



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce **S., a. s.**, 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 30. 9. 2003, čj. 560/1659/03, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 6 Ca 4/2006, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2006, č. j. 6 Ca 4/2006 - 114,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci k rukám jeho advokátky náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 1279,25 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného jako odvolacího orgánu ze dne 30. 9. 2003, čj. 560/1659/03, bylo podle § 59 odst. 2 spr. ř. [v celém textu míněn zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem, ve znění pozdějších předpisů – pozn. soudu] změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“) ze dne 9. 3. 2003, čj. 7/OV/3918/03/Šp. Žalovaný svým rozhodnutím změnil odvoláním napadené rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 3. 2003 ukládající opatření k nápravě tak, že žalobci byla uložena opatření k nápravě v podobě povinnosti:

- 1) provést hydrogeologickým průzkumem vymezení ohniska znečištění, které bylo zastiženo při rekonstrukci kanalizačního systému, a ověření znečištění podzemních vod v prostoru stáčení železničních cisteren a předložit o tom závěrečnou zprávu,

- 2) čerpáním podzemní vody v objektu SA-10 maximálně omezit šíření znečištění z prostoru odtěženého ložiska znečištění,
- 3) zpracovat aktualizaci analýzy rizik, plynoucích ze znečištění podzemních vod v areálu žalobce, včetně posouzení účinnosti čerpání vody z objektu SA-10 a návrhu opatření k zamezení odtoku kontaminovaných vod na přilehlé pozemky a
- 4) ověřit těsnost havarijní jímky úložiště kapalných hnojiv odčerpáváním vody z čerpací jímky u míchacího zařízení.

Uložení těchto opatření žalovaný odůvodnil zejména naplněním podmínek § 42 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vodní zákon“), podle nějž se uložení opatření k nápravě závadného stavu vztahuje k tomu, kdo způsobil porušení povinnosti k ochraně povrchových nebo podzemních vod. Protože žalovaný shledal, že i přes provedení zkoušky těsnosti havarijní jímky v červenci 2000 je potřebné uložit další zkoušku těsnosti havarijní jímky, neboť se v havarijní jímce objevily trhliny a další závady, jak je uvedeno v protokolu ČIŽP ze dne 20. 7. 2002, uložil povinnost v podobě ověření její těsnosti. Tato povinnost přitom již byla ze stejných důvodů uložena rozhodnutím ČIŽP ze dne 9. 3. 2003, čj. 7/OV/3918/03/Šp (dále též „rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 3. 2003“). Ze svého odvolacího rozhodnutí vypustil opatření č. 4 rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 3. 2003, spočívající v povinnosti provádět monitoring kvality podzemních vod a vývěru podle bodu 5) rozhodnutí ČIŽP ze dne 18. 10. 2000, čj. 7/OV/10004/00/Šp, z důvodu, že by šlo o opakování již jednou uloženého opatření, jehož provádění je trvalou povinností žalobce.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, ve které namítl, že žalobce neprovedl úplný přezkum odvoláním napadeného rozhodnutí ČIŽP v celém rozsahu. Dále vytkl, že napadené rozhodnutí žalovaného je v části týkající se uložených opatření k nápravě nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Body č. 1. a 2. opatření naprosto postrádají úvahy, které vedly správní orgán k uložení právě těchto konkrétních opatření k nápravě. Ohledně bodů 3. a 4. pak žalobce podotkl, že rozhodnutí obsahuje pouze obecnou a nedostatečnou úvahu a odůvodnění nevyhovující požadavkům kladených § 47 odst. 3 spr. ř. Rovněž namítl porušení § 42 vodního zákona, jehož předpoklady pro uložení opatření žalobci splněny nebyly, když není původcem znečištění a toto ani nebylo prokázáno. Odkázal, že rozhodnutím ČIŽP ze dne 18. 10. 2000, čj. 7/OV/10004/00/Šp, mu byla rovněž uložena povinnost sanovat ohniska znečištění u havarijní jímky úložiště na cílovou koncentraci uvedených kontaminátů v podzemní vodě, aniž by však stanovení těchto limitů a koncentrací bylo stanoveno v nějakém právním předpise. Neboť toto opatření podle místního šetření ČIŽP ze dne 12. 11. 2002 nebylo žalobcem zrealizováno a v určeném termínu nebylo dosaženo cílových limitů koncentrací kontaminátů v podzemní vodě, byla mu uložena další opatření k nápravě obsažená v dalším rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 3. 2003. Uvedl také, že zkouška těsnosti a propustnosti jímky byla v roce 2001 řádně provedena a plně vyhověla všem kladeným požadavkům. S ohledem na tyto skutečnosti navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2003, čj. 560/1659/06, zrušil.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2004, č. j. 6 Ca 284/2003 - 42, byla žaloba žalobce proti rozhodnutí žalovaného odmítnuta, neboť soud dospěl k závěru, že vydání napadeného rozhodnutí záviselo výlučně na posouzení technického stavu a nepodléhalo soudnímu přezkumu.

Na základě kasační stížnosti žalobce Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, shora uvedené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že rozhodnutí žalovaného nebylo výlučně výsledkem technického posouzení věci a že žalovaný nastolil

otázky právní a skutkové, jimiž se soudy ve správním soudnictví zabývají. Soud měl proto posoudit otázky právní, nikoli otázky technického stavu věci.

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2006, č. j. 6 Ca 4/2006 - 114, bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení. Soud se vypořádal s žalobními námitkami žalobce a obsáhle vyjádřil, že podmínky § 42 vodního zákona splněny byly. Žalobce byl shledán původcem znečištění podzemních vod, neboť nezacházel s tekutými hnojivy způsobem vylučujícím kontaminaci podzemních vod nebezpečnými látkami pocházejícími z hnojiv. Proto mu, jako původci, ve smyslu § 42 vodního zákona, byla uložena opatření k nápravě závadného stavu, čímž byl naplněn i účel zákona, lhotejno přitom, že se daná znečištěná lokalita nenachází v oblasti se zvýšenou úrovní ochrany vod. K námitce absence limitů koncentrace kontaminantů v podzemní vodě v právních předpisech soud vyjádřil, že limity byly stanoveny v rozhodnutí ČIŽP ze dne 18. 10. 2000, čj. 7/OV/10004/00/Šp, které však nebylo předmětem odvolacího ani žalobního řízení.

Důvodnou však soud shledal námitku tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z hlediska odůvodnění konkrétních uložených opatření. V tomto ohledu se soud zabýval vadou řízení ohledně stanovení a odůvodnění podmínky č. 4 rozhodnutí žalovaného, kterou bylo žalobci uloženo stanoveným způsobem ověřit těsnost havarijní jímky úložiště kapalných hnojiv. Konstatoval, že ze správního spisu vyplývá, že zkouška těsnosti a nepropustnosti havarijní vany byla provedena v roce 2001 a vyhověla přitom požadavkům na těsnost. Odkázal pak na odůvodnění žalovaného, kde je uvedeno, že zkouška těsnosti byla provedena v červenci 2000 a poukázal rovněž na reprodukci jeho zjištění vycházející z protokolu z 20. 7. 2002, kde jsou uvedeny nedostatky a závadný stav havarijní jímky. Jako klíčové vzal soud v potaz, že ze skutečností uvedených v protokolu ze dne 20. 7. 2002 je dovozována nutnost ověření těsnosti. Soud však uvedl, že protokol ze dne 20. 7. 2002 v předloženém správním spise není a při ústním jednání účastníci shodně potvrdili, že jej ve svém držení nemají. Dále sdělil, že text citovaný a použitý žalovaným se shoduje s textem protokolu ze dne 20. 7. 2000 s tím, že zkouška bude zahájena dne 24. 7. 2000. Na základě těchto skutečností soud konstatoval, že uložení opatření ověřit těsnost havarijní jímky úložiště kapalných hnojiv nemá oporu v obsahu správního spisu, neboť žádný protokol ze dne 20. 7. 2002 ve spise založen není. Dovozuje, že pokud zkouška těsnosti byla po dni 20. 7. 2000 provedena s kladným výsledkem, pak by další ověřování těsnosti odůvodňovaly pouze nové skutečnosti zjištěné až po této zkoušce, přičemž takové skutečnosti v napadeném rozhodnutí uvedeny nejsou. Ve vztahu k ostatním bodům – výrokovým částem rozhodnutí žalovaného, soud sdělil, že i v tomto ohledu se jeví napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť z jeho odůvodnění není zcela zřejmé, z jakých skutečností žalovaný vycházel a jakými úvahami byl veden při závěru, že ukládaná opatření jsou potřebná a vhodná k odstranění zjištěného závadného stavu. Proto soud shledal žalobu důvodnou.

Včasnou kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“) namítl, že soud dospěl k nesprávnému závěru, když shledal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z hlediska konkrétních uložených opatření. Především soudu vytkl, že vycházel z nesprávného posouzení právní otázky, když uzavřel, že opatření, kterým bylo žalobci uloženo ověřit těsnost havarijní jímky úložiště kapalných hnojiv stanoveným způsobem, nemá oporu v obsahu správního spisu. Soud nesprávně posoudil obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí, když jako podklad pro uložení zmíněného opatření označil protokol ze dne 20. 7. 2002. Sdělil, že takový protokol skutečně neexistuje, neboť došlo k písařské chybě a ve skutečnosti se jednalo o protokol ze dne 20. 7. 2000, přičemž protokol o kontrole je založen ve správním spise, k čemuž i soud uvedl, že obsahy protokolů jsou shodné. Stěžovatel poukázal na skutečnost, že z vlastního odůvodnění rozhodnutí ČIŽP ze dne

9. 3. 2003 je zcela zřejmé, z jakého důvodu a na základě čeho bylo zmíněné opatření uloženo, přičemž tímto důvodem bylo šetření ze dne 12. 11. 2002. Protože z šetření vyplynulo, že nebylo dosaženo stanovených a požadovaných sanačních limitů z předchozího rozhodnutí ČIŽP, a to z důvodů možné existence dalších ohnisek zdrojů znečištění, ČIŽP považovala za nutné vyloučit existenci případné, byť drobné netěsnosti jímky, jednoduchou zkouškou – odčerpáním čerpací jímky a sledováním přítoku vody do této jímky opakovaným odčerpáváním vody. Proto bylo podle stěžovatele uloženo předmětné opatření, u něhož soud došel k nesprávnému posouzení právní otázky, že důvod uložení opatření vychází z protokolu ze dne 20. 7. 2002, který není ve spise a opatření nemá oporu v obsahu správního spisu. Protože podklady pro uložení opatření byly vyjádřeny v rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 3. 2003, nepovažoval proto stěžovatel za nutné, již dostatečně zdůvodněné uložení těchto opatření ČIŽP, dále zdůvodňovat. S ohledem na tyto skutečnosti navrhl, aby rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2006, č. j. 6 Ca 4/2006 - 114, byl zrušen a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry soudu. Uvedl, že po datu 20. 7. 2000 byla provedena zkouška těsnosti havarijní jímky a ta při ní vyhověla patřičným požadavkům. Zkouška byla zahájena 24. 7. 2000 a prováděla se 48 hodin. Odkázal rovněž, že zkouška těsnosti byla provedena i v roce 2001 a také v ní jímka vyhověla požadavkům na těsnost. Jako účelové žalobce odmítl tvrzení stěžovatele, že předmětné opatření bylo uloženo na základě kontroly ze dne 12. 11. 2002, neboť z obsahu protokolu pořízeném k tomuto šetření nevyplynají důvody k ověření těsnosti havarijní jímky. Uvedl, že je zavádějící tvrzení stěžovatele, podle něhož je zřejmé, na základě jakého podkladu založeného ve spise bylo uloženo opatření k ověření těsnosti jímky, neboť takový podklad není obsahem správního spisu. Proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. přípustná a stěžovatel v ní uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) 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 přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uplatnil důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky spočívá v tom, že je na správně zjištěný skutkový stav věci aplikována nesprávná právní norma, popřípadě je aplikována správná právní norma, která je však nesprávně vyložena.

Ke stížnostní námitce stěžovatele ohledně pochybení soudu, který jako důvod uložení opatření k ověření těsnosti havarijní jímky posuzoval protokol ze dne 20. 7. 2002, namísto odůvodnění rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 3. 2003 a výsledků kontroly ze dne 12. 11. 2002, Nejvyšší správní soud přijímá závěry soudu prvního stupně, které však blíže doplňuje, když za důvod ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí shledal, že skutkový stav nemá oporu ve správním spise, podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a nikoli soudem prvního stupně uvedenou nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Důvody rozhodnutí byly totiž správními orgány shledány, když jím byl předmětný protokol, který však není ve správním spise a jak bylo zjištěno v žalobním řízení takový protokol ani neexistuje. Jestliže je z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele zřejmé, že vycházel z protokolu ze dne 20. 7. 2002, který neexistuje a není součástí spisu, aniž by však současně sám uvedl, jaké další skutečnosti, kromě tohoto protokolu, jej vedly k přijetí opatření k ověření těsnosti

havarijní jímky, není jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, nýbrž, jak Nejvyšší správní soud dodává, je důvodem ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí vada řízení, a to ta, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Argumentuje-li stěžovatel až v kasační stížnosti náležitým a patřičným odůvodněním prvostupňového orgánu, z něhož lze zjistit, že opatření k ověření těsnosti jímky nebylo uloženo na základě protokolu ze dne 20. 7. 2002, ale na základě zjištění ze dne 12. 11. 2002, když zápis o něm je založen ve správním spise, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že odvolací řízení tvoří s řízením v prvním stupni jeden celek, který je zakončen rozhodnutím odvolacího orgánu. Je to právě druhostupňové rozhodnutí, které je způsobilé vyvolat v něm zamýšlené a předvídané následky. Jen a pouze toto rozhodnutí uzavírá celý proces správního řízení. Musí proto vyhovovat požadavkům kladeným správním řádem, v rámci odůvodnění pak § 47 odst. 3 spr. ř. Odvolací rozhodnutí musí obsahovat všechny náležitosti správního rozhodnutí, musí z něj být patrné nejen, jak se odvolací orgán vypořádal s námitkami uvedenými v odvolání, nýbrž také, z jakého důvodu a na základě čeho dospěl ke svému výroku, a to obzvláště, jde-li o rozhodnutí měnící rozhodnutí prvostupňové, jak tomu je v dané věci. Odvolací správní orgán tedy pochybil, pokud neuvedl všechny skutečnosti rozhodné pro uložení opatření k nápravě a tento nedostatek nemůže být napraven dodatečným odkazem na předcházející rozhodnutí, které samo však ani jiné určité, jasné a výslovné důvody neobsahuje.

Soud prvního stupně při posouzení nedostatku důvodů rozhodnutí nepochybil, když uvedl, že je to právě odvolací rozhodnutí, které vycházelo z protokolu ze dne 20. 7. 2002. Je ale třeba dodat, s ohledem na obsah správního spisu, že protokolu ze dne 20. 7. 2002 se dovolává i rozhodnutí ČIŽP ze dne 9. 3. 2003, které jako původní prvostupňové rozhodnutí uložilo povinnost ověřit těsnost havarijní jímky úložiště kapalných hnojiv. Tento závěr převzal i stěžovatel do odůvodnění svého rozhodnutí, aniž by však sám blíže uváděl, že důvod k uložení opatření by mohl vyplývat i ze zjištění dalšího ohniska znečištění. Není proto důvodné tvrzení stěžovatele, že příčinou uložení opatření bylo šetření ze dne 12. 11. 2002, neboť na toto šetření se napadené rozhodnutí stěžovatele vůbec neodvolává. Nejvyšší správní soud pak uzavírá, že rozhodující jsou vždy jen ty skutečnosti, které správní orgán uvedl ve svém odůvodnění a na nichž založil své rozhodnutí. Nelze ani souhlasit se stěžovatelem, který dataci protokolu o kontrole považuje za písařskou chybu, neboť již v žalobním řízení bylo, aniž by současně byla existence písařské chyby namítána či tato ve správním řízení stanoveným postupem odstraněna, prokázáno, že předmětný protokol neexistuje a není součástí správního spisu. Náprava písařských chyb je možná za předpokladu, že se jedná o chybu, která je zřejmá, navíc, jak vyplývá z vyjádření stěžovatele v řízení o žalobě, sám vycházel z existence předmětného protokolu, když uvedl, že jej v držení nemá.

Ohledně vyslovení nepřezkoumatelnosti z nedostatku důvodů rozhodnutí u zbývajících opatření č. 1, 2 a 3 se Nejvyšší správní soud rovněž shoduje se závěry soudu prvního stupně, podle kterých se stěžovatel zaměřil na argumentaci vůči jednotlivým důvodům odvolání, ale v odůvodnění se podrobně nevyjádřil a není zcela zřejmé z jakých skutečností vycházel, jakými úvahami byl veden při závěru, že jím ukládaná opatření jsou potřebná a vhodná k odstranění zjištěného závadného stavu. Stejně závěry již dříve byly judikovány, např. rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003 - 51, publikovaným pod č. 55/2004 Sb. NSS, podle nějž rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je v rozporu s § 47 odst. 3 správního řádu a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. I v tomto případě stížnostní námitky Nejvyšší správní soud považuje

za vhodné odkázat na jím podanou argumentaci ohledně náležitostí odůvodnění rozhodnutí, podaných výše.

Nejvyšší správní soud dospěl ze všech shora uvedených skutečností k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. není dán a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, které důvodně vynaložil, vůči žalovanému. Nejvyšší správní soud úspěšnému žalobci přiznal odměnu za jeden úkon právní služby, a to za sepsání vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 24. 7. 2006 ve výši 1 x 1000 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění účinném do 31. 8. 2006], a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 1 x 75 Kč (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 1075 Kč. Pokud se týká převzetí a přípravy zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) téže vyhlášky], soud vzal především zřetel na to, že se jedná o zastoupení advokátkou, která žalobce zastupovala v dané věci již v řízení před soudem prvního stupně. Protože zástupkyně žalobce – advokátka je plátkyní daně z přidané hodnoty (dále jen „daň“), zvyšují se náklady řízení o částku odpovídající dani, kterou je advokátka povinna odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 35 odst. 7 s. ř. s.). Částka daně vypočtená podle § 37 písm. a) a § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb. činí 204,25 Kč. Zástupkyni žalobce se tedy přiznávají náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 1279,25 Kč.

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

V Brně dne 28. února 2007

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu

