

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **ROBSTAV stavby k.s.**, IČ 27430774, se sídlem Na Stínadlech 495, Písek, zast. Mgr. Filipem Toulem, advokátem, se sídlem Lannova 16/13, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2015, č. j. 25438/ENV/15 464/520/15, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2018, č. j. 3 A 93/2015 - 84,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Plzeň (dále jen „ČIŽP“) rozhodnutím ze dne 17. 3. 2015, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1408438.003/15/ZLP, uložila žalobkyni pokutu ve výši 100.000 Kč za správní delikt podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť žalobkyně v období od 20. 5. 2014 do 19. 12. 2014 nesplnila povinnost kontrolované osoby podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu a nevytvořila podmínky pro řádný výkon kontroly, tedy neumožnila kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a neposkytla k tomu potřebnou součinnost. Žalovaný rozhodnutím ze dne 8. 6. 2015 č. j. 25438/ENV/15 464/520/15, částečně upravil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že výše uvedený správní delikt vymezil obdobím od 25. 6. 2014 do 19. 12. 2014. Ve zbývající části žalovaný odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalovaný konstatoval, že žalobkyně nevyhověla výzvám ČIŽP k předložení potřebných dokladů a poskytla až na jednu dílčí výjimku jen povšechné informace. Uvedeným konkrétnějším dokladem byla průběžná evidence nakládání s odpady za rok 2014 v provozovně v Jízdecké ulici v Plzni. V této evidenci byl sice označen druh odpadu, ale nebyla v něm žádná zmínka o tom, že by byl odpad odvezen do lokality Tymákov. ČIŽP žalobkyni prostřednictvím jejího právního zástupce k předložení dokladů vyzvala vícekrát, avšak žalobkyně reagovala jen žádostí o upřesnění, jaké doklady a z jakého právního titulu je má ČIŽP doložit. Žalovaný poukázal na to, že objektem správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. a) je zajištění účelu kontroly zahrnující i poskytování součinnosti ze strany kontrolované osoby. V situaci, kdy kontrolovaný neplní svou povinnost, nelze relevantně zjistit skutkový stav věci a ten následně porovnat se stavem žádoucím. Žalovaný zdůraznil, že ČIŽP zajistila žalobkyni všechna potřebná práva, nicméně ta nerespektovala kontrolní oprávnění ČIŽP. Podle žalované ČIŽP jednoznačně vysvětlila, jak žalobkyně neplnila své povinnosti a čím konkrétně zamezila naplnění účelu kontroly zaměřené na nakládání s odpady. Upozornil, že se žalobkyně mohla dopustit poškozování životního prostředí, a doplnil, že se ČIŽP snažila zmonitorovat pohyb velkého množství odpadů pocházejících ze staveb prováděných žalobkyní s tím, že v souvislosti s jednáním žalobkyně ČIŽP vede řízení i s jinými subjekty. Žalovaný zdůraznil, že ČIŽP v nyní projednávané věci nerozhodovala o nakládání s odpady, ale výlučně o sankci za neplnění povinností kontrolované osoby. Navázal, že otázka nakládání s odpady bude předmětem samostatného řízení.

[3] Žalovaný konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Doplnil, že ČIŽP žalobkyni uložila paušální náhradu nákladů řízení v souladu se zákonem. Vysvětlil, že lhůta pro doplnění požadovaných podkladů uplynula žalobkyni až 24. 6. 2016, přičemž teprve ode dne následujícího žalobkyně neplnila povinnosti osoby kontrolované ve smyslu § 10 odst. 2 kontrolního řádu. ČIŽP řízení zahájila řádně v zákonné lhůtě s tím, že žalobkyni vždy poučila o všech souvisejících procesních právech. Žalovaný shledal uloženou pokutu odpovídající závažnosti správního deliktu s tím, že pokuta ve výši 50.000 Kč již dříve uložená žalobkyni v rámci jiného řízení zjevně neměla potřebný efekt, a proto považuje pokutu ve výši 100.000 Kč za přiměřenou i přes změnu výroku rozhodnutí.

[4] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 12. 2. 2018, č. j. 3 A 93/2015 - 84, žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl. Konstatoval, že ČIŽP kontrolovala, zda se s odpadem na pozemcích Ing. Kozáka, který zde navezla minimálně zčásti žalobkyně, nakládalo v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), a pokud nikoli, kdo byl za porušování zákonných povinností odpovědný. Podotkl, že ČIŽP požadovala poskytnutí podkladů týkající se předmětu kontroly v souladu s § 8 písm. c) kontrolního řádu. Navázal, že prostá aktivita kontrolované osoby nevede bez dalšího k závěru o splnění povinnosti uložené ustanovením § 10 odst. 2 kontrolního řádu s tím, že shledal postup žalobkyně jako ryze formální. Její postup naopak ukazuje spíše na obstrukční chování.

[5] Soud se ztotožnil se závěry žalovaného, který byť změnil časové ohraničení správního deliktu, zároveň nesnížil výši pokuty. Podle soudu má změna časového ohraničení spíše formální charakter, a proto tato skutečnost nemohla mít vliv na výrok o vině a přiměřenost sankce. Doplnil, že z prvostupňového rozhodnutí je zcela zřejmé, že pokutu

ČIŽP uložila za neposkytnutí součinnosti. Byť se v uvedeném rozhodnutí objevuje úryvek navozující dojem, že ČIŽP předjímá výsledek řízení navazujícího na kontrolu, v kontextu celého rozhodnutí je podle soudu zřejmé, za jaký správní delikt ČIŽP pokutu uložila. K námitce, že ČIŽP nesprávně nepostupovala podle § 39 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, soud konstatoval, že v jednom případě ČIŽP při vydání usnesení o prodloužení lhůty stanovené protokolem zmíněné ustanovení využila. Jelikož k tomu ČIŽP ve skutečnosti nebyla povinna, v daném případě poskytla žalobkyni vyšší míru ochrany a v ostatních případech, kdy § 39 správního řádu nevyužila, postupovala plně v souladu s kontrolním řádem. Soud shledal rovněž v souladu se zákonem, že ČIŽP při ukládání pokuty přihlédla k neplnění povinné součinnosti v celkem třech případech, a doplnil, že právě tato skutečnost odůvodňuje v projednávané věci vyšší pokutu. Nezákonnost postupu správních orgánů neprokazuje, že ČIŽP následné řízení s žalobkyní zastavila, neboť řízení, na které žalobkyně odkazuje, vedla ČIŽP s žalobkyní kvůli podezření ze spáchání správního deliktu podle zákona o odpadech. Podle soudu správní orgány postupovaly ve vztahu k žalobkyni jako kontrolované osobě v mezích § 10 odst. 2 kontrolního řádu a neporušily tedy zákaz sebeobviňování a sebeusvědčování. Soud doplnil, že bez stanovení povinnosti uvedených v § 10 odst. 2 kontrolního řádu by byla jakákoli kontrola plnění zákonných povinností neproveditelná.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti uvedenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. Namítla, že v dané věci již rozhodl jiný orgán, a proto ČIŽP nebyla oprávněna věc vůbec projednat. Soudu vytkla, že přehlédl, že „*ČIŽP vydala dne 07. 05. 2014 protokol o průběhu kontroly (s dovětkem dílčí), který byl žalobci doručen dne 21. 05. 2014, ačkoliv jej v bodě 20. Rozsudku zmiňuje. Dle ustanovení § 12 odst. 2 kontrolního řádu se protokol o kontrole vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů. Je tedy zřejmé, že kontrola skončila marným uplynutím lhůty 15. dnů k podání námitek proti protokolu, tedy 05. 06. 2014.*“ V období od 25. 6. 2014 do 19. 12. 2014 tedy kontrolní řízení vůbec neprobíhalo. Stěžovatelka upozornila, že ČIŽP potřebnou součinnost poskytla. Uvedla totiž, že až na 180 tun materiálu, který do dané lokality navezla, nemá o původu zbytku odpadu žádné informace. Zároveň dala „*přímou odpověď na otázku, kdo nakládal s odpady na předmětných pozemcích v lokalitě Tymákov, s jakými odpady a jakým množstvím se na těchto pozemcích nakládalo, neboť uvedl, že on zde nakládal se 180 tunami materiálu na základě smlouvy o výpůjčce s panem Ing. Radkem Kozákem a dále zde prováděla činnost spol. S & S služby s.r.o.*“ Jestliže ČIŽP tvrzením stěžovatelky nevěřila, měla zahájit řízení o správním deliktu, kde by případné protiprávní jednání stěžovatelky prokázala. Po stěžovatelce nebylo možné spravedlivě požadovat, aby se sama udala tím, že by předložila dokumenty, které ČIŽP mohla užít proti ní. Zdůraznila, že předmětem kontroly mělo být zjišťování, zda docházelo k nakládání s odpady v souladu se zákonem o odpadech, zda přitom nedocházelo k porušování příslušných povinností a kdo je za toto porušení případně odpovědný. Přitom zjišťování těchto skutečností má být předmětem správního řízení, a nikoli kontroly jako takové. Doplnila, že ČIŽP předjímala v rámci svého rozhodnutí, že se stěžovatelka dlouhodobě dopouští neoprávněného nakládání s odpady a požadované dokumenty jí měly případně usvědčovat, což je postup nepřípustný. Podle stěžovatelky bylo přípustné vyžadovat předložení evidencí, které musí vést na základě zákona a které ostatně předložila. Soudu vytkla, že přijal závěr žalovaného

o přiměřenosti pokuty. Délka trvání protiprávního jednání je z hlediska výše sankce zásadní a má k ní být přihlédnuto, obzvlášť pokud žalovaný shledal, že protiprávní jednání mělo trvat kratší dobu. Stěžovatelka označila odůvodnění uložení pokuty za nepřezkoumatelné, neboť nejsou zřejmé důvody jejího uložení. Žalovanému vytkla, že se nevypořádal s námitkou, podle níž z prvostupňového rozhodnutí plyne, že jej ČIŽP vydala pro nezákonné nakládání s odpady, přičemž ani soud tuto vadu nezhojil. Nastíněné jednání mělo být předmětem jiného řízení, a proto je pokuta nezákonná. Dále namítla, že jí ČIŽP neposkytla lhůtu k součinnosti v souladu s § 39 správního řádu a odepřela jí tak možnost bránit se proti stanovení nepřiměřeně krátké lhůty. Tuto vadu žalovaný nenapravil ani se s námitkami stěžovatelky nevypořádal. Argument soudu, že správní orgány v této otázce nemusely vycházet ze správního řádu, odmítla. Namítla, že soud některé námitky nevypořádal a jiné vypořádal nezákonně, a proto nemůže napadený rozsudek obstát.

[7] Stěžovatelka proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry soudu, a protože stěžovatelka stále opakuje argumenty již obsažené v odvolání či žalobě, odkazuje na napadané rozhodnutí a své stanovisko z žalobního řízení. Nejvyššímu správnímu soudu proto žalovaný navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že ČIŽP nebyla oprávněna předmětný správní delikt projednat, neboť k jeho spáchání z časového hlediska vůbec nemohlo dojít. Jakkoliv stěžovatelka usuzuje, že kontrola samotná skončila uběhnutím lhůty pro podání námitek proti dílčímu protokolu ze dne 7. 5. 2014, není tato úvaha správná. V této souvislosti je rozhodující, že z povahy protokolu samého a rovněž i z jeho označení je zřejmé, že ČIŽP dala stěžovatelce k dispozici dílčí protokol se svými prozatímními závěry, aby se s nimi mohla stěžovatelka seznámit a reagovat na ně. Navíc v tomto protokolu ČIŽP požaduje po stěžovatelce poskytnutí informací, což z povahy věci poukazuje na záměr ČIŽP v kontrole pokračovat.

[12] Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatelka ČIŽP neposkytla potřebnou součinnost ve smyslu podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu, neboť v rámci kontroly ČIŽP poskytla jen povšechné informace a z požadovaných dokumentů předložila toliko průběžnou evidenci nakládání s odpady za rok 2014 v provozovně v Jízdecké ulici v Plzni. Lze uvést, že stěžovatelka na výzvy k předložení dokumentů nejprve reagovala, nicméně vždy žádala o další upřesnění, jaké informace či dokumenty má poskytnout, a to za situace, kdy bylo z výzev ČIŽP zřejmé, co od stěžovatelky požadovala. Namísto toho, aby stěžovatelka poskytla součinnost a předložila požadované dokumenty, resp. sdělila požadované informace, takřka výlučně se vyjádřila jen formálně, aniž by její sdělení měla

jakoukoliv větší informační hodnotu. Za poskytnutí součinnosti nelze považovat ani opakované dotazy stěžovatelky směřující na ČIŽP, kdy se dotazovala, na základě jakých právních předpisů či titulů ČIŽP předložení dokumentů či poskytnutí informací požaduje. V této souvislosti Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující, že i když stěžovatelka nemusela mít povinnost obstarávat, uchovávat, archivovat či vůbec pořizovat všechny z požadovaných dokumentů (kupř. smlouvy o výpůjčce v písemné formě), tak skutková podstata daného deliktu nespočívá v tom, že by tyto dokumenty nevedla, ale v tom, že neposkytla patřičnou součinnost, tedy na výzvu nesdělila komplexní informace, které o daném smluvním vztahu měla. Nadto je potřebné upozornit, že pokud právní předpis někomu neukládá vést či udržovat nějakou evidenci nebo uchovávat určité dokumenty, ještě to nevylučuje, aby dotyčná osoba některé z těchto dokumentů ve své dispozici případně měla. Byla-li stěžovatelka v rámci kontroly k předložení jmenovitých písemností vyzvána, potom měla dokumenty, k jejichž vedení byla povinna, ČIŽP poskytnout, a skutečnost, že některými z požadovaných dokumentů reálně nedisponuje, ČIŽP sdělit. Podle Nejvyššího správního soudu nelze kontrolním orgánům vytýkat, že se dotazovaly i na předložení dokumentů, o kterých by se následně zjistilo, že je kontrolovaná osoba nemá reálně v dispozici, neboť kontrolní orgán tuto skutečnost nemůže bez součinnosti kontrolované osoby v některých případech vůbec zjistit.

[13] Stěžovatelka tedy svým jednáním zaviněně ztížila provedení kontroly nakládání s odpady v lokalitě Tymákov, jelikož ČIŽP nepředložila na základě předchozích výzev požadované dokumenty (až na jednu dílčí výjimku), a na další části výzvy reagovala buď ryze formálně anebo vůbec. Odpovědnosti stěžovatelku nezprošťuje ani to, že některé požadované dokumenty nakonec předložila přímo žalovanému. Jelikož stěžovatelka byla postihnuta za porušení povinností uložených jí v rámci kontroly zajišťujících řádný výkon kontroly prováděné ČIŽP, nemohlo mít předložení jednoho z požadovaných dokumentů až žalovanému vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť postup stěžovatelky nelze vykládat jako součinnost vůči ČIŽP. Ani skutečnost, že ČIŽP nakonec nedospěla k závěru o odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt podle zákona o odpadech, nemá vliv na zákonnost přezkoumávaných rozhodnutí, neboť v tomto řízení je předmětem přezkumu porušení povinností uložených kontrolním řádem.

[14] Nejvyšší správní soud dále uvádí, že provedení kontroly bylo v projednávané věci případné, neboť ČIŽP nejprve chtěla ověřit, zda vůbec a případně v jakém rozsahu dochází k nezákonnému nakládání s odpady. Jelikož zde byly indicie, že se může jednat o činnost systémového rázu, a nikoliv jednorázovou událost, byl proces kontroly pro takové zjišťování nejvhodnější. Podle Nejvyššího správního soudu nelze v kontextu projednávané věci shledat, že by postup ČIŽP, která zahájila řízení o správním deliktu podle zákona o odpadech teprve až po ukončení kontroly, byl nezákonný.

[15] Ve vztahu k námitce stěžovatelky, že správní orgány porušily zákaz sebeobviňování, Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek 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.“

[16] V této souvislosti je vhodné doplnit, že ČIŽP primárně stěžovatelku vyzvala k předložení dokumentů, jejichž vedení ji ukládá zákon o odpadech. V takové souvislosti nelze z povahy věci hovořit o porušení zákazu sebeobviňování, neboť samotné předložení dokumentů, které musela stěžovatelka vést na základě zákona, nemůže vést k obvinění sebe samého. Ve vztahu k dalšímu dotazům ČIŽP lze uvést, že ta požadovala zejména předložení písemných smluv či písemné zachycení ústních dohod spojených s nakládáním s odpady. Jinými slovy, ČIŽP požadovala toliko sdělení, kdo a na základě jakého právního titulu s odpady pocházejícími z provozoven stěžovatelky nakládal. Podle Nejvyššího správního soudu jen na základě předložení takovýchto smluv nelze učinit okamžitý závěr o odpovědnosti stěžovatelky či jiné osoby za správní delikt. Nelze proto ani hovořit o porušení zákazu sebeobviňování, neboť stěžovatelce by i při předložení požadovaných dokumentů nic nebránilo v navazujícím řízení brojit proti závěrům, které by ČIŽP z daných dokumentů učinila.

[17] Z obsahu rozhodnutí ČIŽP neplyne závěr, že by stěžovatelka neoprávněně nakládala s odpady. Z uvedeného rozhodnutí plyne, že ČIŽP sice měla podezření, že v lokalitě Tymákov dochází k neoprávněnému nakládání s odpady, nicméně nelze dovodit, že by v napadeném rozhodnutí za případné protiprávní jednání činila odpovědnou přímo stěžovatelku. Rozhodnutí ČIŽP se týká porušení povinnosti součinnosti podle § 10 odst. 2 kontrolního řádu a nepředjímá závěry ohledně porušení zákona o odpadech.

[18] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s žalovaným, který přestože změnil časové ohraničení vytýkaného správního deliktu, zároveň nesnížil výši pokuty. V projednávané věci má totiž změna časového ohraničení spíše formální charakter, neboť je naopak rozhodující již skutečnost, že stěžovatelka součinnost neposkytla ve stanovené lhůtě. Navíc správní orgány správně přihlédly k tomu, že stěžovatelka neposkytla součinnost i v jiných kontrolních řízeních a že dřívější uložení nižší pokuty nevedlo k odstranění nežádoucího jednání stěžovatelky. V takové situaci shledal Nejvyšší správní soud pokutu ve výši 100.000 Kč za přiměřenou a odpovídající okolnostem případu.

[19] K námitce, že ČIŽP nesprávně při stanovování lhůt k poskytnutí součinnosti nepostupovala podle § 39 správního řádu, Nejvyšší správní soud uvádí, že i přes skutečnost, že v jednom případě ČIŽP při vydání usnesení o prodloužení lhůty zmíněné ustanovení využila, nezakládalo jí to povinnost při stanování lhůty dané ustanovení vyžít i v dalších případech. Lze konstatovat, že ČIŽP v jednom případě poskytla žalobkyni vyšší míru ochrany a v ostatních případech, kdy § 39 správního řádu nevyužila, postupovala plně v souladu s kontrolním řádem. ČIŽP vždy požadovala poskytnutí informací ve lhůtě deseti

dnů, což je v kontextu projednávané věci lhůta přiměřená umožňující stěžovatelce splnit uloženou povinnost.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Na základě všech shora uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšné stěžovatelce náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 25. května 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu