



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **C. V., s. r. o.**, zast. JUDr. Jiřím Vodičkou, advokátem, se sídlem v Praze 5, Staropramenná 12, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem v Praze 10, Vršovická 65, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2004, č. j. 5 Ca 118/2003 – 49,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2003, č. j. 500/1935/501 11/02, jímž žalovaný jako odvolací orgán ve správním řízení zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně – České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Hradec Králové (dále jen „inspekce“), kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč podle § 116 odst. 1 písm. b) a § 118 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), a to za nedovolené vypouštění odpadních vod v rozporu s pravomocným povolením k nakládání s vodami v provozovně C. V., Š. 67, k němuž došlo dne 6. 4. 2002.

V žalobě žalobce vytýká správním orgánům obou stupňů nesprávný výklad ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona a ustanovení § 38 odst. 3 téhož zákona, za jejichž porušení byla pokuta uložena a vyslovuje přesvědčení, že pro její uložení nebyly splněny zákonné podmínky. Z citace ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona

totiž vyplývá, že pokutu podnikající osobě lze uložit pouze za „nedovolené vypouštění vod“, a nikoliv za samovolný únik odpadních vod, jak tomu bylo v případě žalobce. Poukazuje na rozdílné významy slov „vypouštění“ a „únik“ a za pomoci jazykového výkladu dovozuje, že pojem „vypouštění“ vyžaduje úmysl, vědomí takové skutečnosti a hlavně aktivní činnost povinné osoby, zatímco „únik“ vod vyjadřuje, že jde o samovolný proces, navíc nežádoucí a nechtěný, ke kterému dochází bez jednání, jehož cílem by byl takový výsledek. Povinná osoba, v jejíž sféře vlivu takový únik nastane, pak ani nemusí vědět, že k nějakému úniku došlo nebo dochází. Upozorňuje, že žalovaný připouští, že došlo k úniku odpadních vod bez úmyslu a konání žalobce, vlivem vyrovnávání hladin v sousedících usazovacích nádržích přes havarijní přepad, zároveň však, ze správně zjištěné skutečnosti, že v závodě nedocházelo v té době k žádné organizované manipulaci s vodami, která by vedla cíleně k vypouštění odpadních vod do řeky D. (žalovaný mluví o „nekontrolovatelném odtoku nečištěných odpadních vod“) z této skutečnosti neprávem dovozuje, že jde o naplnění zákonného pojmu vypouštění odpadních vod a dodává, že je jedno, jestli se jedná o vědomé vypouštění, či havarijní únik nečištěných odpadních vod, neboť v obou případech nastala skutečnost naplňuje skutkovou podstatu § 116 odst. 1 písm. b) zákona o vodách. Žalobce naproti tomu tvrdí, že k žádnému nedovolenému „vypouštění“ nedošlo, a že taková skutečnost žádným způsobem neplyne ani z učiněných zjištění ani z čehokoliv jiného, když vypouštění vod prováděno nebylo. Žalobce navrhoval, aby rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně bylo soudem zrušeno.

Žalovaný navrhoval žalobu zamítnout, neboť v průběhu správního řízení bylo žalobci prokázáno nedovolené vypouštění odpadních vod a rozhodnutí správního orgánů obou stupňů byla vydána v souladu s vodním zákonem. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona došlo tím, že z areálu žalobce vytékaly odpadní vody do povrchového toku bez řádného vyčištění v rozporu s povolením. K jazykovému výkladu pojmů „vypouštění“, jímž argumentoval žalobce, žalovaný setrval na svém názoru, že povinná osoba není postihována na základě zavinění, ale na základě výsledku; jedná se tedy o odpovědnost objektivní.

Městský soud v Praze po přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů dospěl k závěru, že bylo vydáno v souladu s ustanovením § 38 odst. 3 vodního zákona v návaznosti na ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Žalobce má totiž zákonem uloženou povinnost zajišťovat podle § 38 odst. 3 uvedeného zákona zneškodňování odpadních vod, které vypouští do vod povrchových, v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění. Žalobce může přitom užívat stavbu „C. V. – ČOV“ pouze v souladu s vydaným povolením Okresního úřadu Kutná Hora ze dne 28. 8. 1995, jímž mu bylo povoleno vypouštění vyčištěných odpadních vod z ČOV do toku řeky D. a byly stanoveny limitní hodnoty pro trvalý provoz. Pokud došlo k vypouštění odpadních vod, které limitní hodnoty stanovené v tomto povolení překračují, jak tomu bylo i v daném případě, což žalobce nespochybňuje, došlo k porušení povinností žalobce vyplývajících z tohoto povolení a tím i porušení příslušných ustanovení vodního zákona. Podle názoru Městského soudu v Praze není podstatné, zda se tak stalo vědomou či cílenou činností žalobce, neboť správní delikty právních osob jsou postihovány zásadně bez ohledu na zavinění. Úvaha žalobce, že slovní spojení „vypouštění odpadních vod“, které užívá ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona, vyžaduje pojmově úmysl, není správná. Uvedené slovní spojení je legislativní zkratkou, která v sobě zahrnuje mj. i situaci, kdy dojde k vypouštění odpadní vody do vod povrchových v rozporu s vodním zákonem, přičemž při vyvození sankce odpovědnosti musí správní orgán zjistit, zda ke znečištění povrchových vod došlo a zároveň, zda žalobce učinil potřebná opatření k zajištění ochrany vod či nikoli. K takovému zjištění směřovalo

dokazování ve správním řízení, jeho výsledky byly řádně správním orgánem zhodnoceny a bylo z nich vyvozeno odpovídající skutkové zjištění. Argumentaci žalobce, spočívající v jazykovém výkladu pojmu „vypouštění vod“ nelze podle názoru soudu přijmout, neboť vypouštění odpadních vod ve smyslu vodního zákona je jejich odtok mimo zařízení, kde vznikly, popř. mimo zařízení, v němž měly být přechodně uloženy do doby zajištění jejich zneškodnění původcem. Městský soud v Praze odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1994, č. j. 7 A 14/93 – 20, jímž byla hodnocena obdobná situace podle předchozího vodního zákona, který lze použít vzhledem k obsahově shodné úpravě i za současně účinné právní podoby. Žaloba byla proto podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jako nedůvodná zamítnuta.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, dovolávaje se důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávného posouzení právní otázky soudem spočívající v nesprávném výkladu pojmu „nedovolené vypouštění vod“, resp. nesprávného výkladu slova „vypouštění“, pod něž soud podřadil i skutečnosti označitelné jako „únik“. Stěžovatel se domnívá, že rozhodnutí soudu je z důvodu nesprávného právního posouzení těchto pojmů nezákonné. Poukazuje v této souvislosti na svůj právní názor vyslovený v žalobě a vyslovuje přesvědčení, že došlo ke špatnému výkladu práva – slovům zákona byl přisouzen jiný význam, než skutečně mají. Tím byla porušena interpretační zásada, že výklad nesmí jít přes slova zákona nebo proti nim. Vzhledem k tomu, že zákon o vodách nestanoví žádný zvláštní právní význam slova „vypouštění“, pak je třeba hledat jej v obecném základu jazyka. Slovo vypouštění v jeho obecném významu neoznačuje fakta, která jsou označena slovem „únik“ atp. Proto je subsumpce slova únik pod slovo vypouštění nesprávným právním posouzením. Jazykový výklad předpisů tak byl proveden nesprávně. Navrhuje, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2004, č. j. 5 Ca 118/2003 – 49, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a které by mu umožňovaly se od důvodu či rozsahu kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Jak již bylo předesláno, stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodu vymezeného pod písm. a) § 103 odst. 1 s. ř. s., tj. nezákonnosti napadeného rozsudku Městského soudu v Praze spočívající v nesprávném posouzení právní otázky tímto soudem v předcházejícím řízení. Nejvyšší správní soud především nejprve poznamenává, že nesprávné posouzení právní otázky může spočívat buď v tom, že soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis, než měl správně použít, a pro toto pochybení je výrok soudu v rozporu s příslušným ustanovením toho kterého předpisu, nebo v tom, že soudem byl sice aplikován správný právní předpis, avšak ten nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky soudem může jít také tehdy, pokud byl vyvozen

nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci, nebo je sice učiněn správný právní závěr, ale v odůvodnění rozhodnutí je nesprávně prezentován.

V projednávané věci žalobce nevytýká Městskému soudu v Praze použití nesprávného právního předpisu na danou věc, namítá však, že tento právní předpis byl nesprávně vyložen. Dovolává se v tomto směru nesprávného jazykového výkladu jak ze strany žalovaného tak i soudu při vymezení pojmu „vypouštění“, pod nějž byl nesprávně subsumován pojem „únik“ a namítá v této souvislosti, že tím byla porušena interpretační zásada, že výklad právního pojmu nesmí jít nad rámec slova použitého zákonem nebo proti němu.

Nejvyšší správní soud se s názorem žalobce, že tato jinak nepochybně správná a platná interpretační zásada, byla v této věci porušena, neztotožňuje.

Jde o výklad ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona v návaznosti na ustanovení § 38 odst. 3 téhož zákona. Podle naposledy uvedeného ustanovení, ten, kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, je povinen zajišťovat jejich zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění. Při stanovování těchto podmínek je vodoprávní úřad povinen přihlížet k dostupným technologiím v oblasti zneškodňování odpadních vod. Ten, kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, je povinen v souladu s rozhodnutím vodoprávního úřadu měřit objem vypouštěných vod a míru jejich znečištění a výsledky těchto měření předávat vodoprávnímu úřadu, který rozhodnutí vydal a příslušnému správci povodí a pověřenému odbornému subjektu. Vodoprávní úřad tímto rozhodnutím stanoví místo a způsob měření objemu a znečištění vypouštěných odpadních vod a četnost předkládání výsledků těchto měření. Podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona, nejde-li o trestný čin, uloží Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností pokutu podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě, která vypustí odpadní nebo důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, popř. do kanalizace v rozporu s tímto zákonem (dále jen „nedovolené vypouštění vod“). Podle § 120 odst. 1 vodního zákona práva a povinnosti založené dosavadními právními předpisy zůstávají zachovány, nestanoví-li tento zákon jinak.

Pro správnost výkladu citovaných zákonných ustanovení ve vztahu k jejich dopadu na projednávanou věc je třeba si připomenout některé – mezi účastníky nesporné – skutkové okolnosti.

Okresní úřad Kutná Hora, referát životního prostředí, vydal dne 28. 8. 1995 pod č. j. ŽP/719/2690/1995/Dv rozhodnutí o povolení k trvalému užívání stavby „C. V. – ČOV“ podle ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (tj. zákona účinného v době vydání tohoto povolení) a podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů. Tímto rozhodnutím příslušný správní orgán povolil „vypouštění vyčištěných odpadních vod z ČOV do toku D.“ a stanovil limitní hodnoty pro trvalý provoz. Česká inspekce životního prostředí zahájila správní řízení se žalobcem o uložení pokuty podle § 116 odst. 1 písm. b) a § 118 vodního zákona na základě skutečností zjištěných při kontrole vodního hospodářství dne 8. 4. 2002, o čemž informovala žalobce dopisem ze dne 22. 7. 2002. Z obsahu správního spisu vyplývá, že dne 8. 4. 2002 byla správním orgánem provedena revize v souvislosti s ohlášením znečištěním řeky D. Jednalo se o oznámení starosty obce adresované Policii České republiky dne 6. 4. 2002. Policejní hlídka sepsala o zjištěném úniku nevyčištěných odpadních vod záznam, hospodář Českého rybářského svazu odebral vzorky odpadních vod na výtok z cukrovaru (z výpustního kanálu)

a další dva vzorky byly odebrány z řeky D. asi 20 m nad výtokem a 50 m pod výtokem tohoto kanálu. Z úředního záznamu Policie České republiky vyplynulo, že odpadní voda byla tmavá, zapáchající a pěnicí; podepsaní příslušníci policie potvrdili vytékání tmavé tekutiny z odtokového kanálu cukrovaru. Na základě těchto oznámení provedla šetření v areálu cukrovaru Česká inspekce životního prostředí. Byly kontrolovány zemní usazovákы plavicích vod, odtokový kanál z ČOV, havarijní přepad z kalového pole zaústěný do odtokového kanálu, přičemž ze stop viditelných na hrázi a břehu zemního usazováku bylo zřejmé, že došlo k vypouštění nevyčištěných plavicích vod. Výsledky laboratorní analýzy jsou uvedeny v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který při uvedeném místním šetření zjistil, že nedovolenému vypouštění odpadních vod bylo zamezeno zásahem hlavním mechanikem žalobce již dne 6. 4. 2002, a to navýšením přepážky havarijního přepadu. V době kontroly již tedy nebyl únik plavicích vod zjištěn, jen jeho pozůstatky. V odtokovém kanálu bylo zaznamenáno větší množství řas a hub, které svědčily o vysokém a dlouhodobém organickém znečištění. Laboratorní rozborы prokázaly, že došlo k překročení maximálních povolených hodnot stanovených rozhodnutím Okresního úřadu Kutná Hora, v jednom z ukazatelů 50 x (BSK₅) a 9 x v ukazateli NL. Jako příčina nedovoleného stavu byl označen nekontrolovatelný odtok odpadních vod do vod povrchových bez jejich řádného vyčištění, tedy v rozporu s povolením vodohospodářského správního orgánu.

Stanovenou výši uložené pokuty zdůvodnil správní orgán tím, že k nedovolenému vypouštění vod došlo od začátku roku 2002 již potřetí, a to 21. 1., 8. 2. a 6. 4. 2002. Při stanovení výše bylo přihlédnuto k faktu, že nebyl prokázán úhyn ryb v řece D. Proto byla pokuta uložena v celkové výši 100 000 Kč, když vodní zákon stanoví v § 118 odst. 1, že výši pokuty lze uložit v rozmezí od 10 000 Kč do 10 000 000 Kč.

Z uvedeného je patrné, že rozhodnutím Okresního úřadu Kutná Hora z roku 1995 bylo žalobci povoleno vypouštění vyčištěných odpadních vod do toku D. podle ustanovení § 8 odst. 1 písm. c) zákona č. 138/1973 Sb., a to s limitními hodnotami, které podle kontroly, k níž došlo 6. 4. a 8. 4. 2002 byly nepochybně překročeny. To nepopírá ani žalobce. Přitom v uvedeném povolení byly stanoveny podmínky vypouštění vyčištěných odpadních vod, podle nichž bylo povinností žalobce sledovat rozborы odpadních vod v ukazatelích BSK₅ a NL, a to postupy zde podrobně popsanými. Na okraj nutno poznamenat, že uvedené povolení užívá pojmu „vypouštění“ odpadních vod, přičemž z obsahu spisu nevyplývá, že by se žalobce užití tohoto pojmu jakkoliv bránil, ačkoliv již tehdy (bez následné změny způsobu užívání stavby) byl předpokládán tentýž stav jako v době provedení kontroly, za níž byla v předmětné věci uložena pokuta. Důležité pro posouzení věci je to, že žalobci bylo povoleno vypouštění vyčištěných odpadních vod z ČOV do toku D. a byly stanoveny limitní hodnoty pro trvalý provoz. Pokud došlo k vypouštění odpadních vod, které limitní hodnoty stanovené v tomto povolení překračují, je nepochybné, že žalobce porušil své povinnosti vyplývající z tohoto povolení a tím i příslušná ustanovení vodního zákona. Není pak podstatné, zda se tak stalo s vědomím či snad dokonce aktivně cílenou činností žalobce, neboť správní delikty právnických osob jsou postihovány zásadně bez ohledu na zavinění. Základním předpokladem pro uložení sankce je zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo provozní činností právnické osoby, nebo tehdy, jestliže tento důvod vznikl při činnosti právnické osoby jednáním nebo opomenutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila. Odpovědnost za správní delikt má objektivní charakter.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem žalovaného i Městského soudu v Praze, že slovní spojení „nedovolené vypouštění vod“ je legislativní zkratkou pro stav, kdy povinný

subjekt v rozporu se zákonem dopustí odtok znečištěných odpadních vod do povrchových nebo podzemních vod. Vždyť právě ochrana čistoty těchto vod je smyslem a účelem zákona o vodách a povinností žalobce tudíž bylo zajistit jejich zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění. Je nesprávná a zavádějící úvaha žalobce, že slovní spojení, které užívá ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona vyžaduje pojmově úmysl odpadní vody vypustit, či vědomí takové skutečnosti a hlavně aktivní činnost, a že sem nepatří únik, který představuje samovolný proces, navíc nežádoucí a nechtěný. Žalobci bylo totiž povoleno vypouštění vyčištěných odpadních vod, tedy jejich odtok – nikoliv únik – avšak odtok v takovém stavu, který předpokládal jejich předchozí vyčištění. Na tuto činnost mu bylo vydáno povolení. Žalobce zcela účelově zaměňuje při výkladu pojmu „vypouštění“ slovo „odtok“, který se v daném případě podle uděleného povolení předpokládá, se slovem „únik“. Je pravda, že k tomu přispělo i užití stejného termínu orgánem, který jako první závadný stav zjistil, což však není pro právní posouzení podstatné a směrodatné. Podstatné je, že došlo k odtoku odpadních vod (povolenému), avšak vod nevyčištěných, tedy ve stavu, který je v rozporu s vydaným povolením. Pokud něco uniklo, tak v odtoku zjištěné nečistoty; nicméně povinností žalobce bylo provádět vypouštění jen vyčištěných odpadních vod v souladu s výše již uvedeným povolením, a tuto povinnost žalobce nepochybně porušil. Došlo tudíž k nedovolenému vypouštění odpadních vod v rozporu s povinností uloženou stěžovateli v § 38 odst. 3 vodního zákona. Za to mu právem byla uložena pokuta.

Z uvedených důvodů nesouhlasí Nejvyšší správní soud s názorem stěžovatele, že by se Městský soud v Praze dopustil při rozhodování věci nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení této právní otázky. Kasační stížnost musela být proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodná zamítnuta.

Výrok o náhradě nákladů řízení je výrazem skutečnosti, že stěžovatel byl v řízení neúspěšný (náhrada nákladů řízení mu tudíž nepřísluší) a žalovanému v souvislosti s tímto řízením náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly (§ 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. února 2006

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu