



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci žalobce: **VaK Bruntál a.s.**, se sídlem Bruntál, třída Práce 42, IČ: 47675861, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27.4.2009 č.j. 580/51/ENV/09

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 27.4.2009 č.j. 580/51/ENV/09 a rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 12.1.2009 č.j. ČIŽP/49/OOV/SR01/0822012.005/09/VPR se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í:

Rozhodnutím ze dne 12.1.2009, č.j.: ČIŽP/49/OOV/SR01/0822012.005/09/VRP Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „správní orgán I. stupně“) uložila žalobci dle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82. a § 122 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“) za porušení jiných povinností, konkrétně za porušení § 88 odst. 5 vodního zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že nepředložil „Poplatkové hlášení pro stanovení výše záloh poplatku za odebrané množství podzemních vod za rok 2009“ (dále jen „poplatkové hlášení“) v zákonem stanovené lhůtě do 15.10.2008 u vodních zdrojů :

1. vodní zdroj pro veřejný vodovod Andělská Hora, Obec: Světlá Hora, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Suchá Rudná, který čítá odběrné místo Světlá Hora, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
2. vodní zdroj Horní Město, Obec: Horní Město, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Stříbrné Hory, který čítá tato odběrná místa: vrt V-5 na parc.č. 99/1 a kopaná studna na parc.č. 130/2, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
3. Horní Životice, Obec: Horní Životice, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Horní Životice, který čítá tato odběrná místa: štola pod pozemkem parc.č. 184 a vrt na pozemku parc.č. 184, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
4. prameniště Malý Roudný, Obec: Roudno, Křišťanovice, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Roudno, Křišťanovice, který čítá tato odběrná místa parc.č. 1745/2, 1734/2, 1762/1 k.ú. Roudno, 1368/2 k.ú. Křišťanovice, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
5. vodovod Růžová, Obec: Rýmařov, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Janušov, který čítá toto odběrné místo: parc.č. 807, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
6. prameniště Stříbrné Hory, Obec: Horní Město, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Stříbrné Hory, který čítá tato odběrná místa: ppč. 351/2; 374; 375/1; 376/1; 376/2; 376/3; 391/2; 391/3; 404/1; 405; 355/2; 357/2; 389/3; 381/3, pokutu ve výši 10.000,- Kč,
7. prameniště Široká Niva, Obec: Široká Niva, Kraj: Moravskoslezský, k.ú.: Široká Niva, který čítá toto odběrné místo: zářez na parc.č. 1611/2, pokutu ve výši 10.000,- Kč.

Zároveň byla žalobci uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000,-Kč. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce a výše uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě namítl, že byl nezákonně zkrácen na svých právech, neboť mu byly uloženy majetkové sankce za jednání, které nenaplní znaky skutkové podstaty správního deliktu vymezeného v ust. § 116 odst. 1 písm. d) bod 82 vodního zákona a rovněž mu bylo uloženo sedm samostatných sankcí za jediné porušení právní normy. Tímto nesprávným postupem správních orgánů byla porušena ústavně zaručená zásada právního státu, že nikomu nelze ukládat trest bez toho, aniž by se dopustil porušení zákona, a dále zásada, že není trestu bez porušení právní normy.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřuje v tom, že správní orgány při svém rozhodování použily nezákonně extenzivní výklad ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona, který nesprávně aplikovaly na skutkový stav. Skutkový stav spočíval v tom, že se žalobce ocitnul v prodlení s předložením poplatkového hlášení ve lhůtě do 15. října běžného roku. Žalobce však poplatkové hlášení bez jakékoliv výzvy správního orgánu dodatečně předložil tak, aby správní orgán mohl žalobci včas vyměřit výši záloh poplatku za odběr pitné vody pro následující kalendářní rok. Tomuto skutkovému stavu v žádném ohledu neodpovídá správní delikt vymezený v ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona, neboť podle tohoto ustanovení není sankcionováno pozdní předložení poplatkového hlášení, ale nepředložení poplatkového hlášení vůbec, tedy případ, kdy adresát právní normy vůbec nesplní svou povinnost zakotvenou v ust. § 88 odst. 5 vodního zákona.

Správní orgán však na základě vadného uvážení dospěl k závěru, že záměrem zákonodárce bylo sankcionovat každé prodlení odběratele podzemní vody s předložením poplatkového hlášení. I kdyby takový záměr zákonodárce skutečně zamýšlel, v žádném ohledu jej normativně nevyjádřil při formulaci skutkové podstaty správního deliktu vymezeného v ust. § 116 odst. 1 písm. d) bod 82 vodního zákona. Skutková podstata správního deliktu totiž není konstruována tak, že by bylo sankcionováno prodlení s předložením poplatkového hlášení, které je dodatečně zhojeno jeho předložením po uplynutí zákonné lhůty, ale je sankcionováno „absolutní nepředložení“ poplatkového hlášení. V důsledku nezákonně extenzivního výkladu ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona bylo žalobci uloženo 7 samostatných pokut za porušení právní normy, které není jako správní delikt vymezeno vodním zákonem.

Žalobce dále namítl, že správní orgány obou stupňů pochybily, když mu za porušení jediné povinnosti, které spočívalo ve včasném nepředložení jediného poplatkového hlášení, které bylo z hlediska formy určené správním orgánem provedeno na sedmi formulářích, uložily sedm kumulativních peněžitých sankcí, a to v závislosti na počtu zdrojů, z nichž žalobce čerpá podzemní vody, resp. v závislosti na počtu povolení k odběru podzemních vod. Podle žalobce ze žádného ustanovení vodního zákona nevyplývá, že by bylo možno kumulovat pokuty za porušení jediné právní povinnosti v závislosti na počtu zdrojů pitné vody, z nichž žalobce provádí odběr, či v závislosti na počtu povolení k odběru podzemní vody. I kdyby bylo možno porušení povinnosti sankcionovat postupem podle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bod 82 vodního zákona, pak nelze připustit, aby za jediné porušení jediné povinnosti bylo žalobci uloženo sedm samostatných a nezávislých sankcí v závislosti na počtu zdrojů, pro které bylo žalobci uděleno povolení k čerpání podzemní vody. Skutečnost, že správní orgán určil, že z hlediska způsobu, resp. formy plnění zákonné povinnosti stanovené v ust. § 88 odst. 5 vodního zákona má být poplatkové hlášení zpracováno na samostatných formulářích pro každý zdroj, z něhož žalobce čerpá podzemní vodu, nic nemění na tom, že z hlediska právní kvalifikace představuje zpracování poplatkového hlášení plnění jediné právní povinnosti, a to bez ohledu na počet zdrojů pitné vody, pro které je toto hlášení podáváno. O výše uvedeném svědčí dikce ust. § 88 odst. 5 vodního zákona, podle něhož oprávněný je povinen vypracovat toliko jediné poplatkové hlášení, ve kterém uvede údaje o povoleném množství odběru v členění podle odběrů podzemních vod podle jednotlivých povolení a účelu jejich použití. Jelikož tedy zákon předvídá vypracování toliko jediného poplatkového hlášení pro všechny zdroje podzemní vody, z nichž žalobce provádí odběr, pak včasným nepředložením tohoto prohlášení žalobce jednorázově porušil toliko jednu povinnost stanovenou vodním zákonem. Pokud by takové jednání naplňovalo skutkovou podstatu správního deliktu zakotveného v ust. § 116 odst. 1 písm. d) bod 82 vodního zákona, mohla by být žalobci uložena toliko jediná pokuta a nikoliv několik kumulativních pokut.

Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě předně odkázal na napadené rozhodnutí. K námitce žalobce, že podle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona není možno sankcionovat pozdní předložení poplatkového hlášení, ale jen nepředložení poplatkového hlášení vůbec, žalovaný uvedl, že takový výklad není možno akceptovat. Výslovný odkaz na ust. § 88 odst. 5 (jako celku) vodního zákona ve formulaci skutkové podstaty správního deliktu v § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona generuje zákonnou lhůtu do 15. října běžného roku z hlediska správnětrestní bezúhonnosti jako nepřekročitelnou, a její marné uplynutí je tak (za současného naplnění materiálního znaku) správním deliktem. Pozdní předložení poplatkového hlášení pak má pro pachatele deliktu význam toliko při stanovení výše pokuty, kdy se dostává do výhodnější pozice oproti subjektu, jenž svou povinnost nejen že nesplní v zákonné lhůtě, ale nedostojí jí vůbec.

V případě opačného výkladu by byl pojem „včas“ neurčitelný a záleželo by na libovůli žalobce, kdy by se odhodlal poplatkové hlášení podat. Ke spáchání správního deliktu by nikdy nemohlo dojít, lhůta zakotvená v § 88 odst. 5 vodního zákona by byla degradována na toliko pořádkovou a sankční ustanovení § 116 odst. 1 písm. d) bod 82 vodního zákona by se stalo obsoletním. Žalovaný poukázal rovněž na to, že vodní zákon nepočítá s výzvou správního orgánu k předložení poplatkového hlášení. Vyzývání žalobce ke splnění zákonné povinnosti by ostatně vedlo k byrokratickému zatěžování nejen správních orgánů, ale také žalobce, resp. ostatních povinných subjektů.

Tvrzení žalobce, že zákon předvídá vypracování jediného poplatkového hlášení, nemá dle žalovaného oporu ve vodním zákoně. Poplatkové hlášení se podává z důvodu výpočtu a následně placení poplatků za odběr podzemní vody z jednotlivých zdrojů a také dle účelu jejich použití. Povinnost platit poplatek za odběr podzemní vody a také povinnost podat poplatkové hlášení je korigována jen na vodní zdroje o odběru nad 6.000 m³ za kalendářní rok nebo o odběru nad 500 m³ v každém měsíci kalendářního roku (§ 88 odst. 2 vodního zákona), Odebíraná podzemní voda z vodního zdroje na více místech území jedné obce se pro účely zpoplatnění odebraného množství vody počítá (§ 88 odst. 3 vodního zákona). Z toho vyplývá, že jednotlivé vodní zdroje musí mít z důvodu možnosti jejich samostatného posouzení a výpočtu poplatku také samostatné poplatkové hlášení.

V daném případě se nejedná o opakované ukládání sankce, neboť povolení k odběru, poplatková hlášení i poplatková přiznání jsou vydávána a překládána pro jednotlivé vodní zdroje, nikoliv obecně pro jeden subjekt bez ohledu na množství zdrojů, ze kterých podzemní vodu odebírá. Nelze tedy připustit, aby sankce za nepředložení poplatkového hlášení z jednoho vodního zdroje co do výše odpovídala sankci za nesplnění této povinnosti ve vztahu k několika zdrojům. Zároveň nelze přisvědčit argumentaci žalobce, že se jedná o znevýhodnění těch subjektů, které mají větší počet zdrojů podzemní vody, oproti těm, které mají jediný zdroj podzemní vody, neboť je záležitostí odběratele, z kolika zdrojů se rozhodne podzemní vodu odebírat a v jakém rozsahu na sebe převezme poplatkové povinnosti. Jednu pokutu za nepředložení několika poplatkových hlášení nelze žalobci uložit ani z toho důvodu, že výpočet zálohy je závislý nejen na množství odebrané podzemní vody, ale též na účelu jejich použití (§ 88 odst. 5 vodního zákona), který může být u každého zdroje zcela odlišný. I z tohoto důvodu je nutné ke každému zdroji přistupovat zcela individuálně.

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, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s.ř.s.). Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je zčásti důvodná.

Ze správního spisu předloženého soudu žalovaným vyplynuly tyto skutečnosti rozhodné pro posouzení věci:

Rozhodnutím správního orgánu I. stupně, jehož výrok byl citován shora, správní orgán I. stupně uložil žalobci sedm pokut za nepředložení poplatkových hlášení pro sedm vodních zdrojů specifikovaných v rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí správní orgán I. stupně vyšel ze zjištění, že předmětná poplatková hlášení byla žalobcem předána k poštovní přepravě dne 20.11.2008 a správnímu orgánu I. stupně byla doručena dne 21.11.2008. Žalobce následně poplatková hlášení doplnil kopiemi platných povolení k odběru podzemních vod. Z předložených povolení k nakládání s vodami správní orgán I. stupně zjistil, že povolené

množství odběru podzemních vod ve zdrojích: vodní zdroj pro veřejný vodovod Andělská Hora, vodní zdroj Horní Město, Horní Životice, prameniště Malý Roudný, vodovod Růžová, prameniště Stříbrné Hory a prameniště Široká Niva překročilo limit pro zpoplatnění stanovený v § 88 odst. 2 vodního zákona, a žalobci proto vznikla v souladu s ust. § 88 vodního zákona poplatková povinnost. Žalobce však nepředložil poplatkové hlášení pro stanovení výše záloh poplatku za odběr podzemních vod pro rok 2009 podle § 88 odst. 5 vodního zákona ve stanoveném termínu do 15.10.2008. Uvedené skutečnosti kvalifikoval správní orgán I. stupně jako sedminásobné porušení § 88 odst. 5 vodního zákona, čímž došlo k naplnění skutkové podstaty pro uložení pokuty za správní delikt.

Správní orgán I. stupně konstatoval, že skutečnost, že žalobce podal poplatkové hlášení pozdě pouze na základě administrativního pochybení, které odstranil dobrovolně a o své vůli, bude zohledněna při stanovení výše pokuty.

Tvrzení žalobce, že poplatkové hlášení byla vyplněna řádně, dle správního orgánu I. stupně neodpovídá zcela skutečnosti, protože údaje o místě odběru, které je definováno obcí, číslem hydrogeologického rajonu a číslem hydrologického pořadí, nebyly u žádného poplatkového hlášení vyplněny kompletně a správní orgán I. stupně musel tyto údaje dohledávat. Rovněž nebyly připojeny kopie platných povolení k odběru u zdrojů, kde došlo v průběhu roku ke změně a tyto byly na základě telefonické výzvy zaslány dodatečně, čímž došlo k dalšímu zpoždění. Tvrzení, že opožděné poplatkové hlášení nevyvolalo další následky, neodpovídá skutečnosti, protože i při dodržení správních lhůt ze strany správního orgánu nebyla dodržena lhůta dle ust. § 88 odst. 7 vodního zákona, protože rozhodnutí o výši záloh nebyla v právní moci k termínu jejich zasílání příslušnému celnímu úřadu. Správní orgán I. stupně proto musel celnímu úřadu zasílat nejdříve nepravomocné rozhodnutí z důvodu dodržení zákonného termínu a až dodatečně rozhodnutí po nabytí právní moci. Nedodržení zákonem stanoveného termínu tedy mělo vliv na práci správního orgánu I. stupně a celního úřadu.

Správní orgán I. stupně dospěl ve svém rozhodnutí k závěru, že není možno rozhodnout o zastavení řízení na základě žádosti žalobce o uplatnění § 125 odst. 1 vodního zákona, protože o zastavení řízení je možné rozhodnout pouze v případě konkrétního splnění podmínek uvedených v tomto odstavci pod písm. a), b) a c). Správní delikty byly administrativního charakteru, nezapříčinily znečišťování nebo ohrožení povrchových nebo podzemních vod, a tudíž není možno doložit ani splnění opatření k zamezení dalšímu znečišťování nebo ohrožování povrchových nebo podzemních vod. Tvrdost uložené pokuty se pak posuzuje vzhledem k těmto opatření, která v daném případě nebylo nutno provádět, tedy není možno konstatovat nepřiměřenou tvrdost pokuty vzhledem k prováděným opatřením.

Správní orgán konstatoval, že pokuta za porušení jiných povinností je stanovena dle § 122 odst. 1 písm. c) podle § 116 odst. 1 písm. d) bod 82. vodního zákona v rozsahu od 10.000,- Kč do 500.000,- Kč. Dále poukázal na ust. § 122 odst. 2 vodního zákona a k jednotlivým bodům tohoto ustanovení uvedl, že k ohrožení či znečištění povrchových nebo podzemních vod či životního prostředí nedošlo, a nelze tedy definovat následky porušení povinnosti. Okolnosti, za nichž k porušení povinnosti došlo, nebyly správnímu orgánu I. stupně známy. Povinnost předkládat poplatkové hlášení za rok 2008 žalobce splnil v řádném termínu 15.10.2007, i když poplatkové hlášení rovněž nebylo kompletní. V této souvislosti se tedy pravděpodobně jedná o pouhé opomenutí. Na základě přijatých opatření v řídicích procesech a zavedeným systémům řízení lze dle správního orgánu přepokládat, že k obdobnému porušení povinností stanovených vodním zákonem nedojde. Žalobce se

dobrovolně a o své vůli přičinil o odstranění porušení svých povinností tím, že poplatková hlášení zpracoval a odeslal 20.11.2008 a správnímu orgánu I. stupně bylo doručeno 21.11.2008. Rozhodnutí o výměru záloh poplatků na rok 2009 nabylo právní moci dne 17.12.2008 a 30.12.2008. Tím, že došlo k nedodržení termínu stanoveného v § 88 odst. 5 vodního zákona, byla ovlivněna činnost správního orgánu I. stupně i celního úřadu a byla naplněna formální i materiální stránka správního deliktu. Porušením povinností stanovených vodním zákonem ze strany žalobce však nevznikly škodlivé následky na životním prostředí a pozdní zaslání poplatkového hlášení nemělo vliv na dodržení termínu plateb záloh poplatku. Správní orgán závěrem poukázal na to, že správní delikt posuzoval na základě stanoviska legislativního odboru Ministerstva životního prostředí č.j.: 410/2213/05 ze dne 19.8.2005, podle kterého „nepředloží-li poplatník poplatkové hlášení (§ 88 odst. 5 vodního zákona) za více vodních zdrojů, uloží mu ČIŽP pokutu podle § 116 odst. 1 písm. d) jedním rozhodnutím, ve kterém uvede výčet zdrojů, za které poplatník tyto dokumenty nepředložil. Pokuta bude uložena jednotlivě za nepředložení poplatkového hlášení za každý vodní zdroj (§ 122 odst. 1 písm. c) vodního zákona).“ Uzavřel, že na základě výše uvedených skutečností stanovil pokutu na úrovni nejnižší hranice pokuty, tj. ve výši 10.000,- Kč, tedy v minimální výši zákonem stanoveného rozmezí pro každý vodní zdroj (celkem 7). Celková výše pokuty tak činí 70 000,- Kč.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty podal žalobce odvolání, ve kterém uplatnil analogické námitky jako v následně podané žalobě. O podaném odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že správní orgán I. stupně v řízení dodržel všechna procesní pravidla správního projednání věci. Vydané rozhodnutí obsahuje po formální stránce všechny náležitosti předepsané správním řádem, především náležitosti uvedené v ust. § 68 správního řádu. Výroková část rozhodnutí je srozumitelná, určitá, jednoznačná a konkrétní.

Žalovaný dále zdůraznil, že v tomto případě se nejedná o opakované ukládání sankce, jak tvrdí žalobce. Uvedl, že pokuty za opakované porušení povinností upravuje § 123 vodního zákona a jeho znění předpokládá, při naplnění stanovených podmínek, další zvýšení uložené částky. Pokuty uložené za jednotlivé delikty ve stejné časové úrovni a týkající se různých lokalit - zdrojů považoval žalovaný, vzhledem k samostatnému zpoplatnění jednotlivých zdrojů, za oprávněné. Opačný výklad by měl za následek, že by žalobce obdržel jen jednu pokutu za nepředložení jednoho poplatkového hlášení a ostatní by již nemusel předložit, neboť by mu již další sankce nehrozila. Správní orgán I. stupně postupoval v prvoinstančním řízení při stanovení výše pokuty standardně podle stanoviska Ministerstva životního prostředí, odboru legislativního č.j. 410/2213/05 ze dne 19.8.2005, které ve věci ukládání pokut jednomu subjektu za nepředložení poplatkového hlášení za více vodních zdrojů stanoví, že pokuta se uloží jednotlivě za nepředložení poplatkového hlášení za každý vodní zdroj a v závěru výrokové části se uvede souhrnná výše pokut za jednotlivé zdroje. Podle tohoto stanoviska postupoval i žalovaný při posuzování odvolání.

Žalovaný dále konstatoval, že na upuštění od pokuty podle ust. § 125 odst. 1 vodního zákona a na zastavení řízení nemá žalobce právní nárok. Žalobce sice v odvolání namítl, že uložení pokuty v celkové výši 70.000,- Kč by nepochybně vedlo k nepřiměřené tvrdosti zákona, ale na podporu tohoto tvrzení neuvedl žádný důkaz, takže toto tvrzení je zcela nepřezkoumatelné. Žalobce ani nedokladuje, že by částka pokuty přesahovala jeho finanční možnosti. Žalovaný proto považuje závěr správního orgánu I. stupně ve věci zamítnutí návrhu na upuštění od pokuty podle ust. § 125 vodního zákona za učiněný v souladu se zákonem

a nespátřuje žádné pochybení v kvalifikaci naplnění či nenaplnění kritérií uvedených v § 125 odst. 1 vodního zákona pod písmeny a), b) a c).

Žalovaný neakceptoval výklad žalobce, podle kterého pokutu nelze uložit, protože poplatkové hlášení, i když po stanoveném termínu, podal. Uvedl, že pokud by zákonodárce takový záměr měl, jistě by zvolil jinou formulaci tohoto ustanovení tak, aby svůj záměr, že podání poplatkového hlášení po stanoveném termínu nebude postihováno, dal zjevně najevo. Při takovém nestandardním výkladu, jaký zastává žalobce, by ustanovení bodu 82 pozbylo jakékoliv účinnosti a bylo by zbytečné. Aby jakákoliv povinnost mohla být vymahatelná a sankcionovatelná, musí mít k plnění stanovenou lhůtu. Již samotná formulace tohoto ustanovení uvedená ve vodním zákoně: „*nepředloží poplatkové hlášení (§ 88 odst. 5 a § 93 odst. 1)*“ s uvedením hmotněprávního institutu poplatkového hlášení, který obsahuje další povinnost povinného, tj. předložit poplatkové hlášení do 15. října, generuje souvislost se stanovenou lhůtou, kterou je žalobce pod hrozbou správní sankce povinen dodržet.

V posuzované věci vyšel soud z následující právní úpravy:

Podle ust. § 88 odst. 2 vodního zákona poplatek se neplatí za skutečný odběr podzemní vody z jednoho vodního zdroje menší nebo rovný 6 000 m³ za kalendářní rok nebo menší nebo rovný 500 m³ v každém měsíci kalendářního roku, dále za odběry povolené k účelu získání tepelné energie, za odběry vody ke snížení znečištění podzemních vod, za odběry vody ke snižování jejich hladiny a za odběry vody sloužící hydraulické ochraně podzemních vod před znečištěním.

Podle ust. § 88 odst. 5 vodního zákona pro stanovení výše záloh poplatku pro následující kalendářní rok je odběratel povinen zpracovat poplatkové hlášení, ve kterém sdělí svoje identifikační údaje podle právního předpisu upravujícího správu daní a poplatků a uvede skutečnosti rozhodné k výpočtu zálohy, zejména údaje o povoleném množství odběru podzemních vod v členění podle odběrů podzemních vod podle jednotlivých povolení a účelu jejich použití. V poplatkovém hlášení vypočte odběratel výši záloh poplatku pro následující kalendářní rok a předloží jej České inspekci životního prostředí do 15. října běžného roku. Vzor poplatkového hlášení stanoví Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.

Podle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona nejde-li o trestný čin, uloží Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností pokutu podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě (dále jen "povinná osoba"), která poruší další povinnosti tím, že nepředloží poplatkové hlášení (§ 88 odst. 5 a § 93 odst. 1) nebo poplatkové přiznání (§ 88 odst. 10 a § 94 odst. 1).

Podle ust. § 122 odst. 1 písm. c) vodního zákona za protiprávní jednání podle § 116 odst. 1 písm. d) bodů 6, 8, 18, 22, 23, 24, 34, 35, 39, 49, 52, 78, 79, 80, 82 nebo 83 se uloží pokuta ve výši od 10 000 Kč do 500 000 Kč.

Podle ust. § 122 odst. 2 vodního zákona při ukládání pokuty se přihlíží zejména k tomu, jaké následky porušení povinností způsobilo, popřípadě mohlo způsobit, k okolnostem, za nichž k němu došlo, a jak se právní subjekt přičinil o odstranění nebo zmírnění škodlivých následků.

Soud o věci uvážil takto:

Námitku žalobce, že podle § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona není možno sankcionovat pozdní předložení poplatkového hlášení, ale jen nepředložení poplatkového hlášení vůbec, neshledal soud oprávněnou. V projednávaném případě není mezi účastníky řízení sporu o tom, že žalobce v roce 2008 nepředložil správnímu orgánu I. stupně poplatková hlášení ve lhůtě stanovené v § 88 odst. 5 vodního zákona, tj. do 15.10.2008. Žalobce předmětná poplatková hlášení předložil správnímu orgánu I. stupně až dne 21.11.2008 (k poštovní přepravě je podal dne 20.11.2008). Dle náhledu soudu výše popsáním jednáním žalobce skutečně porušil ust. § 116 odst. 1 písm. d) bod 82 vodního zákona. Z uvedeného ustanovení vodního zákona plyne, že správní orgán I. stupně je oprávněn uložit pokutu mj. právnické osobě, která se dopustí porušení další povinnosti tím, že nepředloží poplatkové hlášení. Ustanovení § 116 odst. 1 písm. d) bod 82 vodního zákona konkretizuje povinnost předložit poplatkové hlášení výslovným odkazem na ust. § 88 odst. 5 téhož zákona, které ukládá odběrateli (tedy i žalobci) povinnost zpracovat poplatkové hlášení a předložit je České inspekci životního prostředí v konkrétním termínu - do 15. října běžného roku. Vzhledem k výslovnému odkazu § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona na hmotněprávní ustanovení téhož zákona, stanovící povinnost předložit poplatkové hlášení v zákonem určeném termínu, nelze mít jakýchkoliv pochyb o tom, že skutková podstata správního deliktu dle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona spočívá v nepředložení poplatkového hlášení odběratelem České inspekci životního prostředí v termínu do 15. října běžného roku. Výklad žalobce, že ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona sankcionuje toliko nepředložení poplatkového hlášení vůbec, nelze z výše uvedeného důvodu akceptovat.

Soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobce, že se v souzené věci dopustil pouze jediného porušení právní normy. Z ust. § 88 odst. 5 vodního zákona vyplývá, že poplatkové hlášení je správnímu orgánu I. stupně předkládáno na tiskopise, jehož vzor stanoví prováděcí vyhláška č. 125/2004 Sb., kterou se stanoví vzor poplatkového hlášení a vzor poplatkového přiznání pro účely výpočtu poplatku za odebrané množství podzemní vody (dále jen „prováděcí vyhláška“). Z prováděcí vyhlášky, respektive z její přílohy plyne, že formulář poplatkového hlášení je nutno zpracovat pro každý zdroj odběru podzemní vody samostatně. Uspořádání předmětného formuláře poplatkového hlášení ostatně ani neumožňuje, aby v něm odběratel zachytil více zdrojů odběru podzemní vody. Žalobce tak byl ve smyslu ust. § 88 odst. 5 vodního zákona a prováděcí vyhlášky povinen zpracovat a v termínu nejpozději do 15.10.2008 odevzdat poplatkové hlášení za každý ze zdrojů odběru podzemní vody. Vzhledem k tomu, že žalobce v rozhodném období prováděl odběr, který podle § 88 odst. 2 vodního zákona podléhá poplatkové povinnosti, ze sedmi zdrojů podzemní vody, tížila jej povinnost zpracovat a ve stanoveném termínu odevzdat sedm poplatkových hlášení. Jestliže tak žalobce ani pro jeden ze zdrojů odběru podzemní vody v zákonem stanoveném termínu neučinil, dopustil se opakovaného (sedminásobného) porušení ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona a nikoliv jediného porušení právní normy, jak tvrdí v podané žalobě.

Soud však přisvědčil námitce, v níž žalobce vytýká správním orgánům obou stupňů, že mu bylo v rozporu se zákonem uloženo sedm samostatných pokut. V projednávaném případě správní orgán I. stupně vedl s žalobcem jediné správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že v zákonem stanovené lhůtě nepředložil poplatková hlášení pro jednotlivé vodní zdroje. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo žalobci za nepředložení poplatkových hlášení uloženo celkem 7 pokut (každá ve výši 10.000,- Kč). Tímto postupem správního orgánu byla porušena absorpční zásada, která se obecně uplatňuje i ve správním

trestání (k aplikaci této zásady při postihu správních deliktů viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22.12.1995 č.j. 6 A 216/93 – 34). Podle této zásady má být při souběhu správních deliktů uložena pouze jediná sankce; k okolnosti, že se pachatel dopustil správního deliktu opakovaně, případně že se dopustil více správních deliktů, má být přihlédnuto při úvaze o výši ukládané sankce.

K principu analogického použití § 12 odst. 2 zákona o přestupcích, tedy absorpční metody, se přihlásil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12.12.2003, č.j. 5 A 98/2001 - 36, a obdobně judikoval také v rozsudku ze dne 22.9.2005, č.j. 6 As 57/2004 - 54, publikovaném pod č. 772/2006 Sb. NSS, pro případ vícečinného souběhu správních deliktů. V rozsudku ze dne 31.10.2008 č.j. 5 Afs 9/2008 – 328 pak Nejvyšší správní soud v rámci úvah o uplatnění absorpční zásady výslovně konstatoval, že „v žádném případě si však stěžovatel (tj. správní orgán) nemůže počínat tak, že by přiřadil ke každému deliktu shodnou výši pokuty, jako kdyby o tomto deliktu rozhodoval samostatně, a následně tyto částky sečetl, a to ani v případě, že by nepřekročil horní hranici zákonného rozpětí, neboť takový postup by odpovídal kumulativní metodě trestání za souběh deliktů, která je v daném případě nepřijatelná.“

V projednávané věci žalobce nepředložil v zákonem stanovené lhůtě České inspekci životního prostředí poplatkové hlášení pro žádný ze sedmi zdrojů odběru podzemní vody, ač tak měl dle zákona učinit. Dopustil se tak ve vícečinném souběhu stejnorodém opakovaného porušení ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona (viz výše). S ohledem na absorpční zásadu byl správní orgán oprávněn uložit žalobci za opakované porušení ust. § 116 odst. 1 písm. d) bodu 82 vodního zákona pouze jedinou pokutu. Skutečnost, že se žalobce dopustil opakovaného porušení předmětného ustanovení vodního zákona, měla být správním orgánem zohledněna ve smyslu ust. § 122 odst. 2 vodního zákona v rámci úvah o výši pokuty. Zmíněné ustanovení obsahuje pouze demonstrativní výčet okolností, ke kterým se přihlíží při ukládání pokuty, a nevylučuje tedy zohlednit při určení výše pokuty jako přitěžující okolnost i to, že pachatel zákonem stanovenou povinnost porušil několikrát.

Protože správní orgány obou stupňů při rozhodování v dané věci nerespektovaly absorpční zásadu, jsou jimi vydaná rozhodnutí nezákonná. Soud z tohoto důvodu pro nezákonnost zrušil jak napadené rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s.ř.s.), tak i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (§ 78 odst. 3 s.ř.s.) a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

Za splnění podmínek zakotvených v ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání (žalobce ani žalovaný nevyjádřili ve lhůtě do dvou týdnů od doručení výzvy soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).

Ve druhém výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 2.000,- Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku 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.

V Praze dne 31. srpna 2012

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Matznerová, DiS.