



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mráčky ve věci žalobkyně **FIRESI s. r. o.**, Lidická kolonie 1108/47, Jihlava, zastoupené advokátem Mgr. et. Mgr. Miroslavem Šianským, Máčova 520/62, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2024, čj. MZP 2023/240/1989, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2024, čj. 15 A 31/2024-83,

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. Popis věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně (*stěžovatelka*) byla rozhodnutím ze dne 29. 8. 2023 uznána vinnou z přestupku podle § 15 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (*kontrolní řád*), kterého se dopustila neposkytnutím součinnosti v podobě nevydání požadovaných dokumentů při dvou kontrolách prováděných Českou inspekcí životního prostředí (*ČIŽP*) dne 23. 6. 2022 a 25. 11. 2022. Za tento přestupek jí byla ČIŽP uložena pokuta ve výši 250 000 Kč.

[2] Stěžovatelka namítala, že povinnost vydat dokumenty neexistovala v takovém rozsahu, aby pod ní spadalo i předložení listin požadovaných ČIŽP. Neměla-li tedy povinnost zmiňované dokumenty vydat, nemohlo dojít ke spáchání přestupku. Proto podala proti rozhodnutí ČIŽP odvolání k Ministerstvu životního prostředí (*žalovaný*). Žalovaný je však v převažujícím rozsahu zamítl. Vyhověl pouze jedné z námitek, na základě které

zastavil přestupkové řízení ve vztahu k jednomu z dílčích skutků a snížil výši uložené pokuty na 200 000 Kč.

[3] Stěžovatelka se následně obrátila na Městský soud v Praze (*městský soud*) se žalobou proti rozhodnutí žalovaného o odvolání. Městský soud však žalobě nevyhověl a napadeným rozsudkem v plném rozsahu potvrdil rozhodnutí žalovaného.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost rozhodnutí, vady řízení a nepřezkoumatelnost rozhodnutí a navrhuje jeho zrušení.

[5] Stěžovatelka uplatňuje tři okruhy námitek. Předně namítá nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení rozsahu ediční povinnosti. Podle jejího názoru je tato povinnost vydat dokumenty v rámci kontroly omezena pouze na případy, kdy kontrolovaný tyto dokumenty musí podle zákona uchovávat. V posuzovaném případě však stěžovatelka tuto povinnost neměla, jelikož nebylo možné aplikovat vyhlášku č. 257/2012 Sb., o předcházení emisím látek, které poškozují ozonovou vrstvu, a fluorovaných skleníkových plynů (*vyhláška*). Druhá námitka směřuje proti nesprávnému právnímu posouzení a aplikaci zásady *ne bis in idem*. Stěžovatelka je přesvědčena, že nemohla spáchat v rámci dvou kontrol vedených týmž správním orgánem dva samostatné skutky. Kromě nezákonnosti je důsledkem této vady též nepřezkoumatelnost rozhodnutí o výši uložené pokuty. Poslední námitka spočívá v tvrzení, že skutková podstata, ze které soud vycházel, nemá oporu ve spisech a stěžovatelce byla uložena pokuta za jednání, které není přestupkem.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na své dřívější vyjádření k žalobě proti rozhodnutí o odvolání. Zdůrazňuje, že mezi požadovanými dokumenty a předmětem obou kontrol nepochybně existovala souvislost, a proto byl oprávněn požadovat jejich vydání. Žalovaný upozorňuje, že účelem kontroly je zjistit, zda dochází k plnění zákonných povinností, a ediční povinnost má zajistit řádný průběh kontroly. Stěžovatelka i přes opakované výzvy dokumenty odmítla vydat, a proto byla shledána vinnou z přestupku a byla jí uložena pokuta. K porušení principu *ne bis in idem* žalovaný popisuje na časovém sledu událostí, proč se nemohlo jednat o jeden skutek. Zdůrazňuje také, že součinnost nebyla poskytnuta ve dvou odlišných řízeních. K poslednímu okruhu námitek žalovaný poukazuje na nesrovnalosti v provozním deníku a nedostatečnost informací, které z něj vyplývají. Navrhuje, aby NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] NSS se nejprve zabýval námitkou tvrzené nepřezkoumatelnosti závěru o výši uložené pokuty. Pouze u přezkoumatelných rozhodnutí totiž lze z povahy věci posuzovat naplnění ostatních kasačních důvodů.

[8] V rozsudku ze dne 7. 2. 2025, č. j. 5 As 52/2024-34, zdejší soud k soudnímu přezkumu ukládání pokut uvedl, že „*ukládání pokut za přestupky se opírá o komplexní vyhodnocení různých skutkových i právních aspektů konkrétního, individualizovaného jednání pachatele přestupku. Takové vyhodnocení musí být samozřejmě založeno na dostatečně*

pokračování

zjištěném skutkovém stavu. Správní orgán se musí pohybovat v zákonných mezích, vzít v úvahu zákonná hlediska pro určení výše pokuty a zohlednit všechny podstatné okolnosti (povahu jednání, jeho následky, poměry pachatele i řadu dalších) v jejich vzájemné souvislosti tak, aby pokuta byla přiměřená přestupku. Za přestupky podobné závažnosti má zásadně ukládat podobně vysoké pokuty. Soudní přezkum ukládání pokut se soustředí na to, zda správní orgán dostal výše uvedeným požadavkům. Není však v pravomoci správního soudu, aby standardně vstupoval do role správního orgánu a pokládal namísto vyhodnocení věci správním orgánem uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena. Jedinou výjimkou je § 78 odst. 2 s. ř. s., jehož aplikace je odůvodněna zjevně nepřiměřenou výší pokuty.“

[9] V těchto intencích posoudil NSS rozsudek městského soudu a dospěl k závěru, že netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Městský soud se totiž námitce výše uložené pokuty podrobně věnoval, přičemž hodnotil úvahy žalovaného ohledně společenské nebezpečnosti jednání stěžovatelky, možných dopadů tohoto jednání a trvajících povahy přestupku. Ke snížení pokuty o 20 % v důsledku částečného zastavení přestupkového řízení uvedl, že je opřeno o komplexní hodnocení všech relevantních okolností a není úlohou soudu nahrazovat správní uvážení (bod 82). NSS ověřil z rozhodnutí, že žalovaný srozumitelně vyložil, jakými okolnostmi odůvodnil rozhodnutí o výši pokuty (s. 13-15). Rozhodnutí žalovaného tedy není nikterak excesivní v tom směru, že by nebylo možné zjistit důvody, na nichž se zakládá. Rozhodnutí žalovaného a ani napadený rozsudek proto netrpí vadou nepřezkoumatelnosti v části odůvodňující výši uložené pokuty. Z popsanych důvodů je tato kasační námitka nedůvodná.

[10] Stěžejní kasační námitka se týká nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka konkrétně brojí proti způsobu, jakým městský soud v napadeném rozsudku aplikoval § 10 odst. 2 ve spojení s § 2 kontrolního řádu. Podstata námítky spočívá v tom, že kontrolu je možné vykonávat pouze ve vztahu k povinnostem, které kontrolované osobě vyplývají ze zákona, a tyto zákonné limity by měly platit i pro poskytování součinnosti. Neukládá-li tedy stěžovatelce vyhláška vedení dokumentů, nebylo možné po ní listiny v rámci kontroly požadovat. Takový postup by totiž překračoval zákonný rámec kontroly.

[11] Podle § 2 kontrolního řádu platí, že „kontrolní orgán při kontrole zjišťuje, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů.“ Ustanovení § 10 odst. 2 kontrolního řádu určuje, že „kontrolovaná osoba je povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost.“ Přestupek podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (kterého se podle ČÍŽP dopustila stěžovatelka) spáchá fyzická či právnická osoba tím, že „jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2“.

[12] Přestupkem podle § 15 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu už se zdejší soud zabýval např. v rozsudku ze dne 2. 3. 2023, č. j. 8 As 74/2021-54, v němž uvedl, že odpovědnost za tento přestupek „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. 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. 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.“

[13] NSS nesdílí názor stěžovatelky, že předpokladem pro vydání určitých listin v rámci kontroly je explicitní stanovení povinnosti uchovávat tyto dokumenty. Z citované judikatury sice vyplývá, že rozsah kontroly je určen kontrolovanou zákonnou povinností, avšak neznamená to, že by kontrolní orgán mohl požadovat pouze vydání dokumentů výslovně zmíněných v zákoně. V této věci bylo předmětem první kontroly zjištění, zda bylo s halonem 1301 nakládáno v souladu se zákonem č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech (*zákon o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu*), předmětem druhé kontroly pak zjištění, zda bylo s halonem 1301 nakládáno v souladu se zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech (*zákon o odpadech*). Ze správního spisu přitom jednoznačně vyplývá, že kontroly proběhly v souvislosti s nakládáním s tlakovými láhvemi s obsahem halonu 1301 demontovanými z Jaderné elektrárny Dukovany.

[14] Městský soud v napadeném rozsudku správně citoval klíčovou pasáž záznamu o kontrolním úkonu, podle kterého stěžovatelka sama uvedla, že převzala halon 1301 do svého vlastnictví a následně jej předala na základě písemné dohody třetí osobě (bod 70). Není tedy v žádném případě překvapivé, že v reakci na tuto informaci požádal kontrolní orgán stěžovatelku o předložení listin, které sama zmínila a které se měly týkat předání halonu 1301. I přes argumentaci stěžovatelky je tedy zřejmé, že předmětem kontrol nebylo, zda uchovává či neuchovává požadované dokumenty, nýbrž nakládání s halonem 1301. Listiny týkající se předání této látky jsou z pohledu uvedených kontrol bezpochyby relevantní. Mohou totiž obsahovat podstatné informace pro závěr ohledně zákonnosti nakládání s halonem 1301.

[15] Odkaz stěžovatelky na rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 6 As 103/2018, není přílehlavý, jelikož nezákonně kontrolovaná povinnost v citovaném případě vyplývala ze soukromoprávní smlouvy. V případě stěžovatelky však povinnost řádně nakládat s halonem 1301 vyplývá přímo ze zákona a vyhlášky. Jedná se proto o situaci, která je s posuzovanou věcí nesrovnatelná.

[16] Je tedy zřejmé, že požadované dokumenty měly souvislost s předmětem obou kontrol prováděných ČIŽP. NSS proto uzavírá, že požadavek na jejich předání nevykročil ze zákonných mezí a také tato námitka stěžovatelky je nedůvodná.

[17] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítá porušení principu *ne bis in idem*, které mělo spočívat v tom, že byla shledána vinnou ze dvou skutků neposkytnutí součinnosti. Ačkoliv se totiž jednalo o dvě řízení s různým předmětem, podstatné prý je, že kontrolujícím byla v obou případech ČIŽP.

[18] NSS se k otázce spáchání více správních deliktů neposkytnutím součinnosti už vyjádřil kupř. v rozsudku ze dne 27. 6. 2018, čj. 1 As 84/2018-33, ve kterém konstatoval, že „inspekce vedla u stěžovatelky několik kontrol, které měly různý předmět a v nichž byly stěžovatelce uloženy samostatné povinnosti k poskytnutí informací a předložení dokumentů. Jejich nesplněním se stěžovatelka dopustila samostatných správních deliktů. Ukládání pokut za neposkytnutí součinnosti má povahu obdobnou pořádkové pokutě, vztahuje se k určité kontrole, v rámci níž je prostřednictvím sankčního mechanismu vynucováno splnění povinnosti součinnosti se správním orgánem tak, aby mohl být smysl a účel kontroly naplněn.“ V posuzovaném případě jde o obdobnou situaci. Stěžovatelka nevydala dokumenty v rámci

pokračování

dvou samostatných kontrol s rozdílným předmětem řízení. V souladu s uvedenými závěry je tak patrné, že v této věci byly dva případy nevydání dokumentů samostatnými skutky, jelikož se jednalo o neposkytnutí součinnosti ve dvou různých kontrolách, které se ani časově nepřekrývaly. Rovněž tato námitka stěžovatelky je tedy nedůvodná.

[19] V poslední námitce stěžovatelka uvádí, že závěr o spáchání přestupku nemá oporu ve spisu, jelikož informace požadované ČIŽP vyplývaly ze stěžovatelkou předloženého provozního deníku. Přesto městský soud v napadeném rozsudku nesprávně uzavřel, že z provozního deníku nelze zjistit data předání halonu 1301 třetím osobám.

[20] V rozsudku ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. 4 As 56/2003, zdejší soud uvedl, že „*pokud je z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč v souladu se správním spisem soud shledal zjištění skutkového stavu žalovaným za úplné a spolehlivé, jakými úvahami se řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, a z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatelky v žalobě, potom není důvodná námitka, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu.*“ Nyní napadený rozsudek popsané požadavky bezesporu splňuje a netrpí vadou spočívající v tom, že závěr městského soudu neměl dostatečnou oporu ve spisech.

[21] Městský soud totiž v odůvodnění rozsudku vyložil, proč nepovažoval údaje z provozního deníku za dostatečné. NSS ověřil, že ze zaslaného provozního deníku skutečně nejsou zjistitelné informace o tom, které osobě, kdy a v jakém množství byl halon 1301 předán (č. l. 65-69 soudního spisu). Je z něj totiž patrné pouze to, kdy došlo k vydání halonu 1301 ze skladu stěžovatelky, tzn. odkdy se ve skladu již nenacházel. Není však zřejmé, kam byl halon 1301 předán dále. K tomu žalovaný ve svém vyjádření trefně uvádí, že mezi vydáním a předáním je třeba vnímat rozdíl.

[22] Argumentace stěžovatelky, že nevydáním požadovaných dokumentů nespáchala přestupek, jelikož informace požadované ČIŽP byly zjistitelné z provozního deníku, tedy není správná. Městský soud v napadeném rozsudku srozumitelně vysvětlil, že ČIŽP se snažila zjistit, které třetí osobě byl halon 1301 vydán (i kvůli tomu, že se musí jednat o osobu s příslušnou certifikací). Dokumenty s obsahem těchto informací však stěžovatelka odmítla vydat, čímž spáchala přestupek a po právu ji proto byla uložena povinnost zaplatit pokutu. Ani poslední námitka stěžovatelky tedy není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovanému pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

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

V Brně dne 28. února 2025

Vojtěch Šimíček
předseda senátu