



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **AGRO - Měřín, a. s.**, se sídlem Zarybník 516, Měřín, zastoupená JUDr. Milošem Jirmanem, advokátem se sídlem Nádražní 21, Žďár nad Sázavou, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2015, č. j. 3 A 143/2012 – 25,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2015, č. j. 3 A 143/2012 – 25, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně AGRO – Měřín, a. s. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2015, č. j. 3 A 143/2012 – 25, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 10. 2012, č. j. 1268/560/12, 47139/ENV/12, sp. zn. OV 13/12, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“) ze dne 10. 4. 2012, č. j. ČIŽP/47/OOV/SR01/1112974.009/12/BRO, jímž byla žalobkyni uložena pokuta 50.000 Kč za správní delikt a povinnost uhradit náklady správního řízení. Správní delikt správní orgány shledaly v tom, že žalobkyně nečinila při zacházení se závadnými látkami (silážními št'ávami) odpovídající opatření a nakládala s nimi ve středisku živočišné výroby v k. ú. Drnholec tak, že se dne 14. 9. 2011 na přilehlém poli nacházelo několik lagun ze silážních št'áv a byly zjištěny stopy po dalších vyschlých lagunách. Toto jednání bylo posouzeno jako

porušení ust. § 39 odst. 4 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“). Žalobkyni tak byla uložena pokuta podle ust. § 125g odst. 6 písm. c) a § 125g odst. 3 vodního zákona.

Městský soud dospěl k závěru, že zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném do 1. 1. 2014, (dále jen „zákon o státní kontrole“), ani jiné použitelné předpisy veřejného práva neobsahují speciální ustanovení o tom, vůči které fyzické osobě je nutné učinit oznámení o zahájení kontroly tak, aby bylo zaručeno, že došlo do sféry kontrolované právnické osoby. Je proto třeba problematiku posuzovat prostřednictvím úpravy práva soukromého [zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 [dále jen „OZ“], a zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 [dále jen „ObchZ“]]. Kontroloři nemají povinnost zjišťovat, zda osoba, která se představí jako osoba zmocněná jednat za podnikatele (žalobkyni), je v pracovněprávním vztahu k podnikateli, vedoucím provozovny, smluvním zástupcem apod. Pokud v dobré víře předpokládají, že jim představená osoba je skutečně zmocněná jednat za podnikatele, uplatní se ust. § 16 ObchZ. Je odpovědností podnikatele, aby zajistil, že se na pracovišti či v provozovně pohybují osoby, jež jsou k tomu oprávněné, a aby měl povědomí o tom, které osoby se v provozovně představují jako osoby zmocněné za něj jednat. Ing. Ch. svým jednáním nezavdal příčinu, aby mohli kontroloři pochybovat o tom, zda se jedná o osobu oprávněnou jednat za podnikatele. Jeho přítomnost v době zahájení kontroly byla dostačující pro naplnění možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly. Zákon o státní kontrole nestanoví, jak mají kontroloři zjistit skutečný stav, a ponechává to na jejich odborné úvaze. Pracovníci inspekce jsou nadáni určitou mírou diskrece, jak k posuzování skutkových otázek přistupovat, a jednají na základě svých odborných znalostí a dlouholetých zkušeností. Kvalifikaci závadné látky provedli kontroloři vzhledem k umístění laguny, vzhledu látky a k charakteristickému zápachu. Správní spis je doplněn barevnou fotodokumentací, která detailně zachycuje stav posuzovaného místa. Vzhledem ke své odbornosti kontroloři přistoupí k odběru vzorků až v případě, kdy jsou důvodné pochybnosti o složení látky. Zástupce městyse Drnholec ani přítomný zástupce kontrolované osoby kontrolní zjištění nerozporovali. Nevznikly důvodné pochybnosti, na základě nichž by kontroloři museli přistoupit k odebrání vzorků. Protokol, včetně barevné fotodokumentace, v dostatečném rozsahu zachycuje skutečný stav věci. Žalobkyní předloženým rozbořem vzorků provedeným společností ENVIREX se správní orgány zabývaly a na jejich úvahy městský soud odkázal. K odebrání vzorků došlo až po skončení místního šetření a nebyl při něm přítomen nikdo z kontrolorů, což jsou okolnosti, které výrazně mohou ovlivnit výsledek rozboru. Nelze vyloučit, že došlo ke změně skutkového stavu. Je proto nerozhodná námitka, že společnost ENVIREX má akreditaci pro stanovení kyseliny mléčné, octové, máselné či propionové. Námitka, že byl kontrole přítomen i zástupce městyse Drnholec, nemůže vyvrátit odborný závěr inspektorů. Neznamená to, že by byl skutkový stav zjištěn neobjektivně. Žalobkyně navíc tvrzení o neshodách mezi ní a některými členy samosprávy nedokládá. Městský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatelka namítla, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že kontroloři dostatečně zjistili skutkový stav. Kontrola byla provedena na základě podnětu městyse Drnholec, podle něhož dochází k úniku závadné látky – zřejmě kejdy. Na základě tohoto podnětu došlo k místnímu šetření, v rámci kterého nedošlo k odebrání vzorků. Stěžovatelka nezpochybnitelný závěr kontrolorů vyvrátila, když nechala odebrat vzorky společností ENVIREX. Laboratorním zkoumáním bylo zjištěno, že látka vytékající z areálu je povrchovou vodou z části nepevněné plochy areálu a výše položené části zemědělské půdy. Ze strany ČIŽP byla pouze namítána doba

pokračování

provedení a způsob odebrání vzorku, nikoliv však výsledek analýzy. Společnost ENVIREX je akreditovaná zkušební laboratoř, jež má potřebnou akreditaci. Skutečnost, že se jedná o silážní štávy, je prokázána na základě obecné praxe inspektorů ČÍŽP a názoru zástupce městyse Drnholec. Ten ovšem není odborníkem a navíc nelze opomenout nedostatek jeho objektivitu s ohledem na déle trvající neshody mezi stěžovatelkou a některými členy samosprávy. Závěr inspektorů, že se jedná o silážní štávy, stěžovatelka vyvrátila rozboru laboratoře ENVIREX. Nelze pouhým pozorováním správně posoudit skutkový stav. Byl proto nutný laboratorní rozbor vzorků. Inspektoři porušili ust. § 12 odst. 1 zákona o státní kontrole. Stěžovatelka měla být o nedostatku rozboru poučena, aby se k tomu mohla vyjádřit a doplnit svá tvrzení a důkazy. Kromě toho místní šetření trpělo značnými vadami. Došlo k porušení ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Kontrolní pracovníci jednali s Ing. Ch., i když není zaměstnancem na Farmě Drnholec, a tudíž ani nemůže být osobou oprávněnou ve smyslu citovaného ustanovení. Je na kontrolních pracovnících, aby si skutečnost, zda jednají s oprávněnou osobou, ověřili či zajistili účast takové osoby při kontrole. Ing. Ch. nebyl pověřen řízením pobočky, a nebyl tudíž zmocněn k úkonům, jak je uvedeno v judikátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 50/2005. Kontrolní pracovníci dále porušili ust. § 12 odst. 2 písm. b) zákona o státní kontrole, neboť se pohybovali po areálu bez ochranného oděvu, pokrývky hlavy a návleků na obuv. Tímto jednáním došlo ke zvýšení rizika zanesení nákazy do chovu zvířat. Nelze souhlasit se závěrem, že Ing. Ch. naplnil minimálně ust. § 16 ObchZ. Podmínkou je skutečnost, že třetí osoba nemohla vědět, že jedná o osobu, která není k jednání oprávněna. Nestačí proto prokázat, že nevěděla. Kontrolní pracovníci jsou osobami s mnohaletou zkušeností a praxí, na které jsou kladeny při ověřování, zda jednají s oprávněným subjektem, vyšší požadavky než na běžného občana. Bylo na nich, aby si dostatečně zjistili, jestli jednají s osobou oprávněnou či nikoliv. Nemohli se proto spolehnout na tvrzení nějaké osoby, která v danou chvíli byla v areálu. Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta. Inspektoři si byli jisti správným hodnocením závadných látek, a proto upustili od odběru vzorku. Je s podivem, že existenci výsledků rozboru stěžovatelka neoznámila ČÍŽP ani v dopisu z 22. 9. 2011, ani v dopisu z 21. 11. 2011, ale až v dopisu z 16. 1. 2012, a zaslala kopii výsledků až na následné vyzvání. Výsledky rozborů jsou nevěrohodné. Vzorky nebyly odebrány v den kontroly, ale až den poté. U odběru nebyl žádný zástupce ČÍŽP ani obce. Ve vyhodnocení nejsou ukazatele znečištění BSK₅ a CHSK_{Cr}. S ohledem na jednání Ing. Ch. neměli inspektoři pochybnosti, že se jedná o pracovníka stěžovatelky. Zástupce městyse Drnholec a Ing. Ch. lze brát jako další osoby, které potvrdily únik silážních štáv. Inspektoři při pohybu v areálu respektovali všechny pokyny zástupce vedoucího. ČÍŽP svá zjištění projednala se statutárním zástupcem stěžovatelky. Ta proto nebyla nijak krácena na svých právech. ČÍŽP zjistila dostatečně stav věci a vypořádala se s námitkami. Stěžovatelka nevyvrátila věcná zjištění ČÍŽP a za daný správní delikt tudíž nese objektivní odpovědnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám shledal vadu uvedenou v odstavci 4, k níž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud totiž shledal, že přezkumu napadeného rozsudku v mezích kasačních námitek brání nedostatečné odůvodnění závěru městského soudu o tom, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně, a dále nevyřádkání žalobní námitky porušení ust. § 12 odst. 2 písm. b) zákona o státní kontrole. Tyto skutečnosti proto zakládají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Podle ustálené judikatury totiž platí, že má-li být

soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, všechny dostupné na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb.NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Těmto požadavkům však napadený rozsudek nevyhovuje.

Stěžovatelka v žalobě namítala porušení ust. § 12 odst. 2 písm. b) zákona o státní kontrole tím, že se kontrolní pracovníci pohybovali po areálu bez ochranného oděvu, pokrývky hlavy a návleků na obuv. Tímto jednáním mělo dojít ke zvýšení rizika zanesení nákazy do chovu zvířat. Na tuto námitku městský soud nijak nereagoval, neuvedl, zda k uvedenému pochybení došlo či nikoliv, a případně zda by vůbec mělo vliv na zákonnost napadených správních rozhodnutí. Jestliže stěžovatelka tuto námitku v kasační stížnosti zopakovala, nemohl se jí Nejvyšší správní soud zabývat, neboť nemohl přezkoumat závěry městského soudu, které by k této námitce vyslovil.

Kromě toho městský soud vyslovil závěr o tom, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně, aniž by tento závěr opřel o přezkoumatelné úvahy. Městský soud totiž vyšel z toho, že pracovníci ČIŽP jednají na základě svých odborných znalostí a dlouholetých zkušeností a kvalifikaci závadné látky provedli kontroloři vzhledem k umístění laguny, vzhledu látky a k charakteristickému zápachu. Tato tvrzení městského soudu ovšem ve skutečnosti nejsou jeho vlastními úvahami, nýbrž toliko rekapitulací závěrů správních orgánů. Jestliže stěžovatelka namítala, že nelze pouhým pozorováním ze strany kontrolních pracovníků dostatečně zjistit skutkový stav, měl se městský soud zabývat tím, zda tomu v daném konkrétním případě je či nikoliv. Městský soud pouze obecně uzavřel, že není nutné vždy odebírat vzorky závadné látky. Nezabýval se však tím, zda konkrétně v případě silážních šťáv je identifikace látky na základě umístění, vzhledu a zápachu ze strany odborného pracovníka ČIŽP skutečně natolik bezpečná, že nebylo nutné provádět laboratorní analýzu této látky. Městský soud toliko „uvěřil“ pracovníkům ČIŽP, aniž by uvedl proč.

Závěr o tom, že v posuzované věci byly v lagunách v blízkosti areálu stěžovatelky zjištěny silážní šťávy, se opírá pouze o čichové a zrakové vjemy pracovníků ČIŽP a jejich odborné hodnocení těchto vjemů. Nejvyšší správní soud předně v obecné rovině poznamenává, že takový postup nelze bez dalšího považovat za nedostatečný. Je totiž nutno souhlasit s městským soudem, že zákon o státní kontrole ani jiný předpis nestanoví, jaké konkrétní důkazní prostředky mají správní orgány opatřit za účelem zjištění skutečného stavu věci. Ust. § 12 odst. 1 zákona o státní kontrole kontrolním pracovníkům pouze ukládá právě obecně povinnost zjistit při kontrole skutečný stav věci. Kontrolní pracovníci, jakož i obecně správní orgány, jsou nadáni určitou mírou správního uvážení v otázce volby prostředků, jakými dosáhnou zjištění skutečného stavu věci. Musí při tom pochopitelně respektovat další zákonná ustanovení, zejména postupovat v souladu se zákonem či respektovat zásadu ekonomie řízení (viz např. ust. § 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „správní řád“).

ČIŽP tedy nemohla pochybit tím, že neodebrala vzorky předmětné látky, zjistila-li skutkový stav dostatečně jiným způsobem. Za takový způsob lze přitom považovat i hodnocení předmětné látky pracovníkem ČIŽP, který k tomu má odborné předpoklady, na základě jeho

pokračování

vjemů, jestliže je takovéto hodnocení spolehlivé. Nemá-li správní orgán o identifikaci látky pochybnosti, je plně na místě zvolit tento hospodárnější postup, než je laboratorní analýza odebraných vzorků (viz ust. § 6 odst. 2 správního řádu). Jelikož ČIŽP je odborným orgánem, nemusí nutně vyžadovat k posouzení odborných otázek odborná vyjádření či znalecké posudky. Její pracovníci se proto mohou opřít o svou odbornou kvalifikaci a zkušenosti v oboru. Správní soud nicméně nemůže při přezkumu rozhodnutí ČIŽP odkazovat na odbornost jejích pracovníků s tím, že by snad tato odbornost zaručovala správnost skutkových zjištění. V případě, že jsou tato zjištění zpochybněna, je správní soud povinen pochybnosti odstranit. Nutně musí učinit závěr o tom, zda je zápach silážní šťávy ve spojení s jejím vzhledem (a potažmo dalšími konkrétními skutkovými okolnostmi dané věci) natolik charakteristický, že ji nemohli kvalifikovaní pracovníci ČIŽP zaměnit s jinou látkou – především s povrchovou vodou vytékající ze zemědělského areálu (jak tvrdil stěžovatele) či s kejdou (jak se původně domníval oznamovatel). Právě i domněnka oznamovatele správního deliktu, že se může jednat o kejdu, může naznačovat, že identifikace předmětné látky nemusela být zcela jednoznačná – přinejmenším pro laika. V řízení před městským soudem ovšem bylo možné takové pochybnosti vyvrátit zejména výsledkem kontrolních pracovníků, kteří prováděli šetření na místě. Ti totiž mohou podrobněji popsat zápach (popř. i vzhled) silážních šťáv, který je podle nich dostatečně charakteristický. Stejně tak mohou přiblížit, jak se zápach či další charakteristické vlastnosti silážních šťáv liší od kejdy, povrchové vody vytékající ze zemědělského areálu, nebo jiných látek, které by se na daném místě reálně mohly nacházet. Kromě toho by mohli vyvrátit jakékoliv pochybnosti o tom, že byli schopni především pomocí zraku a čichu danou látku identifikovat. Zejména by se mohli blíže vyjádřit ke své kvalifikaci v daném oboru a zkušenostem se silážními šťávami.

V případě, že by výslech kontrolních pracovníků, nevedl k jednoznačnému závěru, zda byl skutkový stav zjištěn dostatečně, mohl by si městský soud také vyžádat odborné vyjádření (popř. i znalecký posudek) k otázce, zda je zápach a vzhled silážních šťáv skutečně natolik charakteristický, jak ČIŽP a žalovaný uvádějí.

Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli v tom, že existenci silážních šťáv nepotvrdili zástupce městyse Drnholec ani Ing. Ch. Zástupce městyse Drnholec toto hodnocení ani provést nemohl, neboť byl k šetření přibrán jako nezúčastněná osoba. Navíc by bylo možné důvodně pochybovat o tom, že by se jednalo o jeho odborné hodnocení, k němuž by disponoval patřičnou kvalifikací. Ing. Ch. pak výslovně uvedl, že po dobu výkonu jeho funkce zástupce zootechnika nebylo ve středisku manipulováno se závadnými látkami typu kejda nebo silážní šťávy. Z tohoto tvrzení rozhodně nelze dovozovat jeho souhlas s identifikací dané látky ze strany kontrolních pracovníků. Takový souhlas nelze dovozovat ani z pouhého podpisu na protokolu. Hodnocení zjištěné látky je vlastním hodnocením kontrolních pracovníků.

Na druhou stranu Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem a správními orgány, že výsledek analýzy společnosti ENVIREX spol. s r. o. sám o sobě zjištění správních orgánů (resp. kontrolních pracovníků) nevyvrátil. Správní orgány vyslovily řadu skutečností, které věrohodnost této analýzy zpochybňují, a Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Konkrétně Nejvyšší správní soud souhlasí, že výsledky analýzy znevěrohodňuje již skutečnost, že odběr vzorků proběhl až den po provedeném šetření a bez přítomnosti pracovníků ČIŽP, které tento úkon nebyl ani oznámen. Během tohoto časového odstupu mohlo bezpochyby dojít k ovlivnění poměrů pod vústěním jednoho z kanalizačních potrubí. Závadná látka mohla být výrazně zředěna vodou, nebo s ní mohlo být jinak manipulováno. Kromě toho byl odběr proveden pouze v jediném místě, ačkoliv dle kontrolních zjištění bylo na místě lagun více. Protokol o odběru vzorku se také nezmiňuje o z hlediska analýzy významné skutečnosti, a sice že hladina je zakryta pilinami, jak vyplývá z pořízené fotodokumentace. Tyto výtky se přitom stěžovatelka nijak nesnaží vyvrátit, stejně jako úvahu ČIŽP, že zjištěná kyselost neodpovídá

charakteru dešťových srážek. Stejně tak relevantně nevyvrací závěr, že společnost ENVIREX spol. s r. o. nemá akreditaci pro stanovení kyseliny mléčné, octové, máselné ani propionové. Tento závěr byl učiněn na základě konkrétního podkladu – výpisu z internetových stránek Českého institutu pro akreditaci, o.p.s. Stěžovatelka však pouze setrvale zcela obecně tvrdí opak, a sice že tato společnost má potřebnou akreditaci. Toto holé konstatování však neopírá o žádný konkrétní důkaz či argumentaci. Ze všech těchto důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že výsledky analýzy provedené společností ENVIREX spol. s r. o. jsou zcela nevěrohodné a neprůkazné. Tato analýza proto není sama o sobě způsobilá vyvrátit hodnocení kontrolních pracovníků, byť bylo založeno „pouze“ na jejich vnímání senzorických vlastností posuzované látky a jejich odborném hodnocení těchto vjemů.

Nelze přisvědčit ani tomu, že by stěžovatelka musela být předem o nedostacích jí předložené analýzy poučena. Ostatně stěžovatelka nepřistoupila k žádnému kroku s cílem vytýkané nedostatky jakkoliv odstranit ani poté, co jí byly tyto nedostatky v prvostupňovém rozhodnutí vylíčeny. Není přitom pravdou, že by správní orgány namítaly pouze dobu provedení a způsob odebrání vzorku, nikoliv však výsledek analýzy. Správní orgány zpochybnily právě výsledek analýzy; značné pochybnosti mimo jiné o době a způsobu odběru vzorku byly pouze důvodem pro závěr, že celkový výsledek analýzy je nevěrohodný. Nutno podotknout, že výsledek byl zpochybněn také z dalších důvodů, které se stěžovatelka ani nesnažila vyvrátit, potažmo je vyvracela pouhým konstatováním opaku.

Lze nicméně uzavřít, že závěr městského soudu o tom, že skutkový stav byl v otázce identifikace závadné látky zjištěn dostatečně, byl předčasný a nedostatečně zdůvodněný. Napadený rozsudek proto také v této části trpí nepřezkoumatelností.

Zjištěná částečná nepřezkoumatelnost však nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby přezkoumal napadený rozsudek ve zbývající části. Předně stěžovatelka brojí proti závěru městského soudu, že nedošlo k porušení ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole.

Podle ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole kontrolní pracovníci jsou povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly.

Stěžovatelka tvrdí, že uvedená povinnost nebyla splněna, neboť při místním šetření bylo jednáno s Ing. Ch., který nebyl jejím zaměstnancem a ani nebyl oprávněn jejím jménem jednat.

Nejvyšší správní soud má však ve shodě s městským soudem a správními orgány za to, že jednání Ing. Ch. bylo přičitatelné stěžovatelce a úkony učiněné kontrolními pracovníky ve vztahu k němu jsou tak účinné i vůči stěžovatelce samotné.

Předně je vhodné poznamenat, že ze zákona o státní kontrole výslovně nevyplývá, že by kontrolovaná osoba musela být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 As 43/2004 - 51, č. 719/2005 Sb. NSS). Kromě toho Nejvyšší správní soud ve své judikatuře aproboval situaci, kdy byly úkony kontrolních pracovníků adresovány zaměstnanci kontrolované osoby, který údajně nebyl k jednání se správními orgány oprávněn. V rozsudku ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 50/2005 - 53 (č. 1034/2007 Sb. NSS), například dovodil, že postačuje, aby kontrolní pracovnice oznámila zahájení kontroly toliko řediteli příslušné pobočky stěžovatele, a není nutné, aby bylo oznámení učiněno do sídla stěžovatele. Tento závěr sám o sobě sice na nyní posuzovanou věc přímo nedopadá, nicméně mnohem důležitější jsou úvahy, které Nejvyšší správní soud k tomuto závěru vedly. Konkrétně na danou věc aplikoval předpisy soukromého práva – ust. § 20 OZ a ust. § 15

pokračování

odst. 1 ObchZ. Vyšel totiž z teze, že „veřejné a soukromé právo v moderní společnosti nejsou dva světy oddělené „čínskou zdí“, v nichž by platila zcela a principiálně odlišná pravidla, vybrž dvě sféry jednoho ve své podstatě jednotného a uceleného právního řádu. Vztah soukromého a veřejného práva chápe Nejvyšší správní soud v souladu s převažujícími doktrinárními trendy poslední doby (viz např. Maurer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 15. vyd., C. H. Beck, München 2004, str. 47-51, Hendrych a kol.: *Správní právo. Obecná část*, 6. vyd., C. H. Beck, Praha 2006, str. 21-25) jako vztah obecného a zvláštního práva. Jinak řečeno, soukromé právo upravuje práva a povinnosti subjektů práv bez ohledu na jejich specifickou povahu z hlediska jejich role při výkonu veřejné moci (v tomto smyslu má v právu soukromém stát stejné postavení jako kterákoli jiná právnická či fyzická osoba); oproti tomu veřejnoprávními je taková podmnožina množiny všech právních vztahů, která je charakterizována tím, že v daném právním vztahu je alespoň jeden z jeho subjektů vykonavatelem veřejné moci. Teorie veřejného práva jako zvláštního práva k „obecnému“ právu soukromému pak je v praxi cenná jednak tím, že – zejména při zapojení dílčích komponent dalších teorií rozlišení obou základních sfér práva (zájmové, subordináční, organické v její původní podobě) – dokáže normy veřejného a soukromého práva od sebe vcelku efektivně a jednoznačně rozlišit, jednak tím, že umožňuje „subsidiárně“ použít i ve veřejném právu normy práva soukromého tam, kde veřejnoprávní úprava chybí či je kusá a kde nelze dospět k rozumnému závěru, že absence či kusost úpravy má svůj samostatný smysl a účel. V doktríně občanského práva je notorietou, že adresované právní úkony jsou perfektní (účinné) jejich dojitím adresátovi (Knappová/Švestka a kol.: *Občanské právo hmotné. Svazek I., ASPI, Praha 2002, str. 120*). Svoji povahou je adresovaným právním úkonem, ovšem úkonem veřejnoprávní povahy, i oznámení zahájení kontroly konkrétní (individuálně určené) kontrolované osobě. Právní předpisy veřejného práva nestanovují pro případ stěžovatele žádné pravidlo o účinnosti takového právního úkonu odlišné od pravidla v právu soukromém a není zde ani žádného jiného věcného či povaze věci vlastního důvodu pohlížet na účinek procesního úkonu kontrolního orgánu vůči stěžovateli odlišným způsobem.“

Nejvyšší správní soud shledává citované úvahy zcela případnými i pro nyní projednávanou věc. Jelikož právní předpisy veřejného práva nestanovují pravidlo o účinnosti právního úkonu ze strany kontrolního pracovníka vůči stěžovateli dle ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, je nutno přiměřeně využít norem soukromého práva, které tuto otázku řeší. Konkrétně se nabízí posouzení dle ust. § 16 ObchZ, podle něhož podnikatele zavazuje i jednání jiné osoby v jeho provozovně, nemohla-li třetí osoba vědět, že jednáající osoba k tomu není oprávněna.

Ing. Ch. byl totiž dle tvrzení kontrolních pracovníků zastížen v areálu stěžovatelky, představil se jako zástupce vedoucího provozu, měl přístup do všech objektů, včetně provozní budovy, kde byl sepsán protokol z kontroly, užíval služební vozidlo a během kontroly řešil běžné provozní záležitosti s dalšími pracovníky. Tyto skutečnosti stěžovatelka nijak nerozporuje, ani nepoukazuje na žádnou konkrétní okolnost, na základě které by mohli kontrolní pracovníci pochybovat o tom, že Ing. Ch. není oprávněn jednat jménem stěžovatelky. Stěžovatelka pouze obecně uvádí, že na kontrolní pracovníky musejí být kladeny vyšší požadavky než na běžného občana. Poukázala při tom na mnohaletou zkušenost a praxi těchto osob. Není ovšem zcela zřejmé, jak by se měla praxe kontrolních pracovníků v daném konkrétním případě projevit tak, že by rozpoznali, že Ing. Ch. nebyl oprávněn jednat jménem stěžovatelky. Není přitom pravdou, že by se spolehli pouze na tvrzení Ing. Ch., že je zástupcem vedoucího provozu. Ze správních rozhodnutí je patrné, že hodnotili i jiné skutečnosti – především jeho celkové vystupování v dané provozovně (viz výše), které potvrzovalo přinejmenším fakticitu toho, že jako zástupce vedoucího provozu skutečně vystupuje a je tak vnímán i ostatními přítomnými pracovníky stěžovatele. Nebylo možné u kontrolních pracovníků očekávat jakékoliv pochybnosti o oprávnění Ing. Ch. vystupovat jménem stěžovatelky, pokud ani jiní pracovníci stěžovatelky neprojevili žádné znepokojení nad tím, že se v areálu stěžovatelky (a dokonce také v kanceláři) pohybují nepovolané osoby – kontrolní pracovníci v doprovodu údajně samozvaného zástupce vedoucího provozu.

Ostatně ani případné předložení pracovní smlouvy osoby, která vystupuje jménem kontrolovaného subjektu, by nemuselo být jasným dokladem o jejím oprávnění takto jednat. Nemají-li kontrolní pracovníci žádné pochybnosti o oprávnění takové osoby vystupovat za kontrolovaný subjekt, není na místě po nich požadovat, aby přesto podrobně zkoumali oprávnění této osoby. Pro takové zkoumání totiž především nemusejí mít během kontroly dostatek podkladů. *Ad absurdum*, i kdyby jim byla předložena pracovní smlouva s jasným vymezením oprávnění pracovníka, mohl by kontrolovaný subjekt posléze namítat, že tato osoba nebyla vůbec jeho pracovníkem, neboť předložená pracovní smlouva je neplatná. Také proto je pro účely splnění povinnosti dle ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole zcela na místě využití předpisů soukromého práva, aby se nejednoznačnost právních vztahů mezi určitou osobou a kontrolovaným subjektem, popřípadě nejasné vymezení oprávnění takové osoby, nemohlo stát pouhým účelovým nástrojem pro maření prováděných kontrol. V případě použití ust. § 16 ObchZ je nutno pouze skutečně dbát na to, aby šlo o situaci, kdy kontrolní pracovníci nemohli vědět (nikoliv pouze nevěděli), že jednájící osoba není oprávněna k jednání jménem kontrolovaného subjektu. V projednávané věci má Nejvyšší správní soud za to, že kontrolní pracovníci objektivně nemohli mít žádné pochybnosti o oprávnění Ing. Ch. jednat jménem stěžovatelky.

Lze proto uzavřít, že s ohledem na konkrétní okolnosti dané věci bylo jednání Ing. Ch. přičitatelné stěžovateli a úkony kontrolních pracovníků vůči němu jsou účinné také vůči stěžovateli samotné. Jestliže byla povinnost dle ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole plněna vůči Ing. Ch., byla plněna řádně a k porušení citovaného ustanovení nedošlo.

Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2015, č. j. 3 A 143/2012 – 25, je opodstatněná, a proto napadené rozhodnutí podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení bude na městském soudu, aby se vypořádal se všemi žalobními námitkami a aby se podrobněji zabýval otázkou, zda byl správními orgány zjištěn skutečný stav dostatečně. Za tím účelem bude na místě vyslechnout kontrolní pracovníky ČIŽP, kteří prováděli místní šetření. V rámci výslechu by měli tyto pracovníci podrobněji popsat zápach a vzhled silážní šťávy a vyjádřit se k jejím charakteristickým vlastnostem, pro které by ji nemohli zaměnit s jinými látkami. Dále by měli přiblížit svou odbornou kvalifikaci a zkušenosti se silážními šťávami, aby mohl městský soud posoudit, zda v daném případě identifikace závadné látky skutečně proběhla dostatečným způsobem. Pokud by i poté existovaly důvodné pochybnosti o tom, zda lze silážní šťávu identifikovat toliko na základě senzorických vlastností (resp. ve spojení s danými konkrétními skutkovými okolnostmi), musel by si městský soud vyžádat odborné vyjádření či znalecký posudek k této otázce.

Podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu