



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph. D., v právní věci

žalobce: **XY s.r.o.**, IČO:

zastoupený JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem
se sídlem Praha 8, Šaldova 34/466

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2015, č.j. 1138/520/15, 75228/ENV/15

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo k odvolání žalobce částečně změněno a ve zbývajících částech potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí č.j. ČIŽP/43/OOV/SR02/11160027.007/13/ZRZ ze dne 14. 1. 2013 (dále jen „rozhodnutí inspekce“). Rozhodnutím inspekce byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč podle § 125g odst. 3 a odst. 6 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“) za porušení povinnosti při zacházení se závadnými látkami. Porušení povinnosti se žalobce dopustil tím, že při zacházení se závadnou látkou, konkrétně naftou, ve větším rozsahu, nesplnil některou z povinností podle

§ 39 odst. 4 vodního zákona, konkrétně § 39 odst. 4 písm. d) vodního zákona, neboť nepoužíval pro zacházení s ropnou látkou jen takové zařízení, popřípadě způsob při zacházení se závadnou látkou, které jsou vhodné i z hlediska ochrany jakosti vod.

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný zrekapituloval skutková zjištění učiněná správním orgánem I. stupně a shrnul průběh řízení po podání odvolání. Uvedl, že žalobce nevyužil své právo doplnit odvolání ve lhůtě, kterou mu žalovaný poskytl. Žalovaný proto posoudil odvolání ve smyslu § 82 odst. 2 věty druhé správního řádu, podle něhož platí, že odvolatel se domáhá zrušení celého rozhodnutí, není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá. Žalovaný svým rozhodnutím č.j. 134/520/13, 10126/ENV/13 ze dne 13. 5. 2013 rozhodnutí inspekce potvrdil. Městský soud v Praze rozsudkem č.j. 11 A 128/2013-54 ze dne 13. 11. 2014 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku Městský soud v Praze uvedl, že správní úřad pochybil v názoru, že nebylo třeba vyzvat žalobce k doplnění odvolání o konkrétní námitky. K následné výzvě žalovaného žalobce doplnil odvolání proti rozhodnutí inspekce a namítl nezákonnost výzvy odvolacího správního orgánu, nezákonnost protokolu o kontrolním zjištění, neporušení povinností podle vodního zákona, překážku litispendence a neopodstatněnost pokuty.
3. K odvolací námitce, v níž žalobce poukazoval na nezákonnost výzvy k doplnění odvolání, žalovaný konstatoval, že přímá výzva učiněná odvolacím orgánem (a nikoliv orgánem prvoinstančním) nemohla ovlivnit výsledek rozhodnutí ve věci samé. Žalovaný byl veden snahou o naplnění zásady rychlosti řízení a procesní ekonomie ve smyslu § 6 odst. 1 a 2 správního řádu a s ohledem na ustanovení § 93 odst. 1 správního řádu, podle něhož se pro řízení o odvolání obdobně použijí ustanovení hlav I až IV, VI a VII části druhé správního řádu, se nemohl dopustit nezákonnosti.
4. K další odvolací námitce žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že pokud kontrolní pracovnice zahájila v areálu žalobce kontrolu, musela statutární orgán žalovaného, tj. jednatelku, která dílčí protokol o průběhu kontroly podepsala, o zamýšlené kontrole informovat. Správní orgán I. stupně se při svých kontrolách řídil přednostně postupem stanoveným vodním zákonem a podpůrně zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“). Tento postup byl určen přímo v § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole a byl v souladu s kolizním principem přednosti zvláštní právní úpravy před normou obecnou, která plní funkci subsidiární. Zvláštní právní úpravu obsahoval vodní zákon, který v § 112 a § 114 upravoval práva a povinnosti správního orgánu I. stupně. Žalovaný rovněž uvedl, že již v roce 2004 bylo na základě rozhodnutí správního orgánu I. stupně doplněno písemné pověření k provádění kontrol pod bodem 3 do průkazů inspektorů provádějících kontrolní činnost, a to následovně: *„Inspektor je oprávněn k výkonu kontroly podle platných právních předpisů. Průkaz nahrazuje písemné pověření podle zákona o státní kontrole“*. K tomuto doplnění přistoupilo vedení správního orgánu I. stupně ještě v době před nálezem Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 42/2004-87 ze dne 28. 7. 2005, na jehož rozsudek žalobce poukazuje. Žalovaný zdůraznil, že zákon o státní kontrole navíc nepředepisoval pro písemné pověření ke kontrole povinný formulář ani formát. Právní jistota kontrolovaného subjektu o tom, kdo do jeho objektu vstupuje, nemohla být narušena, neboť totožnost kontrolující osoby bylo možno ověřit podle služebního průkazu. Ustálená praxe kontrolní činnosti správního orgánu I. stupně byla následně

shrnutá i do § 4 odst. 3 písm. b) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), který s účinností od 1. 1. 2014 nahradil zákon o státní kontrole. Tato změna byla promítnuta i do vodního zákona zákonem č. 64/2014 Sb. Žalovaný shrnul, že postup správního orgánu I. stupně při kontrole 21. 10. 2011 nebyl nezákonný, navíc postup kontrolní pracovnice při zahájení kontroly nemohl jakkoliv ovlivnit výsledek kontroly ani následné rozhodnutí ve věci samé.

5. K další odvolací námitce, v níž žalobce namítl, že neporušil povinnosti podle vodního zákona, žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že zjištění správního orgánu I. stupně o tom, že žalobce provozoval zařízení ČS PHM bez signalizace maximální hladiny, protože tato byla odpojena z provozu a neplnila svoji funkci, bylo uvedeno v dílčím protokolu o průběhu kontroly ze dne 21. 10. 2011. Tuto skutečnost potvrdila jednatelka žalobce tím, že v dílčím protokolu výslovně uvedla: „*Souhlasím s obsahem protokolu*“. K žalobcem předloženému protokolu č. 111/09/10 ze dne 6. 9. 2010 zpracovanému firmou E. žalovaný uvedl, že podle tohoto protokolu stav nádrže vyhovoval z hlediska těsnosti, nikoliv z hlediska funkčnosti signalizačního zařízení maximální hladiny. Žalobce podle žalovaného záměrně zamlčel, že firma E. na nefunkčnost signalizačního zařízení upozornila již tehdy a tuto skutečnost uvedla i do svého protokolu. Z uvedeného je proto patrné, že žalobce provozoval předmětnou nádrž bez signalizace maximální hladiny dlouhodobě, aniž by se odstraněním závady jakkoliv zabýval. Podle zjištění správního orgánu I. stupně v době fyzické kontroly předmětné ČS PHM na farmě O. nebylo zařízení zapojeno a neplnilo svoji funkci podle § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., přičemž správní orgán I. stupně při fyzické kontrole zařízení nezjistil žádný jiný (funkční) kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek. Existenci jiného zařízení neuvedl ani žalobce.
6. Žalovaný dále v napadeném rozhodnutí uvedl, že absence citace § 3 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 450/2005 Sb., je sice pochybením správního orgánu I. stupně, zároveň však zdůraznil, že toto ustanovení se netýká porušení povinností při skladování nafty ve skladovací nádrži ČS PHM, neboť z odkazu č. 17 na tento zvláštní právní předpis vyplývá, že závadnými látkami, zacházení s nimiž ustanovení § 3 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 450/2005 Sb., řeší, jsou hnojiva, pomocné půdní látky, pomocné rostlinné přípravky a substráty ve smyslu zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech.
7. Žalovaný odmítl tvrzení žalobce, že neměl povinnost předložit příslušnou technickou výkresovou dokumentaci kontrolovaných zařízení. K tomu odkázal na ustanovení § 3 odst. 4 vyhlášky č. 450/2005 Sb., vydané na základě zmocnění uvedeného v § 39 odst. 8 vodního zákona, s tím, že jeho porušením dochází k porušení dalšího opatření k zamezení úniku závadných látek do povrchových nebo podzemních vod nebo do kanalizací ve smyslu § 39 odst. 4 vodního zákona.
8. K navazující odvolací námitce, že podle článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona, žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce porušil povinnost uvedenou v ustanovení § 39 odst. 4 písm. b) vodního zákona a navíc nesplnil některé náležitosti nakládání se závadnými látkami uvedené ve vyhlášce č. 450/2005 Sb. Pokud zákonodárce považoval závadné látky za natolik nebezpečné, že zvláštním ustanovením § 39 odst. 8 vodního zákona uložil

žalovanému stanovit vyhláškou náležitosti, za kterých se může s těmito látkami nakládat, je nesporné, že tyto náležitosti stanovené vyhláškou č. 450/2005 Sb., jsou oněmi dalšími opatřeními dle ustanovení § 39 odst. 4 vodního zákona a jsou s opatřeními přímo vyjmenovanými v ustanovení § 39 odst. 4 vodního zákona pod písm. a) – f) naprosto rovnocenné. Náležitosti nakládání se závadnými látkami stanovené vyhláškou č. 450/2005 Sb., jsou proto obecně platné a jejich nedodržení je nedodržením dalších opatření k zamezení vniknutí závadných látek do povrchových nebo podzemních vod nebo do kanalizací ve smyslu § 39 odst. 4 vodního zákona.

9. K námitce, že správní orgán neprokázal, že žalobce zacházel se závadnými látkami ve větším rozsahu, žalovaný odkázal na odstavce 1.1. napadeného rozhodnutí. V této části odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že zacházení se závadnými látkami ve větším rozsahu je definováno v § 2 písm. b) vyhlášky č. 450/2005 Sb., jako zacházení se závadnými látkami v kapalném skupenství v zařízení s celkovým množstvím v něm obsažených závadných látek nad 1 000 litrů včetně. Žalobce tento limit při svém zacházení se závadnou látkou bezesporu překročil, protože skladovací nádrž na naftu v objemu 32 000 litrů doplňoval dle vlastního vyjádření jednorázovými závozy o objemu 2 000 litrů.
10. Nedůvodnou žalovaný shledal odvolací námitku, v níž žalobce poukazoval na překážku litispendence. Uvedl, že v pořadí první správní řízení bylo vedeno ve věci uložení opatření podle § 42 odst. 1 vodního zákona k odstranění závadného stavu, v pořadí druhé řízení bylo vedeno ve věci uložení pokuty podle § 125g odst. 3 vodního zákona za porušení povinnosti při zacházení se závadnými látkami. Každé správní řízení bylo zahájeno v jiné věci, a není tak splněna základní podmínka žalobcem namítané překážky litispendence.
11. K námitce týkající se neopodstatněnosti pokuty žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že zákonodárce v § 125g odst. 6 písm. c) vodního zákona jednoznačně stanoví povinnost pokutu uložit v případě zjištění správního deliktu podle § 125g odst. 3 vodního zákona. Není tedy na libovůli správního orgánu, zda pokutu uloží či nikoliv, a není směrodatné, jak dlouhá doba od zjištění nedostatků, za které je pokuta ukládána, uběhla. Žalovaný připomenul, že posuzovaná věc prochází již třetím odvolacím řízením i řízením soudním. Skutečnost, že za uvedenou dobu se na farmě O. nestala žádná událost, která by byla spojena s porušením povinností na straně žalobce, nezakládá důvodnost uvedené námítky.
12. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl neurčitost, nesrozumitelnost a nepřehlednost výroku napadeného rozhodnutí. Uvedl, že výrok napadeného rozhodnutí je obsažen na jeho prvních třech stránkách, což jej samo o sobě činí nepřehledným. Výroková část rozhodnutí inspekce po změnách provedených žalovaným již neobsahuje splatnost uložené pokuty ani údaje k jejímu zaplacení. Namítl též, že nelze tvrdit, že údaje o splatnosti pokuty a o tom, kam má žalobce pokutu zaplatit, obsahovalo rozhodnutí inspekce, a není tak nutné je již uvádět v napadeném rozhodnutí, nadto pokud se v napadeném rozhodnutí na straně 3 uvádí celé znění výroku I. rozhodnutí inspekce, nikoliv jen jeho část. Výrok napadeného rozhodnutí proto nevyhovuje předpokladům určitosti, přesnosti a jednoznačnosti. Žalobce rovněž namítl, že výrok napadeného rozhodnutí nemá oporu v jeho odůvodnění, pokud žalovaný dospěl k závěru, že žalobce měl porušit všechny povinnosti stanovené v § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., avšak zároveň dodal, že funkce pod písmenem e) ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb.,

nelze na projednávaný případ vztahovat. Žalobce dále poukázal na nepřesnosti výroku, kdy ve výroku I. rozhodnutí inspekce již není čárka za písmenem „g“ v pojmosloví „§ 125g“, přičemž v původním znění čárka za písmenem „g“ uvedena byla. Žalovaný tuto změnu rozhodnutí inspekce nikterak nevysvětlil. Další nepřesnost žalobce spatřoval v tom, že výrok I. a) rozhodnutí inspekce je již oddělen od výroku I. b) téhož rozhodnutí tečkou, přičemž před touto změnou tyto výroky oddělovala čárka. Podle žalobce není v odůvodnění napadeného rozhodnutí jakkoliv vysvětleno, z jakého důvodu žalovaný tuto změnu provedl.

13. V dalším žalobním bodě žalobce namítl nezákonnost výzvy, kterou ho žalovaný vyzval k odstranění vad odvolání. Postup žalovaného byl podle žalobce nezákonný nejen z toho důvodu, že k odstranění vad odvolání jej měl vyzvat správní orgán I. stupně, ale též z toho důvodu, že postup žalovaného nebyl ani v souladu s jím zmiňovanými zásadami rychlosti a procesní ekonomie, neboť žalovaný následně celý spis postoupil správnímu orgánu I. stupně, čímž došlo k prodloužení rozhodování o odvolání. Žalobce rovněž podotkl, že žalovaný nerespektoval právní názor vyjádřený Městským soudem v Praze v rozsudku č.j. 11 A 128/2013-54 ze dne 13. 11. 2014, v němž soud jasně konstatoval, že vyzvat k odstranění vad je povinností správního orgánu I. stupně. Pokud žalovaný vědomě nepostupoval v souladu se zákonem, jedná se o diskreční libovůli a bezprecedentní zásah do práva žalobce na spravedlivý proces. Pokud by soud takovému postupu správního orgánu vyhověl, jednalo by se o zcela nový precedens, který by do budoucna znamenal možnost jeho využití, resp. spíše zneužití ze strany správních orgánů. Žalobce také poznamenal, že nebylo postaveno najisto, komu má doplnění odvolání adresovat, pokud byl v rozhodnutí inspekce poučen, že odvolání má adresovat žalovanému prostřednictvím správního orgánu I. stupně, avšak vyzván k doplnění odvolání byl žalovaným s již přiřazenou spisovou značkou. Žalobce s odkazem na rozhodnutí NSS č.j. 1 As 4/2009-53 ze dne 6. 3. 2009 uzavřel, že výzva žalovaného je nezákonná. Rovněž namítl, že žalovaný neuvedl, zda a jak správní orgán I. stupně zvážil postup podle § 87 či § 88 správního řádu. Napadené rozhodnutí proto trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek odůvodnění.
14. Žalobce dále namítl nezákonnost protokolu o kontrolním zjištění. Uvedl, že podle § 9 zákona o státní kontrole byli kontrolní pracovníci povinni kontrolované osobě zahájení kontroly oznámit a předložit pověření k provedení kontroly. V této souvislosti odkázal na rozsudek NSS č.j. 4 As 42/2004-87 ze dne 28. 7. 2005, v němž soud uzavřel, že *není důvod, proč by Česká inspekce životního prostředí neměla oznamovat kontrolnímu subjektu zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly*. Žalobce zdůraznil, že před novelou vodního zákona provedenou zákonem č. 64/2014 Sb., s účinností od 1. 5. 2014 služební průkaz pracovníka správního orgánu I. stupně nebyl zároveň dokladem o pověření tohoto pracovníka provedením kontroly. Namítl, že mu není znám obsah a doslovné znění služebního průkazu Ing. R. Z., jelikož tento ani není přílohou protokolu. Pokud žalovaný uvedl, že již v roce 2004 bylo písemné pověření k provádění kontrol doplněno do průkazů inspektorů, žalobce neměl možnost na toto tvrzení jakkoliv reagovat a posoudit, zda se jedná o pravdivé tvrzení. Tímto postupem žalovaného je zpochybněna dvojinstančnost správního řízení, čímž došlo k porušení práva žalobce na spravedlivý proces a napadené rozhodnutí zároveň trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů. Příslušný pracovník správního orgánu I. stupně se při kontrole prováděné dne 21. 10. 2011 neprokázal žádným písemným pověřením a vykonal kontrolu pouze na základě služebního průkazu.

Předložení samotného služebního průkazu by znamenalo, že příslušný pracovník správního orgánu se prokázal pověřením k provedení kontroly, pokud by přímo ve vodním zákoně bylo stanoveno, že zaměstnanec své oprávnění ke kontrole prokazuje služebním průkazem, jak je tomu u kontrol prováděných podle jiných předpisů, např. podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, podle § 16 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, podle § 130 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti či podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Kontrola tedy byla provedena nezákonně, a tudíž veškeré podklady, z nichž správní orgán I. stupně vycházel, jsou rovněž nezákonné. Žalobce odmítl tvrzení žalovaného, že postup kontrolního pracovníka nemohl jakkoli ovlivnit ani výsledek kontroly, ani následné rozhodnutí ve věci samé. Pokud žalovaný na jednu stranu připustil, že postup pracovníka byl nezákonný, nemohl současně tvrdit, že takovýto nezákonný postup, kterým byly opatřeny nezákonné podklady, neměl vliv na zákonitost rozhodnutí inspekce.

15. V dalším žalobním bodě žalobce namítl nepřijatelnost jediného důkazu, neboť protokol o kontrolním zjištění byl jediným důkazním prostředkem, na jehož základě došlo k uložení pokuty, nadto se jednalo o nezákonný důkazní prostředek. Žalobce odkázal na rozsudek č.j. 1 As 96/2008-115 ze dne 22. 1. 2009, v němž NSS vyložil, že „(Ú)řední záznam o tom, že byl spáchán přestupek a kdo je z jeho spáchání podezřelý, poskytuje správnímu orgánu pouze předběžnou informaci o věci; nelze jej však považovat za důkazní prostředek (§ 51 odst. 1 správního řádu z roku 2004). (...) obsahem úředního záznamu je jen jakási předběžná informace o věci, která slouží správnímu orgánu ke zvážení dalšího postupu (...) dokazování nemůže spočívat pouze na úředních záznamech, je-li možné vyslechnout ve věci svědka. (...) Správní orgán je naopak povinen shromáždit tolik důkazních prostředků, kolik je třeba k vyvracení pochybností a k tomu, aby byly okolnosti spáchání domnělého přestupku postaveny najisto.“ Dále uvedl, že nebyla pořízena žádná fotodokumentace, přílohou protokolu není ani služební průkaz. S odkazem na § 51 odst. 1 a § 52 správního řádu konstatoval, že ani případná procesní pasivita žalobce nezbavuje správní orgán povinnosti zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Odkázal rovněž na rozsudek NSS č.j. 1 Afs 37/2009-40 ze dne 11. 6. 2009, v němž se uvádí, že „přijetí závěru o skutkovém stavu věci v podstatě na základě jediného, jakkoliv významného důkazu, je porušením čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.“. Obdobně poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 173/01 ze dne 7. 1. 2004.
16. Žalobce dále namítl, že příslušný pracovník správního orgánu I. stupně nikterak nekontroloval funkčnost zařízení pro signalizaci maximální hladiny závadné látky. To, že pracovník správního orgánu I. stupně neprovedl zkoušku funkčnosti, nemůže jít k tíži žalobce. Žalovaný se s touto námitkou, kterou žalobce uvedl v odvolání, nikterak nevypořádal, a proto napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek odůvodnění. Pokud správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobce porušil pouze povinnost podle § 3 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 450/2005 Sb., zatímco žalovaný uvedené ustanovení vyhlášky vyložil tak, že žalobce porušil všechny povinnosti uvedené pod písm. a) až e), je z tohoto důvodu napadené rozhodnutí také nepřezkoumatelné, neboť žalovaný tyto závěry neodůvodnil.
17. Žalobce dále namítl, že není pravdou, že signalizace byla nefunkční. Z protokolu firmy E. pouze vyplývalo: „Vstupní šachty plechové – nepropustné, signalizace přeplnění odpojena –

nutno zapojit!“ Firma E. tedy pouze konstatovala, že je nutno signalizaci zapojit, nikoliv to, že by byla nefunkční. Pakliže by se signalizace zapojila, zjistilo by se, zda byla nefunkční. Jelikož však správní orgán I. stupně toto neprovedl, nemohl dospět k závěru, že signalizační zařízení je nefunkční. Žalobce dodal, že protokol firmy E. jednoznačně prokazuje splnění alespoň jedné z funkcí kontrolního systému pro zjišťování úniku závadných látek, a to konkrétně funkci stanovenou v § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 450/2005 Sb.

18. V další námitce žalobce uvedl, že správní orgány se dopustily zřejmé libovůle a nepřípustné diskrece, protože rozšířily výčet povinností vztahujících se na žalobce, když pod § 39 odst. 4 ve spojení s odst. 8 vodního zákona podřadily povinnost překročení výkresové dokumentace podle § 3 odst. 4 vyhlášky č. 450/2005 Sb. Požadavek ohledně povinnosti vedení jakékoliv výkresové dokumentace či jejího prokázání správnímu orgánu I. stupně je nezákonný, neboť taková povinnost nevyplývá přímo z vodního zákona.
19. Žalobce rovněž namítl, že správní orgán I. stupně neprokázal, že žalobce zacházel se závadnými látkami ve větším rozsahu. Pokud žalovaný pouze uvedl, že se jedná o pochybení správního orgánu I. stupně, které napravil odkazem na příslušné ustanovení vyhlášky, je takový postup nepřípustný a napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nezákonné.
20. Žalobce dále vznesl námitku překážky litispendence. Uvedl, že s předmětným správním řízením bezprostředně souvisí správní řízení, jež bylo vedeno před správním orgánem I. stupně pod sp. zn. ČIŽP/43/OOV/SR01/1116027. Z tohoto správního řízení vyvstal podnět k tomu, aby správní orgán I. stupně přezkoumal, zda žalobce svým jednáním nenaplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 125g odst. 3 vodního zákona. Na základě nepravomocně skončeného správního řízení tak bylo s žalobcem zahájeno předmětné správní řízení, na jehož konci žalovaný vydal napadené rozhodnutí. Aniž by tedy bylo postaveno najisto, že se žalobce dopustil správního deliktu podle § 125g odst. 3 vodního zákona, správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu v jiném správním řízení.
21. V poslední námitce žalobce argumentoval prekluzí práva na uložení pokuty a neopodstatněností pokuty. Zdůraznil, že kontrola byla provedena dne 21. 10. 2011, přičemž od jejího provedení do vydání napadeného rozhodnutí uběhla doba více než 4 let a 2 měsíců. Za uvedenou dobu se na farmě O. nestala žádná událost, která by byla spojena s porušením povinnosti na straně žalobce. Tato skutečnost neosvědčuje naplnění materiálního znaku správního deliktu. Správní orgán I. stupně i žalovaný porušili princip materiální pravdy, pokud se nezabývali naplněním materiální stránky deliktu.
22. Žalobce s odkazem na rozsudek NSS č.j. 9 As 33/2014-53 ze dne 18. 9. 2014 zdůraznil, že *„(...) není přípustné, aby bylo možné za spáchaný delikt, byť pořádkový, uložit pořádkovou pokutu po neomezenou dobu. V tom by mohlo být spatřováno porušení principu právní jistoty toho, komu je pořádková pokuta ukládána. (...) Pro vyplnění „mezery v zákoně“ je nezbytné využít analogii s jiným právním předpisem.“* Použití podobné analogie je na místě i v projednávaném případě, neboť se v zákoně nachází mezera spočívající v otázce, do kdy musí být skončeno správní řízení o uložení pokuty za správní delikt podle vodního zákona. Nejblíží povaze institutu správního deliktu je institut přestupku, a proto je třeba

analogicky užít jeho právní úpravu. Žalobce tak dovodil, že došlo k prekluzi práva správních orgánů uložit žalobci pokutu, neboť řízení o předmětném správním deliktu mělo být skončeno do jednoho roku od jeho zahájení.

23. Pro případ, že by se soud neztotožnil s námitkou prekluze práva správních orgánů uložit žalobci pokutu, z procesní opatrnosti namítl, že pokuta mu byla uložena až po více než 32 měsících od spáchání údajného správního deliktu a po více než dva roky běžícím správním řízením. V této souvislosti poukázal na právní úpravu trestního zákona a její analogickou aplikaci i pro správní trestání, konkrétně na ustanovení § 39 odst. 3 trestního zákona, podle něhož se při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédne k době, která uplynula od spáchání trestného činu. Efektivnost uložené sankce tak značně poklesla a sankce by měla být o to nižší. Skutečnost, že čím delší je trestní řízení či řízení při správním trestání, tím nižší musí být uložená sankce, žalobce označil za notorietu potvrzenou např. nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 554/04.
24. Žalobce uzavřel, že výše uvedenými skutečnostmi došlo k porušení zásady legality (§ 2 odst. 1 správního řádu), zásady zneužití pravomoci (§ 2 odst. 2 správního řádu), zásady ochrany dobré víry související se zásadou právní jistoty (§ 2 odst. 3 správního řádu) a zásady ochrany veřejného zájmu související se zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu). Postupem obou správních orgánů došlo k porušení zásad uvedených v § 4 odst. 1, 2, 3 a zejména odst. 4 správního řádu, ve kterém je vyjádřena zásada umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Porušením uvedených zásad bylo též zasaženo do ústavně zaručených práv žalobce jako účastníka řízení, zejména článku 2 odst. 3 Ústavy ČR, článku 2 odst. 2, článku 4 odst. 1, 2, 3 a 4, článku 36 odst. 1 a 2 a článku 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, i článku 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.
25. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že námitky stran neurčitosti, nesrozumitelnosti a nepřehlednosti výroku napadeného rozhodnutí považuje za nedůvodné. Připustil, že délka výrokové části napadeného rozhodnutí je nezanedbatelná, její obsah je však dán rozsahem byť formálních, přesto nutných změn odvoláním napadeného rozhodnutí inspekce. Rozsah výrokové části ji nemůže sám o sobě činit nepřehlednou. Právě s ohledem na rozsah změn rozhodnutí inspekce zrekapituloval žalovaný v rámci výrokové části napadeného rozhodnutí poté, co v rámci výroků I. a II. uvedl vlastní řešení předmětu odvolacího řízení v souladu s pravomocí odvolacího orgánu dle ustanovení § 90 správního řádu, obsah příslušné části rozhodnutí inspekce, které se změny dotkly, a to ve znění těchto změn. Podstatné podle žalovaného je, že přehled je uveden až za vlastní normativní částí rozhodnutí, kterou žalovaný z části změnil odvoláním dotčené rozhodnutí inspekce a ve zbytku jej explicitně potvrdil, tedy potvrdil rovněž výši uložené pokuty a povinnost ji ve stanovené lhůtě a stanoveným způsobem uhradit, takže tyto údaje výroku I. rozhodnutí inspekce zůstaly nezměněné.
26. Žalovanému není zřejmé, v čem měla spočívat nepřezkoumatelnost příslušné pasáže výroku napadeného rozhodnutí, pokud v napadeném rozhodnutí konstatoval, že kontrolní systém ve smyslu § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., neplnil žádnou z uvedených funkcí, přičemž funkce pod písmeny a) – d) kontrolní systém neplnil, ačkoli

alespoň jednu z těchto funkcí plnit měl, a funkci pod písmenem e) rovněž neplnil, neboť tuto plnit z důvodů uvedených v napadeném rozhodnutí ani nemohl.

27. K námitce, v níž žalobce namítl nezákonnost výzvy k doplnění odvolání, žalovaný vyzdvihl jako podstatné, že žalobce dostal možnost své imperfektní odvolání doplnit. Tato žalobní námitka vyznívá jako přepjatý formalismus, neboť z obsahu souvisejících žalobních bodů není zřejmé, jakým způsobem se veřejných subjektivních práv žalobce či jeho procesního postavení v daném řízení postup zvolený žalovaným v zájmu urychlení řízení dotkl. I pokud by soud shledal namítaný procesní postup vadným, nejednalo by se zcela zjevně o vadu, která by mohla jakkoli ovlivnit výsledek vlastního řízení, tedy vadu podstatnou ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. Dodal, že bylo jeho povinností předat doplněné odvolání ke zvážení postupu podle § 87 správního řádu správnímu orgánu I. stupně. Tímto postupem mohlo dojít k urychlení řízení v případě nikoli vyloučené a v zásadě možné procesní pasivity žalobce.
28. K namítané absenci zdůvodnění postupu správního orgánu I. stupně podle § 87 správního řádu žalovaný poukázal na irelevantnost této námítky. Konstatoval, že pokud by bylo v rámci postupu podle § 87 správního řádu vyhověno odvolání, obdržel by žalobce příslušné rozhodnutí prvostupňového orgánu. Pokud tento orgán věc předává odvolacímu orgánu, žádné rozhodnutí, v jehož rámci by svůj postup byl povinen zdůvodňovat, nevydává. Takovou povinnost nemá ani odvolací orgán.
29. Žalovaný je toho názoru, že v rámci napadeného rozhodnutí dostatečně rozvedl, proč nepovažuje postup správního orgánu I. stupně při zahájení předmětné kontroly za vadný. Kontrolní činnost, resp. veřejnoprávní dozor v oblasti ochrany životního prostředí je stěžejní a v zásadě jedinou činností správního orgánu I. stupně, který tuto činnost provádí kontinuálně ve vazbě na pravidla stran provádění kontrol dle jednotlivých složkových zákonů. Generální zmocnění k provádění kontroly jsou stanovena právě těmito složkovými zákony, přičemž se nejedná o kontroly ad hoc, u kterých by byla nezbytnost předchozího pověření ke kontrole ve smyslu zákona o státní kontrole důvodná. Pracovníci správního orgánu I. stupně byli nepochybně oprávněni k provedení kontroly, přičemž tato byla provedena v souladu s příslušnými pravidly zákona o státní kontrole a vodního zákona. Žalovaný poznamenal, že žalobce mohl vznést požadavek na nezbytné předložení písemného pověření ke kontrole vedle průkazu inspektora při zahájení kontroly, případně namítat vady kontroly v rámci námitek proti kontrolnímu protokolu. Žalobce však tyto námítky nevznnesl nejen v průběhu kontroly, ale ani v průběhu prvoinstančního řízení.
30. K námitce týkající se nepřípustnosti kontrolního protokolu žalovaný uvedl, že kontrolní protokol je nepochybně relevantním podkladem rozhodnutí, přičemž paralela s úředním záznamem je nepřipadná. Úřední záznam je jednostranný právní úkon úřední osoby, který pro absenci verifikace jeho obsahu ze strany třetí osoby postrádá kvalitu protokolu. Naopak protokol v jakékoli podobě je úkonem přinejmenším dvoustranným, kdy osoba přítomná sepsání protokolu v jakémkoli procesním postavení stvrzuje pravdivost protokolu a jeho obsah svým podpisem. Protokol je nejen formou záznamu průběhu jednání či provádění důkazu, ale může být sám listinným důkazem, například v případě zajištění důkazu před zahájením řízení ve smyslu § 138 správního řádu. Podle § 150 odst. 2 správního řádu může být kontrolní protokol vyhotovený podle zvláštního právního

předpisu při splnění stanovených podmínek jediným podkladem rozhodnutí v případě řízení příkazního. V daném případě byla skutková situace případu poměrně jednoznačná, přitom samotný skutkový stav věci žalobce sporným nečinil, omezil-li své námitky toliko na otázku právní kvalifikace tohoto skutkového stavu. Vzhledem k tomu, že žalobce s jedinou výjimkou neuvedl žádná skutková tvrzení, která by byla v rozporu se zjištěným stavem a ani nenavrhoval důkazy k jejich prokázání, žalovaný konstatoval, že není zřejmé, proč by měl provádět další dokazování skutečností již prokázaných.

31. Žalovaný dále uvedl, že žalobce nesprávně redukoval pojem „systém kontroly pro zjišťování úniku závadných látek“ na konkrétní technické zařízení, které učinil jeho součástí. Pojem „kontrolní systém“ je definován ustanovením § 2 písm. k) vyhlášky č. 450/2005 Sb., jako systém umožňující stálé sledování případného úniku závadných látek, přičemž podle ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., musí tento systém plnit alespoň jednu z uvedených funkcí. Je na osobě, která hodlá nakládat se závadnými látkami, jakým způsobem kontrolní systém v rámci konkrétního zařízení nastaví a jaká technická zařízení učiní jeho součástí, přičemž je její povinností učinit to tak, aby tento plnil alespoň jednu z uvedených funkcí. Pokud kontrolní systém neumožňuje kontrolu případného úniku závadných látek, nelze jej považovat za kontrolní systém funkční. V případě žalobce bylo prokázáno, že součástí jím zavedeného kontrolního systému bylo zařízení k signalizaci maximální hladiny závadné látky v nádrži, které bylo v době kontroly vypnuto (nezapojeno). Pokud byla vypnuta signalizace maximální hladiny závadné látky, přičemž žalobce žádné další opatření v rámci kontrolního systému nezavedl, byl kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek nefunkční, neboť neplnil svou základní funkci, tedy stálé sledování případného úniku závadných látek. Je zcela lhostejné, zda uvedená signalizace byla poškozena či pouze vypnuta, podstatné je, že nebyla v provozu. Žalovaný uzavřel, že polemiky žalobce ohledně kontroly „funkčnosti“ signalizace a související požadavky na další dokazování jsou bezpředmětné.
32. K námitce překážky litispendence žalovaný podotkl, že předchozí řízení zmiňované žalobcem se týkalo uložení nápravných opatření ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona. Jeho předmětem tak byla náprava žalobcem vyvolaného protiprávního stavu, nikoli odpovědnost a sankce za jeho vyvolání. V obou řízeních jde o jiný předmět, a jedná se tedy o odlišné věci, tudíž podmínky působící překážku litispendence nemohou být s ohledem na ustanovení § 48 odst. 1 správního řádu v daném případě naplněné.
33. Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou prekluze oprávnění správního orgánu uložit žalobci za zjištěné protiprávní jednání sankci. Uvedl, že právní úprava obsažená v ustanovení § 125l odst. 4 vodního zákona nahradila s účinností od 1. 8. 2010 původní úpravu, která stavěla běh objektivní lhůty nikoli na povinnosti zahájit ve věci správního deliktu řízení, ale na povinnosti v dané lhůtě uložit sankci. Změnil-li zákonodárce původní právní úpravu zániku odpovědnosti, učinil tak zjevně v úmyslu zamezit možnosti účelovými průtahy v řízení dosáhnout beztrestnosti. Rozhodně však záměrně nahradil původní právní úpravu úpravou stávající, a tedy zcela vědomě opustil koncepci objektivní lhůty jako lhůty k uložení sankce a nahradil ji úpravou akcentující povinnost v dané lhůtě zahájit správní řízení. Záměrem zákonodárce tedy nebylo stanovit lhůtu pro zánik odpovědnosti v důsledku neuložení sankce v průběhu takové lhůty. Žalovaný uzavřel, že v příslušném ustanovení neexistuje mezera, kterou by bylo nutno odstraňovat žalobcem předkládanou

analogickou aplikací jiných právních norem, neboť takový postup by šel proti vůli zákonodárce. Dostatečná pravidla ohledně délky správního řízení a zamezení průtahům obsahují normy správního práva procesního.

34. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrval na žalobním bodě týkajícím se neurčitosti, nesrozumitelnosti a nepřehlednosti výroku napadeného rozhodnutí. Uvedl, že tvrzení o nezměněné části výroku I. rozhodnutí inspekce se nezakládá na pravdě, když sám žalovaný uvádí, jak zní celý tento výrok, přičemž tento neobsahuje údaj o splatnosti pokuty. I pokud by se žalobce ztotožnil s tímto názorem žalovaného, je tím potvrzena skutečnost, že výrok napadeného rozhodnutí je nesrozumitelný a nepřehledný. Dále žalobce uvedl, že žalovaný neprokázal, že by kontrolní systém neplnil další funkce, které jsou uvedeny v § 3 odst. 2 písm. a), b), d) a e) vyhlášky č. 450/2005 Sb. Konstatoval, že v režimu správního trestání je nutno formulovat výrok rozhodnutí naprosto přesně, určitě, srozumitelně a jednoznačně. Výrok napadeného rozhodnutí tyto předpoklady nesplňuje. Žalovaný sám přiznává, že k výzvě k odstranění vad odvolání je povolán správní orgán prvního stupně, a že tedy postupoval v rozporu s právními předpisy. V tomto kontextu žalobce označil za zarážející tvrzení žalovaného, že odstranění vad odvolání není postup, který by zákon odvolacímu orgánu explicitně zapovídal. Městský soud v Praze, který věc vrátil k dalšímu řízení právě žalovanému, neměl jinou možnost. Je proto nesprávný závěr žalovaného, že z tohoto důvodu mohl žalobce vyzvat k odstranění vad. Žalobce setrval na svém přesvědčení, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, pokud z jeho odůvodnění není zřejmý skutečný postup správního orgánu prvního stupně, tj. zda podrobil doplnění odvolání vlastnímu posouzení pro to, zda je dán důvod pro autoremeduru či nikoli. Zopakoval, že bylo povinností příslušné pracovnice ČIŽP prokázat se též písemným pověřením, přičemž zákon nerozlišuje „ad hoc“ kontroly a kontroly jiné, jak se snaží žalovaný tvrdit. Povinností žalobce nebylo vznést námitky v průběhu kontroly, resp. v průběhu prvoinstančního řízení. Nutno si uvědomit, že se jedná o obranu jeho vlastnického práva, proto je argumentace žalovaného nepřipustná a má znak libovůle správních orgánů. Nepravdivé je i tvrzení žalovaného, že úřední záznam je jednostranný právní úkon úřední osoby, který pro absenci verifikace jeho obsahu ze strany třetí osoby postrádá kvalitu protokolu. I protokol je podle žalobce jednostranným právním úkonem, přičemž jakási verifikace zmíněná žalovaným nemá na kvalitu důkazního prostředku žádný vliv. S odkazem na § 3a odst. 1 písm. c) a d) vyhlášky č. 450/2005 Sb., žalobce podotkl, že společnost E. provedla jako odborně způsobilá osoba kontrolu nádrže s výsledkem, že stav nádrže vyhovuje. Tvrzení správních orgánů je s tímto závěrem v přímém rozporu. Závěrem žalobce v replice uvedl, že signalizace maximální hladiny byla v době kontroly zapojena. Její zapojení je odborná elektrikářská práce pro vlastníka čerpací stanice A. A., s.r.o., v té době ji prováděla firma E. E. pana M.
35. Při ústním jednání před soudem, které se konalo dne 12. 9. 2019, žalobce prostřednictvím svého právního zástupce plně odkázal na podanou žalobu včetně repliky k vyjádření žalovaného a navrhl, aby soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí i rozhodnutí inspekce zrušil. Žalovaný při ústním jednání rovněž nezměnil své stanovisko, odkázal na vyjádření k žalobě a navrhl zamítnutí žaloby, neboť žalobce neprokázal, že učinil opatření zabráňující ohrožení zákonem chráněného zájmu ve smyslu vodního zákona.

36. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
37. Podle § 125g odst. 3 vodního zákona v relevantním znění právnická nebo podnikající fyzická osoba, která zachází se zvláště nebezpečnými látkami nebo nebezpečnými látkami nebo zachází se závadnými látkami ve větším rozsahu nebo zacházení s nimi je spojeno se zvýšeným nebezpečím, se dopustí správního deliktu tím, že nesplní některou z povinností podle § 39 odst. 4.
38. Podle § 39 odst. 4 písm. b) vodního zákona v relevantním znění každý, kdo zachází se zvláště nebezpečnými látkami nebo nebezpečnými látkami nebo kdo zachází se závadnými látkami ve větším rozsahu nebo kdy zacházení s nimi je spojeno se zvýšeným nebezpečím, je povinen učinit odpovídající opatření, aby nevnikly do povrchových nebo podzemních vod nebo do kanalizací, které tvoří součást technologického vybavení výrobního zařízení. Je povinen zejména používat jen takové zařízení, popřípadě způsob při zacházení se závadnými látkami, které jsou vhodné i z hlediska ochrany jakosti vod.
39. Podle § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb. v relevantním znění kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek plní alespoň jednu z těchto funkcí:
- a) kontinuální technické zjišťování těsnosti zařízení, v němž je obsažena závadná látka,
 - b) zjišťování přítomnosti závadné látky v okolí zařízení, včetně horninového prostředí povrchových a podzemních vod,
 - c) trvalé měření hladiny závadné látky s indikací proti přeplnění a úniku,
 - d) senzorickou kontrolu těsnosti zařízení, nebo
 - e) senzorickou kontrolu stavu a vlivu závadných látek uložených mimo zařízení podle zvláštního právního předpisu na okolní prostředí.
40. Podle § 114 odst. 2 vodního zákona v relevantním znění inspektoři a pověření zaměstnanci vodoprávních úřadů jsou povinni vykazovat se při výkonu činnosti průkazem inspektora nebo pověřeného pracovníka.
41. Podle § 42 odst. 1 vodního zákona v relevantním znění k odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií (dále jen „závadný stav“) uloží vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod (dále jen „původce“), povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu (dále jen „opatření k nápravě“), popřípadě též opatření k zajištění náhradního odběru vod, pokud to vyžaduje povaha věci. (...).
42. Podle § 37 odst. 3 správního řádu nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.
43. Podle § 87 správního řádu správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma

žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, který se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.

44. Podle § 88 odst. 1 správního řádu neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. (...).
45. Podle § 51 odst. 1 správního řádu k provedení důkazů lze užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.
46. Po posouzení věci soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. O jednotlivých námitkách uvážil takto:

a) námitka neurčitosti, nesrozumitelnosti a nepřehlednost výroku napadeného rozhodnutí

47. Soud nesdílí názor žalobce, že výroková část rozhodnutí inspekce po změnách provedených žalovaným již neobsahuje splatnost pokuty ani údaje k jejímu zaplacení. Nutno zdůraznit, že žalovaný provedl pouze dílčí změny ve výroku I. rozhodnutí inspekce. Změnou napravit formulační nepřesnosti, kterých se správní orgán prvního stupně dopustil a které by ve svých důsledcích mohly pro rozhodnutí znamenat jeho nezákonnost. Žalovaný se však nikterak nedotkl té části výroku, v němž správní orgán prvního stupně stanovil splatnost pokuty a uvedl údaje pro její zaplacení. Potvrzujícím výrokem II. žalovaný v napadeném rozhodnutí aproboval zbývající, změnou nedotčené části výroku I. rozhodnutí inspekce, tedy i část týkající se splatnosti pokuty včetně dispozic k její úhradě. Na tom nemůže nic změnit ani zrekapitulované znění výroku po provedených změnách, které žalovaný umístil za výrokovou část rozhodnutí. Jednak je zřejmé, že tato část rozhodnutí tvoří součást zavazujícího výroku, jednak z ní ani nevyplývá, že změnou byla dotčena i část výroku o splatnosti pokuty. Námitka nezákonnosti napadeného rozhodnutí tudíž neobstojí.
48. Nedůvodná je též námitka, že výrok napadeného rozhodnutí nemá oporu v jeho odůvodnění, jestliže žalovaný ve výroku uvedl, že žalobce měl porušit všechny povinnosti stanovené v § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., avšak v odůvodnění konstatoval, že kontrolní systém neplnil funkci pod písm. c) a funkci pod písm. e) plnit nemohl. Jak bude rozvedeno níže (viz vypořádání námítky neporušení povinností podle vodního zákona), žalobce tím, že v době provedení kontroly provozoval skladovací nádrž bez zapojeného systému pro signalizaci maximální hladiny, porušil ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., jako celek, neboť kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek neplnil ani jednu z povinných funkcí. Odůvodnění napadeného rozhodnutí pak není s touto částí výroku v rozporu, neboť žalovaný neučinil závěr, že žalobce mohl porušit uvedené ustanovení jen podle písm. c).
49. Žalobce nikterak nezdůvodnil, jaký vliv mají mít „nepřesnosti“ spočívající ve vypuštění čárky v umístěné pojmosloví „§ 125g“ za písmenem „g“ a oddělení výroku I. a) od výroku I. b) tečkou, na zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud v těchto stylistických úpravách,

kteřé nemají reálný dopad do právní sféry žalobce, nespátřuje ani nepřesnost a už vůbec ne nezákonnost, a proto uvedené námitce nepřisvědčuje.

50. Výrok napadeného rozhodnutí soud nepovažuje za neurčitý ani za nesrozumitelný, neboť je z něj patrné, v jaké části a jakým způsobem žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, která ve svém souhrnu tvoří jeden celek, lze pak bez obtíží seznat, za jaký konkrétní skutek byl žalobce v dané věci sankcionován, na základě jakých ustanovení právních předpisů a jaká pokuta mu byla uložena.

b) nezákonnost výzvy žalovaného

51. Žalobce se v této námitce ohradil proti postupu žalovaného, který sám vyzval žalobce k doplnění náležitostí blanketně podaného odvolání. Se žalobcem lze souhlasit v tom, že podle § 37 odst. 3 správního řádu je to správní orgán prvního stupně, který vyzývá účastníka řízení k odstranění vad podání, tj. i odvolání, které se podle § 86 odst. 1 správního řádu podává u správního orgánu, který odvoláním napadené rozhodnutí vydal. Postup žalovaného však nelze hodnotit jako nezákonný jen proto, že nebyla dodržena litera zákona upravující hierarchické rozložení povinností mezi správním orgánem prvního stupně a nadřízeným odvolacím správním orgánem. Podstatné je, že žalobci se dostalo náležitého poučení o jeho povinnosti doplnit své podání. Skutečnost, že výzvu podle § 37 odst. 3 správního řádu formuloval a žalobci doručil odvolací správní orgán a nikoli správní orgán prvního stupně, nemění nic na faktickém naplnění práva žalobce být poučen o svých právech ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu. Nutno dodat, že žalovaný jako odvolací správní orgán byl v daném řízení kompetentním orgánem pro projednání a rozhodnutí věci v linii podaného odvolání, tudíž se nemohlo jednat ani o diskreční libovůli ani o zásah do práva žalobce na spravedlivý proces.
52. Obstat v této souvislosti nemůže ani námitka, že postup žalovaného nebyl v souladu se zásadou rychlosti a procesní ekonomie. Délka řízení, ať již přiměřená nebo nepřiměřená, nemohla založit nezákonnost napadeného rozhodnutí, neboť na jeho obsah neměla žádný vliv. Posouzení případných dopadů nepřiměřené délky řízení do majetkové či nemajetkové sféry účastníka správního řízení představuje zcela samostatný okruh otázek, jejichž zodpovězení není předmětem tohoto řízení. Soud nicméně dodává, že postupem žalovaného nemohlo dojít k zásadnímu prodloužení rozhodování o odvolání, pokud žalovaný vyčkal, zda žalobce dostojí výzvě a odvolání doplní, a následně spis předložil spolu s doplněným odvoláním správnímu orgánu prvního stupně ke zvážení postupu ve smyslu § 87 správního řádu. Není zřejmé, z jakých skutečností žalobce dovodil, že v případě, kdy by mu výzvu k doplnění odvolání zaslal správní orgán prvního stupně, by odvolací řízení proběhlo významně rychleji, když i v tomto případě by žalovaný musel spis nejprve postoupit správnímu orgánu prvního stupně a vyčkat jeho dalšího postupu. Tím, že žalovaný poté, kdy mu byl spis vrácen k dalšímu řízení soudem, nejprve žalobce sám vyzval k doplnění odvolání a poté spis předložil správnímu orgánu prvního stupně ke zvážení autoremedury, neučinil žádný krok navíc oproti situaci, kdy by spis postoupil správnímu orgánu prvního stupně „přímo“, aniž by žalobce vyzýval k doplnění náležitostí odvolání. Nutno poznamenat, že k nedůvodnému prodloužení délky řízení by naopak zcela zřejmě došlo, pokud by soud akceptoval tuto ryze formální námitku a napadené

rozhodnutí z tohoto důvodu zrušil, neboť by tím nesmyslně a ve svých důsledcích naprosto neúčelně „trestal“ správní orgán za ryze formální pochybení, které nemělo žádné reálné dopady do práv žalobce.

53. Odvolání podané a doplněné žalobcem bylo žalovaným řádně projednáno a rozhodnuto o něm, tudíž námitka, že žalobce neměl postaveno najisto, komu má své doplnění odvolání adresovat, byl-li k jeho doplnění vyzván žalovaným, avšak ve smyslu výzvy poučen, že je má podat správnímu orgánu prvního stupně, pro svou evidentní účelovost neobstojí.
54. Zcela irelevantní je též námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, která má spočívat v nedostatku odůvodnění toho, jaký postoj zaujal správní orgán prvního stupně k postupu podle § 87 správního řádu. Nutno zdůraznit, že autoremedura zakotvená v § 87 správního řádu představuje fakultativní postup správního orgánu prvního stupně, přičemž správní řád ve svém ustanovení § 88 odst. 1 neukládá správnímu orgánu prvního stupně povinnost formulovat důvody, proč k autoremeduře nepřistoupil. Díkce „*neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu (...)*“ jednak explicitně nestanoví, že správní orgán prvního stupně je povinen odůvodnit své stanovisko, jednak je zřejmé, že správní orgán prvního stupně vyjádří své negativní stanovisko k postupu podle § 87 správního řádu již tím, že spis předloží odvolacímu orgánu k rozhodnutí o podaném odvolání. Odvolací správní orgán je v takovém případě povinen odvolání projednat v intencích § 89 odst. 2 správního řádu a rozhodnout o něm podle § 90 správního řádu. Žalovaný proto neměl povinnost jakkoli do odůvodnění napadeného rozhodnutí zahrnovat „stanovisko“ správního orgánu prvního stupně, nýbrž jeho povinností bylo v rozsahu odvolacích námitek přezkoumat soulad rozhodnutí inspekce a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními přepisy.

c) nezákonnost protokolu o kontrolním zjištění

55. Žalobce namítl, že kontrola, která se uskutečnila dne 21. 10. 2011 na farmě O., byla provedena nezákonně, neboť příslušný pracovník ČIŽP se neprokázal písemným pověřením a vykonal kontrolu pouze na základě služebního průkazu. Soud považuje za vhodné předeslat, že sám žalobce, který před zahájením kontroly, v jejím průběhu ani následně v souvislosti s možností uplatnit námitky proti protokolu o kontrolním zjištění nenamítal nedostatek písemného pověřením, s jistotou netvrdí, resp. nepopírá, že průkaz, jímž se pracovník ČIŽP prokázal před provedením kontroly, obsahoval též pověřením k provádění kontrol, jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí. Tomu nasvědčuje zejména jím užitá formulace, že žalobce *má za to, že příslušný pracovník správního orgánu prvního stupně se při kontrole neprokázal žádným písemným pověřením*, a dle názoru soudu též skutečnost, že žalobce se proti postupu žalovaného při provádění kontroly poprvé „bránil“ až v odvolání a nikoli již v okamžiku před zahájením kontroly samé. Žalobce tuto námitku ostatně neuplatnil ani v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 12. 7. 2012, které bylo žalovaným zrušeno na základě jeho rozhodnutí ze dne 19. 11. 2012. Argumentace, že žalovaný přišel s tvrzením o tom, že průkaz inspektora obsahoval již v době kontroly také pověřením k jejímu provedení, poprvé až v napadeném rozhodnutí, a že je tudíž zpochybněna dvojinstančnost správního řízení, nemůže obstát. Pakliže žalobce v řízení v prvním stupni nebrojil proti okolnostem provedení kontroly

v uvedeném směru, žalovaný nebyl povinen v intencích přezkumu prvoinstančního rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu se k těmto okolnostem vyjadřovat. Námitku nezákonnosti protokolu o kontrole soud považuje za spekulativní a účelovou. Spekulativní je proto, že žalobce v podstatě až ex post vytváří obraz o skutkovém stavu věci, pokud tvrdí, že mu není znám obsah a doslovné znění služebního průkazu pracovníka pověřeného předmětnou kontrolou, ač bylo v zájmu žalobce, aby si náležitým způsobem chránil svá práva a s obsahem služebního průkazu se včas seznámil, případně si vyžádal předložení písemného pověření k provedení kontroly. Žalovaný sice neuvedl, proč součástí spisového materiálu není též fotokopie průkazu pověřeného pracovníka, který kontrolu prováděl, není však vyloučeno, že s ohledem na delší dobu, která od provedení kontroly uplynula, nebylo v době podání odvolání (březen 2015) již objektivně možné zpětně tuto skutečnost dokládat (skartace průkazu apod.). Účelovou soud tuto námitku shledává s ohledem na skutečnost, že žalobce nezpochybnil stěžejní závěr provedené kontroly o odpojení kontrolního systému a teprve s odstupem několika let začal s její pomocí brojit proti způsobu, jakým byl tento závěr učiněn.

56. Soud nehodlá polemizovat s výkladem, který NSS zaujal v žalobcem odkazovaném rozhodnutí ze dne 28. 7. 2005 č.j. 4 As 42/2004-87. Nicméně je třeba si uvědomit, že NSS se zabýval jinými skutkovými okolnostmi [porušení povinnosti podle § 11 odst. 1 písm. l) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší], přičemž nevyslovil, že je-li kontrola provedena osobou, která se v okamžiku provedení kontroly neprokáže písemným pověřením, je protokol třeba považovat bez dalšího za nezákonný (důkaz). V nyní posuzované věci je zřejmé (a z protokolu o kontrolním zjištění vyplývá), že kontrolu provedli kontrolní pracovníci ČIŽP, kteří se prokázali služebními průkazy. Zároveň nic nenasvědčuje tomu, že by předmětnou kontrolu tito pracovníci prováděli bez pověření, resp. skutkové okolnosti dokládané spisem nezakládají jakékoli podezření, že by výkon kontroly byl projevem libovůle pracovníků ČIŽP, kteří by se mimo rámec svých pracovních povinností „rozhodli“ provést kontrolní činnost, aniž by disponovali k tomu potřebným pověřením. Ostatně ani žalobce na případné „podezřelé“ okolnosti, které by měly znaky zneužití pravomoci žalovaným (ČIŽP), v této žalobní námitce nepoukázal. Soud proto uzavírá, že uvedené námitce nelze pro její spekulativnost i zjevnou účelovost přisvědčit, když současně je téměř absurdní se domnívat, že pracovníci ČIŽP přistoupili k provedení kontroly výhradně o své vůli a zejména bez pověření.

d) nepřipustnost jediného důkazu

57. Žalobce tuto námitku opřel o rozsudek ze dne 22. 1. 2009 č.j. 1 As 96/2008-115, v němž NSS posuzoval obsah úředního záznamu ve vztahu k jeho užití jako (jediného) důkazního prostředku. Úřední záznam představuje na rozdíl od protokolu o kontrolním zjištění jednostranný úkon správního orgánu, který poskytuje pouze předběžnou informaci ve věci mající význam pro další postup (zpravidla indikuje výslech osob, které úřední záznam sepsaly apod.). Naproti tomu kontrolní protokol zachycuje zjištění učiněná správním orgánem za účasti kontrolovaných osob, které mají právo být seznámeny s obsahem protokolu. Reflexí práva kontrolovaných osob jsou též námitky, které může kontrolovaná osoba proti protokolu uplatnit. Protokol se podle § 18 odst. 1 správního řádu sepisuje o ústním jednání a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazů listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech

souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky. Kontrolní protokol je tedy pramenem toho, co bylo kontrolním orgánem zjištěno při provádění kontroly za účasti kontrolované osoby, která se k obsahu protokolu může vyjádřit a namítat jeho nedostatky, a je proto důkazním prostředkem. Úřední záznam nemá relevantní důkazní sílu, neboť zachycuje pouze jednostranný pohled správního orgánu a nedává prostor účastníku řízení vyjádřit se k pravdivosti toho, co je do úředního záznamu pojato. Paralela mezi úředním záznamem a protokolem o kontrolním zjištění tedy vůbec nepřichází v úvahu.

58. K odkazu na rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009 č.j. 1 Afs 37/2009-40 soud uvádí, že jeho závěry nelze chápat zjednodušeně tak, že ve správním řízení zahajovaném z úřední moci musí správní orgán provést vždy více než jeden důkaz ke zjištění skutkového stavu. Takové dogmatické pojetí z odkazovaného rozhodnutí vůbec nevyplyvá a zároveň postrádá logické opodstatnění ve světle respektování zásady zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu) ve spojení se zásadou procesní ekonomie (§ 6 správního řádu). NSS se v uvedeném rozhodnutí zabýval procesní situací, kdy správní orgán odmítl provést důkazy navržené účastníkem řízení. Šlo tedy situaci, v níž se objektivně nabízelo provedení dalších důkazů za účelem řádného zjištění skutkového stavu věci. Oproti tomu v nyní posuzovaném případě potřeba doplnění dokazování ke zjištění skutkového stavu věci nenastala. V rámci provedené kontroly bylo učiněno zjištění, že „uložiště je vybavené signalizací max. hladiny, která však není funkční (není zapojena)“. Jak bude rozvedeno níže (viz vypořádání námítky neporušení povinností dle vodního zákona), jde o stěžejní skutkovou okolnost, jejíž fakticitu žalobce potvrdil jednak podpisem protokolu o kontrolním zjištění s výslovným vyjádřením souhlasu s obsahem protokolu, jednak toto skutkové zjištění ani následně v průběhu správního řízení nerozporoval, resp. nenavrhoval k němu žádné důkazy. Námitka, že k protokolu nebyla přiložena žádná fotodokumentace a že správní orgán neprováděl další důkazy, nemůže obstát. Předně není zřejmé, jakou relevantní skutkovou okolnost by měla zaznamenat fotodokumentace, když ve věci podstatné zjištění o odpojení signalizace maximální hladiny, které nadto nebylo ze strany žalobce rozporováno, lze jen těžko zachytit na fotografii. Žalobce neozřejmil ani potřebu provedení výsledku (jím konkrétně neoznačených) svědků či provedení (dalšího) místního ohledání/šetření, když se v žalobní námítce omezil jen na obecné konstatování, že správní orgán prvního stupně tyto důkazy neprováděl. Provádění dalších důkazů bylo za této situace nadbytečné, a tudíž nevhodné. Soud k tomu dodává, že služební průkaz (jeho fotokopie) nepatřil k náležitostem protokolu ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole a jako takový netvořil obligatorní přílohu protokolu.

e) neporušení povinností podle vodního zákona

59. Žalobce namítl, že se nedopustil porušení žádné z povinností vymezených v § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb. Uvedl, že příslušný pracovník ČIŽP nikterak nekontroloval funkčnost zařízení pro signalizaci maximální hladiny závadné látky, přičemž v odůvodnění rozhodnutí inspekce správní orgán konstatoval, že toto zařízení je nefunkční. Dále namítl, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný se s touto odvolací námitkou nikterak nevypořádal.

60. Předně je nutno odmítnout námitku, že žalovaný se nevypořádal s uvedenou odvolací argumentací žalobce. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatoval, že „zjištění ČIŽP o tom, že odvolatel provozoval zařízení ČS PHM bez signalizace maximální hladiny, protože tato byla odpojena z provozu a neplnila svoji funkci, je uvedeno v Dílčím protokolu o průběhu kontroly, provedené na ČS PHM na farmě O. dne 21. 10. 2011“ a v této souvislosti uzavřel, že toto zjištění je dostatečně zdokladováno (viz strana 18 bod 2.3. napadeného rozhodnutí). Žalovaný tedy akcentoval, byť ve vztahu k dané odvolací námitce možná ne zcela precizně, že kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek byl odpojen z provozu, a tudíž neplnil svoji funkci. Žalovaný pojem funkčnost zařízení použil pouze v kontextu neplnění funkcí tohoto zařízení ve smyslu ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., které vymezuje náležitosti nakládání se závadnými látkami, nikoli ve smyslu faktické schopnosti tohoto zařízení být uvedeno do (plného) provozu. Smyslem aplikovaného ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., je ochrana životního prostředí zejména před jeho znečištěním a následným nevratným či těžko napravitelným poškozením. Tento sledovaný účel bude naplněn tehdy, pokud budou fungovat kontrolní mechanismy zajišťující to, aby k nežádoucím únikům závadných látek nedocházelo, resp. aby v případě zjištění minimálního úniku závadné látky bylo možno přijmout adekvátní opatření proti dalšímu nakládání se závadnými látkami v rozporu se zákonem. Imanentním předpokladem těchto kontrolních mechanismů je kontinuální a nepřetržité fungování systémů, které mají únik látek včas detekovat. Řečeno jinak, k ochraně životního prostředí nijak nepřispěje, je-li předmětné zařízení sice vybaveno odpovídajícím systémem, avšak tento je, lhostejno z jakých důvodů, odpojen/nezapojen. Z uvedeného rovněž plyne, že povinností příslušného pracovníka ČIŽP nebylo prověřovat, zda kontrolní systém, jímž byla vybavena skladovací nádrž, byl funkční v technickém smyslu. Na okraj lze poznamenat, že žalobci zřejmě nic nebránilo, aby již průběhu provádění kontroly uvedl zařízení k signalizaci maximální hladiny závadné látky do provozu (bylo-li pouze odpojeno/nezapojeno). Pokud tak neučinil, lze se domnívat, že k odpojení/nezapojení zařízení došlo právě z důvodu jeho nefunkčnosti.
61. Kontinuální technické zjišťování těsnosti zařízení, v němž je obsažena závadná látka, ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 450/2005 Sb., nelze prokazovat protokolem vyhotoveným firmou, která *jednorázově* provedla zkoušku těsnosti nádrže. Z logiky věci je zřejmé, že nejde o funkci, která by ve smyslu § 2 písm. k vyhlášky č. 450/2005 Sb., umožnila *průběžné* sledování, zda zařízení vyhovuje z hlediska těsnosti. Námitka, že protokol firmy E. prokazuje splnění funkce pod písm. a) § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., proto neobstojí.
62. Pro úplnost soud dodává, že žalobce teprve v replice k vyjádření žalovaného namítl, že kontrolní systém pro signalizaci maximální hladiny byl zapojen. Tuto námitku však v žalobě neuplatnil a vzhledem ke lhůtě pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s.ř.s.), která uplynula před podáním repliky, nelze podle § 71 odst. 2 s.ř.s. k této námitce přihlížet a zabývat se její důvodností. Nicméně soud podotýká, že žalobce ani touto námitkou nevyvrátil obsah protokolu o kontrolním zjištění, z něhož vyplývá, že ke dni provedení kontroly nebyla signalizace maximální hladiny zapojena. Přehlédnout nelze, že v žalobě výslovně poukázal na obsah protokolu firmy E., podle něhož *byla signalizace přeplnění odpojena*, a bylo třeba jí zapojit. V této souvislosti akcentoval svou námitku, že správní orgán prvního stupně neproověřil, zda je signalizace funkční, a sám uvedl, že pokud by se

signalizace zapojila, zjistilo by se, zda byla nefunkční. Nutno dodat, že tvrzení o faktickém zapojení signalizace maximální hladiny není ani obsahem odvolání, přičemž se lze přinejmenším pozastavit nad tím, proč žalobce v průběhu řízení před správními orgány obou stupňů nenavrhl provedení důkazů, které označil v replice a které by zapojení systému měly prokázat. Ze všech těchto důvodů soud návrh na provedení důkazů vztahujících se k tomuto (opožděně uplatněnému) tvrzení zamítl.

63. Se žalobcem lze souhlasit, že z ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., vyplývá, že kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek musí plnit alespoň jednu z vyjmenovaných funkcí. Volba konkrétního mechanismu, který bude splňovat alespoň jedno z funkčních kritérií, je na uživateli závadných látek (popřípadě se může odvíjet od druhu závadné látky a způsobu, jakým s ní uživatel nakládá, fakticky to ale bude vždy uživatel, který ponese odpovědnost za fungující kontrolní systém). Znamená to tedy, že, je-li příslušným správním orgánem shledáno, že kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek neplní ani jednu z alternativně předpokládaných funkcí, dopouští se uživatel závadných látek porušení ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., jako celku, neboť nezajistil plnění alespoň jedné z funkcí, přičemž správní orgán nemůže sám určovat, kterou z funkcí měl uživatel využít a zařízení používané při nakládání se závadnými látkami odpovídajícím způsobem vybavit. Žalovaný tedy nevyložil citovanou vyhlášku opačně než správní orgán prvního stupně, aniž by své rozhodnutí jakkoli odůvodnil, jak namítl žalobce. Žalovaný pouze upřesnil, že podle spisové dokumentace splňovala předmětná skladovací nádrž původně podmínku odpovídající ustanovení § 3 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 450/2005 Sb., když s tímto zařízením k signalizaci maximální hladiny závadné látky byla tato nádrž jako součást stavby ČS PHM na farmě O. 30. 10. 1977 řádně povolena a následně zkolaudována. Tím ovšem nevyloučil, že skladovací nádrž nemohla být vybavena jiným kontrolním systémem, který by plnil funkci pro zjišťování úniku závadných látek, když stávající zařízení bylo odpojeno/nezapojeno. Uvedené platí též pro aplikaci § 3 odst. 2 písm. e) vyhlášky č. 450/2005 Sb. Byť se žalovaný v napadeném rozhodnutí zabýval otázkou, zda by v případě žalobce mohl kontrolní systém plnit i funkci *senzorické kontroly stavu a vlivu závadných látek uložených mimo zařízení podle zvláštního právního předpisu na okolní prostředí*, a byť konstatoval, že toto ustanovení se povinností, jejichž porušení je příčinou vedeného správního řízení, tj. porušení povinností při skladování nafty, nijak netýká (odkazuje-li ustanovení pod čarou na předpis, který upravuje nakládání s hnojivy, pomocnými půdními látkami, pomocnými rostlinnými přípravky a substráty ve smyslu zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech), jde stále o obecné vymezení funkce, kterou může kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek (alternativně) plnit. K tomu soud dodává, že poznámka pod čarou není normativní, tj. závaznou součástí pravidla chování, nýbrž pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem (viz nález II ÚS 485/98). Napadené rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné, neboť jeho odůvodnění není v rozporu s výrokovou částí.

64. Přisvědčit nelze ani námitce, že správní orgány rozšířily výčet povinností, když pod § 39 odst. 4 ve spojení s odst. 8 vodního zákona podřadily povinnost předložení výkresové dokumentace podle § 3 odst. 4 vyhlášky č. 450/2005 Sb. Podle § 39 odst. 8 vodního zákona platí, že *náležitosti havarijního plánu a nakládání se závadnými látkami (...) stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou*. Výčet náležitostí, které je třeba při zacházení se závadnými látkami podle § 39 odst. 4 vodního zákona splnit, je přitom uveden

demonstrativně (viz text „*je povinen zejména ...*“). Zmocnění podle § 39 odst. 8 vodního zákona se proto vztahuje na vymezení všech opatření, která se k nakládání se závadnými látkami vztahují a která zamezí únikům těchto látek.

65. Nedůvodná je též námitka, že správní orgán prvního stupně neprokázal, že žalobce zacházel se závadnými látkami ve větším rozsahu. Žalovaný se touto námitkou uplatněnou již v odvolání proti rozhodnutí inspekce zabýval pod bodem 1.1. napadeného rozhodnutí. V souladu s § 2 písm. b) vyhlášky č. 450/2005 Sb., uvedl, že žalobce překročil limit stanovený v rozsahu 1 000 litrů, pokud skladovací nádrž o objemu 32 000 litrů doplňuje dle vlastního vyjádření jednorázovými závozy o objemu 2 000 litrů. K tomu soud dodává, že žalobce údaj o rozsahu doplňování nádrže nijak nezpochybnil, zároveň tento údaj skutečně uvedl, a to ve svém odvolání proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 21. 8. 2012.

f) překážka litispendence

66. Námitka, že řízení, jehož předmětem je uložení opatření k nápravě ve smyslu § 42 vodního zákona, tvoří překážku věci zahájené pro nyní posuzované řízení o správním deliktu podle § 125g odst. 3 a 6 písm. c) vodního zákona, je založena na zcela mylné domněnce, že v řízení o uložení opatření k nápravě je posuzována deliktní odpovědnost. Smyslem řízení podle § 42 vodního zákona je však odstranění příčin a následků závadného stavu, který je vyvolán nedovoleným nakládáním se závadnými látkami. Jeho předmětem je tedy (výlučně) náprava protiprávního stavu. Naproti tomu řízení o porušení povinností při zacházení se závadnými látkami podle § 125g vodního zákona se týká posouzení odpovědnosti za zásah do právem chráněného zájmu z hlediska stanovení sankce za protiprávní jednání. Řízení o uložení opatření k nápravě není jakýmsi předvojem pro řízení o uložení sankce za správní delikt (nyní přestupek), jak se zřejmě domnívá žalobce. Jde o samostatné a na řízení o posouzení odpovědnosti za správní delikt (přestupek) nezávislé řízení směřující k odstranění následků vyvolaných protiprávním stavem. Skutečnost, že správní orgán zjistí závadný stav a přistoupí k uložení opatření k jeho nápravě, neznamená, že tím posuzuje i naplnění znaků skutkové podstaty deliktu (přestupku). Posouzení deliktní odpovědnosti je vyhrazeno pro samostatné řízení, které může, ale podle okolností nemusí být zahájeno. Z uvedeného tedy plyne, že zahájení předmětného řízení nebránila zákonná překážka jiného probíhajícího řízení ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu.

g) prekluze práva na uložení pokuty, neopodstatněnost pokuty

67. Žalobce se v této žalobní námitce dovolává analogické aplikace právní úpravy tehdy platného a účinného ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, podle kterého přestupek nebylo možno projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Soud však názor žalobce o nutnosti vyplnit pomocí analogické aplikace jiné právní normy mezeru týkající se absence úpravy zániku odpovědnosti za jiný správní delikt ve vztahu k době, v níž má být pravomocně rozhodnuto o uložení sankce podle zákona o vodách, nesdílí. Byť lze v obecné rovině připustit, že s principem právní jistoty účastníka řízení o správním deliktu nebude korelovat neomezená doba, v níž lze uložit sankci za deliktní jednání, není na straně druhé možné neomezeně ingerovat do pravomoci a úmyslu zákonodárce natolik, aby neexistující právní úprava byla nahrazena aplikací právní úpravy, jež se vztahuje k jiné oblasti regulace společenských vztahů. Řečeno jinak, analogie legis

bude mít své místo tehdy, je-li možné nalézt maximální možnou shodu v regulaci srovnávaných právních úprav, a dovodit tak i podobný úmysl zákonodárce. K takovému závěru však v posuzované věci nelze dospět. Žalobce je právnická osoba, která nese objektivní odpovědnost za porušení povinností při zacházení se závadnými látkami, tj. odpovědnost za následek, zatímco přestupkem podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích bylo zaviněné protiprávní jednání fyzické (nepodnikající) osoby. Již v této skutečnosti lze spatřovat zásadní odlišnost obou právních úprav, která analogii legis nedovoluje. Soud má dále za to, že konstrukce objektivní odpovědnosti u právnických či fyzických podnikajících osob není nahodilá (poznámka soudu: tato konstrukce je zachována i v současné právní úpravě zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) a úzce souvisí s významem zákonem chráněného zájmu. Na právnické či fyzické podnikající osoby jsou v souvislosti s mnohdy nikoli zanedbatelnými dopady podnikatelských aktivit do nejrůznějších zákonem regulovaných oblastí kladeny vyšší nároky na jejich odpovědnost za protiprávní jednání. Tím je dán i zájem na tom, aby bylo objektivně reálné podnikatelský subjekt postihnout za porušení právní povinnosti. Jednoroční propadná lhůta, která by dle žalobce měla běžet od okamžiku zahájení řízení, takovému požadavku nemůže vyhovovat. Ostatně i současná právní úprava (zákon č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky), která zakotvila promlčecí dobu a s jejím uběhnutím spojila zánik odpovědnosti za přestupek, by v posuzované věci poskytla správnímu orgánu od okamžiku zahájení řízení více než čtyřletý časový prostor pro vydání rozhodnutí (§ 32 odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky). Nahlíženo touto optikou lze proto uzavřít, že žalobci byla uložena pokuta v lhůtě, jejíž délka nenarušila princip právní jistoty, pokud jde o odpovědnost žalobce za protiprávní jednání.

68. Tvrzení, že za dobu trvání správního řízení, tj. za dobu od provedení kontroly do vydání napadeného rozhodnutí, se na farmě žalobce nestala žádná událost, která by byla spojena s porušením povinnosti z jeho strany, nemá jakýkoli význam pro posouzení naplnění materiální stránky předmětného deliktu. Materiální stránka deliktu je dána zákonným vymezením dotčených objektů protiprávního jednání, tj. zájmů chráněných zákonem. U objektivní odpovědnosti tedy tato materiální stránka zahrnující společenskou nebezpečnost protiprávního jednání vyplývá ze zákona a nemá na ni vliv žádná další okolnost (viz rozhodnutí NSS ze dne 16. 5. 2007 č.j. 4 As 9/2006-60). Námitka, že správní orgány porušily princip materiální pravdy, proto není důvodná.
69. Z důvodů vyložených shora nelze přisvědčit ani námitce neopodstatněnosti pokuty, kterou žalobce rovněž odvodil od doby, která uplynula od spáchání deliktu. Doba, která uběhla od spáchání předmětného deliktu do vydání rozhodnutí ve věci, nepřekročila meze přiměřenosti, a tudíž nemůže založit jakýkoli důvod pro modifikaci výše uložené pokuty. K výslovnému návrhu na moderaci uložené sankce, kterou žalobce uplatnil u jednání, pak soud uvádí, že pokuta byla žalobci uložena toliko v rozsahu 5 % horní hranice pokuty, přičemž nelze přehlížet, že pokuta musí plnit represivní i preventivní funkci. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 19. 4. 2012 č.j. 7 As 22/2012-23 „(s)myslem a účelem moderace (§ 78 odst. 2 s.ř.s.) není hledání ideální výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce“. Pokutu v takové výši tedy nelze považovat za zjevně nepřiměřenou, když ani skutkové okolnosti

nenasvědčují tomu, že by pokuta byla v hrubém rozporu s obecně sdílenou představou o spravedlivé sankci za předmětné jednání. Žalobce pak neuvedl jiné relevantní skutečnosti, které by mohly odůvodnit závěr, že jemu uložená pokuta je zjevně nepřiměřená.

70. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
71. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 12. září 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu