze vytýkané recidivy za protiprávní jednání z roku 2005 a postoje stěžovatelky při kontrolním procesu. Dílčí snížení pokuty proto bylo pouze nezbytnou reakcí na nepřipustně zohledněné přítěžující okolnosti, jejichž váha byla uvedena v rozhodnutí ČIŽP. Výši pokuty se ČIŽP zabývala na stranách čtrnáct až sedmáct svého rozhodnutí. I majetkové poměry byly náležitě zjištěny v součinnosti se stěžovatelkou. Pokuta není pro stěžovatelku likvidační, a to s ohledem na její obrat a značnou majetkovou základnu. Stěžovatelka nedoložila, že by uložená pokuta měla likvidační potenciál.

pokračování

[22] Stěžovatelka v replice nadále trvala na tom, že až do skončení odvolacího řízení neměla možnost ověřit, zda úřední osoba ČIŽP rozhodující v rámci přestupkového řízení je osobou oprávněnou vypořádat se s námitkami podanými proti protokolu o kontrole, což činí rozhodnutí ČIŽP nepřezkoumatelným. Na této skutečnosti nic nemění, že je správní řízení bráno jako jeden celek. Zkrácení svých práv stěžovatelka spatřuje především ve skutečnosti, že až do konce odvolacího řízení nebyla schopna zjistit oprávněnost rozhodování o svých námitkách v rámci přestupkového řízení. Odůvodnění, proč žalovaný přistoupil ke snížení pokuty ve výši deseti procent, se stěžovatelka dozvídá až z vyjádření ke kasační stížnosti. Neoprávněné vytýkání recidivy a tvrzený postoj stěžovatelky v rámci kontrolního řízení nelze hodnotit jako výrazně méně významné pro určení výše pokuty než povaha a rozsah protiprávního jednání. Výše uvedené platí zejména při neoprávněném započtení recidivy, která může být samostatně považována za důvod pro použití speciální skutkové podstaty.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[23] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti také důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se NSS nejprve tímto důvodem a pro stručnost odkazuje na judikaturu ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[26] Dle stěžovatelky trpí napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. NSS tento názor nesdílí. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Městský soud se řádně vypořádal s jednotlivými žalobními námitkami a své závěry odůvodnil důkladně a logicky. Napadený rozsudek proto není nepřezkoumatelný.

[27] Dle stěžovatelky je nepřezkoumatelné též rozhodnutí ČIŽP, jelikož v něm chybí odůvodnění závěru, že Ing. J. Š. je nadřízenou osobou, a to i ve smyslu § 14 odst. 3 KŘ a § 4 odst. 2 KŘ. NSS neshledal, že by dané rozhodnutí trpělo vadou nepřezkoumatelnosti. ČIŽP se na dvanácté a třinácté straně svého rozhodnutí vypořádala se stěžovatelčinou námitkou ohledně souhlasu nadřízené osoby dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu, přičemž uvedla i jméno výše uvedené vedoucí oddělení odpadového hospodářství Oblastního inspektorátu Praha jako osoby, která podepsala oznámení o zahájení přestupkového řízení a která dává souhlas s vyřízení námitky v přestupkovém řízení. NSS shledává odůvodnění ČIŽP týkající se souhlasu nadřízené osoby ve smyslu § 14 odst. 3 kontrolního řádu dostatečným. Tato námitka proto není důvodná.

[28] Stěžovatelka dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, že správní orgány nemusejí informovat kontrolovanou osobu o tom, zda je s ní vedeno přestupkové řízení v souladu

s právními předpisy. NSS neshledal, že by městský soud takový závěr vyslovil. V bodě 16. napadeného rozsudku uvedl, že správní orgány ve svých rozhodnutích stěžovatelce sdělily, že § 14 odst. 3 kontrolního řádu nevyžaduje formální souhlas nadřízené osoby a že tento souhlas plynul z oznámení o zahájení přestupkového řízení. Poté připustil, že ČIŽP mohla na žádost stěžovatelky reagovat dříve než až v prvostupňovém rozhodnutí o pokutě, nicméně stěžovatelka dostala ve správním řízení příležitost brojit proti vyřízení svých námitek. Dále uvedl, že stěžovatelka nijak netvrdí, jakým způsobem měl postup správních orgánů zasáhnout do jejích práv. NSS se s posouzením městského soudu ztotožňuje. V dané věci z ničeho nevyplývá, že by ČIŽP nemohla postupovat dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu nebo že by svým postupem zasáhla do stěžovatelčiných práv. Jak prvostupňové rozhodnutí, tak rozhodnutí o odvolání obsahuje vypořádání stěžovatelčiných námitek ohledně postupu ČIŽP dle kontrolního řádu. Nelze proto tvrdit, že stěžovatelka nemohla již v průběhu řízení před správními orgány zjistit, že je s ní přestupkové řízení vedeno v souladu s právními předpisy.

[29] S výše uvedeným souvisí i námitka ohledně porušení zásady vstřícnosti spočívající v tom, že ČIŽP měla stěžovatelce sdělit souhlas nadřízené osoby s vypořádáním námitek proti protokolu o kontrole ve smyslu § 14 odst. 3 kontrolního řádu dříve než až v prvostupňovém rozhodnutí. NSS souhlasí, že by bylo vhodné, kdyby ČIŽP reagovala na stěžovatelčinu žádost o zaslání souhlasu nadřízené osoby dříve než v rozhodnutí o věci samé, nicméně tento postup neměl v projednávané věci vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Stěžovatelčiny námitky proti protokolu o kontrole totiž byly v tomto rozhodnutí řádně vypořádány. Stěžovatelka neuvádí, v čem měl daný postup ČIŽP zasáhnout do jejích práv, pouze tvrdí, že až do konce odvolacího řízení si nemohla být jistá zákonností postupu ČIŽP. Postup ČIŽP spočívající ve vypořádání námitek proti protokolu o kontrole v přestupkovém řízení nicméně byl v souladu se zákonem, na což správní orgány ve svých rozhodnutích upozornily. V řízení nevyšlo najevo, že by vedoucí daného oddělení nemohla být nadřízenou osobou ve smyslu § 14 odst. 3 kontrolního řádu či že by její souhlas s vyřízením námitek proti protokolu o kontrole nebyl dán vůbec či ve správné formě. V postupu ČIŽP proto nelze shledat takovou vadu řízení, kvůli které by bylo třeba rozhodnutí správních orgánů zrušit.

[30] Stěžovatelka považuje za nedostatečné vypořádání námitky, že není tzv. černým pasažérem, jelikož se snažila vyřešit nastalou situaci prostřednictvím uzavření smlouvy s kolektivním systémem společnosti REMA. Navíc si počínala tak, aby nedošlo k zásahu do životního prostředí. K tomu městský soud v bodě 17. napadeného rozsudku konstatoval, že se s danou námitkou dostatečně vypořádal již žalovaný, jenž na straně sedmé rozhodnutí o odvolání uvedl, že stěžovatelka neplnila své povinnosti ani prostřednictvím kolektivního systému ani individuálně. Dále uvedl, že snahu stěžovatelky o zapojení do některého z kolektivních systémů nelze hodnotit jako dobrovolnou a spontánní nápravu situace a že nakládání se zpětně vybranými elektrozařízeními tak, aby nedocházelo k ohrožování nebo poškozování životního prostředí, je nutné brát jako samozřejmost. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že není pravdivé tvrzení, že správní orgány ani městský soud tvrzené skutečnosti nezohlednily. Naopak se jimi zabývaly a vysvětlily, proč nebyly pro projednávanou věc podstatné. Ani tato námitka proto není důvodná.

[31] Stěžovatelka dále namítá, že nemohla v průběhu prvostupňového řízení nahlédnout do správního spisu, čímž došlo k porušení zásady vstřícnosti veřejné správy a zásady

pokračování

hospodárnosti. Městský soud v bodě 22. napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatelka byla o možnosti nahlížet do správního spisu poučena v oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 14. 2. 2022. Stěžovatelka nyní namítá, že se podáním ze dne 28. 3. 2022 domáhala určení přesného data nahlížení do spisu, přičemž ČIŽP jí dne 4. 4. 2022 zaslala sdělení, že je na jejím rozhodnutí, kdy bude do správního spisu nahlížet, a že vydání rozhodnutí ve věci není vázáno na nahlížení do správního spisu. Toto sdělení bylo dle doručky, která je založena v elektronickém správním spise, stěžovateli doručeno dne 5. 4. 2022, tedy ve stejný den, kdy ČIŽP vydala prvostupňové rozhodnutí.

[32] Ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stanoví, že účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Účastníkovi řízení je nahlížením do spisu umožněno uplatnit další procesní práva, především právo vyjádřit se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění, tedy mít možnost uplatňovat celý souhrn procesních práv.

[33] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka byla poučena o právu nahlížet do spisu již v oznámení o zahájení přestupkového řízení ze dne 14. 2. 2022. Následně v přípisu ze dne 28. 3. 2022 vyjádřila zájem nahlédnout do správního spisu, aby v něm mohla najít souhlas nadřízené osoby dle § 14 odst. 3 kontrolního řádu. Ačkoliv ČIŽP mohla naplnit zásadu vstřícnosti orgánů veřejné moci tím, že by jí umožnila do správního spisu nahlédnout před vydáním prvostupňového rozhodnutí, či tím, že by ji informovala, že žádný „formální“ souhlas s vyřízením jejích námitek v rámci přestupkového řízení ve správním spise není, ani tento postup nepředstavuje vadu, pro kterou by bylo třeba rozhodnutí ČIŽP zrušit. Stěžovatelka nenamítá, že by jí ČIŽP neumožnila seznámit se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, což by mohlo mít vliv na zákonnost prvostupňového rozhodnutí. Stěžovatelka sama uvádí, že chtěla při nahlížení do správního spisu najít dokument, který v něm však ve skutečnosti není a ani být nemusí, jak jí vysvětlila již ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí. Skutečnost, že ČIŽP neumožnila stěžovateli do správního spisu nahlédnout před vydáním prvostupňového rozhodnutí, tak vzhledem k okolnostem projednávaného případu nezasáhla stěžovateli do práv. Zásada hospodárnosti tedy nebyla porušena, jelikož k „nadbytečnému“ nahlížení do správního spisu nedošlo a její porušení je namítáno pouze v hypotetické rovině.

[34] Stěžovatelka shledává porušení základních zásad činnosti správních orgánů i v tom, že jí byla poskytnuta pouze pětidenní lhůta na doplnění odvolání proti usnesení ČIŽP o zamítnutí jejího návrhu na nařízení ústního jednání. Městský soud k této námitce v bodě 25. napadeného rozsudku konstatoval, že poskytnutá lhůta byla adekvátní, jelikož zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání bylo pouze usnesením, kterým se upravuje vedení řízení a které nebylo rozsáhle odůvodněno. Dále uvedl, že i zákonem stanovená patnáctidenní lhůta pro podání odvolání by byla proti tomuto usnesení dostatečná. Žádost o prodloužení lhůty k odvolání shledal nedostatečně odůvodněnou. Stěžovatelka nyní vůči závěrům městského soudu namítá, že schválil postup ČIŽP, kterým byl ohrožen účel správního řízení a její možnost účinně se vyjádřit a navrhnout další důkazy.

[35] Nejvyšší správní soud neshledal výše uvedenou námitku důvodnou. Stěžovateli bylo usnesení o zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání ze dne 3. 3. 2022 doručeno dne 8. 3. 2022. Od tohoto dne jí běžela zákonná patnáctidenní lhůta pro podání odvolání. Dne

22. 3. 2022 zaslal právní zástupce stěžovatelky blanketní odvolání a s ním i žádost o prodloužení lhůty, kterou odůvodnil tím, že má dovolenou. NSS se ztotožňuje s názorem městského soudu, že usnesení o zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání není tak složité, aby bylo třeba bez zvláštního důvodu prodloužit lhůtu o tři týdny, jak požadoval právní zástupce stěžovatelky. Žádost o prodloužení lhůty pro odvolání navíc skutečně nebyla řádně odůvodněna, když jediným důvodem, který právní zástupce stěžovatelky uvedl, byla jeho dovolená. Právní zástupce stěžovatelky se v daném případě mohl nechat zastoupit jiným advokátem, jelikož vypracování odvolání proti usnesení o zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání není ze své povahy natolik složité, aby jej mohl sepsat pouze konkrétní advokát, který stěžovatelku zastupoval od začátku správního řízení.

[36] Námitka, že advokát nemá vždy možnost se nechat zastoupit, je pouze hypotetická, jelikož stěžovatelka netvrdí, že by její právní zástupce v dané věci nemohl z nějakého konkrétního důvodu zařídit svůj zástup. Hypotetická je i námitka, že zastoupený nemusí vždy se substitucí souhlasit, jelikož stěžovatelka neuvádí, že by z nějakého konkrétního důvodu nesouhlasila s tím, aby jiný advokát sepsal odvolání proti usnesení o zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání. Stěžovatelka taktéž neuvádí, jaké konkrétní důkazy nemohla kvůli pětidenní lhůtě k doplnění odvolání navrhnout. Poskytnutí pětidenní lhůty pro doplnění odvolání proti usnesení o zamítnutí návrhu na nařízení ústního jednání proto NSS shledal dostatečným.

[37] Ke stěžovatelčině námitce, že městský soud výše uvedený postup schvaluje i v případě, kdy se již nemusí jednat o usnesení upravující vedení řízení, NSS konstatuje, že tato skutečnost z posouzení městského soudu nevyplývá. Městský soud se v bodech 20. až 25. napadeného rozsudku zabýval skutkovými okolnostmi případu a vysvětlil, proč bylo poskytnutí lhůty k podání odůvodnění odvolání proti konkrétnímu druhu usnesení v celkové délce dvaceti dvou dnů adekvátní.

[38] K námitce, že se žalovaný v rozhodnutí o odvolání proti meritornímu rozhodnutí ČIŽP řádně nevypořádal s námitkou ohledně výše uvedeného stanovení nedostatečné lhůty k doplnění odvolání proti usnesení o nenařízení ústního jednání, NSS konstatuje, že žalovaný na straně šesté rozhodnutí o odvolání odkázal na vypořádání této námítky v rozhodnutí o odvolání proti usnesení o nenařízení ústního jednání ze dne 1. 8. 2022, č. j. MZP/2022/500/1638. V tomto rozhodnutí uvedl, že stěžovatelka pro odůvodnění odvolání proti výše uvedenému usnesení ČIŽP nemusí provádět složité rešerše právních předpisů a její advokát se v případě dovolené mohl nechat zastoupit jiným advokátem. NSS neshledává účelným, aby se žalovaný musel s totožnou námitkou vypořádávat dvakrát, a proto souhlasí s názorem městského soudu, že žalovaný mohl odkázat na vypořádání této námítky ve svém dřívějším rozhodnutí.

[39] Stěžovatelka dále namítá, že správní orgány ani městský soud dostatečně nezohlednily polehčující okolnosti. K tvrzení, že polehčující okolnost měla být shledána ve změně právní úpravy a v absenci podzákoné úpravy, NSS souhlasí s městským soudem, že nabytí účinnosti zákona č. 542/2020 Sb. a přijetí vyhlášky č. 16/2022 Sb. s účinností od 1. 2. 2022 nemohlo způsobit nejistotu stěžovatelky ohledně toho, jaké povinnosti měla v dané době plnit. Stěžovatelka byla shledána vinnou ze spáchání přestupku spočívajícího v nezajištění zpětného odběru výrobků s ukončenou životností dle § 122 odst. 1 písm. b) zákona č. 542/2020 Sb. v době od 20. 1. 2020 do 14. 7. 2021, dále byla shledána vinnou ze

pokračování

spáchání přestupku spočívajícího v nepodání návrhu na zápis do seznamu výrobců dle § 122 odst. 1 písm. g) totožného zákona v době od 1. 1. 2020 do 20. 12. 2021. Třetí přestupek dle § 122 odst. 1 písm. j) výše uvedeného zákona spočíval v tom, že nezpracovala roční zprávu o plnění povinností stanovených pro zpětný odběr za kalendářní rok 2020 a nezaslala ji žalovanému do 31. 3. 2021. Povinnosti uvedené v těchto ustanoveních, které nesplnila, vyplývají přímo ze zákona č. 542/2020 Sb., jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2021, a stěžovatelka neuvádí žádnou podrobnost upravenou teprve ve vyhlášce č. 16/2022 Sb., bez jejíž úpravy nemohla splnit tyto své zákonné povinnosti.

[40] Co se týče dřívějšího zákona o odpadech, v něm byla povinnost zajištění zpětného odběru elektrozařízení, nyní uvedená v § 12 odst. 1 zákona č. 542/2020 Sb., upravena v § 37k, povinnost zpracovávat roční zprávu v § 37h odst. 2 a povinnost podat návrh na zápis do seznamu výrobců v § 37i odst. 1. Povinnosti uvedené v zákoně č. 542/2020 Sb., jejichž porušením byla stěžovatelka shledána vinnou, tedy byly upraveny i v nyní již neúčinném zákoně o odpadech, takže jimi stěžovatelka nemohla být překvapena.

[41] K námitce absence podzákoné úpravy je třeba uvést, že stěžovatelka v žalobě pouze obecně namítala, že nebylo zohledněno, že tato úprava chyběla v době, kdy byla shledána vinnou ze spáchání daných přestupků. Povinnosti, které stěžovatelka porušila, však vyplývají přímo ze zákona, jak bylo uvedeno výše. Soudní řízení správní je postaveno na zásadě dispoziční, tedy na tom, že je to právě stěžovatelka, kdo musí uvést konkrétní argumenty, se kterými se následně musí soud dostatečným způsobem vypořádat. Městský soud nemohl za stěžovatelku domýšlet, jaká konkrétní právní úprava měla být pro projednávání případ podstatná, pokud se jí stěžovatelka sama nedovolávala. Pokud stěžovatelka pouze obecně namítala, že mělo být přihlédnuto k absenci podzákoné právní úpravy, lze vypořádání této námítky městským soudem v bodě 29. napadeného rozsudku považovat za dostatečné. Tím, že městský soud nedohledával za stěžovatelku podzákonou právní úpravu, jejíž absence teoreticky mohla ztížit její situaci, nemohlo dojít k porušení zásady *iura novit curia*, kterou stěžovatelka v kasační stížnosti zmiňuje.

[42] Namítá-li stěžovatelka nyní v kasační stížnosti, že jí chyběla podzákoná úprava obsahující tiskopis pro podání návrhu na zápis do seznamu výrobců, je třeba uvést, že v řízení před správními orgány ani v řízení před městským soudem netvrdila, že nemohla splnit svou povinnost uvedenou v § 21 odst. 1 zákona č. 542/2020 Sb., jelikož nemohla podat návrh na zápis do seznamu výrobců kvůli absenci daného tiskopisu. Přímo v § 21 odst. 4 zákona č. 542/2020 Sb. jsou navíc uvedeny náležitosti, které je nutné uvést při návrhu zápisu do seznamu výrobců. Nelze proto tvrdit, že nevěděla, co má do daného návrhu uvést, či že tato povinnost výrobce elektrozařízení vůbec existuje.

[43] Dle stěžovatelky absence podzákoné úpravy nutí výrobce elektrozařízení vstupovat do kolektivního systému zpětného odběru elektrozařízení, čímž dochází ke zvýhodnění kolektivního systému oproti systému individuálnímu. K žalobní námitce, že žalovaný nedůvodně zvýhodňoval kolektivní systém oproti systému individuálnímu, se vyjádřil městský soud v bodě 29. napadeného rozsudku, ve kterém uvedl, že žalovaný v rozhodnutí o odvolání pouze k námitce stěžovatelky ohledně chybějící podzákoné úpravy upozornil na výhody, které by čerpala, pokud by se zapojila do kolektivního systému. Žalovaný skutečně na straně sedmé rozhodnutí o odvolání uvedl, že stěžovatelka by nemusela v případě zapojení do kolektivního systému podávat zápis do seznamu výrobců

elektrozařízení, nemusela by zpracovávat roční zprávu o plnění povinností a nemusela by ani zajišťovat ve stanoveném rozsahu zpětný odběr elektrozařízení. Tyto povinnosti by za ni plnil provozovatel kolektivního systému. Skutečnost, že v kolektivním systému by výše uvedené povinnosti stěžovatelka nemusela plnit, nicméně nelze považovat za nepřípustné zvýhodňování kolektivního systému oproti systému individuálnímu. Ačkoliv má kolektivní systém výhodu, že do něj zapojení výrobci elektrozařízení nemusejí samostatně plnit povinnosti, z jejichž neplnění byla stěžovatelka shledána vinnou, přináší výrobcům do něj zapojeným jiná omezení, která naopak nedopadají na výrobce, kteří své povinnosti plní na individuální bázi. Zákon č. 542/2020 Sb. upravuje zvláštní povinnosti výrobců zapojených do kolektivního systému v § 45 a nedodržení těchto povinností je považováno za přestupek uvedený v § 122 odst. 1 písm. n). Výrobci zapojení do kolektivního systému jsou dále povinni odvádět členské příspěvky na provoz a financování kolektivního systému. Ze zákona č. 542/2020 Sb. tak vyplývá, že oběma skupinám výrobců jsou ukládány povinnosti, jejichž neplnění je sankcionováno. Zákon č. 542/2020 Sb. tak nedůvodně neznevýhodňuje jednu skupinu oproti druhé.

[44] Námitku údajného rozporu vnitrostátní právní úpravy se směrnicí OEEZ stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ačkoliv jí v tom objektivně nic nebránilo. Z toho důvodu je třeba danou námitku považovat za nepřípustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s ř. s. Aplikaci uvedeného ustanovení nebrání, a to i z pohledu samotného unijního práva, ani skutečnost, že je namítán rozpor vnitrostátní právní úpravy s právním předpisem EU (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Afs 81/2012-26, a v něm uvedenou judikaturu). Ve vazbě na tuto nepřípustnou námitku není namístě ani pokládat předběžnou otázku SDEU.

[45] Další polehčující okolnost stěžovatelka shledává ve své údajné snaze o nápravu nastalého stavu tím, že uzavřela smlouvu s kolektivním systémem společnosti REMA. NSS souhlasí s názorem městského soudu uvedeným v bodě 30. napadeného rozsudku, že uvedené stěžovatelčino jednání je předpokladem pro to, aby nebyla shledána vinnou z totožného přestupku v budoucnosti. Její nynější jednání tedy nelze ve vztahu k již spáchanému porušení zákonných povinností považovat za dobrou vůli či dobrovolnou snahu o nápravu situace, ke které by bylo třeba přihlídnout jako k polehčující okolnosti. K navázání spolupráce s kolektivním systémem společnosti REMA navíc došlo dle námitek stěžovatelky proti protokolu ke kontrole ze dne 21. 1. 2022 až po provedení kontroly ze strany ČIŽP.

[46] Ohledně námitek, že za polehčující okolnost měla být považována skutečnost, že stěžovatelka svým jednáním nepoškodila životní prostředí, NSS souhlasí s názorem žalovaného uvedeným v rozhodnutí o odvolání, že stěžovatelka má jako výrobce elektrozařízení povinnost počínat si takovým způsobem, aby nedošlo k ohrožení či poškození životního prostředí, a proto plnění této zákonné povinnosti nezakládá polehčující okolnost.

[47] K námitce, že stěžovatelce nebylo sděleno, zda na základě jejího jednání někomu vznikla majetková újma, NSS připomíná, že v projednávané věci se jednalo o řízení o porušení veřejnoprávních povinností, z nichž nemusela vzniknout újma na právech soukromých osob.

pokračování

[48] Stěžovatelka dále namítá, že žalovaný nesprávně snížil jí uloženou pokutu pouze o 40 000 Kč, ačkoliv shledal, že jí ČIŽP nesprávně přičetla k tíži dvě přítěžující okolnosti. Stěžovatelce byla za souběh tří přestupků původně uložena pokuta ve výši 400 000 Kč, kterou žalovaný v rozhodnutí o odvolání snížil na 360 000 Kč. Z judikatury NSS vyplývá, že správní orgány jsou povinny náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložení výměře (úhrnné) sankce, a zhodnotit při tom veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně toho, že sankci ukládají za více sbíhajících se deliktů. Neznamená to však, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tedy vyčíslit váhu jednotlivých zvažovaných hledisek (srov. bod 29 rozsudku ze dne 1. 6. 2020, č. j. 9 As 299/2019-43).

[49] Městský soud k této námitce v bodě 37. napadeného rozsudku konstatoval, že v rozhodnutí o odvolání sice chybí úvaha o tom, proč byla pokuta uložená stěžovatelce snížena právě o deset procent. Uvedl však, že hierarchie důležitosti přítěžujících okolností plyne zčásti přímo a zčásti nepřímě z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP a z povahy zohledněných skutečností. ČIŽP ve svém rozhodnutí hodnotila rozsah a délku páčání protiprávního jednání a skutečnost, že se jednalo o souběh tří přestupků, přičemž její podrobnější posouzení ohledně závažnosti jednotlivých přestupků shrnul městský soud v bodě 35. napadeného rozsudku. NSS souhlasí se závěrem městského soudu, že hodnocení protiprávního jednání z roku 2005 a chování stěžovatelky během kontroly se netýkalo samotného protiprávního jednání, což vyplývá i z rozhodnutí ČIŽP. Tyto okolnosti proto nemohly hrát významnější roli při určení pokuty, která byla uložena právě za protiprávní jednání stěžovatelky. Podstatné též je, že ČIŽP uložila za tři přestupky při užití absorpční zásady pokutu v dolní polovině zákonné sazby. Snížení pokuty žalovaným o deset procent lze vzhledem k této skutečnosti a odůvodnění ČIŽP ohledně skutečností, které považovala za přítěžující okolnosti, považovat za dostatečné.

[50] Na závěr stěžovatelka namítá, že výše uložené pokuty nebyla dostatečně odůvodněna a že nebyly správně posouzeny její majetkové poměry. NSS se neztotožnil ani s touto námitkou. Při posuzování zákonnosti uložené sankce je správní soud k žalobní námitce oprávněn pouze hodnotit, zda správní orgán při stanovení výše pokuty zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jsou jeho úvahy o výši pokuty racionální, ucelené, koherentní a zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil nebo zda uložená sankce není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS). ČIŽP na stranách čtrnáct až sedmnáct prvostupňového rozhodnutí odůvodnila, k jakým přítěžujícím okolnostem přihlédla, jak hodnotila závažnost přestupku, z jakých důvodů nepovažovala zapojení stěžovatelky do kolektivního systému společnosti REMA za polehčující okolnost a na základě jakých ustanovení zákona č. 542/2020 Sb. pokutu stanovila. Dané posouzení považuje NSS za dostatečné.

[51] Údajně likvidační povahou pokuty se zabýval až žalovaný v napadeném rozhodnutí, ve kterém dospěl k závěru, že uložená pokuta v daném případě takový potenciál nemá. V rámci tohoto hodnocení vyhodnotil stěžovatelkou předložená daňová priznání za léta 2020 a 2021 a tvrzení o uzavření stěžovatelčiny provozovny na několik měsíců v roce 2020 z důvodu pandemie nemoci COVID-19, přičemž uvedl, že podklady, které stěžovatelka k tomuto posouzení na základě výzvy poskytla, nebyly dostatečné. Roční úhrn čistého obrátu dle daňových priznání předložených stěžovatelkou v roce 2020 činil 25 312 290 Kč

a v roce 2021 činil 29 890 024 Kč, což žalovaného vedlo k závěru, že částka 360 000 Kč nepředstavuje pro stěžovatelku likvidační pokutu. Závěry žalovaného poté přezkoumal městský soud v bodech 39. a 40. napadeného rozsudku, ve kterých dospěl k závěru, že posouzení těchto skutečností žalovaným bylo správné.

[52] Stěžovatelka nyní v kasační stížnosti nesouhlasí s tím, aby likvidační povahu pokuty posuzoval až žalovaný, dále nesouhlasí s nedostatečností jí poskytnutých podkladů, jelikož z jejích daňových přiznání vyplývá ztráta přibližně 4 300 000 Kč a žalovaný jí vyčítá, že nedoložila rozvahu, ačkoliv ji po stěžovatelce ve výzvě nepožadoval a ani požadovat nemohl.

[53] Ohledně námitky, že likvidační povahu uložené pokuty posuzoval až žalovaný, je třeba odkázat na obecné pravidlo, že rozhodnutí správních orgánů se posuzují jako celek. Stěžovatelka odkazuje na náleze Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb., ve kterém Ústavní soud vyslovil závěr, že dolní hranice zákonné sazby pro ukládání pokuty musí být stanovena tak, aby umožňovala přihlídnout k majetkovým poměrům osoby shledané vinnou ze spáchání přestupku. Daný náleze tedy nedopadá na nyní řešenou otázku. Stěžovatelka neuvádí, jak jí mohla zasáhnout do práv skutečnost, že se danou otázkou zabýval až žalovaný. NSS za ni tuto argumentaci nemůže domýšlet. Posouzení možné likvidační povahy uložené pokuty až v rozhodnutí o odvolání proto nelze v dané věci považovat za vadu, pro kterou by bylo třeba přistoupit ke zrušení rozhodnutí správních orgánů.

[54] K námitce, že žalovaný stěžovatelku výslovně nevyzval k předložení rozvahy, NSS odkazuje na posouzení městského soudu. Ten v bodě 39. napadeného rozsudku uvedl, že žalovaný ve své výzvě jako jeden z dokumentů, jimiž by mohla své majetkové poměry prokázat, uvedl účetní závěrku, jejíž součástí je i rozvaha. Namítá-li nyní stěžovatelka, že žalovaný po ní nemohl požadovat rozvahu z důvodu vedení účetnictví, NSS uvádí, že tuto námitku proti rozhodnutí žalovaného neuvedla v řízení před městským soudem, ačkoliv jí v tom nic nebránilo. V žalobě namítala pouze to, že po ní žalovaný ve své výzvě rozvahu nepožadoval. S touto námitkou se však již dostatečným způsobem vypořádal městský soud. Námitka ohledně toho, že žalovaný rozvahu po stěžovatelce nemohl vůbec požadovat, je proto nepřijatelná dle § 104 odst. 4 s. ř. s.

[55] K námitce ohledně ztráty ve výši čtyř milionů korun vyplývající z daňových přiznání lze též odkázat na posouzení městského soudu, který se ztotožnil s žalovaným, že daňová přiznání nic neříkala o aktivech či pasivech stěžovatelky, která mohla hrát v posouzení likvidačního potenciálu uložené pokuty významnou roli. Žalovaný ve výzvě ze dne 4. 8. 2022 poučil stěžovatelku o tom, že má doložit kompletní a aktuální majetkové poměry. Ke kompletnímu posouzení majetkových poměrů nestačí pouze daňová přiznání. Městský soud k tomu též v bodě 40. napadeného rozsudku uvedl, že žalovaný nemohl bez stěžovatelčiny spolupráce vycházet z účetních dokladů poskytujících přehled o jejích majetkových poměrech, jelikož tyto dokumenty nejsou založeny v obchodním rejstříku. Závěr žalovaného o nedostatečně prokázaných majetkových poměrech proto byl správný.

[56] K námitce ohledně běžně ukládaných pokut ČIŽP se vyjádřil již městský soud v bodech 41. a 42. napadeného rozsudku, přičemž stěžovatelka na jeho vypořádání dané námitky v kasační stížnosti nijak nereaguje, pouze znovu odkazuje na přípis č. j. ČIŽP/41/2022/5761, se kterým se však městský soud vypořádal, když uvedl, že

pokračování

z tohoto přípisu nevyplývá, že by ČIŽP ukládala za shodné přestupky nižší pokuty. NSS považuje dané posouzení za dostatečné a logické vypořádání stěžovatelčiny námitky. Ani tato námitka proto není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[57] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[58] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 26. října 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu