



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobkyně: **R. s., k.s.**

zastoupená advokátem Mgr. Filipem Toulem
sídlem Lannova 16/13, České Budějovice

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.3.2015 č.j. 2163/ENV/15 47/520/15

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

- 1 Žalobkyni byla rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále též „inspekce“) ze dne 4.12.2014 č.j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1407466.003/15/ZLP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uložena pokuta ve výši 100.000 Kč za správní delikt podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“). Podle prvostupňového rozhodnutí se žalobkyně dopustila správního deliktu tím, že v rámci kontroly její činnosti na pozemích v k. ú. Z. – S. (pozemky č. parc. 23/1, 503/1,

Shodu s prvopisem potvrzuje Z. L.

722, 1019/1, 1023, 1030, 1031, 1032/1) zahájené dne 7.5.2014 neposkytla inspekci požadované podklady a informace týkající se předmětu kontroly, tedy nesplnila povinnost kontrolované osoby podle ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených kontrolním řádem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost. Opravným rozhodnutím ze dne 18.12.2014 č.j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1407466.004/14/ZLP byl v prvostupňovém rozhodnutí nahrazen text výroku, který označoval prvostupňové rozhodnutí jako příkaz podle ust. § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), textem, dle něž je prvostupňové rozhodnutí rozhodnutím v souladu se správním řádem.

- 2 Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, o němž rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 25.3.2015 č.j. 2163/ENV/15 47/520/15 (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
- 3 Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě žalobkyně nejprve zopakovala námitky, které uvedla do odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, a namítla, že žalovaný se s nimi nevyrovnal a až na výjimky je nezdůvodnil. Jedná se o následující odvolací námitky.
- 4 Žalobkyně pokládá prvostupňové rozhodnutí za nesrozumitelné, neboť ačkoli je nadepsáno jako rozhodnutí o uložení pokuty, je v něm zároveň uvedeno, že inspekce podle ust. § 150 správního řádu vydává příkaz o uložení pokuty.
- 5 Žalobkyně je toho názoru, že je prvostupňovým rozhodnutím sankcionována dvojí sankcí, neboť pokuta jí byla uložena za údajné neposkytnutí součinnosti v období od 20.5.2014 do 4.12.2014 a příkazem ze dne 9.6.2014 jí byla uložena pokuta za porušení ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu za období do 9.6.2014.
- 6 Žalobkyně uvedla, že na žádost inspekce ze dne 1.7.2014 reagovala a informace dne 15.7.2014 zaslala. Od té doby byla inspekce nečinná a až téměř po pěti měsících vydala napadené rozhodnutí, aniž by žalobkyni na nedostatečnost poskytnutých informací upozornila. Vzhledem k tomu inspekce porušila zásadu předvídatelnosti rozhodnutí.
- 7 Žalobkyně je přesvědčena, že inspekce nepostupovala v souladu se zákonem, když až na výjimky při určení lhůty a při rozhodování o nevyhovění žádosti o prodloužení lhůty nerozhodovala usnesením, jak jí ukládá ust. § 39 správního řádu. Žalobkyni tak bylo mimo jiné upřeno právo bránit se proti rozhodnutí o lhůtách odvoláním.
- 8 Žalobkyně namítá, že se nedopustila jednání, za které jí byla uložena pokuta. Uvádí, že v rámci svých možností potřebnou součinnost poskytovala, umožnila inspekci výkon jejího oprávnění, poskytla podklady, které má osoba nakládající s odpady mít a vytvářet, reagovala na položené otázky, na žádosti o informace a o doložení dokladů, případně se vždy domluvila na doplnění požadovaných informací či dokladů do stanoveného termínu. Z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, v čem tedy inspekce spatřuje neposkytnutí součinnosti.
- 9 Vzhledem k tomu, že se žalovaný s odvolacími námitkami nevypořádal, považuje žalobkyně napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné.
- 10 V žalobních námitkách namířených proti odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobkyně uvedla, že žalovaný sice popírá uložení dvojí sankce za jedno jednání, však z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrné uložení sankce za období od 20.5.2014 do 4.12.2014, a za dané období byla

žalobkyně již jednou sankcionována. Časové období spáchání správního deliktu by navíc mělo být vymezeno ve výroku rozhodnutí, což u prvostupňového i napadeného rozhodnutí chybí.

- 11 Dále žalobkyně vyslovila nesouhlas s odůvodněním napadeného rozhodnutí v části, kde jí žalovaný vytýká neobjasnění stavu věci mimo jiné nespecifikováním množství, druhu a původu odpadu. Žalovaný opomíjí, že odpad se v dané lokalitě nacházel už v roce 2010 a bylo o něm inspekci zjištěno, že byl navezen neznámou osobou, žalobce není vlastníkem předmětných pozemků, jediná jeho angažovanost spočívala v poskytnutí některých technických prostředků společnosti S. s.r.o. Od žalobkyně tak byly vyžadovány informace, kterými inspekce prokazatelně disponovala.
- 12 V poslední žalobní námitce žalobkyně nesouhlasí ani s výší sankce, pokládá ji, především s ohledem na nepředvídatelnost rozhodnutí a nemožnost bránit se proti stanovení příliš krátké lhůty, za nepřiměřeně vysokou.
- 13 Dne 22.9.2015 žalobkyně žalobu doplnila o námitku, že jí za stejný správní delikt, tj. neposkytnutí součinnosti, byly již uloženy celkem tři sankce, a to pokuta ve výši 100.000 Kč uložená přezkoumávaným prvostupňovým a napadeným rozhodnutím, dále pokuta ve výši 100.000 Kč uložená rozhodnutím inspekce ze dne 17.3.2015 č.j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1408438.003/15/ZLP potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 8.6.2015 č.j. 25438/ENV/15 464/520/15 za neposkytnutí součinnosti v období od 20.5.2014 do 19.12.2014, a pokuta ve výši 250.000 Kč uložená rozhodnutím inspekce ze dne 24.4.2015 č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1409180.004/15/ZLM potvrzeným rozhodnutím žalovaného ze dne 14.7.2015 č.j. 569/520/15 33937/ENV/15 za neposkytnutí součinnosti v období od 9.6.2014 do 17.2.2015. Žalobkyně je přesvědčena, že není možné stanovit pokuty za jednotlivé delikty a ty následně sčítat, jelikož takový postup je výrazem kumulativní zásady, která je našemu právnímu řádu cizí, a odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995 č.j. 6 A 216/93-34. Podle žalobkyně se použití absorpční zásady vztahuje pouze k výměře úhrnné sankce, což nic nemění na skutečnosti, že delikvent je uznán vinným ze spáchání více deliktů, a uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 43/2015-51. Napadené rozhodnutí tak žalobkyně považuje za nezákonné i z tohoto důvodu.
- 14 Ve vyjádření k žalobě žalovaný setrval na svém stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí, na nějž ohledně zopakovaných odvolacích námitek odkázal, a vyjádřil se k jednotlivým žalobním bodům.
- 15 K námitce dvojí sankce uvedl, že sankce uložená žalobkyni rozhodnutím ze dne 9.6.2014 ve výši 50.000 Kč byla uložena za porušení povinnosti dle ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu v rámci zcela odlišné kontroly, která se týkala nakládání s odpady a provozu mobilní recyklační linky na pozemcích č. parc. 1325/2, 1325/40, 1325/42 (KN) a 1591 (PK) v katastrálním území V. Byť se oba skutky částečně shodují co do času jejich spáchání, odlišují se obsahem porušení právní povinnosti a způsobem jejího porušení. Žalobkyně tedy dvakrát za totožné jednání trestána není. Na tento závěr nemá vliv ani námitka, že specifikace deliktu co do času spáchání je zřejmá až z odůvodnění rozhodnutí. Podle žalovaného je skutek ve výroku rozhodnutí specifikován natolik podrobně a obsáhle, že je i přes absenci výslovného časového údaje zajištěna nezaměnitelnost s jiným skutkem.
- 16 Námitka, že po žalobkyni byly požadovány informace, které již měla inspekce k dispozici, je podle žalovaného nedůvodná. Povědomí o stavu pozemků v roce 2010 nemá s posuzováním případem žádnou souvislost, týkala-li se kontrola let 2013 a 2014.

- 17 Ani další žalobní námitku o nerozhodování o lhůtách usnesením nepovažuje žalovaný za důvodnou. Ve vztahu k ust. § 39 správního řádu zastává žalovaný právní názor, že toto ustanovení není možné aplikovat při výkonu kontroly, která vzhledem k jejímu smyslu a účelu není správním řízením ve smyslu ust. § 9 správního řádu. Ust. § 39 odst. 1 správního řádu má nadto jiný účel, neboť umožňuje správnímu orgánu uložit účastníku řízení procesní lhůtu k provedení úkonu, kterým tento buď využije některého ze svých procesních práv, nebo plní stanovenou procesní povinnost. Naproti tomu povinnost poskytovat součinnost kontrolnímu orgánu je koncipována jako hmotněprávní povinnost, kterou je kontrolovaná osoba povinna plnit od zahájení až do ukončení kontroly. Vyžaduje-li kontrolující součinnost, neukládá tím kontrolované osobě žádnou novou povinnost, toliko formou faktického pokynu specifikuje způsob jejího splnění. V dané věci je podstatné, že žalobkyně jako kontrolovaná osoba i přes opakované výzvy neposkytla součinnost kontrolujícímu. Otázka, zda plnila lhůty uložené kontrolujícím, sice není bezvýznamná, pro posouzení protiprávního jednání žalobkyně však není rozhodující.
- 18 K námitce nepřiměřenosti uložené sankce žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, v němž se touto otázkou zabýval. Rovněž ohledně námitky nevypořádání se s odvolacími důvody a tudíž nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaný odkázal na své rozhodnutí, které dle jeho názoru svědčí o nedůvodnosti námitky.
- 19 K námitce doplněné žalobkyní dne 22.9.2015 se žalovaný věcně nevyjadřoval, neboť, jak uvedl, ji pokládá za nový žalobní bod, který není pokryt žádným z dosud formulovaných žalobních bodů. Lhůta k uplatnění žalobních bodů přitom uplynula s lhůtou k podání žaloby dle ust. § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“).
- 20 Žalobkyně následně soudu zaslala dvě rozhodnutí inspekce, a to usnesení ze dne 21.12.2016 č.j. ČIŽP/43/OOH/SR03/1408438.008/16/ZLP a usnesení ze dne 21.12.2016 č.j. ČIŽP/43/OOH/SR02/1407466.012/16/ZLP, kterými byla zastavena správní řízení vedená se žalobkyní, neboť při dalších šetřeních provedených v letech 2015 a 2016 vyšlo najevo, že na předmětných pozemcích neoprávněně nakládala s odpady společnost S. s.r.o., za což byla této společnosti pravomocně uložena pokuta. Podle žalobkyně je z toho zřejmé, že nic neskrývala a spolupracovala a že pokuty jí byly uloženy neoprávněně.
- 21 Městský soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť s tím oba účastníci souhlasili (ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (ust. § 75 odst. 2 s.ř.s.). Vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 s.ř.s.), avšak se zřetelem k zásadě, že při posuzování zákonnosti napadeného správního rozhodnutí je třeba přihlídnout nejen k hmotněprávní úpravě deliktů odpovědnosti, která platila v době rozhodování správního orgánu, nýbrž i k úpravě pozdější, je-li to pro pachatele příznivější. Novelizace kontrolního řádu zákonem č. 183/2017 Sb. v souvislosti s novým pojetím přestupkového práva však takové mírnější posouzení ve vztahu k danému případu neumožnila. Soud neshledal žalobu důvodnou.
- 22 Nejprve se soud zabýval námitkou žalobkyně směřující k tzv. nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Došel k závěru, že rozhodnutí nelze shledat nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, tedy pro okolnost, která by umožňovala soudu zrušit napadené rozhodnutí pro vady řízení ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Jak bude ještě dále rozebráno, správní rozhodnutí obou stupňů obsahují jednoznačnou právní kvalifikaci správního deliktu, podrobné vyličení skutkového stavu i řádné zdůvodnění výše uložené pokuty a splňují všechny formální i obsahové náležitosti požadované správním řádem.

- 23 Pro posouzení věci samotné vyplývají ze spisového materiálu předloženého žalovaným následující podstatné skutečnosti:
- 24 Inspekce provedla dne 28.2.2014, 21.3.2014, 9.4.2014 inspekční šetření na pozemcích č. parc. 23/1, 503/1, 722, 1019/1, 1023, 1030, 1031, 1032/1 ve vlastnictví Ing. R. K., a to na podněty k prošetření nezákonného nakládání s odpady na těchto pozemcích, které vycházely ze stížností občanů obce Z. – S. Dne 7.5.2014 inspekce zahájila kontrolu, zahajovacím kontrolním úkonem byla kontrola na místě. Při šetřeních inspekce dne 28.2.2014 shledala, že na předmětných pozemcích je prováděno podrcení odpadů uložených v hromadách volně na zemi, a to bez jakéhokoli rozřazení (jednalo se převážně o stavební odpady, jako cihelné zdivo či betony, dále o zeminu, kamení atp.), zaměstnanec žalobkyně obsluhující stroj uvedl, že mu není znám původ odpadů ani jejich další osud. Terén byl v té době srovnán do roviny s vrchní vrstvou zeminy. Dne 21.3.2014 bylo zjištěno, že na předmětné pozemky bylo v mezidobí navezeno asi třicet fůr stavebního odpadu (různé druhy zeminy, kamenivo, kousky betonu, cihel, asfaltů, armatury atp.), z plochy byla shrnuta svrchní vrstva zeminy a tím byl vytvořen „žlab“ pod úrovní terénu. Při šetření dne 9.4.2014 zaznamenali kontrolující pracovníci hromadu uložené zeminy a dvě hromady podrcených odpadů (směs různých stavebních odpadů, zeminy, asfaltů atp.), na části plochy již došlo k rozhrnutí, byly vidět stopy od techniky, která návozy a rozhrnování prováděla, na další části byly zaznamenány další odpady převážně z výkopových zemin, kameniva, stavebních odpadů s kusy armatury. Dne 7.5.2014 byly tyto hromady nalezeny již rozhrnuté do roviny, zároveň bylo nově navezeno asi třicet fůr z nákladních aut tvořených zeminou a kamením s příměsí demoličních odpadů, také na jinou část plochy bylo navezeno celkem asi dvacet šest fůr odpadu z kamení, zeminy, betonů, kusů obrubníku, zámkové dlažby, kusů živičných povrchů atp. Dne 7.5.2014 byly Zdravotním ústavem se sídlem v Ústí nad Labem, Zkušební laboratoř Plzeň odebrány vzorky těchto odpadů a bylo zjištěno, že jsou zde překročeny limity suma PAU (polycyklické aromatické uhlovodíky) a to téměř devětkrát (naměřeno 52/mg/kg sušiny z povoleného limitu max. 6 mg/kg sušiny).
- 25 Soud považuje za vhodné na tomto místě poznamenat, že z údajů v obchodním rejstříku vyplývá, že Ing. R. K. byl v rozhodné době komandistou žalobkyně, dále komandistou společnosti, která byla komplementářem žalobkyně, a zároveň jediným členem představenstva a jediným akcionářem společnosti, která byla komplementářem společnosti, jež byla komplementářem žalobkyně. Zjednodušeně řečeno, osobní složku žalobkyně de facto tvořil výhradně Ing. R. K., vlastník předmětných pozemků.
- 26 V rámci dílčího protokolu o průběhu kontroly konané dne 7.5.2014, č. j. ČIŽP/43/OOH/1407466.003/14/ZLP, který byl žalobkyni doručen dne 21.5.2014 (dále jen „protokol o kontrole“), byly uvedeny požadavky na zaslání těchto informací a dokladů do 10 dnů od doručení protokolu o kontrole: *1. Průběžnou evidenci odpadů vedenou podle zákona za rok 2014 za stavbu (provozovnu) akce „Rekonstrukce stávajícího vodovodu a kanalizace včetně odboček, ulice Malická, Plzeň“; Z jakého důvodu bylo s odpady z této rekonstrukce nakládáno na pozemcích pana Ing. K. v lokalitě Z.–S.? 2. Kolik tun odpadů bylo do této lokality společností přivezeno a na základě jakých smluvních vztahů - kopie těchto smluv; 3. V jakém termínu probíhaly práce na recyklační lince (mobilním zařízení společnosti). Průběžná evidence odpadů na tyto akce - s důrazem na skutečnosti - pro koho společnost prováděla podrcení odpadů, jaké množství, v jakých termínech a komu byly odpady předávány. Vstupní parametry odpadů a co bylo výstupem z recyklační linky; 4. Z jakých lokalit (akcí) byly naváženy materiály/odpady, kterými byly prováděny terénní úpravy na pozemcích určených pro výstavbu rodinných domů?*
- 27 V reakci na to požádala žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce o nahlédnutí do spisu a o prodloužení lhůty k předložení požadovaných informací a dokladů na nejméně šest

týdnů z důvodu pracovní neschopnosti zaměstnance odpovědného za vedení odpadového hospodářství, a následně dne 2.6.2014 požádala o prodloužení lhůty do 15.7.2014, zároveň k jednotlivým požadavkům inspekce uvedla, že průběžnou evidenci odpadů na akci v ulici Malická samozřejmě předá, část odpadů uložila na mezideponii, po předrcení bude učiněn rozbor a bude-li chemické složení odpovídat možnému uložení na povrchu terénu, bude odpad použit v souladu se zákonem o odpadech, nebude-li složení vyhovovat, bude odpad likvidován taktéž v souladu se zákonem o odpadech. Počet tun odpadu přivezeného žalobkyní do této lokality vyplývá z průběžné evidence odpadů, která bude dodána po ukončení pracovní neschopnosti dotčeného zaměstnance, nicméně jedná se o odpad k uložení na mezideponii a materiál určený k použití na povrchu terénu. Žalobkyně požádala o konkretizaci časového období, v němž má vymezit termín prací na recyklační lince. Uvedla, že jí není známo, z jakých lokalit byly naváženy materiály, kterými byly prováděny terénní úpravy na předmětných pozemcích.

- 28 Usnesením ze dne 6.6.2014 č.j. ČIŽP/43/OOH/1407466.005/14/ZLP prodloužila inspekce žalobkyni stanovenou lhůtu do 13.6.2014 a rovněž v některých bodech doplnila své požadavky, když uvedla, že informace o odpadech lze doložit například smlouvou s vlastníkem pozemků a že se jedná o časové období let 2013 a 2014.
- 29 Proti usnesení o prodloužení lhůty podala žalobkyně odvolání, o kterém rozhodl žalovaný tak, že změnil lhůtu uvedenou ve výroku usnesení inspekce na den 24.6.2014, a to přesto, že původní lhůtu neshledal nepřiměřenou. K jejímu prodloužení přistoupil podle svých slov především proto, aby tato lhůta neuplynula ještě před tím, než se žalobkyně seznámí s výsledkem odvolacího řízení.
- 30 V přípisu ze dne 13.6.2014 sdělila žalobkyně inspekci tyto informace: k bodu 1 – *Průběžnou evidenci provozovny Malická ul. za rok 2014 – přikládáme. Na základě smlouvy o výpůjčce*; k bodu 2 – *Z hlediska evidence odpadu dle zák. o odpadech bylo naší společností navezeno 844 tun zemín, které jsme složili na deponii s tím, že na základě výsledků laboratorních zkoušek bude následně rozhodnuto o dalším využití/odstranění*; k bodu 3 – *Společnost zařízení v roce 2014 neprovozovala. Po delší dobu roku 2014 bylo zařízení nefunkční a na několik dní byl stroj poskytnut třetí osobě*; k bodu 4 – *Nevíme*. Spolu s přípisem žalobkyně zaslala průběžnou evidenci nakládání s odpady pro období od 1.1.2014 do 31.12.2014, dle níž od 16.4.2014 do 23.4.2014 nakládala s odpadem „zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03“, a provozní deník zařízení na recyklaci stavebních odpadů, v němž je zdokumentován provoz zařízení od 14.8.2013 do 9.9.2013.
- 31 Dne 2.7.2014 byla právnímu zástupci žalobkyně doručena další žádost (ze dne 1.7.2014 č.j. ČIŽP/43/OOH/1407466.009/14/ZLP) o poskytnutí informací, ve které inspekce rekapitulovala výše uvedené odpovědi žalobkyně a poukázala na to, že k bodu 1 byla doložena požadovaná průběžná evidence odpadů za rok 2014, kdy byl doložen pouze soupis nakládání s odpadem kat. č. 17 05 03 (zemina a kamení), přičemž žalobkyně neposkytla smlouvu o výpůjčce, na jejímž základě byl odpad uložen. Při odpovědi na požadavek v bodu 2 dle inspekce žalobkyně specifikovala jako odpad 844 tun zeminy, nepřiložila smlouvu o výpůjčce. K bodu 3 inspekce uvádí, že žalobkyně nesdělila žádné vstupní parametry k provoznímu deníku, nesdělila, pro koho byly práce prováděny, odkud byl odpad přivezen atd. Odpověď žalobkyně na požadavek v bodu 4 inspekce označila za účelovou a nepravdivou. Podle inspekce byly všechny žalobkyní uvedené odpovědi nedostačující, jejich rozsah zásadně neodpovídal požadavkům. Z tohoto důvodu inspekce žalobkyni opětovně vyzvala k zaslání všech požadovaných informací a dokumentů, které zároveň znovu konkretizovala, a to do 10 dnů od doručení této žádosti. Rovněž zde bylo uvedeno poučení, že v případě nedoložení informací v požadovaném rozsahu a lhůtě bude inspekce postupovat podle ust. § 16 odst. 2 kontrolního řádu.

- 32 Dne 14.7.2014 žalobkyně zaslala inspekci přípis, v němž uvedla, že žádá o sdělení, na základě jakých zákonných oprávnění je inspekce oprávněna předmětné informace a doklady požadovat. K bodu 2 uvedla, že žádá o upřesnění, co má ještě doplnit. K bodům 3 a 4 žalobkyně dále uvedla, že samozřejmě je schopna tyto informace poskytnout, nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o poměrně dlouhý časový úsek, žádá o přesnou specifikaci dní, ve kterých inspekce požaduje informace doložit.
- 33 Příkazem ze dne 4.11.2014 č.j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1407466.001/14/ZLP uložila inspekce žalobkyni pokutu ve výši 100.000 Kč za správní delikt podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Proti příkazu podala žalobkyně odpor, čímž se podle ust. § 150 odst. 3 správního řádu příkaz ruší a řízení pokračuje. Následně inspekce žalobkyni umožnila seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Žalobkyně svého práva využila a namítla, že jí není zřejmé za co je sankcionována, z příkazu nevyplývá, v čem je spatřováno pochybení žalobkyně, když ta podle svých možností potřebnou součinnost poskytovala, dále namítla, že lhůta měla být žalobkyni určena usnesením. Poukázala na několikaměsíční nečinnost inspekce, sdělila, že výše pořádkové pokuty je nepřiměřeně vysoká.
- 34 Inspekce dne 4.12.2014 vydala prvostupňové rozhodnutí, uvedla v něm, že žalobkyně úmyslně zdržuje šetření, předkládá pouze nevypovídající či zavádějící informace a doklady, neposkytla součinnost pracovníkům inspekce ani přes to, že byla seznámena se skutečností, že na předmětných pozemcích se nacházejí odpady vykazující překročené limity pro ukládání odpadů do volného terénu. K výši pokuty inspekce uvedla, že pokuta je za stejné porušení kontrolního řádu uložena opakovaně, když dříve uložená pokuta evidentně neměla výchovný efekt, zhodnotila dle informací z webových stránek žalobkyně, že nemůže být obtížné potřebnou součinnost zajistit.
- 35 Dne 18.12.2014 vydala inspekce opravné rozhodnutí, v němž nahradila text prvostupňového rozhodnutí, že „*vydává podle ustanovení § 150 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), příkaz, kterým ukládá...*“ textem, že „*vydává v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodnutí, kterým ukládá...*“.
- 36 Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně bránila odvoláním, o kterém rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jak již bylo popsáno v úvodu tohoto rozsudku. Žalovaný neshledal v postupných a opakovaných výzvách inspekce nic nepřesného a nesrozumitelného, aby tím mohla být žalobkyně natolik zmatena, že by nemohla poskytnout požadovanou součinnost. Zdůraznil, že při posuzování daného případu je rozhodující výsledek, tj. že žalobkyně objektivně neposkytla požadované podklady v rozsahu, který by inspekci umožnil náležitě objasnit stav věci, na tom nic nemění skutečnost, že žalobkyně přece jen některé informace sdělila, neboť se tak stalo ve značně omezeném rozsahu. Prvostupňové rozhodnutí žalovaný neshledal nesrozumitelným i přes pochybení spočívající v nesprávném uvedení ust. § 150 správního řádu, neboť z výroku i z odůvodnění jasně vyplývá, v čem inspekce spatřuje protiprávní jednání, a chyba byla napravena opravným rozhodnutím. Neshledal důvodnou ani námitku, že žalobkyně je trestána dvojí sankcí, neboť předchozí sankce ve výši 50.000 byla uložena jiný správní delikt (neposkytnutí součinnosti při kontrole týkající se nakládání s odpady v k. ú. V.). K neposkytnutí lhůty usnesením žalovaný uvedl, že postup inspekce v žádném případě nemohl žalobkyni omezit v jejích právech, žalobkyně disponovala dostatečným časovým prostorem, lhůta jí byla poskytnuta několikrát, v jednom případě dokonce i usnesením, přičemž ani v tomto případě žalobkyně výzvě nevyhověla. K výši sankce žalovaný uvedl, že inspekce se zabývala zákonnými kritérii, vypořádala se s nimi. Žalovaný hodnotí správní delikt jako velmi závažný, neboť zmařil účel kontroly, a výši sankce hodnotí jako přiměřenou.

- 37 Podle ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu (ve znění účinném v době rozhodování žalovaného) se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že jako kontrolovaná osoba nesplní některou z povinností podle § 10 odst. 2. Za tento správní delikt se podle odstavce 2 citovaného ustanovení uloží pokuta do 500.000 Kč.
- 38 Podle ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu je kontrolovaná osoba povinna vytvořit podmínky pro výkon kontroly, umožnit kontrolujícímu výkon jeho oprávnění stanovených tímto zákonem a poskytovat k tomu potřebnou součinnost a podat ve lhůtě určené kontrolujícím písemnou zprávu o odstranění nebo prevenci nedostatků zjištěných kontrolou, pokud o to kontrolující požádá.
- 39 Podle ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu je kontrolující v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (podklady); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady.
- 40 Pod pojmem vytvoření podmínek pro výkon kontroly si lze představit zajištění základních předpokladů pro to, aby kontrola mohla vůbec proběhnout, a to zejména časových, prostorových, ale i dalších, které lze s přihlédnutím k povaze a rozsahu kontroly rozumně očekávat. Podstatou povinnosti umožnit výkon kontrolních oprávnění kontrolujícího je určitým způsobem strpět kontrolní činnost oprávněného orgánu a takové činnosti nebránit. Poskytnutí součinnosti k výkonu kontrolních oprávnění pak zahrnuje také aktivní jednání ze strany kontrolované osoby. V případě vyžádání dokumentů týkajících se předmětu kontroly je kontrolovaná osoba nejen povinna vydání těchto materiálů nebránit, ale je rovněž povinna poskytnout součinnost k jejich vydání, tedy tyto dokumenty vyhledat a předat kontrolnímu orgánu.
- 41 Objektem kontroly v nyní přezkoumávané věci byl odpad nacházející se na pozemcích Ing. R. K., který sem byl prokazatelně (přinejmenším zčásti) navezen technikou žalobkyně. Účelem kontroly bylo zjištění, zda se s tímto odpadem nakládalo v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), a pokud nikoli, tak kdo byl za porušování zákonných povinností odpovědný. Všechny podklady, jejichž poskytnutí inspekce po žalobkyni požadovala, se zjevně tohoto předmětu kontroly týkaly. Vyžádání evidence nakládání s odpady, požadavek na sdělení důvodu nakládání s odpadem, dotaz na úlohu žalobkyně při nakládání s odpadem, na původ a množství tohoto odpadu, žádost o konkretizování termínů ohlášených prací na recyklační lince a vyžádání příslušných smluv byl postup plně v souladu s ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu. Nutno podotknout, že oprávnění inspekce k vyžádání uvedených podkladů žalobkyně v podané žalobě již nerozporuje, pouze tvrdí, že součinnost poskytnutá z její strany byla dostatečná. S tím však soud nesouhlasí. Žalobkyni sice nelze upřít, že na výzvy a žádosti inspekce reagovala, avšak samotná aktivita kontrolované osoby nevede bez dalšího k závěru o splnění povinnosti uložené ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu. Veškerý postup žalobkyně v průběhu kontroly se jeví jako ryze formální. Opakované žádosti o prodloužení lhůty, sdělování jen strohých informací, které samy o sobě neměly v zásadě žádnou vypovídací hodnotu, opětovné žádosti o upřesnění otázek, které byly podle soudu formulované zcela srozumitelně a konkrétně, jakož i zpochybňování oprávnění inspekce požadovat předmětné informace, a to až v pokročilém stadiu interakce kontrolované osoby a kontrolního orgánu, ukazují spíše na obstrukční chování žalobkyně, které nelze hodnotit jako poskytování náležité součinnosti kontrolujícímu. Z výše popsání sledu událostí je zřejmé, že k dodání požadovaných podkladů bylo žalobkyni ze strany inspekce poskytnuto dostatek času a dostatek příležitostí. Lze rovněž konstatovat, že inspekce přiměřeně vycházela vstříc

požadavkům žalobkyně, jak stanoví ust. § 4 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně přesto potřebné podklady kontrolnímu orgánu neposkytla. Soud proto došel k závěru, že žalobkyně nesplnila povinnost, kterou jí ukládá ust. § 10 odst. 2 kontrolního řádu, čímž se dopustila správního deliktu uvedeného v ust. § 16 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu. Z těchto důvodů soud neshledal důvodnou žalobní námitku směřující do hmotného práva, že žalobkyně v rámci svých možností potřebnou součinnost poskytovala.

42 Soud nemůže přisvědčit ani námitkám procesněprávním.

43 K nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nevypořádání se s odvolacími námitkami soud uvádí, že žalovaný své rozhodnutí řádně odůvodnil, s odvolacími námitkami se vypořádal. Zabýval se námitkou nesrozumitelnosti z důvodu odkazu na ust. § 150 správního řádu (příkaz o uložení pokuty), námitkou dvojí sankce za stejné jednání, námitkou, že lhůta nebyla určena usnesením, rovněž námitkou, že žalobkyně se vytčeného jednání nedopustila. Napadené rozhodnutí je tedy bez jakýchkoliv pochybností přezkoumatelné. Soud poukazuje na to, že žalobkyně v jednotlivých bodech dostatečně nekonkretizuje, v čem přesně měl žalovaný při vypořádání odvolacích námitek pochybit, resp. v čem je jeho postup nezákonný. V takovém případě soud nemůže za žalobkyni domýšlet další argumenty a žalobním námitkám se může věnovat pouze v míře odpovídající jejich obecnosti. Jinými slovy, pokud žalobkyně v žalobních bodech neprezentovala dostatečně konkrétní argumenty vedoucí ke zpochybnění důvodů napadeného rozhodnutí, nemusí soud hledat způsob pro alternativní a originální vyjádření závěrů, k nimž již dospěl žalovaný.

44 Přesto se soud alespoň stručně k jednotlivým odvolacím námitkám, které jsou zopakovány v žalobě, vyjádří.

45 K námitce nesrozumitelnosti prvostupňového rozhodnutí soud uvádí, že chyba v prvostupňovém rozhodnutí nesprávně prohlašující rozhodnutí za příkaz o uložení pokuty, který se vydává zjednodušenou formou správního řízení (ust. § 150 správního řádu), byla napravena opravným rozhodnutím. V rozhodnutí byla zcela jasně a srozumitelně specifikována protiprávnost jednání, což je zásadní. Písařská chyba tak nezatížila správní řízení žádnou vadou, která by měla za následek nesrozumitelnost rozhodnutí ve věci. Námitka proto není důvodná.

46 K několikaměsíční nečinnosti inspekce před vydáním prvostupňového rozhodnutí soud uvádí, že tato neznamená porušení zásady předvídatelnosti rozhodnutí, neboť žalobkyně byla o uložení pokuty až do výše 500.000 Kč za nesplnění předmětných povinností v předstihu poučena (viz Žádost o poskytnutí informací ze dne 1.7.2014). Žalobkyně tak měla vědomost o tom, jaké důsledky může mít porušení povinnosti poskytnout požadované informace a zaslat příslušné doklady, a nejednalo se v jejím případě o překvapivé rozhodnutí, které by vedlo k porušení práva na spravedlivý proces. Je přitom bez pochyb, že žádost o poskytnutí informací a dokladů byla formulována naprosto jasně a srozumitelně, žalobkyně se navíc v daném oboru podnikání pohybuje několik let (od roku 2006), takže si musela být vědoma toho, co od ní správní orgán požaduje a z jakého důvodu. Pokud tak neučinila, musela počítat s tím, že příslušné výzvě nevyhověla a z takového svého jednání pak vyvozovat svou odpovědnost. To, že místo požadovaných informací a podkladů žalobkyně zaslala inspekci zjevně obstrukční dotazy na sdělení zákonných ustanovení opravňujících inspekci k výzvě a na upřesnění termínů, na uvedeném závěru nic nemění.

47 K upření práva bránit se proti rozhodnutí o lhůtách odvoláním, neboť ohledně nich nebylo vydáno usnesení dle ust. § 39 správního řádu, soud uvádí, že při stanovení lhůty ve výzvě kontrolního orgánu k předložení dokladů se ust. § 39 správního řádu nepoužije, zejména proto,

že úkony, které činí kontrolní orgán směrem ke kontrolovanému subjektu v rámci zahájené kontroly (tj. i úkon ve smyslu ust. § 8 písm. c) kontrolního řádu), nejsou ve výčtu úkonů, ve vztahu k nimž je dána působnost správního řádu (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20.8.2015 č.j. 11 A 199/2014-30). Pokud tedy inspekce prodloužila 6.6.2014 lhůtu formou usnesení, poskytla žalobkyni dokonce více práv, než jí přiznává zákon. To, že ostatní lhůty ve výzvách inspekce nebyly formalizované s odkazem na ust. § 39 správního řádu, rozhodně nelze považovat za pochybení správního orgánu, ale naopak za postup v souladu se zákonem.

- 48 Námitka dvojí sankce za stejné jednání je zavádějící, neboť žalobkyně byla v minulosti sankcionována rozhodnutím ze dne 9.6.2014 pod č.j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1409180.001/14/ZLM sice podle stejného zákonného ustanovení a z části za stejné období (od 20.5.2014 do 9.6.2014), avšak za neposkytnutí jiných informací v jiném kontrolním řízení, kdy kontrola se týkala nakládání s odpady v k. ú. V.. Není tedy dána totožnost skutků, o nichž bylo rozhodnuto v obou správních řízeních. Právě totožnost skutku je pak podmínkou pro uplatnění zásady „ne bis in idem“, dle níž je zakázáno opakovaně trestat za totéž. Sankce je tedy uložena za jiný skutek, námitka není důvodná.
- 49 Při posouzení námítky související s námitkou dvojí sankce, že časové období spáchání správního deliktu by mělo být vymezeno ve výroku rozhodnutí a nikoli až v odůvodnění, soud vycházel z ust. § 68 odst. 2 správního řádu, podle něžž *„Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.“*, a z judikatury Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 15.1.2008, č.j. 2 As 34/2006-73 k obsahu výroku správního rozhodnutí uvedl: *„Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.“*
- 50 Smyslem požadavků kladených na vymezení skutku je, že popis protiprávního jednání obviněného musí být natolik určitý, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným, a aby tedy mohla být dodržena již zmíněná zásada „ne bis in idem“. Soud konstatuje, že v posuzovaném případě je časové určení dostatečné, popis skutku vymezuje skutek tak, že nemůže být zaměněn s jiným skutkem. Časová identifikace skutku je ve výroku obsažena náležitě, když je uvedeno, že žalobkyně nesplnila povinnosti kontrolované osoby v rámci kontroly zahájené dne 7.5.2014. Spolu s dalšími údaji uvedenými ve výroku prvostupňového rozhodnutí (místo a předmět kontroly, konkretizace porušení povinnosti) specifikace spáchání správního deliktu splňuje podmínku nezaměnitelnosti, zejména vymezený skutek nelze zaměnit se skutkem, o kterém bylo rozhodnuto v jiném správním řízení dne 9.6.2014 pod č.j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1409180.001/14/ZLM, a s nímž žalobkyně pojí námitku dvojí sankce. Žalobní námitka tedy není důvodná. K vymezení skutku z časového hlediska soud pro úplnost odkazuje též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11.1.2013 č.j. 5 As 138/2012-23, který se této problematice podrobně věnuje.
- 51 K námitce, že správní orgány žalobkyni vytýkají neobjasnění stavu věci nespecifikováním množství, druhu a původu odpadu přesto, že inspekce zjistila okolnosti o odpadu v dané lokalitě již v roce 2010, soud uvádí, že povědomí inspekce o stavu pozemků v roce 2010 nijak nesouvisí s kontrolou provedenou v roce 2014, týkala-li se kontrola let 2013 a 2014 a žalobkyně byla vyzývána k poskytnutí součinnosti právě v relaci k uvedeným rokům. Inspekce zjišťovala

okolnosti navážení odpadů, využívání těchto odpadů a jejich odstraňování na předmětných pozemcích v letech 2013 a 2014 a nikoli v roce 2010. Ani tato žalobní námitka tak není důvodná.

- 52 Další žalobní námitka směřuje do výše sankce, kterou žalobkyně pokládá za nepřiměřeně vysokou. V posuzovaném případě byla žalobkyni uložena ve výši 100.000 Kč, přičemž podle ust. § 16 odst. 2 kontrolního řádu může správní orgán uložit za tento správní delikt pokutu až do výše 500.000 Kč. Uložená pokuta proto byla stanovena v rámci zákonem stanoveném rozmezí, její výše podle názoru soudu byla dostatečně konkrétně zdůvodněna s ohledem na okolnosti případu (zhodnocení reálné možnosti žalobkyně požadovanou součinnost poskytnout, důsledky neposkytnutí součinnosti pro prováděnou kontrolu, recidiva protiprávního jednání, význam porušení povinnosti s ohledem na ochranu životního prostředí). Proti těmto konkrétním skutečnostem zdůvodnění výše pokuty žalobkyně v žalobě nic konkrétního nenamítá ani je nijak konkrétně nezpochybňuje. Soud proto nemůže výši uložené pokuty považovat za zjevně nepřiměřenou, nehledě na to, že ani žalobkyně, ač tvrdí, že je pokuta nepřiměřeně vysoká, pak tento svůj názor ničím nezdůvodnila, neuvedla, z jakých důvodů považuje takovou pokutu za nepřiměřenou, a ani neuvedla a hodnověrně neosvědčila, jaké jsou její majetkové poměry, a zda se tak nejedná o likvidační výši uloženého trestu.
- 53 Žalobkyně dále napadla postup, kdy jí byly uloženy celkem tři pokuty za správní delikty stejné skutkové podstaty. Žaloba byla o tento bod doplněna po uplynutí lhůty k podání (a rozšíření) žaloby podle ust. § 72 odst. 1 s.ř.s. Bez ohledu na to by ale takový žalobní důvod neopodstatňoval zrušení napadeného rozhodnutí. Jednotlivé sankce byly žalobkyni uloženy v rámci různých řízení pro nesplnění různých povinností (pro neposkytování součinnosti v rámci různých kontrol), jakkoli kvalifikace těchto protiprávních jednání žalobkyně byla stejná. Naopak skutečnost, že vůči žalobkyni byl tento donucovací prostředek použit opakovaně (i v minulosti) a přitom zjevně bezvysledně, opodstatňuje výši uložené pokuty.
- 54 Ani další doplnění žaloby, kterým žalobkyně předkládá usnesení inspekce o zastavení řízení se žalobkyní, neodůvodňuje závěr o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Nyní přezkoumávaným rozhodnutím byla žalobkyni uložena sankce za správní delikt podle kontrolního řádu, konkrétně za neposkytnutí součinnosti při výkonu kontroly. Usneseními doloženými žalobkyní však byla zastavena řízení se zcela odlišným předmětem, a to řízení o správním deliktu podle zákona o odpadech. Pokud inspekce došla v těchto řízeních k závěru, že žalobkyni nelze prokázat, že se podílela na nezákonném nakládání s odpady, nic se tím nemění na skutečnosti, že pokuta za neposkytování součinnosti při kontrole byla uložena v souladu se zákonem.
- 55 Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle ust. § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
- 56 O nákladech řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, kterému však v řízení procesní náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Žalobkyně pak nebyla v řízení procesně úspěšná.

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 31. července 2018

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu