



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaromíra Klepše a soudkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudce JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: Š. L., nar. X.
bytem X.
zastoupena Mgr. Ing. Martinou Zoubkovou, advokátkou
sídlem Pod Všemi svatými 421/10, 301 00 Plzeň

proti

žalované: Česká inspekce životního prostředí,
Oblastní inspektorát Praha
sídlem Wolkerova 40/11
160 00 Praha 3

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím v nařízení kontroly do obydlí žalobkyně a jejím dalším průběhem

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

I. Předmět sporu

1. Žalobkyni bylo dne 28. 7. 2025 doručeno oznámení o zahájení kontroly žalované č.j. ČIŽP/41/2025/7651. Správní orgán tím jako příslušný kontrolní orgán podle ustanovení § 134 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, platném a účinném znění (dále jen „zákon o odpadech“) oznámil v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném a účinném znění (dále jen „zákon o kontrole“), že doručením tohoto oznámení zahajuje kontrolu žalobkyně jako podnikající fyzické osoby, zaměřenou na plnění povinností při nakládání s odpady v souvislosti s podnikatelskou činností na pozemcích par. č. st. X. a st. X. v k.ú. X. – provozovna pedikúry, manikúry a kosmetických služeb, autodílna (dále pouze jako „oznámení“).
2. Žalobkyně považuje kontrolu za nezákonnou a zasahující do jí ústavně zaručeného práva na nedotknutelnost obydlí.

II. Žaloba

3. Žalobkyně předeslala, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014-69 lze přezkoumat jako nezákonný zásah již samotné zahájení státní kontroly.
4. K věci samé uvedla, že byla držitelkou celkem 5 živnostenských oprávnění, u 3 z nich do 29. 7. 2025, a u 2 z nich do 29. 4. 2004. Nikdy nebyla držitelkou řemeslné živnosti oprava motorových vozidel. Provozovala aktivně živnosti pouze mezi lety 2000 až 2004, kdy měla provozovnu pedikúry, manikúry a kosmetických služeb na adrese X. Z rodinných/zdravotních důvodů provozovnu s účinností od 29. 4. 2004 uzavřela a svá živnostenská oprávnění přestala aktivně vykonávat. V roce 2004 přerušila živnostenská oprávnění na dobu dvou let, s opětovným přerušením v roce 2006 na dobu dalších dvou let. Při třetím přerušení jí bylo ze strany živnostenského úřadu sděleno, že v případě splnění povinností vůči OSSZ a zdravotní pojišťovně není nutné, aby své živnosti přerušovala. Žalobkyně byla od roku 2001 zaměstnaná na hlavní pracovní poměr, provozování živností bylo pouze vedlejší činností, povinnosti vůči OSSZ a zdravotní pojišťovně tak splnila. Přerušení či aktivní neprovozování živnosti však nezabývá podnikatele povinností dle § 45 a násl. živnostenského zákona, proto byla žalobkyně s účinností od 11. 10. 2005 nucena přenést sídlo svého podnikání do rodinného domu X. Provozovnu však neobnovovala.
5. Dne 28. 7. 2025 jí bylo doručeno oznámení o zahájení kontroly č. j. ČIŽP/41/2025/7651.
6. Následně žalobkyně zaslala dne 28. 7. 2025 věcně a místně příslušnému živnostenskému úřadu – Městský úřad Benešov, žádost o zrušení živnostenských oprávnění, čemuž úřad dne 29. 7. 2025 vyhověl. Žalobkyně následně požádala o odložení termínu kontroly s tím, že na adrese živnost nevykonává, nenachází a ani nenacházela se tam provozovna. Žalovaná svým sdělením z 4. 8. 2025 změnila termín kontroly na 10. 9. 2025.
7. Žalobkyně namítla, že žalovaná při své kontrolní činnosti nerozlišuje mezi pojmy sídlo - adresy odkud podnikatel řídí svoji činnost, a která v případě podnikající fyzická osoba požívá speciálních úlev, a provozovny - adresy v níž je živnost provozována. Poslední fungující provozovna žalobkyně byla na adrese X., v době od 24. 1. 2000 do 29. 4. 2004. Od té doby žalobkyně své živnosti aktivně neprovozovala, nemusela tedy nahlásit a označit novou

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

adresu provozovny. Nelze se tedy ztotožnit s oznámením žalované, že předmětná kontrola bude probíhat v provozovně.

8. Žalobkyně namítla, že kontrola ohlášení a označení provozovny nespadá do pravomoci žalované. Uvedla, že v souladu se zásadou přiměřenosti dle § 6 správního řádu může žalovaná jako orgán veřejné moci z veřejnoprávních evidencí zjistit, jaké provozovny žalobkyně provozuje a jaká živnostenská oprávnění má. Kontrolní pravomoci žalované jsou co do rozsahu ve srovnání s ostatními kontrolními orgány, např. živnostenskými úřady dost omezené. V případě kontroly právnických osob je činnost žalované zaměřena na provinění závažná a vázaná na zacházení s odpadem v provozovně kontrolované osoby. Tomu odpovídají i kontrolní pravomoci. Týkají se těch nejzávažnějších přestupků právnických a podnikajících fyzických osob jakožto zpracovatelů, provozovatelů zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu, nebo při nakládání s nebezpečným odpadem. Ke kontrole fyzických osob není žalovaná příslušná.
9. Poukázala na oprávnění kontrolního orgánu ke vstupu dle § 7 zákona o kontrole. Žalovaná v oznámení o kontrole nijak nevymezila, jakého konkrétního porušení povinností se má daná kontrola týkat. Je zjevné, že v rodinném domě nebude docházet ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu, nebo nakládání s nebezpečným odpadem. Žalovaná tak má možnosti použít méně závažné prostředky, kterými lze dosáhnout účelu kontroly jinak než vstupem do obydlí žalobkyně. Zmínit lze například vyžádání přehledu množství a druhů vznikajících odpadů, či použití součinností ostatních orgánů veřejné správy ke zjištění rozsahu podnikatelské činnosti vykonávané žalovanou (§ 8 odst. 2 SŘ, zásada spolupráce orgánů veřejné správy). Žalobkyně souhlasila, že při provozu autodílny lze hovořit o nakládání s nebezpečným odpadem dle příslušných nařízení Evropské unie. Žalobkyně však nikdy nevlastnila řemeslnou živnost oprava motorových vozidel, nikdy tedy ani nemohla mít otevřenou provozovnu k tomu určenou - autodílnu.
10. Ke kontrole v obydlí žalobkyně namítla, že provedením kontroly u žalobkyně v obydlí dojde k zásahu do ústavně zaručeného práva na nedotknutelnost obydlí podle čl. 12 odst. 3 Listiny a čl. 8 Úmluvy. Přičemž s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp.zn. Pl. ÚS 2/17 namítla, že je nutné domáhat se ochrany v každém individuálním případě zvlášť prostředkem k tomu určeným - žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. K jednotlivým nálezem vytyčeným kritériím namítla, že a) ke vhodnosti kontroly - zde nelze shledat veřejný zájem na kontrole žalobkyně. Krom neprovozování živností, neexistence provozovny, žalobkyně neprovozovala ani živnosti schopné narušit chráněný zájem na ochranu zdraví. Místem kontroly je navíc pouze sídlo – korespondenční adresa, nikoliv provozovna. Zrušením živnosti pak odpadá i preventivní účel – možnost kontroly do budoucna. Kontrola provozovny - autodílny je pak zjevně neúčelná, jelikož žalobkyně nikdy neměla příslušné živnostenské oprávnění.
11. Ke kritériu b) délka a rozsah kontroly – namítla, že žalovaná v oznámení o kontrole nijak nevymezila, jakého konkrétního porušení povinností se má daná kontrola týkat. Na rozdíl od kontroly stacionárního zdroje znečištění, který lze objektivně jednoduše určit jako součást nemovité věci, nelze jednoznačně určit, kde se má odpad produkováný žalobkyní nacházet. Není zjevné, jaké konkrétní povinnosti chce žalovaná kontrolovat. Při činnosti manikérky - pedikérky vzniká odpadu zanedbatelné množství, srovnatelné či nižší s

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

odpadem vznikajícím v běžné domácnosti. Pokud by žalobkyně dané živnosti vykonávala, což již dvě dekády nevykonává a provozovnu by měla ve své nemovitosti, tak by kontrola ze strany žalované musela být natolik důkladná, aby byla schopna odlišit odpad z domácnosti žalobkyně jako fyzické osoby a odpad vzniklý činností podnikající fyzické osoby. Rozsah a délka kontroly by tak byly ve srovnání s účelností kontroly značně neproporcionální. Žalovaná by tak kontrolovala veškeré prostory obydlí žalobkyně a tím nepřiměřeně zasáhla do jí ústavně zaručených práv.

12. Následně dne 18. 9. 2025 žalobkyně doplnila, že nezákonný zásah žalované nadále trvá a stupňuje se dalším průběhem, kromě zahájení kontroly navrhla taktéž přezkum zákonnosti dalšího vedení kontroly. Podle žalobkyně žalovaná postupuje v rozporu se zásadami správního řádu a zákona o kontrole - § 4 odst. 1, § 4 odst. 4 a § 6 odst. 1 správního řádu a § 9 písm. b) zákona o kontrole. Uvedla, že dne 10. 9. 2025 nedošlo k narušení jejího práva na nedotknutelnost obydlí, přesto tento zásah stále hrozí. Jednáním žalované však dochází k zásahu do dalšího ústavně zaručeného práva žalobkyně, a to práva na právní pomoc před soudy a jinými orgány dle čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
13. Uvedla, že se prostřednictvím svého právního zastoupení pokusila opakovaně spojit s žalovanou za účelem poskytnutí nezbytné součinnosti. Žalovaná byla dne 29. 8. 2025 prostřednictvím datové schránky kontaktována, ohledně zaslání podkladů nutných pro naplnění účelu kontroly, spolu s žádostí o upuštění od osobního výkonu kontroly dle § 7 zákona o kontrole. Na žádost žalobkyně nebylo doposud reagováno. Opětovně byla žalovaná kontaktována dne 9. 9. 2025, kdy po zamítnutí návrhu na vydání předběžného opatření zaslala žalované sdělení, že se kontroly bude účastnit právní zástupce žalobkyně, spolu se zasláním substituční plné moci koncipienta advokátky.
14. Žalobkyně je zaměstnána na hlavní pracovní poměr jako asistentka pedagoga a pro zajištění své účasti byla nucena čerpat neplacené volno. Žalobkyně je přidělena handicapovaným žákům docházejícím do první třídy a z důvodu zajištění své osobní účasti u kontroly nebyla schopna být nápomocna učitelce. Spolu s žalobkyní bydlí i manžel žalobkyně, její dva synové a rovněž matka žalobkyně pokročilého věku. Žalobkyně v současné chvíli musí vynakládat zvýšenou péči o svého syna, který je imobilním z důvodu ortopedického zranění a svou matku, která trpí kardiologickými potížemi. Zajištění podmínek pro výkon kontroly vyžaduje přípravu ze strany žalobkyně a její rodiny tak, aby došlo k minimalizaci zásahu do soukromí nezúčastněných osob. Rovněž z tohoto důvodu nebylo schůdné, aby se kontroly účastnil pouze zplnomocněný zástupce. Žalobkyně byla dne 10. 9. 2025 spolu se svým právním zastoupením přítomna na místě kontroly. Žalovaná se však ke kontrole nedostavila. Po 30 minutách čekání se žalobkyně pokusila opakovaně spojit s vyřizujícím inspektorem, jehož kontakt byl uvedený na oznámení o zahájení kontroly. Inspektor žalované však na opakované telefonické hovory neodpovídal. Klientce ani jejímu právnímu zastoupení nebylo zasláno žádné oznámení o změně termínu místního šetření či o jeho úplném zrušení.
15. Podle žalobkyně tímto postupem dochází nejen k narušení ústavních práv žalobkyně, ale i k materiální škodě ve formě zbytečně vynaložených nákladů na právní zastoupení žalobkyně při osobní účasti právního zástupce na kontrole a rovněž ve formě ušlého výdělku. Žalobkyně dne 11. 9. zaslala žalované žádost o sdělení, z jakého důvodu se inspektoři žalované nedostavili ke kontrole. Spolu s tím zaslala žalobkyně další podklady pro naplnění účelu kontroly jiným způsobem. Na žádost žalobkyně nebylo ze strany žalované nijak reagováno.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

16. V dalším pak reagovala na usnesení ze dne 9. 9. 2025, č. j. 10 A 116/2025-42, jímž Městský soud v Praze zamítl návrh žalobkyně na předběžné opatření, jímž by bylo uloženo žalované zdržet se provedení kontroly v místě bydliště žalobkyně. Žalobkyně namítla, že fikci podnikatele dle § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník nelze na případ žalobkyně aplikovat, neboť smyslem tohoto ustanovení je poskytnout ochranu osobám, zejména spotřebitelům, při jednání s podnikatelem. Na případ žalobkyně je nutné aplikovat ustanovení veřejného práva. Zejména tedy zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve spojení se zásadou spolupráce správních orgánů a ustanovením § 42 správního řádu. Aplikací ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku by tak docházelo ze strany správních orgánů k možnosti značně vybočit z mezí svojí věcné příslušnosti. *Ad absurdum* by tak dělení správních orgánů dle věcné příslušnosti ztratilo smysl. Kontrolovat, zda se v domnělé provozovně autodílny zachází s odpady dle zákona, je tak mimo pravomoci žalované. Pokud dostala žalovaná podnět, že se v obydlí žalobkyně nachází autodílna, ve které je provozována výrobní činnost, měla tak v souladu s § 46 správního řádu postoupit podnět orgánu příslušnému ke kontrole neoprávněného podnikání – příslušnému živnostenskému úřadu. Pokud dostala žalovaná podnět, že se v obydlí žalobkyně nachází autodílna, ve které se nezachází s odpady dle zákona, měla v souladu s § 46 správního řádu postoupit podnět orgánu příslušnému ke kontrole zacházení s odpadem fyzickými osobami – příslušnému krajskému úřadu. Žalovaná se však „pasovala“ do role ochránce všeobecného veřejného zájmu, s úmyslem překročit své kontrolní pravomoci a kontrolovat případná pochybení žalobkyně nespádající do její příslušnosti.
17. Setrvala na tom, že žalovaná je příslušná pouze ke kontrole zacházení s odpadem v provozovnách právnických a podnikajících fyzických osob. Pokud by žalobkyně danou činnost aktivně vykonávala, měla by dle zákona mít provozovnu k danému účelu zkolaudovanou a zapsanou v příslušném rejstříku. Pokud dostala žalovaná podnět, že se v obydlí žalobkyně nachází nezapsaná provozovna, měla tak v souladu s § 46 správního řádu postoupit podnět orgánu příslušnému ke kontrole neoprávněného podnikání – příslušnému živnostenskému úřadu či příslušnému stavebnímu úřadu, a postupovat v součinnosti s těmito kontrolními orgány a kontrolu pak za jejich součinnosti provést.

III. Vyjádření žalované

18. Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že důvody pro vedení tohoto soudního řízení pominuly. Shrnula, že žalobkyně jí sdělila, že ukončila své živnostenské podnikání a na adrese X. nemá a ani nikdy neměla svou provozovnu. S ohledem na uvedené a na okolnosti podané žaloby a žalobkyní uplatněný návrh na vydání předběžného opatření, žalovaná ve stanovený termín 10. 9. 2025 neprovedla kontrolu na místě na výše uvedené adrese. Po vyhodnocení všech skutečností zjištěných v průběhu kontroly žalovaná pak dospěla k závěru, že nadále nemůže prověřovat, zda žalobkyně v současnosti plní povinnosti, které jí vyplývají ze zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), a to z důvodu absence působnosti k fyzickým osobám nepodnikajícím. Tomu také odpovídá skutečnost, že žalovaná na základě dopisu ze dne 15. 9. 2025, č. j. ČIŽP/41/2025/9521 věc včetně spisového materiálu postoupila Městskému úřadu Benešov, a rovněž závěr kontrolního zjištění uvedený v příloženém protokolu o kontrole ze dne 18. 9. 2025, č. j. ČIŽP/41/2025/9605. Vzhledem k tomu, že dle § 146 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech je obecní úřad obce s rozšířenou působností příslušný k doзору nad dodržováním zákona o odpadech ve vztahu jak k fyzickým osobám nepodnikajícím, tak i k fyzickým osobám podnikajícím, bude se dalším prověřováním dosud zjištěných skutečností a

případnou kontrolou žalobkyně dále zabývat Městský úřad Benešov jakožto místně příslušný orgán odpadového hospodářství.

19. Kontrola, ve které žalobkyně spatřovala nezákonný zásah, již byla ukončena bez provedení kontroly na místě a s provedením pouze tří nadto formálních úkonů v kontrole, tj. doručení oznámení o zahájení kontroly, stanovení nového termínu a protokol o kontrole, a žádné další kontrolní úkony v ní činěny nebyly a nadále činěny nebudou.

IV. Replika žalobkyně

20. Žalobkyně k vyjádření žalované učinila repliku. Má za to, že žalovaná svým vyjádřením označila za nesporné skutečnosti, uvedené ve správní žalobě ze dne 1. 9. 2025 a v doplnění žalobních bodů ze dne 18. 9. 2025. Tedy, že žalovaná uznává, že se svým postupem dopustila nezákonného zásahu, ale že žaloba již není důvodná, jelikož svým postupem nezpůsobila žalobkyni škodu a závadný stav (nařízení kontroly a její průběh) již ukončila. Podle žalobkyně žalovaná uznala, že
 - a) je ke kontrole žalobkyně nepřislušná, tedy že pochybila, když nepostoupila včas řízení příslušnému orgánu a nadále trvala na provedení kontroly;
 - b) nemůže vykonávat kontrolu PFO mimo její provozovnu;
 - c) v rozporu se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti zakotvené v § 4 odst. 1 a 3 správního řádu vědomě ignorovala žádosti o součinnost právního zastoupení a včas, resp. vůbec neinformovala žalobkyni o svém rozhodnutí kontrolu neuskutečnit, čímž způsobila žalobkyni škodu.
21. Dle názoru žalobkyně žaloba stále důvodná je. Postupem žalované vznikla žalobkyni materiální újma – škoda v penězích v podobě ušlého výdělku, jelikož žalobkyně byla nucena v termínu žalovanou vynucené kontroly čerpat neplacené volno, a marně vynaložených nákladech právního zastoupení. Celkově má tedy žalobkyně za to, že nařízením kontroly do obydlí žalobkyně a jejím dalším průběhem se žalovaná dopustila nezákonného zásahu do práv žalobkyně.
22. Žalovaná žádné vyjádření k replice žalobkyně již neučinila.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Judikatura správních soudů je ustálená v názoru, že obrana proti zahájení kontroly je přípustná právě formou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Takovou obranu připustil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 31. srpna 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 – 110, byť se jednalo o zahájení daňové kontroly. Jakkoliv daňovou kontrolu jistě nelze volně zaměňovat s kontrolou prováděnou podle kontrolního řádu, je podobnost obou institutů dostatečná na to, aby bylo nutno výše citované závěry rozšířeného senátu vztáhnout i na státní kontrolu resp. kontrolu podle kontrolního řádu. Také se zahájením státní kontroly jsou totiž pro kontrolovanou osobu spojeny určité povinnosti [srov. § 11 a násl. zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, resp. nově § 7 a násl. zákona č. 255/2012 o kontrole (kontrolní řád)] a za jejich nesplnění hrozí kontrolované osobě sankce (srov. žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 – 69).

24. Mezi stranami je nesporné, že zásah žalované již skončil. Soud proto při přezkoumání tvrzeného zásahu vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí [§ 87 odst. 1 s. ř. s.].
25. Kontrola byla vůči žalobkyni zahájena 28. 7. 2025 a dále trvala až do 18. 9. 2025, žalobkyně žalobu podala 1. 9. 2025, tedy včas ve dvouměsíční lhůtě (srov. § 84 odst. 1 s. ř. s.). Proti oznámení o zahájení kontroly nejsou jako opravný prostředek přípustné žádné námitky, to oproti protokolu o kontrole (§ 13 odst. 1 kontrolního řádu). Jiné prostředky právní ochrany proti zásahu žalované nejsou přípustné. Navíc, jelikož jde o obranu proti zásahu, který již skončil, vyčerpání jiných právních prostředků není ani podmínkou přípustnosti žaloby (§ 85 s. ř. s.)
26. O věci soud rozhodl bez jednání podle § 51 s. ř. s., jelikož žalobkyně ani žalovaná po poučení soudem s takovým rozhodnutím nevyslovili nesouhlas a současně lze ve věci rozhodnout jen na základě listinných důkazů, k nimž měli účastníci možnost se vyjádřit nebo které jsou jim známy, příp. na základě nesporných skutečností mezi stranami. Podstatné listiny pro posouzení věci jsou pak součástí správního spisu, který žalovaná k věci vedla, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008 - 117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS). Další žalobkyní navrhované důkazy výpisy z webu rzp.gov.cz, daňovým přiznáním k dani z příjmů fyzických osob za rok 2024, lékařskými zprávami o zdravotním stavu matky a syna žalobce, žádankou o neplacené volno soud neshledal za potřebné provést, neboť skutečnosti těmito důkazy prokazované žalovaná nijak nespornuje a pro věc navíc nemají zásadní význam.
27. Součástí předloženého správního spisu je tedy podnět, který žalovaná obdržela dne 17. 7. 2025. Primárně z něj vyplývá tvrzení (anonymního) podněcovatele, že na pozemku č. st. X., v katastrálním území X. je již několik let má být provozována autodílna v objektu bez čísla popisného. Podle podněcovatele jde o nelegální provozovnu, existuje podezření, že v rámci této činnosti dochází k manipulaci s nebezpečnými odpady (zejména vyjetým motorovým olejem), bez evidence a zajištění likvidace, je možné, že olej je užit i k vytápění tohoto objektu, což by mohlo být v rozporu s platnými předpisy. Není zřejmé, jak dochází k nakládání s dalšími odpady při opravách vozidel (filtry, kapaliny, kontaminované obaly atp.). Autodílna není napojena navíc na kanalizaci, není zřejmé řešení odvodu a čištění odpadních vod z provozu autodílny. Přičemž je podle podněcovatele z hlediska možného úniku ropných látek či chemikálií podstatné, že objekt se nachází pouze 30 metrů od vodního toku. Podněcovatel tuto část uzavírá s tím, že by činnost mohla být v rozporu se zákonem č. 541/2020 Sb., o odpadech, zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, vodním zákonem č. 254/2001 Sb., popř. jinými předpisy náležejícími pod věcnou působnost žalované.
28. Vedle uvedeného podněcovatel upozorňuje, že v rodinném domě č. p. X. je evidována provozovna pedikúry, manikúry a kosmetických služeb vedená na IČ: X. Podle podněcovatele při této činnosti vznikají rovněž nebezpečné odpady - použité chemikálie, dezinfekční přípravky, ostré nástroje, biologické zbytky. Podle podněcovatele některé z těchto přípravků nelze běžně vypouštět do domovní čistírny odpadních vod, či do obecní kanalizace.
29. Žalovaná dne 23. 7. 2025 pod č. j. ČIŽP/41/2025/7651 (doručeno 28. 7. 2025), oznámila žalobkyni jako podnikající fyzické osobě zahájení kontroly zaměřenou na plnění povinností při nakládání s odpady v souvislosti s podnikatelskou činností dne 6. 8. 2025 na pozemcích

par. č. st. X. a st. X. v k.ú. X. – provozovna pedikúry, manikúry a kosmetických služeb, autodílna. Žalovaná požádala žalobkyni dne § 7, § 8 a § 10 odst. 2 zákona o kontrole o součinnost (mj. zajištění přístupu, přítomnosti kontrolované osoby či zplnomocněného zástupce) a předložení veškerých písemných dokumentů týkajících se předmětu kontroly. Jedná se zejména o doložení množství a druhů vznikajících odpadů.

30. Žalobkyně následně dne 28. 7. 2025 požádala o změnu termínu kontroly z důvodu nepřítomnosti, rovněž uvedla, že na místě není přítomna žádná zmíněná provozovna, žádnou takovou činnost nevykonává a nemá z ní příjmy, na uvedené adrese je jen sídlo a korespondenční adresa k živnostenskému oprávnění, nikoliv provozovna. Žalobkyně uvedla (a doložila přílohami), že je zaměstnaná ve školství, živnostenské oprávnění nevyužívá, ukončila jej k 29. 7. 2025.
31. Žalovaná následně 4. 8. 2025, pod č. j. ČIŽP/41/2025/8008, stanovila nový termín kontroly na den 10. 9. 2025, v ostatním setrvala již na uvedeném. Tj. především na tom, že kontrola je zaměřená na plnění povinností při nakládání s odpady, a to v souvislosti s podnikatelskou činností provozovanou na pozemcích par. č. st. X. a st. X. v k.ú. X. – provozovna pedikúry, manikúry a kosmetických služeb, autodílna.
32. Žalobkyně následně dne 29. 8. 2025 již v zastoupení nynější zástupkyně požádala žalovanou o upuštění od osobního výkonu kontroly. Shrnula průběh své podnikatelské činnosti na základě živnostenských oprávnění, uvedla, že nikdy nebyla držitelkou řemeslné živnosti oprava motorových vozidel. Uvedla, že sídlo podnikání na adrese bydliště má čistě administrativní účel, žalobkyně nemá na adrese žádnou provozovnu. Uvedla, že nezbytnost vstupu nebyla do obydlí žalobkyně nebyla prokázána, ani řádně odůvodněna, není zřejmá účelnost vstupu, ani jakékoliv tvrzení podložené konkrétními skutečnostmi o tom, že by se žalobkyně měla dopustit protiprávního jednání, které by odůvodňovalo kontrolu v obydlí žalobkyně. Požádala rovněž o sdělení, jaké povinnosti v souvislosti s nakládáním s odpady mají být kontrolovány.
33. Žalobkyně poté podala žalobu k Městskému soudu v Praze, v níž navrhla předběžné opatření, jímž by bylo uloženo žalované zdržet se provedení kontroly v místě bydliště žalobkyně. Tomuto návrhu městský soud nevyhověl usnesením ze dne 9. 9. 2025, č. j. 10 A 116/2025 – 42.
34. Dle nesporného sdělení žalobkyně i žalovaného se následně kontrola na místě dne 10. 9. 2025 a ani jindy neuskutečnila. Žalobkyně následně 11. 9. 2025 požádala o sdělení důvodů neuskutečnění kontroly, k níž byla žalobkyně v místě připravena.
35. Dne 15. 9. 2025, pod č. j. ČIŽP/41/2025/9521 žalovaná spis postoupila Městskému úřadu Benešov, odboru životního prostředí. Shrnula průběh kontroly, uvedla, že kontrolovaná osoba jí sdělila, že v místě nemá zřízenou provozovnu, zrušila živnostenské oprávnění ke dni 28. 7. 2025 a nevykonává v místě žádnou podnikatelskou činnost. S ohledem na uvedené, a to zejména na okolnost podané žaloby, inspekce ve stanovený termín 10. 9. 2025 neprovedla kontrolu na místě. Inspekce po zvážení všech okolností učinila závěr, že v daném případě kontrolu podnikatelské činnosti žalobkyně dle zákona o odpadech neprovede, a to s ohledem na kompetence jí svěřené uvedeným zákonem. Na základě pravomocí stanovených § 146 zákona o odpadech je příslušný k řešení předmětné věci obecní úřad obce s rozšířenou působností, který je kompetentní ke kontrole jak podnikajících, tak fyzických osob.

36. Konečně pak dne 18. 9. 2025 žalovaná vyhotovila protokol o kontrole za účelem seznámení žalobkyně jako podnikající fyzické osoby se závěry, které učinila po vyhodnocení všech zjištěných skutečností. Shrnuje, že kontrola byla zahájena doručením oznámení o zahájení kontroly č.j.: ČIŽP/41/2025/7651 ze dne 23. 7. 2025, žalobkyně byla dne 28. 7. 2025 fyzickou osobou podnikající dle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Žalovaná v protokolu shrnuje již výše uvedený průběh kontroly. Uzavřela, že v předmětné věci nezjistila, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které ji vyplývají ze zákona o odpadech v souvislosti s její podnikatelskou činností. ČIŽP tedy neprokázala, ale ani nevyvrátila možné nezákonné jednání ze strany kontrolované osoby. S ohledem na zjištěné skutečnosti (ukončení podnikatelské činnosti kontrolované osoby) byl spisový materiál postoupen obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, v tomto případě MěÚ Benešov, který je dle § 146 zákona o odpadech zmocněn ke kontrole jak podnikajících, tak fyzických osob.
37. Ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byly zaměřeny přímo proti němu nebo v jejich důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byť jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek NSS č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS ze 17. 3. 2008).
38. O splnění první, druhé, čtvrté a páté podmínky není mezi stranami sporu. Jak již soud vyložil výše, jednání žalované, které není rozhodnutím, směřovalo přímo proti žalobkyni, bylo jím zasaženo do jejích práv, neboť jí v souvislosti byla uloženo několik povinností – mj. předložit požadované podklady a povinnost součinnosti při kontrole. Sporná je tak otázka zákonnosti zásahu žalované (3. podmínka).
39. Podle § 5 odst. 2 písm. b) kontrolního řádu je kontrola zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících.
40. Kontrolní řád samotné formální náležitosti oznámení o zahájení kontroly nestanovuje. Vzhledem k použitelnosti obecné úpravy správního řádu podle § 28 kontrolního řádu, je tedy třeba na obsahové náležitosti oznámení o zahájení kontroly vztáhnout náležitosti oznámení o zahájení správního řízení podle § 46 odst. 1 správního řádu.
41. Z tohoto přiměřeně užitého ustanovení tak vyplývá, že oznámení musí obsahovat jen označení správního (kontrolního) orgánu, předmět řízení, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. To nepřímě potvrzují i obsahové náležitosti protokolu o kontrole podle § 12 odst. 1 písm. a-k) kontrolního řádu. Z nich taktéž vyplývá, že kromě údajů o průběhu kontroly a poučení o námitkách proti protokolu, je stěžejní uvedení předmětu kontroly a kontrolního zjištění.
42. Předmět kontroly byl podle názoru soudu v oznámení o zahájení kontroly vymezen dostatečně určité věcně a místně. Co se týče věcného zaměření, zjevným účelem byla kontrola nakládání s odpady v souvislosti s podnikatelskou činností. Co se týče místního určení předmětu kontroly, ta měla probíhat v místě bydliště a na pozemku žalobkyně s tím, že se má jednat o provozovnu a autodílnu. Žalovaná při tomto vymezení zjevně vycházela z obsahu podnětu a z jí v tu dobu známých veřejně dostupných informací o sídle a předmětu

živnostenského oprávnění žalobkyně. Oznámení tak uvedeným způsobem srozumitelně alespoň rámcově označilo a specifikovalo, co a kde bude předmětem kontroly, aniž by tím žalovaná jakkoli předjímala nějaké závěry či skutková zjištění z místa.

43. Předmět kontroly byl tedy zaměřen výlučně na nakládání s odpady v označeném místě a neměl tedy spočívat např. v kontrole povinností dle jiných právních předpisů, např. zjištění, zda v provozovně u žalobkyně dochází k nějakému podnikání či jak žalobkyně plní své povinnosti dle živnostenského zákona (např. na označení provozovny dle § 31 odst. 2 živnostenského zákona či zda disponuje žalobkyně potřebným živnostenským oprávněním).
44. Soud poukazuje na to, že zákon o odpadech při nakládání s odpady stanovuje celou řadu povinností. Původcem odpadu je dle obecné definice v § 5 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech každý, při jehož činnosti vzniká odpad. Podle § 13 odst. 1 zákona o odpadech je každý povinen nakládat s odpadem pouze způsobem stanoveným tímto zákonem a jinými právními předpisy vydanými na ochranu životního prostředí a zdraví lidí pro daný druh a kategorii odpadu; při nakládání s odpady nesmějí být překročeny limity znečišťování stanovené jinými právními předpisy na ochranu životního prostředí a zdraví lidí. Obecně jsou povinnosti s nevyjmenovanými druhy odpadů (*a contrario* srov. § 59 a násl. zákona o odpadech) stanoveny v ustanoveních §§ 30 – 58 zákona o odpadech.
45. Vycházejí z podnětu, speciálně šlo o kontrolu nakládání s motorovým olejem v domnělé autodílně, přičemž podle § 92 odst. 1 zákona o odpadech se odpadním olejem se rozumí jakýkoliv minerální nebo syntetický mazací nebo průmyslový olej, který se stal nevhodným pro použití, pro které byl původně zamýšlen, zejména upotřebený olej ze spalovacích motorů, převodový olej, minerální nebo syntetický mazací olej, olej pro turbíny a hydraulický olej. Podle § 92 odst. 3 zákona o odpadech je původcům uloženo několik povinností. Dle podnětu šlo poté také o kontrolu případného nakládání s odpady z možného provozu pedikúry, manikúry a kosmetických služeb, ať již dle obecných či zvláštních povinností spojených s nakládáním s odpady.
46. Účelem kontroly dle § 2 kontrolního řádu je poté zjištění, jak kontrolovaná osoba plní povinnosti, které jí vyplývají z jiných právních předpisů nebo které jí byly uloženy na základě těchto předpisů. Již jen z výše uvedeného přehledu přitom vyplývá, že v posuzované věci se ve vztahu k nakládání s odpady mohla na osoby uplatnit řada povinností, jejichž dodržení či porušení bez bližšího seznámení a zjištění nelze ani předjímat. Je tedy zřejmé, že kontrolní orgán teprve na základě provedené kontroly a kontrolních zjištění může spolehlivě určit, jakých konkrétních porušení právních povinností (z celé řady výše uvedených) se při nakládání s odpady mohl kontrolovaný subjekt dopustit.
47. Z ničeho pak nevyplývá, že by již samotné oznámení o zahájení kontroly, kromě vymezení svého předmětu, jenž soud již výše shledal za dostatečně srozumitelné a konkrétní, muselo nezbytně zahrnout i identifikaci, jakého konkrétního porušení povinností se má daná kontrola týkat. Takové určení by v této fázi navíc nebylo, podle názoru soudu, s ohledem na obecnost podaného podnětu, ostatně možno ani spolehlivě předvídat.
48. Stěžejní sporná otázka je to, zda žalovaná mohla vůči žalobkyni kontrolu vůbec zahájit, případně i provést, to vzhledem k tomu, že žalobkyně v průběhu kontroly zrušila svá stávající živnostenská oprávnění.
49. Podle § 134 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech inspekce „kontroluje, jak jsou právníckými osobami, podnikajícími fyzickými osobami a obcemi dodržována ustanovení právních předpisů

včetně přímo použitelných předpisů Evropské unie a rozhodnutí správních orgánů ve všech oblastech působnosti tohoto zákona, s výjimkou oblastí, v nichž je podle § 147 odst. 1 písm. a) ke kontrole příslušný obecní úřad, a zda pověřené osoby dodržují stanovený způsob hodnocení nebezpečných vlastností odpadů“.

50. Podle § 146 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech naopak obecní úřad obce s rozšířenou působností „kontroluje, jak jsou dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí správních orgánů ve všech oblastech působnosti tohoto zákona, s výjimkou oblastí, v nichž je podle § 147 odst. 1 písm. a) ke kontrole příslušný obecní úřad, a zda pověřené osoby dodržují stanovený způsob hodnocení nebezpečných vlastností odpadů.“
51. Žalovaná kontrolu zahájila vůči žalobkyni, coby podnikající fyzické osobě, která v daný okamžik držela několik živnostenských oprávnění, byť provozování živnosti ještě před zahájením kontroly přerušila. Před datem místního šetření tato oprávnění zrušila. Jak přitom konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2024, č. j. 2 Afs 15/2023 – 49, živnostenské oprávnění musí zrušit živnostenský úřad [§ 58 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona]. Teprve až poté osoba neprovozuje živnostenské podnikání. V místě sídla podnikání pak měla být provedena kontrola s ohledem na to, že právě tam dle podnětu mohlo dojít k nakládání s odpady.
52. Podle § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání platí, že „živností je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.“ Podle § 5 odst. 1 živnostenského zákona platí, že živnost může provozovat fyzická nebo právnická osoba, splní-li podmínky stanovené tímto zákonem (dále jen „podnikatel“).
53. Izolovaně nahlíženo na uvedenou definici, bylo by možno vyložit ji tak, že osoba, která nedoručí živnostenské oprávnění, nemůže být podnikatelem. To je však podle názoru městského soudu čistě zavádějící výklad. Naopak, podle soudu z citovaných ustanovení vyplývá pouze tolik, že osoba, které nedoručí živnostenské oprávnění, neprovozuje živnost ve smyslu živnostenského zákona.
54. Tento závěr podle názoru soudu vyplývá i z recentní judikatury. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 9. 2024, č. j. 2 Afs 15/2023 – 49 vyložil, že disponování živnostenským oprávněním je nezbytnou podmínkou klasifikace určité činnosti jako výkonu živnosti. Provozuje-li fyzická osoba, byť dlouhodobě a samostatně, soustavnou činnost pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, aniž by měla živnostenské oprávnění, nejedná se o provozování živnosti ve smyslu § 2 živnostenského zákona. Pokud daňový subjekt provozuje tuto činnost bez živnostenského oprávnění, nevykonává ji za podmínek stanovených živnostenským zákonem (rozsudky NSS ve věcech č. j. 5 Afs 148/2006–50, č. j. 6 Afs 266/2017–31, bod 20, a č. j. 7 Afs 145/2020–25, bod 19). To může mít vliv např. na otázku výše zdanění.
55. Nejvyšší správní soud přitom již v rozsudku ze dne 19. 11. 2003, č. j. 7 A 87/2002 – 29, vyložil, že absence živnostenského oprávnění při provozování činnosti, která je živností, má charakter tzv. neoprávněného podnikání. V ustanovení § 61 odst. 1 živnostenského zákona se výslovně uvádí, že neoprávněným podnikáním je provozování činnosti, která je předmětem živnosti, bez živnostenského oprávnění. Tomu je nutno rozumět také tak, že neoprávněným podnikáním je takový postup i tehdy, kdy podnikatel sice disponuje živnostenským oprávněním, ale nikoliv takovým, které by bylo způsobilé pokrýt předmět skutečně provozované činnosti s povahou živnosti.

56. Rovněž v rozsudku ze dne 20. 8. 2020, č. j. 2 As 425/2018 – 31, Nejvyšší správní soud vyložil, že z textace § 62 odst. 1 živnostenského zákona jednoznačně vyplývá, že v něm uvedené přestupky může spáchat výlučně právnická osoba jako podnikatel nebo podnikající fyzická osoba, tedy osoba, jež má pro rozhodnou činnost, v souvislosti s níž se má dopustit přestupku, živnostenské oprávnění. Pokud by fyzická osoba provozovala činnost, která je dle rozhodných skutkových okolností případně živností volnou, aniž by pro tuto živnost měla živnostenské oprávnění, a „při té příležitosti“ naplnila některou ze skutkových podstat podle § 62 odst. 1 živnostenského zákona, je naplnění těchto skutkových podstat fakticky konzumováno tím, že se dopustila přestupku spočívajícího v neoprávněném podnikání. O tom svědčí i výše pokuty, kterou je možno uložit za přestupek podle § 61 odst. 3 písm. a) živnostenského zákona, a pokuty, kterou lze uložit za skutkové podstaty podle § 62 odst. 1 téhož zákona u skutkových podstat, které reálně připadají v úvahu u provozovatelů živností volných.
57. Dále Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 5 A 8/2010 – 30 vyložil, že právní teorie rozlišuje osoby fyzické (lidské bytosti), jejichž způsobilost k právům a povinnostem (neboli právní subjektivita) vzniká jejich narozením a zaniká jejich smrtí, a osoby právnické, tedy umělé konstrukty, jakými jsou například obchodní společnosti, přičemž způsob jejich založení, vzniku, zrušení a zániku upravuje zákon. Tzv. podnikající fyzické osoby nejsou třetí kategorií v tomto systému, neboť jde o osoby fyzické, které jsou zároveň podnikateli (mají např. živnostenské oprávnění). Co do subjektivity se vždy jedná o jeden právní subjekt, tj. fyzickou osobu žalobce. Soud rovněž zdůraznil, že důležitý je také stav v době spáchání správního deliktu, a to ať již jde o otázky právní či skutkové. Jestliže žalobce v době, kdy byl podnikající fyzickou osobou, spáchal správní delikt, za který byl následně postižen bylo rozhodnutí vydáno v souladu se zákonem, přestože již v době vydání rozhodnutí žalobce živnostenské oprávnění nevlastnil, neboť rozhodující je stav době spáchání deliktu.
58. Kompetenční ustanovení § 134 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech poté zmocňuje žalovanou inspekci mj. ke kontrole podnikajících fyzických osob. Již z gramatického výkladu citovaného ustanovení tedy vyplývá, že inspekce je oprávněna ke kontrole mnohem širší kategorie fyzických osob, než pouze „*podnikajících fyzických osob podle živnostenského zákona*“.
59. Pakliže je tedy zásadní otázkou, jak rozumět a definovat samotnou podnikající fyzickou osobu, městský soud poukazuje především na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2023, sp. zn. 33 Cdo 2919/2022. V něm Nejvyšší soud vyložil, že „*v novém pojetí podnikatele byla opuštěna dřívější podmínka, podle níž je podnikatelem osoba nadaná podnikatelským oprávněním. Podnikatel je tudíž v rámci obecné definice vymezen podle reálné činnosti, nikoliv podle toho, zda má veřejnoprávní oprávnění k podnikání, či nikoliv (srov. Pelikánová, Pelikán In: Švestka, Dvořák, Fiala a kol. 2020 s. 866). Pokud osoba vykonává výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem, tedy činnost, která vykazuje charakteristické znaky podnikatele, ač tuto činnost vykonává neoprávněně (tedy chybí jí příslušné živnostenské nebo jiné oprávnění), považuje se za podnikatele (Lasák, Jan. § 420 [Pojem podnikatele]. In: Lavický, Petr a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1318, marg. č. 2.).*“
60. Poukázat je třeba podle názoru městského soudu i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 5 Afs 73/2012-41. V něm Nejvyšší správní soud totiž rovněž konstatoval, že i přes absenci příslušného oprávnění je třeba zkoumat reálnou činnost osoby,

když uvedl, že „.....ani skutečnost, že stěžovatelka neměla v rozhodné době zapsaný v obchodním rejstříku předmět podnikání spočívající ve výstavbě nebo prodeji staveb a bytů, ještě bez dalšího neznamena, že nesplnila podmínky pro osvobození stanovené v § 20 odst. 7 zákona o trojdani. Při posuzování splnění těchto podmínek je totiž třeba, jak již bylo shora uvedeno, zkoumat nejen formální zápis v obchodním rejstříku, ale primárně i skutečný obsah činnosti vykonávané stěžovatelkou...Dokazování vedené žalovaným mělo směřovat mj. ke zjištění, zda stěžovatelka účel zákona naplnila, či nikoli.....“

61. Ze všech citovaných rozsudků tak jednoznačně vyplývá, že ani činnost, která je provozována bez živnostenského (či jiného podnikatelského) oprávnění, se v principu nevymyká právní regulaci. Podstatné je to, jaká je po obsahové stránce faktická činnost osoby. Ani samotné zrušení živnostenského (podnikatelského) oprávnění či přerušení jeho výkonu tak nemá vliv na posouzení činnosti osoby za podnikání (byť neoprávněného), pokud fakticky tyto znaky její činnost splňuje.
62. Městský soud se proto neztotožňuje s argumentací žalobkyně, že by snad definice dle § 420 odst. 1 občanského zákoníku měla mít za účel toliko určení postavení podnikatele ve spotřebitelských vztazích. Naopak. Jak je uvedeno výše, citované ustanovení zkrátka obecně definuje znaky činnosti osoby jako podnikatele. To bez ohledu na to, zda důsledky této definice nastávají ve sféře soukromého nebo veřejného práva.
63. Pokud tedy žalobkyně v mezidobí mezi zahájením kontroly a termínem místního šetření zrušila svá zbývající živnostenská oprávnění, to samotné nemuselo mít zásadní vliv na oprávnění žalované provést kontrolu v tom místě, kde mohlo docházet ke vzniku odpadů činností žalobkyně či snad i jiné osoby. I s ohledem na výše uvedené je přitom nepochybné, že dle okolností věci /jako v nynějším případě/ může být pro kontrolní orgán složité spolehlivě zodpovědět otázku, zda odpad v místě vznikl skutečně v souvislosti s výkonem podnikatelské činnosti. Takový závěr bude nezbytné pro žalovanou především spolehlivě skutkově a důkazně podložit. Zde soud poukazuje na to, že znakem podnikání dle § 420 odst. 1 občanského zákoníku (a ostatně i dle § 2 živnostenského zákona) je soustavnost této činnosti. Množství odpadu, které vznikne následkem takové soustavné podnikatelské činnosti tak bude zřetelně vyšší, než při nahodilé a jednorázové činnosti osoby nepodnikající.
64. Soud poukazuje na to, že podnět obsahuje tvrzení, že by v místě mohla být vykonávána činnost s možnou produkcí nebezpečných odpadů s vlivem na ohrožení životního prostředí. To zejména k tvrzené činnosti s autodílnou, a priori pak nemohl být vyloučen ani vznik takových odpadů v souvislosti s živnostenskými oprávněními, která žalobkyně v době zahájení kontroly ještě stále držela. Podnět tedy podle názoru obsahoval skutečnosti, které by mohly mít reálný základ, nemohly být bez dalšího pominuty a logicky mohly spadat do věcné působnosti žalované a tedy k ochraně zájmů, které žalované přísluší¹.
65. Takové v podnětu toliko tvrzené skutečnosti nemohly být předem bez dalšího zjištění ani potvrzeny či vyvráceny. Vztahují se totiž k pozemku a k obydlí žalobkyně, tj. k veřejně nedostupným místům. Je tedy nasnadě, že podstata věci a stěžejní zjištění, o tom, zda, v jakém rozsahu, z jaké činnosti a jak je se vznikajícími odpady případně nakládáno, nemůže být ověřeno jinak, než ohledáním právě samotného (jinak neveřejného) místa. Teprve na

¹ podle § 1 je účelem zákona o odpadech zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí a trvale udržitelné využívání přírodních zdrojů předcházením vzniku odpadů a nakládáním s nimi v souladu s hierarchií odpadového hospodářství za současné sociální únosnosti a ekonomické přijatelnosti tak, aby bylo dosaženo cílů odpadového hospodářství stanovených v příloze č. 1 k tomuto zákonu a umožněn přechod k oběhovému hospodářství)

místě zjištěné skutečnosti lze poté ověřit či poměřit (s odkudkoliv – od žalobkyně či od jiných subjektů či orgánů veřejné moci) vyžádanou dokumentací o množství a druhů vznikajících odpadů.

66. Žalobkyně v okamžiku zahájení kontroly formálně byla držitelkou několika živnostenských oprávnění, a byť výkon těchto činností přerušila (čímž se však pro ni na zásadních povinnostech dle § 31 odst. 11 živnostenského zákona nic nezměnilo), podnět obsahoval reálné indicie o tom, že by v místě mohlo dojít i tak k nakládání s odpady následkem faktické podnikatelské činnosti. Z logiky věci je přitom zřejmé, že jiným způsobem, než ohledáním, nemohly být tvrzené skutečnosti v místě ověřeny. Aby za těchto okolností tedy žalovaná mohla spolehlivě ochránit zájmy na ochraně životního prostředí a lidského zdraví, podle názoru soudu zcela vhodně musela zahájit kontrolu žalobkyně i s tím, že nařídila kontrolu v místě. V samotném zahájení řízení i s nařízením místního šetření tedy soud nezákonný zásah žalované neshledal.
67. Co se týče otázky dalšího pokračování v kontrole, městský soud kromě uvedených východisek, z nichž vyplývá, že pravomoci žalované provést kontrolu v zásadě nebránilo zrušení živnostenských oprávnění, pokud by činnost v místě fakticky vykazovala znaky podnikání, poukazuje rovněž na další související judikaturu. Nejvyšší správní soud v žalobkyní citovaném rozsudku ze dne 4. 6. 2014, č. j. 6 As 24/2014 – 69, mimo jiného rovněž vyložil, že v případě zahájené a nedokončené státní kontroly je možné ji označit za nezákonný zásah jedině tehdy, jestliže v okamžiku, kdy kontrolovaná osoba odmítla umožnit další pokračování v kontrole, měl (resp. měl mít) již kontrolní orgán dostatek informací k tomu, aby mohl vyhodnotit zákonnost či nezákonnost svého postupu. Tak tomu bude například v případě, kdy ohlášený předmět kontroly je již ze své povahy mimo působnost kontrolního orgánu nebo kdy jde o opakovanou kontrolu zahájenou bez rozumného a závažného důvodu. Pokud by však až v dalším průběhu kontroly mohl kontrolní orgán získat poznatky nezbytné k posouzení tvrzení kontrolované osoby, že se nachází mimo rámec své působnosti, a přitom by mu kontrolovaná osoba získání těchto poznatků svým odmítavým postojem ke kontrole znemožnila, pak samotné zahájení kontroly a případnou snahu kontrolního orgánu pokračovat v ní (přesvědčováním kontrolované osoby, poučením o hrozící sankci apod.) za nezákonný zásah označit nelze.... Posouzení zákonnosti státní kontroly, jejímuž dokončení kontrolovaná osoba zabránila, v sobě tudíž musí nutně obsahovat určitý subjektivní prvek – soud by měl posoudit, zda na základě toho, co v dané chvíli bylo kontrolnímu orgánu známo (včetně informací, které neznal, ale měl povinnost znát), byla jeho snaha pokračovat v kontrole důvodná a přiměřená okolnostem, nebo zda bylo jeho povinností v dané chvíli svůj zásah do práv kontrolované osoby ukončit. Jakkoliv z objektivního hlediska mohla mít kontrolovaná osoba pravdu, nelze jí přiznat právo odpírat součinnost kontrolnímu orgánu ještě předtím, než má tento orgán možnost si skutečnosti nutné k poznání této pravdy sám ověřit.
68. Žalobkyni bylo takto 23. 7. 2025 (doručeno 28. 7.) oznámen předmět kontroly, tj. v čem konkrétně kontrola spočívá, byla poučena o svých právech a s dostatečným předstihem byla uvědomena o termínu místního šetření dne 6. 8. 2025, který byl následně k žádosti žalobkyně změněn na 10. 9. 2025. Žalobkyně tak byla ihned na počátku alespoň rámcově poučena o tom, jaký je předmět kontroly a v čem bude kontrola spočívat. Měla podle názoru soudu dostatečný prostor k obraně svých zájmů, čemuž ostatně svědčí to, že učinila vzápětí několik procesních podání vůči žalované, v nichž hájila své zájmy. Po celou dobu od zahájení řízení se však soustředila na polemiku s tím, zda žalovaná disponuje pravomocí provést

kontrolu žalobkyně, odmítáním kontroly v místě a prostým popíráním toho, že by v místě mohlo vůbec dojít k nakládání s odpady či k nějaké podnikatelské činnosti. Přitom však odkazovala např. na pracovní smlouvu se základní školou, na evidenci uchazečů o zaměstnání, zápočtové a evidenční listy, na potvrzení o odvodech na pojistné, které neosvědčovaly odvod za podnikatelskou činnost, či výstup z rejstříku živnostenského podnikání, který měl osvědčit „neaktivní“ stav živnostenských oprávnění žalobkyně. Tyto samotné podklady však žalobkyně nijak věrohodně nepodpořila. Jinými slovy, žalobkyně těmito podklady v rámci procesní obrany vůči žalované nijak věrohodně neprokázala faktický stav, resp. spolehlivě nevyloučila důvodnost podnětu o vznikajících odpadech a nakládání s nimi v místě bydliště a na jejím pozemku.

69. Ač žalobkyně bezúspěšně v podání ze dne 29. 8. 2025 žádala žalovanou o sdělení, jaké povinnosti mají být u žalobkyně kontrolovány v souvislosti s nakládáním s odpady, či ve sdělení ze dne 11. 9. 2025 požádala o sdělení důvodů k neuskutečnění kontroly, podstatné je tedy to, že žalobkyně od zahájení kontroly nijak aktivně nepřispěla k objasnění věci a k naplnění předmětu a účelu kontroly, ač z povahy věci právě ona mohla k věci přispět pochopitelně nejvíce. Žalovaná tedy, ač k tomu byla vyzvána v oznámení o zahájení kontroly, nedisponovala od žalobkyně žádnými dalšími (jakýmkoliv konkrétními) poznatky, které by mohly potvrdit či vyloučit tvrzení o nakládání s odpady v místě. A ostatně nedisponovala ani dostatečně spolehlivými poznatky o tom, zda disponuje pravomocí kontrolovat žalobkyni jako podnikající (byť i neoprávněně) fyzickou osobu. Žalované tedy nezbylo, aby tyto a v podnětu tvrzené skutečnosti ověřila v dalším průběhu kontroly.
70. Soud proto neshledal nezákonný zásah ani v tom, že po zahájení řízení, po zrušení zbývajících živnostenských oprávnění a přes průběžnou procesní aktivitu žalobkyně žalovaná setrvala (pokračovala) v kontrole a mj. nezrušila termín místního šetření dne 10. 9. 2025.
71. Co se týče přípustnosti místního šetření v bydlišti a na pozemku žalobkyně, městský soud již v usnesení ze dne 9. 9. 2025, č. j. 10 A 116/2025-42, obecně přisvědčil žalobkyni v tom, že jistě jde o zásah do ústavních práv žalobkyně. Podle článku 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je obydlí je nedotknutelné. Není dovoleno do něj vstoupit bez souhlasu toho, kdo v něm bydlí. Podle čl. 12 odst. 3 Listiny jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku. Pokud je obydlí užíváno také pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, mohou být takové zásahy zákonem dovoleny, též je-li to nezbytné pro plnění úkolů veřejné správy.
72. Žalovaná je jako kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly podle § 7 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, oprávněna vstupovat do staveb, dopravních prostředků, na pozemky a do dalších prostor s výjimkou obydlí, jež vlastní nebo užívá kontrolovaná osoba anebo jinak přímo souvisí s výkonem a předmětem kontroly, je-li to nezbytné k výkonu kontroly. Do obydlí je kontrolující oprávněn vstoupit jen tehdy, je-li obydlí užíváno k podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti nebo v případě, kdy se mají prostřednictvím kontroly odstranit pochybnosti o tom, zda je obydlí užíváno k těmto účelům a nelze-li dosáhnout splnění účelu kontroly jinak. Vlastníci nebo uživatelé těchto prostor jsou povinni kontrolujícímu vstup umožnit.

73. Toto zákonné zmocnění pro žalovanou coby kontrolní orgán je tedy tzv. jiným zásahem zasahujícím do práva na nedotknutelnost obydlí, jenž sleduje jeden z legitimních cílů a účelů stanovených v odstavci článku 12 odst. 3 Listiny základních práv a svobod – tím je dle soudu ochrana práv a svobod jiných, kterým je ochrana jejich práva na příznivé životní prostředí, a ochrana zdraví osob následkem případně závadného nakládání s odpady. Dostatečnou ochranu před excesivním zásahem žalované pak žalobkyni poskytuje právě nynější řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované (obdobně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17, v němž se Ústavní soud zabýval legitimitou oprávnění správního orgánu ke vstupu do obydlí osoby za účelem kontroly spalovacího stacionárního zdroje a ochranou před excesivními zásahy, zejména body 36-39, 51-53).
74. Samotnou otázku zákonnosti místního šetření však v nynější věci není třeba posuzovat. Ač na něm žalovaná, z výše uvedených důvodů podle názoru soudu zcela příhodně, trvala (o čemž svědčí stanovené termíny 6. 8 a 10. 9. 2025), nakonec od něj upustila, k druhému termínu se nedostavila, věc nakonec postoupila jinému příslušnému orgánu veřejné moci, o čemž mezi stranami sporu není. K zásahu – vstupu žalované do obydlí a na pozemek žalobkyně - však nedošlo, což je mezi stranami taktéž nesporné.
75. Zbývá však posoudit právě namítanou nezákonnost nedostavení se žalované k místnímu šetření dne 10. 9. 2025.
76. Nejvyšší správní soud vyložil, že pojmem zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. je třeba rozumět „*aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci, související většinou s výkonem správní činnosti. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při obrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd. Jedná se tedy obecně o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují*“ (srov. rozsudky ve věcech č. j. 3 As 52/2003 - 278, ze dne 1. 12. 2004 a č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, ze dne 3. 6. 2004, www.nssoud.cz.)
77. Předně, jak již soud konstatoval výše, žalovaná místní šetření u žalobkyně neprovedla, věc postoupila jinému orgánu veřejné moci. Svou jednorázovou pasivitou tedy nezpůsobila žádný zásah do práv žalobkyně, a tím spíše ji v tomto ohledu ani nezkrátila na jejích právech.
78. Zásah a ani zkrácení na právech přitom podle názoru soudu nelze shledat ani v organizačních obtížích či ve vzniku nákladů spojených s tímto místním šetřením, které žalobkyni marně vznikly. Podle § 28 kontrolního řádu ve spojení s § 79 odst. 1 správního řádu, zásadně platí, že „*náklady řízení jsou zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování.*“ Podle § 28 kontrolního řádu ve spojení s § 79 odst. 3 správního řádu, pak nestanoví-li zákon jinak, nese správní orgán nebo dotčený orgán (§ 136) a účastník své náklady.
79. Pakliže tedy žalobkyně využila právní pomoc ve věci kontroly, kterou již výše soud shledal za zákonně zahájenou a dále vedenou, takové náklady si, stejně jako ve správním řízení, nese sama ke své tíži. Vyřešila-li žalobkyně v souvislosti s kontrolou organizační obtíže v soukromém životě (péče o osoby, omluva v zaměstnání), aby tak splnila osobně svou zákonnou povinnost součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, nijak tím nebyla zkrácena na svých veřejných subjektivních právech. Soud dodává, že její přítomnost v zaměstnání by byla omluvitelná pro překážky z důvodu občanské povinnosti podle § 202 zákoníku práce. A jelikož jde o volno poskytované bez náhrady mzdy (srov. § 200 zákoníku

práce), co se týče ušlého výdělku platí to stejné, co u nákladů vynaložených na právní pomoc – kontrola byla podle názoru soudu zahájena zákonně, žalobkyně pak byla tyto výdaje nést si sama podle § 28 kontrolního řádu ve spojení s § 79 odst. 1 správního řádu.

80. Pro úplnost soud poté dodává, že ukončení kontroly, tj. postoupení věci jinému příslušnému orgánu veřejné moci, žalobkyně svými žalobními body výslovně nespornuje jako nezákonný zásah, soud se tedy tímto jednáním žalované nezabýval (*a contrario* srov. § 84 odst. 3 s. ř. s.).

VI. Závěr a náklady řízení

81. Žalovaná inspekce podle názoru soudu byla oprávněna zahájit kontrolu žalobkyně, neboť předem nebylo lze vyloučit, že při podnikatelské (byť případně neoprávněné) činnosti v místě jejího bydliště a na pozemku dochází k nakládání s odpady v rozporu se zákonnými povinnostmi. Žalobkyně svou procesní aktivitou k naplnění předmětu kontroly nijak nepřispěla, žalovaná proto přiléhavě pokračoval v kontrole s cílem učinit kontrolní zjištění na místě samém. Pakliže žalovaná od místního šetření upustila (a věc postoupila jinému příslušnému orgánu veřejné moci), nezpůsobila tím vůči žalobkyni žádný zásah, který by ji zkrátil na jejích právech.
82. Městský soud proto uzavírá, že žaloba není důvodná, proto ji zamítl podle § 87 odst. 3 s. ř. s.
83. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla procesně úspěšná, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalované náhradu nákladů řízení soud nepřiznal, neboť neshledal, že by jeho náklady v soudním řízení přesáhly rámec jeho běžné administrativní činnosti.

Poučení:

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

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

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

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

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

Praha 29. ledna 2026

JUDr. Jaromír Klepš v.r.
předseda senátu