



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce v právní věci žalobce společnosti **W., s. r. o.**, zastoupeného JUDr. Irenou Schejbalovou, advokátkou v Brně, Bubeníčкова 3, proti žalovanému **Krajskému úřadu Karlovarského kraje**, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, za účasti Města M. L., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2002, č. j. 379/ZZ/OR/SP/02, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2006, č. j. 58 Ca 29/2003 - 56,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 1. 2006, č. j. 58 Ca 29/2003 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Okresního úřadu Cheb, referátu životního prostředí ze dne 29. 4. 2002, č. j. ŽP/1190/01, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Karlovarského kraje, odboru životního prostředí ze dne 13. 12. 2002, č. j. 379/ZZ/OR/SP/02 byl žalobce (dále jen „stěžovatel“), s odkazem na ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o vodách“), zavázán provést nápravná opatření (blíže specifikovaná pod body 1 - 4 prvostupňového rozhodnutí) související se znečištěním okolí Lesního pramene v M. L.

Tato správní rozhodnutí napadl stěžovatel u Krajského soudu v Plzni žalobou, kterou se domáhal jejich zrušení. Shora uvedeným rozsudkem byla žaloba zamítnuta. Krajský soud svůj rozsudek odůvodnil tím, že přezkoumávaná rozhodnutí byla vydána na základě ustanovení § 27 odst. 1 zákona o vodách, dle kterého uloží vodohospodářský orgán tomu, kdo nedovoleným nakládáním s látkami škodlivými vodám znečistí povrchové nebo podzemní vody nebo tímto ohrozí jejich jakost, povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu, popř. též opatření k zajištění náhradního odběru vody (opatření k nápravě). S ohledem na dikci tohoto ustanovení lze, dle názoru krajského soudu, proti rozhodnutí

vydanému v tomto procesním režimu důvodně namítat toliko dvě skutečnosti. První námitkou (v žalobě uplatněnou) je tvrzení, že účastník řízení není původcem závadného stavu. Tato argumentace (v projednávané věci poukazující na závěry znaleckého posudku zadaného stěžovatelem, existenci technických nesrovnalostí, z nichž se v přecházejícím správním řízení vycházelo, či možnost zavinění ekologické újmy jinou osobou) by však mohla být zohledněna pouze za situace, pokud by zde již neexistovalo pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty ve smyslu § 24 písm. c) zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní správě ve vodním hospodářství“). Pokud takové rozhodnutí vydáno bylo, jde o rozhodnutí o předběžné otázce, ze kterého se musí v řízení o uložení opatření k nápravě vycházet (§ 40 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, v tehdy platném znění - dále jen „správní řád“). Pokud za této situace stěžovatel namítal, že není původcem závadného stavu, nelze této argumentaci přisvědčit, neboť v daném správním řízení již tato otázka nemohla být samostatně řešena; správní orgán byl naopak povinen zcela převzít závěry o tom, kdo je původcem závadného stavu, vyslovené v rozhodnutí o uložení pokuty dle § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Dle názoru krajského soudu mohl účastník správního řízení vznést relevantně též druhou námitku, a sice že opatření, která mu byla uložena, nesměřují k odstranění závadného stavu. Taková námitka však v žalobě uplatněna nebyla. Krajský soud se v odůvodnění rozsudku konečně vyjádřil též k návrhům stěžovatele na provedení důkazů. Mimo jiné zde uvedl, že návrh na provedení důkazu rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 7. 2004, sp. zn. 30 Ca 119/2002 a rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 12. 2004. č. j. 3486/ZZ/OR/SP/04 by bylo v rozporu s ustanovením § 75 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), dle kterého ke skutečnostem, které nastaly po vydání napadeného rozhodnutí nemůže soud přihlídnout.

Proti tomuto rozsudku brojil stěžovatel kasační stížností opírající se o důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Nesprávné právní posouzení věci krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] spojuje se skutečností, že soudu bylo v době jeho rozhodování známo, že druhostupňové rozhodnutí o uložení pokuty dle § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství, bylo v mezidobí soudem zrušeno; následně bylo žalovaným zrušeno též jemu předcházející rozhodnutí prvostupňové s tím, že s ohledem na značný časový odstup není již možné jednoznačně určit původce předmětného závadného stavu. S ohledem na právní názor vyjádřený krajským soudem v odůvodnění rozsudku měl tedy soud vycházet z toho, že předběžná otázka týkající se osoby odpovědné za vznik závadného stavu vyřešena není a je proto na místě zabývat se argumentací stěžovatele, namítal-li, že původcem závadného stavu není. S ohledem na existenci zrušujícího rozsudku i zrušení prvostupňového správního rozhodnutí ve věci uložení pokuty neexistuje tedy již ve správním spisu žádný důkaz, který by přímé zavinění stěžovatele na vzniku závadného stavu potvrdil. Skutkový stav věci, ze kterého krajský soud vycházel, nemá proto oporu ve správním spisu a je tak naplněn i kasační bod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že v době, kdy ve věci rozhodoval, existovalo pravomocné rozhodnutí o uložení pokuty dle § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství, kterým byl za původce závadného stavu označen stěžovatel. Z tohoto skutkového stavu pak, v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s., vycházel i krajský soud. S ohledem na tyto skutečnosti označil žalovaný kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

Osoba na řízení zúčastněná - město M. L. se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

S ohledem na skutečnosti výše uvedené je zřejmé, že zásadní význam má v projednávané věci zodpovězení otázky, zda krajský soud mohl, respektive měl, při svém rozhodování zohlednit skutečnost, že sankční rozhodnutí, ve kterém byl stěžovatel označen za původce závadného stavu, bylo v době jeho rozhodování již zrušeno.

Po skutkové stránce je tento fakt doložen obsahem předloženého soudního spisu. Jde především o fotokopii rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 7. 2004, sp. zn. 30 Ca 119/2002, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2002, č. j. 301/ZZ/ZP/SP/01; jím bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Okresního úřadu v Chebu ze dne 7. 2. 2001, č. j. ŽP/7971/00, na jehož základě byla stěžovateli uložena pokuta ve výši 250 000 Kč, a to za znečištění okolí Lesního pramene M. L. látkami ohrožujícími jakost a zdravotní nezávadnost vod, v souladu s ustanovením § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství (originál tohoto rozhodnutí je založen ve správním spisu). Dále je v soudním spisu založen originál rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3486/ZZ/OR/SP/04, kterým bylo, v návaznosti na výše zmiňovaný rozsudek krajského soudu, na základě ust. § 59 odst. 2 správního řádu zrušeno sankční rozhodnutí Okresního úřadu Cheb, referátu životního prostředí ze dne 7. 2. 2001, č. j. ŽP/7971/00.

Procesní postup soudu v případě existence skutkových či právních novot je zcela jednoznačným způsobem upraven v ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., dle kterého *při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu*. I přes uvedené znění zákona však může být aplikace této zásady v praxi omezena. Z již dlouhodobé a konstantní judikatury Ústavního soudu se totiž podává, že při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu nemůže soud vycházet z právního stavu který tu byl v době jeho vydání, jestliže tato úprava byla v mezidobí zrušena Ústavním soudem pro neústavnost. Tato ústavně konformní interpretace ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s. je již běžně reflektována i judikaturou soudů obecných, včetně Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti lze zmínit např. rozsudek ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002 - 98, kde Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze trvat na formálním naplnění procesního předpisu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) při vědomí, že by tím soud sice konal podle jeho textu, nikoli však smyslu. Došlo-li tedy v době po vydání napadeného správního rozhodnutí ke změně právního stavu v důsledku zrušení právního předpisu Ústavním soudem pro neústavnost, není pochyb o tom, že taková změna musí být (navzdory zcela jednoznačnému znění § 75 odst. 1 s. ř. s.) zohledněna. Otázka, zda lze v některých případech přihlídnout též ke změnám stavu skutkového, je soudní praxí prakticky neřešená. Ústavní soud se nicméně i v těchto případech vyslovil tak, že tato možnost principiálně vyloučena není; musí jít ovšem o případy výjimečné, kdy by, s přihlídnutím ke konkrétním okolnostem věci, nebylo možné důslednou aplikaci shora zmiňovaného ustanovení s. ř. s. z ústavně právního hlediska akceptovat (viz nálezný ze dne 2. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 605/03).

Jakkoli argumentace stěžovatele obsahově směřuje k zodpovězení výše nastolené otázky právě cestou ústavně konformní interpretace § 75 odst. 1 s. ř. s., dle názoru Nejvyššího správního soudu je přiléhavější zvolit přístup z pohledu úpravy dokazování, zakotvené v § 77 s. ř. s.

Nejdříve je nutno zopakovat, že v otázce vymezení účastníka řízení vedeného dle § 27 odst. 1 zákona o vodách vycházely správní orgány i krajský soud z předpokladu, že jde o předběžnou otázku, o které již bylo pravomocně rozhodnuto orgánem k tomu kompetentním, a to v řízení o uložení pokuty dle § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Tímto rozhodnutím se tedy správní orgány cítily v této otázce vázány s tím, že si již o ní nemohou učinit závěr samy. Tento názor však nepovažuje Nejvyšší správní soud za správný.

Z ustanovení § 27 odst. 1 zákona o vodách vyplývá, že „*vodohospodářský orgán uloží tomu, kdo nepovoleným vypouštěním vod nebo nedovoleným nakládáním s látkami škodlivými vodám znečistí povrchové nebo podzemní vody nebo tím ohrozí jejich jakost (...) povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu*“. Pokud jde o osobu, která nedovoleně nakládá s látkami škodlivými vodám (tedy účastníka tohoto řízení), zákon odkazuje v poznámce pod čarou na ustanovení § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Z posledně zmiňovaného ustanovení se podává, že *inspekce a okresní úřady ukládají pokuty fyzickým osobám při provozování podnikatelské činnosti a právníckým osobám (..), které znečistí povrchové nebo podzemní vody, nebo ohrozí jejich jakost nebo zdravotní nezávadnost nedovoleným nakládáním s látkami škodlivými vodám, které nejsou odpadními vodami, popřípadě způsobují vniknutí těchto látek do veřejné kanalizace v rozporu s kanalizačním řádem*. Dle citovaných ustanovení je zřejmé, že účastníkem správního řízení v projednávané věci mohla být pouze osoba, která byla pravomocně uznána odpovědnou za spáchání správního deliktu ve smyslu ustanovení § 24 písm. c) zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Žalovaný, potažmo prvostupňový správní orgán, si tedy v řízení vedeném dle § 27 odst. 1 zákona o vodách nebyli oprávněni učinit vlastní závěry týkající se osoby jeho účastníka, a to ani za situace, kdy by zde zmiňované sankční rozhodnutí neexistovalo. Nešlo zde tedy o případ předběžné otázky, neboť ta byla ustanovením § 40 odst. 1 správního řádu vymezena tak, že *vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán, je správní orgán takovým rozhodnutím vázán; jinak si správní orgán může o takové otázce učinit úsudek sám nebo dát příslušnému orgánu podnět k zahájení řízení*. Tento závěr má, z důvodů dále uvedených, pro posouzení celé věci zásadní význam.

Jen pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za vhodné na tomto místě dodat, že si je plně vědom skutečnosti, že popsaná konstrukce definice účastníka správního řízení vedeného dle § 27 odst. 1 zákona o vodách, vychází z odkazu učiněného formou poznámky pod čarou. Ta, jak již se opakovaně vyslovil Ústavní soud, nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení, neboť jejím posláním je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky (viz např. nálezy ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99). V dané věci však tento odkaz není způsobilý vyvolat jakékoliv interpretační obtíže, neboť nepředstavuje extenzivní či restriktivní interpretaci pravidla chování uvedeného v textu zákona a slouží pouze jako zcela jednoznačný odkaz na jiné zákonné ustanovení.

Všechny výše uvedené závěry lze tedy shrnout tak, že v projednávané věci krajský soud rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí o uložení opatření k nápravě za situace,

kdy jiné správní rozhodnutí, o které se přezkoumávané rozhodnutí v otázce vymezení účastníka řízení opíralo (a to bez možnosti se v této otázce od něj jakkoli odchýlit), bylo pravomocně zrušeno. Na tuto skutečnost byl přitom žalobcem výslovně upozorňován.

Podle ustanovení § 77 odst. 2, věty první s. ř. s., „v rámci dokazování může soud zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak“. Při rozhodování pak (v souladu s větou druhou citovaného ustanovení) vychází ze skutkového stavu věci vyplývajícího jak z obsahu správního spisu, tak i z jím provedených důkazů. Tato procesní úprava je faktickou transpozicí požadavku tzv. „plné jurisdikce“, coby atributu práva na spravedlivý proces, dovozovaného judikaturou Evropského soudu pro lidská práva z obsahu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ve Sbírce zákonů publikované pod č. 209/1992 Sb.). Tento požadavek lze stručně vyjádřit tak, že soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde našel správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.

Proto v případě důkazů provedených soudem musí být zejména respektován požadavek výše již zmiňovaného § 75 odst. 1 s. ř. s. a nově prováděné dokazování tedy vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží. Pokud jde o důkazy provedené již v rámci správního řízení, zde je nutné respektovat převážně uplatňovaný kasační princip soudního řízení vedeného dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (od principu revizního, vneseného do tohoto řízení § 78 odst. 2 s. ř. s., lze odhlédnout), který lze vyjádřit tak, že „*správní tribunál nemá býti judex facti, a stížnost k tomuto tribunálu jest opravný prostředek zkrácený o revisio in facto*“ (viz Hácha, E., Slovník veřejného práva československého, sv. II., Polygrafia – Rudolf M. Rohrer – Brno, Brno 1929, s. 851).

Soudní přezkum se v tomto řízení tedy omezuje pouze na *revisio in jure* a soudu (s výjimkou případů, kdy závěry správního orgánu nemají oporu v obsahu správního spisu, nebo se opírají o podklady zjištěné vadným procesním postupem, či výsledek, jehož se správní orgán dobral, není logicky možný) zásadně nepřisluší přehodnocovat skutková zjištění správního orgánu bez toho, že by dokazování sám doplnil. Soud tedy může vytknout správnímu orgánu vadný postup při provádění a hodnocení důkazů, nemůže však nahradit kritizovaná nedostatečná skutková zjištění vlastními závěry, tedy skutkové závěry správního orgánu měnit, pokud sám nedokazoval. V případech, kdy soud přistoupí k vlastnímu dokazování, tedy opakuje důkazy provedené již předtím správním orgánem nebo provede důkazy jím dosud neprovedené, stanoví zákon v ustanovení § 77 odst. 2 věta druhá pravidlo pro hodnocení důkazů jednotlivě i v souhrnu tak, aby došlo

ke vzájemnému skloubení a provázání a soud nadále vycházel ze skutkového a právního stavu takto zjištěného, ovšem ve vztahu ke správnímu orgánu s důsledky předvídanými v ustanovení § 78 odst. 5, 6 s. ř. s.

Zásadní otázku, byl-li krajský soud v rámci svého přezkumu oprávněn (v intencích výše popsaných omezení) provést důkaz zrušujícím rozsudkem ve věci sankčního rozhodnutí, popřípadě též následně vydaným rozhodnutím druhostupňového správního orgánu, kterým bylo sankční řízení fakticky skončeno bez určení osoby delikventa lze, dle názoru Nejvyššího správního soudu, odpovědět kladně.

Rozhodující význam má fakt, že důsledky zrušujícího rozsudku soudu působí *ex tunc*; správní rozhodnutí se jím ruší od samého počátku a je nutno na něj nahlížet, jako by vydáno nebylo. Je pochopitelné, že v době rozhodování správního orgánu toto rozhodnutí existovalo, zakládalo právní účinky a správní orgán z něj (z důvodů výše popsaných) musel vycházet. Naproti tomu v době rozhodování krajského soudu v nyní projednávané věci toto rozhodnutí již neexistovalo.

Pokud by tedy krajský soud tento (stejný) skutkový podklad napadeného správního rozhodnutí hodnotil (k čemuž byl dle § 77 s. ř. s. oprávněn), nemohl by se z logiky věci vyhnout zjištění, že zde již nejen není, ale *de jure* zde nebyl ani v době rozhodování správního orgánu (fakt, že tuto skutečnost nemohl správní orgán objektivně předvídat, na tom nic nemění). Takový závěr, zjištěný ovšem dokazováním před soudem, nelze nepochybně považovat za nepřipustné přehodnocování skutkových závěrů správního orgánu (tedy překročení jednoho ze shora uvedených omezení), vždyť jde o zhodnocení skutečnosti, o které, objektivně vzato, nemohl mít správní orgán při hodnocení předmětného podkladu vědomost. Porušena by nebyla ani zásada zakotvená v § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť soudem provedené dokazování by směřovalo výlučně ke zjištění skutkového stavu věci v době vydání správního rozhodnutí. Dle názoru Nejvyššího správního soudu by takový postup byl naopak materiálním naplněním principu plné jurisdikce, na kterém je správní soudnictví vystavěno.

Pokud tedy krajský soud odmítl, s odkazem na ust. § 75 odst. 1 s. ř. s., shora uvedené důkazy provést, jde o vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé a je tak založen kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto z výše popsaných důvodů napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, v němž ten je vázán vysloveným právním názorem ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s.

O náhradě nákladů v řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 2, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. března 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu