

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Ing. G. G.**, zastoupen JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. 2036/500/13, 60365/ENV/13, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 A 39/2015 - 32,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 A 39/2015 - 32, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. 2036/500/13, 60365/ENV/13, (dále jen „**napadené rozhodnutí**“). Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního

inspektorátu Praha (dále jen „ČIŽP“) ze dne 8. 7. 2013, č. j. ČIŽP/41/OOL/SR01/1212485.005/13/PJO, kterým byla žalobci dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), uložena pořádková pokuta ve výši 20.000 Kč, za porušení ustanovení § 14 zákona o státní kontrole. Toho se měl dopustit tím, že nevyhověl výzvě správního orgánu a v daném termínu nedoložil požadované doklady a písemnosti ke jmenovitým kontrolovaným pozemkům.

Žalobce v obsáhlé **žalobě** zejména namítal, že napadené rozhodnutí je v rozporu s ustanovením § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, neboť citované ustanovení umožňuje pokutovat pouze osoby odlišné od kontrolované osoby. Zákonná úprava nadto počítá s tím, že se jedná o subjektivní odpovědnost; žalobce přitom v řízení prokázal, že z důvodu svých zdravotních komplikací nemohl výzvu ČIŽP splnit, tudíž zde nemohlo být jeho zavinění. Zdůrazňoval, že část požadovaných dokumentů nebyl vůbec povinen uchovávat a archivovat, část nebyl povinen ve vyžadované struktuře ani vytvářet, proto nemohl zavinit jejich nevydání. Některé požadované dokumenty byly v minulosti předloženy jiným orgánům, od nichž si je mohla ČIŽP vyžádat. Pokud bylo postupováno jinak, došlo k porušení základních zásad činnosti správních orgánů a ustanovení § 21 zákona o státní kontrole, jelikož ke kontrole byly přizvány další orgány, a tyto požadovanými dokumenty podle žalobce disponovaly. Žalobci přitom bylo známo, že ČIŽP se pokoušela získat dokumenty od SZIF, avšak ten s ní odmítl spolupracovat. Tyto rozpory mezi správními orgány však nelze klást k jeho tíži. Vyslovil názor, že si ČIŽP svůj neúspěch u jiných orgánů sanovala uložením pořádkové pokuty. Nikdo se přitom dostatečně nezabýval tím, zda žalobce disponoval všemi požadovanými dokumenty a zda měl povinnost je vůbec držet. Správní orgány nadto porušily zákaz sebeobviňování, neboť bylo zřejmé, že požadované dokumenty budou vůči žalobci použity ve správním řízení o správním deliktu.

Napadeným rozsudkem ze dne 24. 8. 2016, č. j. 11 A 39/2015 - 32, městský soud žalobu zamítl. Ztotožnil s výkladem žalované, že pokutu dle ustanovení § 19 zákona o státní kontrole lze uložit i kontrolované osobě, která nesplnila povinnost podle § 14 téhož předpisu, a to s ohledem na smysl citovaných ustanovení, který spatřuje v zabezpečení řádného provedení kontroly. Nemusí se tedy jednat jen o zaměstnance kontrolované osoby, komu je ukládána pokuta. Podmínkou pouze je, aby fyzické osoby byly objektivně schopny vyžadované povinnosti splnit; v opačném případě by nemohly odpovídat za tento správní delikt. Soud nepřisvědčil argumentaci žalobce o tom, že jej ve vztahu k požadovaným dokumentům nikterak nestíhala evidenční a archivační povinnost podle lesního zákona. Zdůraznil, že žalobce nebyl sankcionován za to, že by porušil povinnost při vedení těchto evidencí, ale za nedostatečnou součinnost v rámci prováděné kontroly. Otázka nezbytnosti vést předmětné evidence nebyla důvodem vydání rozhodnutí o uložení pokuty, tudíž je pro posouzení věci irelevantní, jelikož soud se musel zaměřit na vyřešení toho, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro uložení pokuty pro absentující či nedostatečnou součinnost s orgánem provádějícím kontrolu. Zavinění žalobce bylo dle soudu jednoznačně prokázáno, jelikož ten odmítl jednat s inspektory ČIŽP. Odmítavým postojem k započaté kontrole žalobce neposkytl součinnost podle zákona o státní

kontrole, čímž naplnil skutkovou podstatu podle § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole. Pokud žalobce namítá, že byl porušen zákon, když se kontroly účastnily další orgány, není soudu zřejmé, čeho se stěžovatel domáhá, jestliže mu byla uložena pořádková pokuta orgány inspekce životního prostředí za neposkytnutí součinnosti. Není zřejmé, jakou roli mohla mít přítomnost případných přizvaných jiných orgánů veřejné správy na protiprávnost jednání žalobce. Soud se rovněž neztotožnil s tím, že by byla porušena zásada zákazu sebeobviňování, neboť námitka žalobce je ryze obecná, přičemž musí být zřejmé, do kterého jeho práva mělo být zasaženo a jakým způsobem. Soud proto uzavřel, že se správní orgány daným případem řádně zaobíraly a že své závěry dostatečným a vnitrně souladným způsobem vysvětlily.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Kasační stížnost stěžovatel pojal, obdobně jako žalobu, taktéž značně obsáhle, přičemž ji podal s odvoláním na důvody vymezené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Zejména uvedl, že městský soud se podstatou jeho námitek vůbec nezabýval. Setrval na své argumentaci, že § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole neumožňuje uložit pokutu kontrolované osobě, neboť zákon rozlišuje mezi kontrolovanou osobou a fyzickou osobou, na níž dopadá citované ustanovení. Kontrolovaná osoba totiž může svou vlastní povinnost pouze nesplnit, nemůže však nesplnění své vlastní povinnosti způsobit. Zopakoval, že porušení povinnosti nezavinil, neboť mu v tom bránila pracovní neschopnost související s jeho hospitalizací po srdeční příhodě. Absence zavinění rovněž vyplývá z toho, že požadované dokumenty nebyl povinen uchovávat a archivovat, resp. v případě lesní hospodářské evidence ani pořizovat v požadované struktuře. Zdůraznil, že nezabránil provedení kontroly, neboť výzva k předložení dokumentů byla učiněna až po provedení vlastní kontroly. Sama ČIŽP přitom dospěla k závěru, že přes nepředložení požadovaných dokumentů byly pořízeny dostatečné dílčí protokoly pro zjištění spáchání správního deliktu. Požadované dokumenty tedy ČIŽP následně ani nepotřebovala. Připustil, že od samého započetí kontroly v září 2012 měl vůči ČIŽP rezervovaný postoj, ale to jen kvůli tomu, že její postup považoval za šikanu, neboť si byl jist, že se jej snaží pokutovat za jakékoli porušení zákona. Jeho přístup však samotnou kontrolu nijak neohrozil. Jestliže požadované dokumenty neměl povinnost uchovávat a archivovat, potom nepředložení těchto nepovinných dokumentů nemůže představovat neposkytnutí součinnosti. Správní orgány nadto jednotlivé evidence zaměňují za jiné. Právní předpisy rovněž blíže nevysvětlují pojem „vylepšování" použitý ve výzvě ČIŽP. V takovém případě měla ČŽIP tento pojem blíže vysvětlit, aby stěžovatel mohl svou povinnost řádně splnit. Dovolával se rovněž toho, že většinu požadovaných dokumentů předložil v minulosti jiným orgánům veřejné moci, od nichž je měla ČIŽP vyžádat a spolupracovat s nimi, čímž by naplnila základní zásady činnosti správních orgánů a nezatěžovala by samotného stěžovatele. Právní řád přitom nezná postavení jakýchsi „přizvaných orgánů dotčených kontrolovanou problematikou", proto přítomnost pracovníků jiných orgánů při kontrole představuje výkon státní kontroly. Stěžovatel v neposlední řadě namítal, že napadené rozhodnutí porušuje zákaz sebeobviňování, neboť je jím donucován ke spolupráci na svém

usvědčení z protiprávního jednání. Příp. moderaci výše uložené pořádkové pokuty stěžovatel nenavrhl.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v podání ze dne 28. 12. 2016, v němž se plně ztotožnil se závěry městského soudu. Zopakoval, že stěžovateli mohla být uložena pokuta, neboť jej jako kontrolovanou osobu stíhala povinnost spolupracovat s kontrolním orgánem. K hospitalizaci stěžovatele žalovaný uvedl, že ta netrvala po celou dobu, kdy jej ČIŽP vyzývala k předložení požadovaných dokumentů. Byť mu výzva z listopadu 2012 byla doručena fikcí, nezprošťuje to odpovědnosti stěžovatele, zvláště když ten z minulosti věděl, že je u něj vedena kontrola. Výzvu z ledna 2013 si nadto stěžovatel již osobně převzal. Zdůraznil přitom, že kontrola probíhala i po projednání protokolu z provedené kontroly (po šetření v terénu). Zopakoval, že ČIŽP byla oprávněna požadované dokumenty žádat. Za podstatné označil to, že pro uložení pořádkové pokuty postačuje podle jeho názoru, že ČIŽP mohla požadovat aspoň část dokumentů. Nesouhlasil s tím, že by kontrolní oprávnění byla vázána pouze na situace, kdy by požadované informace nebylo možné získat od jiných orgánů veřejné moci. Vyslovil názor, že požadované dokumenty měly obsahovat základní informace o kontrolované činnosti stěžovatele, tudíž by je měl mít na požádání prakticky okamžitě k dispozici. Stěžovatel nadto tvrdil, že u jiných správních orgánů se nachází pouze část požadovaných dokumentů. Ve vztahu k zákazu sebeobviňování žalovaný uvedl, že tento princip se uplatní výlučně ve vztahu k pravomoci kontrolního orgánu dle ustanovení § 11 písm. d) zákona o státní kontrole, nikoli ve vztahu k jiným oprávněním kontrolního orgánu dle citovaného zákona, nevztahuje se tedy na povinnost předložit příslušné dokumenty.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí městského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li

soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

V případě napadeného rozsudku se městský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění, nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, neboť s jeho závěry věcně polemizuje ve velmi obsáhlé kasační stížnosti (čítající 26 stran), v níž podrobně namítá nesprávné posouzení otázky důvodnosti žaloby proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodnuto ve věci pořádkové pokuty. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek městského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí a požaduje jiné, podrobnější odůvodnění, které by nadto plně odpovídalo jeho postoji, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení městského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu má za to, že žalobě nemůže vyhovět. Městské soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně důvodnosti žaloby proti rozhodnutí žalovaného, jímž bylo rozhodnuto ve věci pořádkové pokuty, s ohledem na okolnosti případu, a to i odkazem na recentní judikaturu správních soudů; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku, zvláště když samotný stěžovatel nevysvětluje, kterou žalobní argumentaci městský soud opomněl zvážit, neboť fakticky napadá pouze to, že závěry městského jsou nesprávné, resp. že městský soud nesprávně „uchopil podstatu“ jeho žalobní argumentace či ji nedostatečně zohlednil. Napadený rozsudek městského soudu tedy i s ohledem na obsah kasační stížnosti dává odpověď na všechny stěžovatelem uplatněné námitky; posouzení toho, zda se jedná o závěry správné, však naplňuje stížní důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

K věci samé a naplnění stížnostního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. uvádí Nejvyšší správní soud následující:

Podle ustanovení § 11 písm. b) zákona o státní kontrole *„Kontrolní pracovníci jsou při provádění kontroly oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží (dále jen "doklady").“* Podle ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole *„Kontrolované osoby jsou povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) a h) tohoto zákona. Fyzické osoby nemají povinnost podle § 11 písm. d) tohoto zákona v případech, kdyby jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým.“* Podle ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole *„Fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost podle § 14 tohoto zákona, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000 Kč.“*

Z obsahu předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že ČIŽP, oblastní inspektorát Praha, oddělení ochrany lesa, dopisem ze dne 26. 11. 2012 (který byl stěžovateli vložen do schránky dne 10. 12. 2012, fikce doručení však nastala již 7. 12. 2012) oznámila stěžovateli, že dne 10. 12. 2012 proběhne v sídle inspekce projednání Protokolu z provedené kontroly v katastrálních územích Č., S., K., vše na pozemcích, které vlastní nebo má pronajaté. Stěžovatel byl vyzván, aby se on nebo jeho zástupce zúčastnil projednání protokolu a aby k uvedeným kontrolovaným pozemkům doložil lesní hospodářskou evidenci, týkající se zalesnění a vylepšování lesních pozemků podle jednotlivých let (počet sazenic, druh dřeviny, rok zalesnění, vylepšování), zařazení pozemků do souboru lesních typů zpracované Ústavem pro hospodářskou úpravu lesů, průvodní listy použitého reprodukčního materiálu lesních dřevin (zalesnění, vylepšování) s konkrétním počtem a lokalizací na každý lesní pozemek, projekty zalesnění a nájemní smlouvy u pozemků, která jsou předmětem nájmu. Stěžovatel se po omluvě projednání protokolu nezúčastnil a žádné doklady inspekci neposkytl, proto ČIŽP výzvou ze dne 8. 1. 2013 (doručenou stěžovateli dne 17. 1. 2013) vyzvala stěžovatele k doložení dokladů a písemností ke kontrolovaným pozemkům ve lhůtě do pěti pracovních dnů od doručení výzvy. V závěru své výzvy inspekce poučila účastníka o tom, že v případě neposkytnutí součinnosti a nedoložení výše uvedených dokladů a písemností a neposkytnutí pravdivých informací, může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 50.000,- Kč, a to i opakovaně. Stěžovatel dne 21. 1. 2013 k předmětné výzvě sdělil, že je v dlouhodobé pracovní neschopnosti kvůli operaci na kardiologii v nemocnici Na Homolce v Praze. Rozhodnutím ze dne 8. 7. 2013 ČIŽP uložila účastníku řízení podle ustanovení § 19 odstavec 1 zákona o státní kontrole pořádkovou pokutu ve výši 20.000 Kč za porušení ustanovení § 14 odstavec 1 téhož zákona, kterého se dopustil tím, že nesplnil výzvu inspekce a v daném termínu nedoložil požadované doklady a písemnosti k uvedeným kontrolovaným pozemkům.

Žalovaný své potvrzující rozhodnutí odůvodnil s odvoláním na relevantní právní úpravu. Zejména uvedl, že lesní hospodářskou evidenci o plnění závazných ustanovení plánu a evidenci o provedené obnově lesa v jednotlivých porostech ukládá ustanovení § 40 odst. 1 lesního zákona vlastníku lesa. Dle ustanovení § 29 odst. 3 téhož zákona je vlastníku lesa uloženo vést evidenci o původu selektovaného, kvalifikovaného a testovaného reprodukčního materiálu použitého při obnově lesa a zalesňování (tato musí být uchovávána minimálně po dobu 20 let od obnovy lesa nebo zalesnění). Způsob vedení evidence o původu reprodukčního materiálu, je obsažen v ustanovení § 3 vyhlášky č. 139/2004 Sb. Ve vztahu k požadavku na předložení průvodních listů žalovaný vycházel z ustanovení § 8 zákona č. 149/2003 Sb., podle něhož je pro uvádění reprodukčního materiálu do oběhu stanovena podmínka, že ke každému oddílu je dodavatelem vystaven a připojen průvodní list, ve kterém jsou vedle údajů uvedených v § 5 odst. 2 dále uvedeny některé další údaje. Podrobnosti o obsahu průvodního listu jsou upraveny v § 5 vyhlášky č. 29/2004 Sb. Ze žádného ustanovení právního předpisu sice nevyplývá povinnost předmětné průvodní listy jako takové archivovat, smyslem výzvy ČIŽP však bylo požadovat od žalobce informace o konkrétním počtu a lokalizaci užitého reprodukčního materiálu lesních dřevin. S požadovanými skutečnostmi se lze seznámit nejen z příslušného průvodního listu, ale právě i z evidence o původu selektovaného, kvalifikovaného a testovaného reprodukčního materiálu dle ustanovení § 29 odst. 3 lesního zákona, v níž musí být, s ohledem na požadavky kladené na tuto evidenci vyhláškou č. 139/2004 Sb., požadované skutečnosti evidovány. Žalovaný dále dospěl k závěru, že i poslední požadavek ČIŽP na předložení informací byl oprávněný, jelikož dle vyhlášky č. 139/2004 Sb. je při zalesňování projekt zalesnění vždy obligatorně zpracováván.

Nadto je i součástí žádosti o poskytnutí dotace na zalesnění.

Nejvyšší správní soud považuje za podstatné nejprve vymezit, co stěžovatel učinil předmětem soudního řízení, tj. soudního přezkumu. Žalobou ze dne 28. 2. 2015 stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2014, č. j. 2036/500/13, 60365/ENV/13, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí ČIŽP, jímž byla žalobci uložena pořádková pokuta za porušení ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní kontrole (podle kterého „„*Kontrolované osoby jsou povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků uvedeným v § 11 písm. a) až f) a h) tohoto zákona.*“), kterého se dopustil tím, že nesplnil výzvu inspekce a v daném termínu nedoložil požadované doklady a písemnosti k uvedeným kontrolovaným pozemkům. Touto žalobou stěžovatel určil, co požaduje přezkoumat, čímž uplatnil své právo na přístup k soudu. Petitem této žaloby jsou správní soudy vázány – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197.

Napadeným rozhodnutím (s ohledem na znění výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně) bylo rozhodnuto ve věci *pořádkové pokuty* za nesplnění povinnosti součinnosti odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků. Nebylo tedy rozhodnuto o tom, zda stěžovatel měl uchovávat či pořizovat předmětné dokumenty a evidence, zda je vedl správně nebo zda se dopustil správního deliktu na úseku životního prostředí (správy

lesa) či jiného protiprávního jednání. Rozsah relevantních žalobních i kasačních námitek se podle názoru Nejvyššího správního soudu proto musí týkat právě toho, zda byla naplněna skutková podstata pořádkového deliktu dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, nikoli jiných skutečností, které stěžovatel sice značně obsáhle namítá, ale nemají s projednávanou věcí (napadeným rozhodnutím) zásadně nic společného. Je tak zejména irelevantní jeho argumentace, že některé doklady neměl za povinnost vést, archivovat či pořizovat, neboť mu žalovaný a ČIŽP dle výroku správních rozhodnutí nevytýkaly, že by tyto dokumenty nevedl, ač by je vést měl.

Skutkovou podstatou *pořádkového deliktu* stěžovatele bylo neposkytnutí součinnosti kontrolnímu orgánu. Tato součinnost přitom mohla probíhat i tak, že stěžovatel v inkriminované době, kdy byl vyzván k předložení požadovaných dokumentů, by na tuto výzvu dílem požadované dokumenty předložil a dále sdělil, že část požadovaných dokumentů nemá k dispozici, protože je doložil jiným správním orgánům, nebo že jimi nedisponuje, protože žádný právní předpis či smluvně převzatá povinnost mu toto neukládá. Pokud takto stěžovatel v inkriminované době nejednal, tj. nereagoval na výzvu kontrolních orgánů obsaženou v dopisu ze dne 26. 11. 2012 a v následné výzvě ze dne 8. 1. 2013, nemůže následně namítat, že později na výzvu reagoval, resp. poukazoval na to, že požadované dokumenty mají (byť i v jiném rozsahu) orgány veřejné moci odlišné od ČIŽP.

Aplikací tohoto přístupu má Nejvyšší správní soud za to, že pro posouzení naplnění předmětné skutkové podstaty *pořádkového deliktu* je nutné posoudit, zda správní orgány byly oprávněny po stěžovateli předmětné dokumenty požadovat a zda stěžovatel na tuto výzvu řádně a včas reagoval. První podmínku (i s ohledem na argumentaci stěžovatele ohledně porušení zákazu sebeobviňování, viz dále) má Nejvyšší správní soud za splněnou, neboť ČIŽP je zjevně oprávněna kontrolovat dodržování ustanovení právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesů jako složky životního prostředí – srov. § 2 zákona č. 282/1991 Sb. Na požadavku na předložení výše popsaných dokumentů Nejvyšší správní soud neshledává nic nezákonného, excesivního či šikanózního. Rovněž tak má Nejvyšší správní soud za to, že stěžovatel na opakovanou výzvu ČIŽP řádně a včas nereagoval. Skutečnost, že předmětné dokumenty se u něj nenachází, resp. že žádné takové dokumenty nikdy neexistovaly, jak nyní dovozuje, měl stěžovatel uplatnit v době, kdy mu plynula lhůta dle výzev ČIŽP, nikoli až v rámci odvolacího řízení, resp. v řízení před správními soudy.

Námitce stěžovatele, že nemohl naplnit skutkovou podstatu dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, neboť citovaný zákon podle jeho názoru umožňuje sankcionovat pouze osoby rozdílné od kontrolované osoby, Nejvyšší správní soud také nemůže přisvědčit. Citované ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole obecně umožňuje udělit pokutu jakékoli fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila povinnost dle § 14 citovaného zákona. Smyslem citovaného ustanovení je umožnit kontrolním orgánům ukládat pořádkové pokuty komukoli (jakékoli fyzické osobě), která způsobila nesplnění povinnosti součinnosti – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 80/2013 - 49 ze dne 30. 9. 2013. V tomto směru tedy městský

soud správně rozvedl, že je možné ukládat pořádkovou pokutu velice široké množině subjektů.

Nejvyšší správní soud přitom neshledává jakýkoli důvod pro to, aby z této množiny osob, kterým lze uložit pořádkovou pokutu, byla vyloučena sama kontrolovaná osoba, neboť tím by otevřel zjevně účelovou možnost, jak se kontrolovaná osoba, která by byla zároveň fyzickou osobou jednající s kontrolním orgánem, vyhnula povinnostem plynoucích ze zákona o státní kontrole. Samotný zákon přitom pouze stanoví, že kontrolovaná osoba může být buď fyzická nebo právnická osoba (srov. § 8 odst. 1 zákona o státní kontrole), jedná se pouze o legislativní zkratku pro daný předpis, nijak tyto kontrolované fyzické osoby nevyčleňuje z okruhu fyzických osob dle obecných soukromoprávních předpisů. Nejvyšší správní soud tedy má za to, že i kontrolovaná osoba může být pokutována pořádkovou pokutou dle ustanovení § 19 odst. 1 zákona o státní kontrole, neboť nic nebrání, aby naplnila tam uvedené znaky.

Jestliže se stěžovatel dovolává toho, že ve splnění zákonné povinnosti mu bránila překážka zdravotního stavu, musí Nejvyšší správní soud s ohledem na obsah správního spisu konstatovat, že tato překážka u stěžovatele sice existovala, ale nepůsobila po celou dobu, neboť stěžovatel byl hospitalizován pouze v období od 2. 12. 2012 do 9. 12. 2012. Ačkoli stěžovatel nedoložil, zda se jednalo o plánovanou operaci, nebo akutní neočekávatelný případ, nelze z jedné lékařské zprávy dovodit, že po dobu svého následného pobytu v domácím ošetření za klidového režimu nebyl schopen téměř po dobu 2 měsíců zmocnit žádnou osobu, která by byla schopná na výzvu ČIŽP výše uvedeným způsobem reagovat. A to zvláště za situace, kdy stěžovatel minimálně od září 2012 věděl, že ČIŽP provádí ve vztahu k předmětným pozemkům kontrolu, přičemž mohl více než předpokládat, že tato kontrola bude pokračovat i v průběhu prosince 2012 až ledna 2013. Nelze tedy hovořit o tom, že by stěžovatel ani nevěděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům vědět měl a mohl.

Nejvyšší správní soud rovněž nemůže přisvědčit argumentaci stěžovatele, že jeho zavinění k otázce zavinění u pořádkového deliktu srovnej rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 4. 7. 2001, č. j. 7 A 16/2000 - 29, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2009, č. j. 2 As 57/2009 - 62, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 1 As 2/2010 - 80) vylučuje skutečnost, že neměl za povinnost požadované dokumenty obstarávat, uchovávat, archivovat či vůbec pořizovat. Neexistence této povinnosti jednak nedopadala na všechny z požadovaných dokumentů, a dále pak zejména skutková podstata pořádkového deliktu, který je stěžovateli kladen za vinu, nespočívá (jak bylo výše uvedeno) v tom, že by tyto dokumenty nevedl, ale v tom, že nereagoval na výzvu správního orgánu v příslušné lhůtě, tj. že neposkytl patřičnou součinnost. To, že někomu právní předpis neukládá vést či udržovat nějakou evidenci nebo uchovávat určité dokumenty, ještě nevylučuje, aby dotyčná osoba některé z těchto dokumentů ve své dispozici příp. měla. Byl-li stěžovatel v rámci kontroly k předložení jmenovitých dokumentů vyzván, potom měl dokumenty, k jejichž vedení byl povinen, ČIŽP poskytnout, a skutečnost, že některými z požadovaných dokumentů reálně nedisponuje, jí

měl přinejmenším sdělit. Ostatně samotný stěžovatel uvádí, že některé doklady se vytváří pouze za určitých okolností. Tyto okolnosti přitom může znát pouze kontrolovaná osoba, tudíž nelze vytýkat kontrolním orgánům, že se dotazují na předložení dokumentů, o kterých se následně zjistí, že kontrolovaná osoba je v dispozici reálně nemá, neboť kontrolní orgán tuto skutečnost nemůže bez součinnosti kontrolované osoby v některých případech vůbec zjistit.

Svým jednáním tedy stěžovatel zaviněně ztížil provedení kontroly ve vztahu k jím vlastněným či užívaným lesům, jelikož ČIŽP nepředložil na základě předchozí výzvy požadované dokumenty, a ani jinak na tuto výzvu nereagoval. Skutečnost, zda tímto jednáním zcela vyloučil či znemožnil celkové provedení kontroly ČIŽP, není pro posouzení věci podstatná, neboť stěžovateli nebylo vytýkáno celkové znemožnění kontroly, ale pouze nerespektování výzvy k předložení dokumentů a nereagenci na ni. V tomto smyslu (v podobě znemožnění kontroly ohledně požadovaných dokumentů) potom Nejvyšší správní soud také vnímá závěr městského soudu, že *„žalobce zabránil provedení vlastní kontroly orgánem dozoru“*.

Odpovědnost stěžovatele za pořádkový delikt nevylučuje ani jeho tvrzení, že ČIŽP si mohla požadované dokumenty vyžádat o jiných správních orgánů v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů, neboť jak Nejvyšší správní soud již výše uvedl, byl to stěžovatel, kdo měl na výzvu kontrolního orgánu reagovat a kdo mu měl sdělit, že převážná část jím požadovaných dokumentů (které podle jiné části kasační argumentace stěžovatel neměl povinnost vytvářet, archivovat či jí disponovat) je předána jiným orgánům, u kterých je možné si tyto dokumenty vyžádat, přičemž stěžovatel již žádnými dalšími doklady nedisponuje, jelikož předal originály. Tato skutečnost zůstává bez vlivu na to, že se předmětný delikt stal, neboť stěžovatel tato tvrzení řádně a včas kontrolnímu orgánu nesdělil. Na věci rovněž ničeho nemění, že pracovníci těchto jiných orgánů (Městského úřadu Rakovník a Státního zemědělského intervenčního fondu) měli být přítomni projednání dílčího protokolu dne 10. 12. 2012, neboť tyto orgány kontrolu samotnou neprováděly, pouze k ní byly přizvány jako dotčené orgány ve smyslu § 136 správního řádu. Výzvy k předložení dokumentů byly samotnou ČIŽP adresovány stěžovateli, přičemž v období prosinec 2012 až leden 2013 zjevně nemohl nikdo jiný vědět, že požadované dokumenty se nacházejí údajně pouze jen u těchto dotčených orgánů. Uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů ve spojení s institutem součinnosti nijak nevylučuje, aby kontrolní orgán požadoval informace od kontrolované osoby, o nichž v danou chvíli s určitostí neví, zda existují a zda je má kontrolovaná osoba reálně k dispozici. Tomu také plně koresponduje představa postupu, kdy kontrolovaná osoba (stěžovatel) řádně a včas sdělí, že se požadované informace nacházejí pouze u jmenovitého orgánu veřejné správy, a tudíž by si je kontrolní orgán měl vyžádat od tohoto orgánu.

Ve vztahu k poslední námitce stěžovatele ohledně porušení zákazu sebeobviňování Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, č. j. 2 As 254/2016 – 39, podle něhož *„Zákaz sebeobviňování je vykládán jako součást práva na spravedlivý proces plynoucí z čl. 6 Úmluvy z čl. 37 odst. 1 Listiny. Ač obě ustanovení zaručující právo na spravedlivý proces hovoří o ochraně v trestním řízení, je pravdou, že se v*

důsledku dlouhodobé konstantní judikatury vztahují na veškerá řízení trestněprávní povahy, tj. i na správní trestání. .....Městský soud .... citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014 - 52, ... že orgán dohledu je i pod hrozbou sankce oprávněn zavázat účastníka řízení k poskytnutí potřebných informací, a to i v případě, že mohou sloužit k prokázání protiprávního jednání i vůči němu. Samotná povinnost předložení existujících dokumentů tak není sebeobviněním, neboť adresátovi povinnosti nic nebrání se v řízení hájit a zpochybnit předložené listiny či význam, který jim správní orgán přiznal. ..... Nejvyšší správní soud tak je názoru, že povinnost provozovatele vysílání předložit Radě na její výzvu záznam odvysílaného pořadu je poskytnutím součinnosti předložením existujícího dokumentu a není v rozporu se zákazem sebeobvinění. Opačný názor by znamenal eliminaci kontrolní činnosti orgány veřejné moci."

Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že výzva kontrolované osobě k předložení informací (zde dokumentů) k předmětu prováděné kontroly v jejím průběhu není porušením zákazu sebeobviňování. I tato námitka je proto nedůvodná.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je zjevně nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 28. března 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu