



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milady Haplové v právní věci žalobce **S., a. s.**, se sídlem Průmyslová 993, Bystřice nad Pernštejnem, zastoupeného Mgr. Petrou Hrachy, advokátkou se sídlem Cihlářská 19, Brno, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2003, č. j. 560/1658/03, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 Ca 283/2003, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2005, č. j. 6 Ca 283/2003 - 50,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 12. 3. 2003, č. j. 7/OV/2954/03/Šp, kterým byla žalobci (dále též „stěžovatel“) podle § 116 odst. 1 písm. e) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění účinném do 22. 1. 2004, uložena pokuta ve výši 10 000 Kč za nesplnění opatření k nápravě pravomocně uložených pod body č. 4 a 7 rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 18. 10. 2000, č. j. 7/OV/10004/00/Šp. Konkrétně se jednalo o neprovedení sanace na stanovené cílové limity znečištění podzemní vody a o neprovedení opravy plnicího a stáčecího místa železničních cisteren k zabezpečení nepropustnosti plochy a sběrného žlabu. Toto rozhodnutí České inspekce životního prostředí bylo žalovaným změněno tak, že žalobci byla uložena pokuta ve výši 5 000 Kč za nesplnění části opatření uloženého pod bodem č. 4 rozhodnutí České inspekce životního prostředí

ze dne 18. 10. 2000, č.j. 7/OV/10004/00/Šp, tedy za neprovedení sanace ve stanoveném rozsahu tak, že v termínu od 30. 8. 2002 nebyly dodrženy stanovené limitní koncentrace sledovaných ukazatelů kvality vyvěrající vody při cestě mezi areálem žalobce a pozemky parc. č. 2958/9 a 2958/10 v katastrálním území Bystřice nad Pernštejnem. V odůvodnění žalovaný uvedl, že pokuta byla uložena podle zákona č. 254/2001 Sb. účinného ode dne 1. 1. 2002, jenž zrušil zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, i zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů. Případy, kdy došlo k porušení zákonných povinností na úseku vodního hospodářství před 1. 1. 2002 a kdy nebylo zahájeno sankční řízení, však přechodná a závěrečná ustanovení zákona č. 254/2001 Sb. neřeší. Takové porušení povinností nebylo možné pokutovat podle zákona č. 254/2001 Sb., protože předchozí předpisy na úseku vodního hospodářství byly zrušeny a nynější právní úprava nebyla v době spáchání deliktu účinná. Částečným nesplněním opatření bodu č. 4 uvedeného rozhodnutí došlo ze strany žalobce k nesplnění povinnosti plynoucí z pravomocného rozhodnutí a tím i k naplnění skutkové podstaty pro uložení pokuty, což žalobce nevyvrátil ani v odvolacím řízení. Lhůta pro zahájení sankčního zařízení byla ze strany České inspekce životního prostředí dodržena, a protože podle § 127 odst. 1 vodního zákona zůstávají práva a povinnosti založené dosavadními právními předpisy zachovány, zůstala zachována i povinnost žalobce splnit uložené opatření č. 4. K výši sankce žalovaný uvedl, že při jejím stanovení bylo přihlédnuto k tomu, že žalobce provádí ve svém areálu další opatření k nápravě, proto žalovaný stanovil v odvolacím řízení pokutu ve výši 5000 Kč, což činí 0,5 % z maximální zákonné výše pokuty. Žalovaný dále uvedl, že námitky žalobce, že se jedná o snahu zlikvidovat jej, nebo předjímaná provázanost státních orgánů, nemají opodstatnění. Žalovaný zjistil nad rámec odvolacích námitek pochybení České inspekce životního prostředí při pokutování za nesplnění bodu č. 7 rozhodnutí ze dne 18. 10. 2000, č.j. 7/OV/10004/00/Šp, a pokutu za nesplnění opatření bodu č. 7 z výroku rozhodnutí o uložení pokuty vypustil. Žalovaný dále uvedl, že zahájení správního řízení bylo žalobci řádně oznámeno dopisem ze dne 10. 1. 2003, č.j. 7/OV/192/Šp, a žalobce měl možnost vyjádřit se ve smyslu § 33 spr. ř. k podkladům pro rozhodnutí i ke způsobu jejich zjištění a tyto podklady jsou založeny ve správním spise. Žalovaný proto neshledal za potřebné provádět doplňující šetření.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2005, č.j. 6 Ca 283/2003 - 50, byla zamítnuta žaloba proti tomuto rozhodnutí. Soud uvedl, že povinnost žalobce provést sanaci trvala i po nabytí účinnosti zákona č. 254/2001 Sb. Při následných kontrolách bylo zjištěno nedodržení stanovených sanačních limitů v určených lhůtách. Podle žalobce nemohlo být sankcionováno nesplnění nesprávně stanovených limitů, podle soudu však byly splněny podmínky pro uložení pokuty podle § 116 odst. 1 písm. e) vodního zákona, neboť žalobce neprováděl sanaci způsobem uloženým mu pravomocným rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 18. 10. 2000, č.j. 7/OV/10004/00/Šp. Nedosažení cílových limitů mohlo být následkem toho, že sanační práce nebyly prováděny v požadovaném rozsahu. Žalobci nebyla podle soudu uložena pokuta pouze za nedosažení cílových limitů koncentrace sledovaných ukazatelů vyvěrající vody, nýbrž i za neprovedení sanace ve stanoveném rozsahu. Pro posouzení věci pak není rozhodné, jakým způsobem byly limity stanoveny, významné je, že žalobce neprováděl sanaci ve stanoveném rozsahu. Česká inspekce životního prostředí byla podle soudu oprávněna uložit opatření k nápravě; uložení takového opatření není omezeno pouze na ochranná pásma vodních zdrojů pro hromadné zásobování vodou nebo na chráněné oblasti přirozené akumulace vod, případně na přírodní rezervace a chráněné krajinné oblasti a další chráněná území. Tyto skutečnosti představují podle soudu jedno z hledisek, k nimž přihlíží správní orgán při stanovení výše pokuty. V daném případě pak byla pokuta uložena při dolní hranici zákonné sazby, když bylo přihlédnuto k tomu, že žalobce

realizoval opatření k odstranění závadného stavu. Soud dále uvedl, že námitkami ohledně vad správního řízení, jichž se žalobce dovolával až v doplnění žaloby ze dne 26. 1. 2005, se nemohl zabývat, neboť podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců po doručení napadeného rozhodnutí; žalobní body pak lze podle § 71 odst. 2 s. ř. s. rozšířit jen ve lhůtě pro podání žaloby. Ze všech uvedených důvodů soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Ve včasné kasační stížnosti stěžovatel namítl, že závěry soudu nevyplývají z předchozích řízení a ze zjištění správních orgánů. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že nesplnění uloženého opatření spočívá v tom, že v termínu do 30. 6. 2002 nebylo dosaženo uvedených cílových limitů koncentrace sledovaných ukazatelů znečištění ve vyvěrající podzemní vodě při cestě pod areálem společnosti. Ke zjištění České inspekce životního prostředí ze dne 29. 4. 2002, že ve vrtu SA 10 nebylo osazeno čerpadlo a společnost tedy neprováděla průběžné odčerpávání kontaminované podzemní vody, bylo přihlédnuto pouze při úvaze žalovaného o výši pokuty, kde bylo zohledněno, že žalobce provádí další opatření k nápravě. Jako k přitěžující okolnosti bylo pak přihlédnuto k tomu, že dne 29. 4. 2002 nebylo ve vrtu SA 10 osazeno čerpadlo a žalobce tedy neprováděl průběžné odčerpávání kontaminované podzemní vody. Rovněž rozhodnutí České inspekce životního prostředí shledalo porušení v nedosažených cílových limitů koncentrace, dokonce konstatuje, že kontinuální čerpání ze sondy SA 10 by s vysokou mírou pravděpodobnosti nepřineslo trvalé dosažení sanačních limitů. Z toho vyplývá, že nesplnění části opatření pod bodem č. 4 bylo spatřováno pouze v tom, že ve stanoveném termínu nebylo dosaženo cílových limitů koncentrace a nikoliv v tom, že žalobce neprováděl sanaci ve stanoveném rozsahu. Závěr soudu o splnění podmínek pro uložení pokuty je proto nesprávný. V žádném z dosud vydaných rozhodnutí nebyla uložena povinnost čerpat ze sondy SA 10 nepřetržitě; žalobce je tak sankcionován za nesplnění způsobu sanace nevyplývajícího ze žádného rozhodnutí. Právní závěry Městského soudu v Praze jsou zcela v rozporu se zjištěními správních orgánů, soud zde na základě vlastní neodborné úvahy dotváří napadená rozhodnutí v neprospěch žalobce, aniž se zabýval zákonností napadených rozhodnutí. Odůvodnění rozhodnutí soudu je pak doplněno nekvalifikovanou úvahou, že nedosažení cílových limitů mohlo být následkem toho, že sanační práce nebyly prováděny v požadovaném rozsahu. Stěžovatel označil za nesprávný závěr soudu, že byly splněny podmínky pro uložení pokuty podle § 116 vodního zákona. Pokutu podle § 116 odst. 1 písm. e) vodního zákona lze uložit pouze za porušení povinnosti uložené zákonem nebo správním orgánem podle zákona; v daném případě však byly povinnosti žalobci ukládány nezákonně. V žádném právním předpise nejsou stanoveny nejvyšší přípustné limity kontaminantů podzemních vod, nebyla prokázána ani škodlivost zjištěných hodnot kontaminantů. Rozhodnutí ukládající dosažení cílových limitů a následné pokutování nedosažení těchto limitů je nezákonné i protiústavní, neboť správní orgány i soud nutí žalobce činit, co zákon neukládá. Žalobce je přesvědčen, že žádnou zákonnou povinnost neporušil a proto je dán důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dalším důvodem kasační stížnosti jsou vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť vytýkané vady správního řízení byly upřesněny v doplnění správní žaloby, avšak soud se odmítl těmito námitkami zabývat s odkazem na § 71 odst. 2 s. ř. s., pominul však § 76 odst. 1 písm. c) a odst. 3 s. ř. s., kdy soud může i bez návrhu účastníků zrušit rozhodnutí mj. z důvodů porušení předpisů o řízení před správním orgánem, což soud neučinil, čímž pochybil. Stěžovatel uvedl dále důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť rozhodnutí soudu se neopírá o dostatečné důvody, protože je dána jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Stěžovatel dále brojí proti argumentu soudu, že si nepodal odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, jímž mu byla uložena opatření k nápravě včetně sporného opatření pod bodem č. 4.

Žalobce se proti tomuto rozhodnutí neodvolal, neboť jednal v důvěře v odbornou způsobilost specializovaného správního orgánu, což se nyní obrátilo zcela proti němu, neboť je sankcionován za nereálné, nesmyslné a nezákonné opatření správního orgánu. K uložení pokuty při dolní hranici zákonné sazby stěžovatel uvedl, že tato skutečnost nezaručuje, že nebude v budoucnu sankcionován za nesplnění nereálně stanovených opatření pokutami dalšími a vyššími. Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2005, č. j. 6 Ca 283/2003-50, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že soud postupoval v řízení v souladu se zákonem a žalobce nevyvrátil naplnění skutkové podstaty pro uložení pokuty. Podle žalovaného ukládala Česká inspekce životního prostředí opatření k nápravě vždy na základě odborného hydrogeologického posouzení a vycházela z opatření navržených v závěrech odborných hydrogeologických podkladů založených ve spisu. Ukládaná opatření byla podle žalovaného ukládána podle platných právních předpisů na základě principu odstranění znečištění podzemních vod tím, kdo znečištění způsobil. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní namítá důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a jejím rozsahem a důvody je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

První důvod kasační stížnosti je uveden v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena. Stěžovatel tento důvod kasační stížnosti specifikoval tvrzením, že nebyly splněny podmínky pro uložení pokuty podle § 116 odst. 1 písm. e) vodního zákona ve znění účinném do 22. 1. 2004. Podle tohoto ustanovení mohla být podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě uložena pokuta za porušení povinnosti stanovené vodním zákonem nebo povinnosti podle vodního zákona uložené, za což bylo možné podle § 122 odst. 1 vodního zákona ve znění účinném do 22. 1. 2004 uložit pokutu ve výši od 1000 Kč do 1 000 000 Kč. Podle § 127 odst. 1 vodního zákona práva a povinnosti stanovené dosavadními právními předpisy zůstávají zachovány, nestanoví-li tento zákon jinak. Stěžovateli byla uložena pokuta podle citovaného ustanovení za to, že nesplnil opatření uložená mu bodem č. 4 pravomocného rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 18. 10. 2000, č. j. 7/OV/10004/00/Šp. Bodem č. 4 tohoto rozhodnutí bylo žalobci uloženo provést likvidaci ohniska znečištění jeho odtěžením a nahrazení inertním materiálem. Po provedení výkopu v dostatečné hloubce měl žalobce položit sběrný drén zaústěný do čerpací a monitorovací sondy a sanaci ohniska znečištění u havarijní jímky úložiště měl provést se stanovenou cílovou koncentrací kontaminantů. Výkop měl být podle uloženého opatření ukončen do 30. 6. 2001 a termín pro dosažení uvedených sanačních limitů čerpáním podzemních vod v prostoru výkopu byl do 30. 6. 2002. Kvalita vyvěrající vody při cestě mezi areálem žalobce a pozemky parc. č. 2958/9 a 2958/10 měla od 30. 8. 2002 odpovídat stanoveným cílovým limitům sanace. Městský soud v Praze se ve svém rozhodnutí přesvědčivě vypořádal s tím, že v daném případě byly naplněny podmínky pro uložení sankce za uvedený správní delikt, neboť bylo prokázáno, že žalobce

nesplnil opatření k nápravě uložené mu pod uvedeným bodem č. 4 pravomocného rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 18. 10. 2000, č. j. 7/OV/10004/00/Šp. Proti tomuto rozhodnutí žalobce samostatně nebrojil, uložená opatření k nápravě tedy nelze bez dalšího považovat za nezákonná a je tedy zapotřebí vycházet z toho, že žalobce byl povinen uložená opatření k nápravě splnit. Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem soudu prvního stupně, že stěžovatel pochybil, když neprováděl sanaci ve stanoveném rozsahu a proto mu byla pokuta uložena v souladu se zákonem. Městský soud v Praze se při rozhodování o žalobě nedopustil nezákonnosti a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tedy není dán.

Další důvod kasační stížnosti je vymezen v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Podle stěžovatele soud pochybil, když se nezabýval doplněním žaloby obsahujícím námitky týkající se vad správního řízení, byť se jednalo o námitky, jež mohly být podle stěžovatele důvodem pro zrušení rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) a odst. 3 s. ř. s. Podle názoru Nejvyššího správního soudu soud prvního stupně nepochybil, pokud se nezabýval doplněním žaloby obsahujícím nové žalobní body, jež bylo učiněno po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. je výrazem principu koncentrace řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; podle něj lze žalobu na dosud nenapadené výroky nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Žalobce tedy nemohl v řízení o kasační stížnosti účinně uplatnit důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť vady správního řízení nebyly v žalobním řízení včas uplatněny. Krom toho je zapotřebí připomenout, že pokud by soud prvního stupně shledal vady, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, zohlednil by je při svém rozhodování, i když by to žaloba nenamítala nebo přestože by tyto námitky byly žalobcem uplatněny opožděně; takové vady v dané věci soud neshledal. Námitku týkající se důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tedy Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Posledním důvodem kasační stížnosti je důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, pokud mohla mít taková vada vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu pro nedostatek důvodů; Nejvyšší správní soud však takové pochybení neshledal, neboť Městský soud v Praze se vypořádal se všemi včas uplatněnými žalobními body a z odůvodnění jeho rozhodnutí lze seznat, z jakých důvodů byla žaloba zamítnuta. Pokud jde o žalobní body uplatněné opožděně, Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené odůvodnění týkající se důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že se neodvolal proti rozhodnutí o uložení nápravných opatření, protože jednal v důvěře ve správní orgán, pak tato skutečnost neznamená, že by žalobce nebyl povinen opatření k nápravě řádně realizovat. Pohnutky, které žalobce vedly k nepodání odvolání proti takovému rozhodnutí, nejsou v dané věci právně relevantní. Z toho, že byl žalobce za správní delikt sankcionován, nelze podle soudu samo o sobě dovodit při splnění podmínek stanovených zákonem ukládání podobných pokut v budoucnu. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu není dán.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnosti není důvodná a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s., neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec její 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 24. května 2006

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu