



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **AQUACONSULT, spol. s r.o.**, IČ 4747536209, se sídlem Dr. Janského 953, Černošice, zast. JUDr. Milanem Zámešnou, advokátem, se sídlem Radyňská 479/5, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2014, č. j. 11 A 20/2014 - 49,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2014, č. j. 11 A 20/2014 - 49, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2013, č. j. 2907/500/13; 86279/ENV/13, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. V řízeních o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2013, č. j. 2907/500/13; 86279/ENV/13, je žalovaný **p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 24.456 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Milana Zámešky.

O d ů v o d n ě n í :

Česká inspekce životního prostředí (dále jen „prvostupňový orgán“) rozhodnutím ze dne 11. 3. 2010, č. j. ČIŽP/41/OOV/SR01/0628014.010/10/PKU, žalobkyni uložila pokutu ve výši 100.000 Kč podle § 116 odst. 1 písm. b) a § 118 odst. 1 a 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění dřívějších předpisů, za „*nedovolené vypouštění odpadních vod, kterého se účastník dopustil tím, že*

vypouštěné odpadní vody z ČOV Klíneč (dále ČOV) nebyly v době od dubna 2007 do srpna 2008 vypouštěny v souladu s platným povolením k vypouštění vydaným MěÚ Černošice pod č. j. Vod.235-4515/I./02/R-And dne 11. 2. 2005. V tomto období byly překročeny nepřekročitelné hodnoty „m“ v ukazateli BSK₅ (9 x), CHSK_{Cr} (4 x), NL (7 x), N-NH₄⁺ (13 x) a N_{anorg} (6 x). Dále bylo zjištěno překročení hodnot „p“ nad rámec platné legislativy, a to následovně: v ukazateli BSK₅ (2 x), CHSK_{Cr} (4 x), NL (5 x) a N_{anorg} (2 x).“ Prvostupňový orgán žalobkyni rovněž uložil povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1.000 Kč.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 8. 2010, č. j. 1091/500/10; 44144/ENV/10, částečně změnil rozhodnutí prvostupňového orgánu, a to tak, že v prvním výroku snížil množství výskytů překročení hodnoty „m“, tedy maximální koncentrace v ukazateli N-NH₄⁺ ze třinácti na dvanáct a odstranil část výroku o překročení hodnot „p“, tedy průměrné roční koncentrace. V odůvodnění změnil některé hodnoty uvedené v tabulkách, míru překročení hodnoty maximální koncentrace v ukazateli N-NH₄⁺ a opravil rozpor s výrokem rozhodnutí, neboť žalobkyni nebyla uložena pokuta ve výši 80.000 Kč, ale 100.000 Kč. Ve zbytku žalovaný potvrdil rozhodnutí prvoinstančního orgánu. Ve vlastním odůvodnění odmítl námitku, že žalobkyně fakticky nemohla provozovat předmětnou čistírnu odpadních vod, neboť k ní v důsledku porušení povinností vlastníka objektu, tedy obce Klíneč, neměla přístup. Podle žalovaného je za kvalitu vypouštěné vody odpovědný provozovatel čistírny odpadních vod, kterým byla v daném případě žalobkyně, a to na základě smlouvy s obcí Klíneč účinné od 1. 3. 2007 do 28. 11. 2008. Žalovaný přitom zdůraznil, že smlouva o provozování čistírny odpadních vod představuje soukromoprávní vztah, do kterého správní orgány nemohou zasahovat. Uvedl, že žalobkyně neprokázala snahu řešit vzniklou situaci jiným než „administrativním způsobem“. Vzhledem k uvedeným skutečnostem se prvoinstanční orgán podle žalovaného nemusel zabývat návrhem na provedení listinných důkazů žalobkyně a návrhem na výsledcích obsluhy čistírny odpadních vod či zástupců žalobkyně.

Žalovaný uznal, že v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí byly uvedeny nesprávné limitní hodnoty pro ukazatel N-NH₄⁺, tedy průměrná roční koncentrace 5 mg/l a maximální koncentrace 10 mg/l, namísto průměrné roční koncentrace 10 mg/l a maximální koncentrace 15 mg/l. Konstatoval, že se jednalo o chybu v psaní, která také ovlivnila míru překročení hodnoty maximální koncentrace povoleného znečištění. Podle žalovaného však vzhledem k několikanásobnému překročení stanovených hodnot uvedená vada nemohla vést ke snížení zavinění žalobkyně, a proto se neprojevila ve změně výroku rozhodnutí. Žalovaný rovněž uznal námitku, že v odůvodnění rozhodnutí byla v rozporu s výrokem stanovena pokuta ve výši 80.000 Kč, nicméně uvedl, že se opět jednalo o chybu v psaní. V závěru konstatoval, že odstranil část výroku o překročení hodnot průměrné roční koncentrace, neboť se jednalo o komplikovanou otázku, jejíž význam nedosahuje závažnosti opakovaného překračování hodnot maximální koncentrace. Podle žalovaného nebyly dány důvody ke zrušení napadeného rozhodnutí, ale pouze k jeho částečné změně.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 4. 2013, č. j. 3 A 116/2010 - 53, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2010, č. j. 1091/500/10; 44144/ENV/10, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku soud shledal, že žalovaný změnou rozhodnutí prvoinstančního orgánu nepostupoval v rozporu s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Uvedl, že změna rozhodnutí

pokračování

nepřispěla k jeho vyšší přesvědčivosti a žalovaný by měl znovu zvážit grafické oddělení změny týkající se výrokové části a změny, která se týká odůvodnění. Uvedené výtky však nevedly ke zrušení prvoinstančního rozhodnutí. K námitce, že žalobkyně nebyla faktickým provozovatelem čistírny odpadních vod v obci Klíneč, soud odkázal na rozhodnutí žalovaného a uvedl, že odpovědnost podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona je objektivní bez možnosti liberace. Soud zdůraznil, že mezi žalobkyní a žalovaným není sporu o tom, že vlastníkem čistírny odpadních vod je obec Klíneč a žalobkyně byla v předmětném období jejím provozovatelem. Na této skutečnosti podle soudu nemůže nic změnit, že žalobkyně upozornila obec Klíneč na závažné problémy s provozem čistírny odpadních vod, že ze strany obce Klíneč docházelo k porušování soukromoprávní smlouvy o provozu, popřípadě, že obsluhu prováděl zaměstnanec obce Klíneč. Vzhledem k těmto skutečnostem soud dovodil, že žalobkyní navržené výsledky svědků byly nadbytečné.

Soud však uznal, že správní orgány neměly rezignovat na zjišťování, zda v dané věci došlo k překročení hodnoty maximální koncentrace i v souvislosti s mezní teplotou podle nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech, ve znění dřívějších předpisů. Podle uvedeného nařízení vlády hodnota stanovená pro ukazatel N-NH_4^+ platí pouze pro období, ve kterém je teplota odpadní vody na odtoku z biologického stupně vyšší než 12°C . Správní orgány tedy měly vyzvat žalobkyni k doplnění důkazů předložením provozního deníku. Teprve pokud by žalobkyně tento důkazní prostředek neposkytla, bylo by možné uzavřít, že neprokázala posuzovanou skutečnost. Soud rovněž uznal, že odůvodnění stanovené pokuty není dostatečné, neboť neobsahuje posouzení zákonných hledisek a žalovaný se nikterak nevypořádal se skutečností, že vodní zákon byl s účinností ode dne 1. 8. 2010 novelizován. Městský soud v Praze proto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž mu uložil napravit uvedené nedostatky.

V dalším řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 11. 2013, č. j. 2907/500/13; 86279/ENV/13, částečně změnil rozhodnutí prvostupňového orgánu, a to tak, že podle prvního výroku byla nově pokuta uložena podle § 125c odst. 1 písm. a) a § 125c odst. 4 s přihlédnutím k § 125l odst. 6 vodního zákona. Ve stejném výroku žalovaný opět snížil množství výskytů překročení hodnoty maximální koncentrace v ukazateli N-NH_4^+ ze třinácti na dvanáct a odstranil část výroku o překročení hodnot průměrné roční koncentrace nad rámec platné legislativy. V odůvodnění změnil některé hodnoty uvedené v tabulkách, míru překročení hodnoty maximální koncentrace v ukazateli N-NH_4^+ a opravil rozpor s výrokem rozhodnutí, neboť žalobkyni nebyla uložena pokuta ve výši 80.000 Kč, ale 100.000 Kč. Ve zbytku žalovaný potvrdil rozhodnutí prvoinstančního orgánu. Ve vlastním odůvodnění uvedl, že v průběhu nového řízení vyzval nejprve žalobkyni a poté obec Klíneč k předložení provozního deníku. Vzhledem k tomu, že tento důkazní prostředek nebyl předložen, dovodil, že žalobkyně neprokázala, zda byla teplota měřena a zaznamenána do provozního deníku a zda byla při daných měřeních nižší než 12°C .

Žalovaný se dále zabýval výší stanovené pokuty, přičemž konstatoval, že bylo prokázáno významné a opakované překročení stanovených maximálních koncentračních limitů zbytkového znečištění vypouštěných odpadních vod. V neprospěch žalobkyně

vyložil, že překročením stanovených limitů bylo výrazně navýšeno znečištění v místě vyústění čistírny odpadních vod, respektive potoku Korábka, a to vzhledem k výraznému podílu odpadních vod na celkovém průtoku vody. Přihlédl také ke skutečnosti, že potok Korábka ústí do Bojovského potoka, který je zařazen mezi lososové vody. Žalovaný se dále zabýval aplikací novelizované právní úpravy. Zhodnotil, že konstrukce správního deliktu zůstávala stejná, liberační důvody byly rozšířeny a změnil se rozsah zákonné sankce. Se zbývajícími námitkami se žalovaný vypořádal stejně jako v předcházejícím rozhodnutí.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 2. 12. 2014, č. j. 11 A 20/2014 - 49, zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2013, č. j. 2907/500/13; 86279/ENV/13. V odůvodnění rozsudku se soud neztotožnil s námitkou, že žalovaný neměl prvostupňové rozhodnutí změnit, ale zrušit. Konstatoval, že uvedení nesprávných hodnot maximální koncentrace a průměrné roční koncentrace pro ukazatel N-NH_4^+ , respektive uvedení nesprávné výše pokuty v odůvodnění rozhodnutí prvoinstančního orgánu představuje pouze důsledek chybného opisu, nikoliv rozpor zakládající nepřezkoumatelnost. Zhodnotil, že změna rozhodnutí proběhla v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Vyjádřil určité výhrady vůči shodě výrokové části a odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, avšak konstatoval, že tyto rozpory lze odstranit pomocí podkladů obsažených ve spisu správního orgánu. Připomněl, že výtky, které v předcházejícím rozsudku vyjádřil vůči grafickému znázornění rozhodnutí napadeného žalobou, nebyly důvodem k jeho zrušení a uzavřel, že nedošlo k překročení závazného právního názoru podle § 78 odst. 5 s. ř. s. Soud následně odmítl námitku žalobkyně, že jí žalovaný odňal možnost provést důležitý důkaz nezbytný pro posouzení skutkového stavu věci. Zdůraznil, že požadovaný provozní deník nepředložila žalobkyně ani obec Klíнец a provedení navržené svědecké výpovědi pana Š., který podle žalobkyně prováděl obsluhu čistírny odpadních vod, nemohlo zpochybnit kontrolní zjištění prvoinstančního orgánu. Soud zopakoval, že se žalobkyně nemohla zbavit své objektivní odpovědnosti odkazem na porušení soukromoprávní povinnosti jiného subjektu. Vzhledem k této skutečnosti rovněž nebylo nutné, aby správní orgány provedly výslech dalších navržených svědků, tj. jednatele a technického ředitele stěžovatelky, k objasnění skutečnosti, zda a v jakém rozsahu došlo k porušení smlouvy mezi žalobkyní a obcí Klíнец. Soud odmítl námitku, že odpovědnost za předmětný správní delikt nenese v první řadě provozovatel, ale ten, kdo fakticky provozoval čistírnu odpadních vod, přičemž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 110/2011 - 59, podle kterého „[s]právního deliktu podle § 116 odst. 1 písm. b) zákona o vodách, se dopustí subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně vypouštěny odpadní vody, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení...“ Soud se rovněž neztotožnil s námitkou, že obec Klíнец vytvořila danou situaci účelově, aby mohla pokrýt část pokuty, která jí byla v minulosti uložena za obdobný správní delikt, neboť je podle § 125l odst. 10 vodního zákona příjemcem poloviny uložené pokuty. Soud uvedl, že jde svou povahou o námitku směřující výlučně proti současné právní úpravě a nemůže se jednat o liberační důvod podle § 125l vodního zákona.

K odůvodnění výše uložené pokuty Městský soud v Praze konstatoval, že „[z] odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný odvolací správní úřad odůvodnil výši pokuty v souladu s ustanovením § 125l odst. 6 vodního zákona, podle kterého při stanovení výše pokuty za správní delikt spáchaný vypouštěním odpadních vod bez povolení k nakládání s

pokračování

vodami nebo v rozporu s ním, přihlédne orgán ukládající pokutu zejména k míře překročení podmínek povolení k vypouštění těchto vod, k míře ovlivnění jakosti povrchových nebo podzemních vod a jejímu lokálnímu rozsahu, ke stupni dotčeného území a k příčině nedovoleného vypouštění vod.“ Soud dále uvedl, že v případě předmětného správního deliktu bylo možné uložit pokutu ve výši od 10.000 Kč do 10.000.000 Kč, přičemž uložená pokuta činí pouze 2 % horní hranice sankce. Odůvodnění pokuty tedy nelze považovat za nesprávné či nedostatečné. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem soud neshledal důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí a žalobu zamítl.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítla, že žalovaný nerespektoval závazný právní názor, který vyjádřil Městský soud v Praze v předcházejícím rozsudku ze dne 4. 4. 2013, č. j. 3 A 116/2010 - 53, neboť v novém řízení provedl nepřiměřeně rozsáhlou změnu prvoinstančního rozhodnutí. Městský soud v Praze tuto otázku v novém rozsudku ze dne 2. 12. 2014, č. j. 11 A 20/2014 - 49, neposoudil správně, neboť pominul, že postupem žalovaného byla porušena zásada dvouinstančního řízení a snížena srozumitelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka dále uvedla, že podle nařízení vlády o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, jsou výsledky pro ukazatel N-NH₄⁺ platné v případě, že teplota v akivační nádrži je při odběru vyšší než 12° C, přičemž hodnoty teploty se zapisují do provozního deníku umístěného v budově čistírny odpadních vod. Konstatovala, že po marné výzvě k předložení provozního deníku měl žalovaný přistoupit k navrhovanému výsledku svědka pana Š., který předmětnou čistírnu odpadních vod fakticky obsluhoval a mohl tedy poskytnout potřebné informace o provozním deníku. Namísto toho však žalovaný dovodil, že stěžovatelka nedoložila, zda byla teplota měřena a zaznamenávána do provozního deníku, popřípadě, zda byla nižší než 12° C. Stěžovatelka uvedla, že období od dubna 2007 do srpna 2008, kdy se měla dopustit správního deliktu, zahrnuje i zimní období, ve kterém lze teploty nižší než 12° C předpokládat. Uzavřela, že neprovedení navrženého výsledku významně zkrátilo její práva, přičemž žalovaný nevysvětlil, proč důkaz neprovedl.

Stěžovatelka namítla, že žalovaný v novém řízení neprováděl žádné další důkazy a vydal žalobou napadené rozhodnutí, aniž by jí dal příležitost vyjádřit se k podkladům. Konstatovala, že Městský soud v Praze tuto námitku nesprávně posoudil, neboť uvedl, že předmětný správní delikt je konstruován na principu objektivní odpovědnosti, přičemž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 110/2011 - 59. Stěžovatelka však odmítla, že by ve smyslu uvedeného rozsudku byla v posuzovaném období v nejtěsnějším vztahu k čistírně odpadních vod v obci Klíneč. Připomněla, že byla zbavena faktické možnosti čistírnu provozovat a do 18. 12. 2007 od ní neměla klíče, ačkoliv smlouva o jejím provozu byla uzavřena již 1. 3. 2007. Vzhledem k těmto skutečnostem stěžovatelka v průběhu správního řízení navrhovala důkaz výsledkem svědků, to znamená jejího technického ředitele a jednatele. Provedení navrženého důkazního prostředku podle ní mohlo prokázat, že nebyla faktickým provozovatelem čistírny odpadních vod, a proto se nedopustila předmětného správního deliktu. Navržené výsledky, podle stěžovatelky rovněž vylučují tvrzení žalovaného, že neposkytla žádný důkaz, který by dokládala snahu řešit vzniklé problémy jiným než administrativním

způsobem. Stěžovatelka uzavřela, že v průběhu správního řízení nebyl zjištěn úplný skutkový stav, o němž by nebyly důvodné pochybnosti a správní orgány ani Městský soud v Praze se tvrzenými skutečnostmi nezabývaly.

Stěžovatelka namítla, že žalovaný měl postupovat v souladu s § 125l vodního zákona, podle kterého se při určení výše pokuty přihlíží k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, následkům, okolnostem a příčinám nedovoleného vypouštění vod. Zhodnotila, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká. Argumentace, že se jedná o pouhé 2 % horní hranice sankce je zavádějící a vytváří mylný dojem, že žalovaný uložil stěžovateli nízkou pokutu. Stěžovatelka přitom zdůraznila, že § 125c odst. 4 vodního zákona, podle kterého jí byla pokuta uložena, nestanoví spodní hranici sankce. V závěru kasační stížnosti zopakovala, že podle § 125l odst. 10 vodního zákona připadá polovina uložené pokuty obci, v jejímž obvodu byl správní delikt spáchán. Příjemcem této částky je obec Klíneč, které již byla v minulosti uložena pokuta v souvislosti s provozem předmětné čistírny odpadních vod. Stěžovatelka z uvedených skutečností dovodila, že obec Klíneč účelově vytvořila situaci, na jejímž základě došlo v nyní posuzované věci k uložení sankce. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2014, č. j. 11 A 20/2014 - 49, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém právním názoru a odkázal na své vyjádření k žalobě. Nadto pouze poznamenal, že stěžovatelka nikterak nerozvedla, v čem konkrétně spočívají vady rozhodnutí žalovaného, popřípadě vady řízení u Městského soudu v Praze. Žalovaný navrhl, aby zdejší soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nějž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti označila stěžovatelka důvod podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“

pokračování

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *„[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, že správní orgány ani Městský soud v Praze nepřihlíděly ke skutečnosti, že stěžovatel nebyl v nejtěsnějším vztahu vůči předmětné čistírně odpadních vod a neměl tedy být sankcionován za výše vymezený správní delikt. K tomuto tvrzení je nutné uvést, že odpovědnost za správní delikt nese v posuzované věci stěžovatelka, neboť v předmětném období byla provozovatelkou čistírny odpadních vod a prvoinstanční orgán nemohl přihlížet k tomu, kdo zajišťoval provoz fakticky. V této souvislosti je nutné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 110/2011 - 59, podle něhož *„... správního deliktu podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona se dopustí subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně odpadní vody vypouštěny, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení ... Prvotním úkolem správního orgánu tak je určení subjektu, který je odpovědný za nedovolené vypouštění odpadních vod, a to právě s ohledem na jeho vztah k zařízení, z něhož jsou odpadní vody vypouštěny.“* Na dalším místě je však v citovaném rozsudku upřesněno, že *„... totožnost osoby, která v rozhodné době fakticky provozovala (vyvážela) ČOV, není pro posouzení delikttní odpovědnosti rozhodná.“* Z výše uvedeného vyplývá, že za předmětný správní delikt je primárně odpovědná osoba, která je nejbližší čistírně odpadních vod právně, nikoliv fakticky. Opačný závěr by vedl k absurdním důsledkům, neboť prvoinstanční orgán by musel před zahájením řízení o správním trestání vyřešit soukromoprávní spory mezi různými subjekty, což je ovšem otázka, která vůbec nepatří do jeho kompetence. Pokud by pak byla odpovědnost za spáchání správního deliktu skutečně založena porušením soukromoprávní povinnosti jiného subjektu, bylo by možno vůči němu uplatňovat náhradu škody vzniklou v souvislosti s uloženou pokutou. Nejvyšší správní soud také nemohl odhlédnout od skutečnosti, že podnikatelský subjekt nese určitou míru rizika za výběr svých obchodních partnerů. Řešení, které zvolily správní orgány a soudy tak nelze vnímat jako nespravedlivé. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je tak zapotřebí učinit závěr, že stěžovatelkou navržené svědecké výslechy jejího jednatele a technického ředitele nemohly přinést žádné relevantní závěry.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatelky, že obec Klíneč účelově vytvořila nyní posuzovanou situaci, neboť je příjemcem jedné poloviny uložené pokuty. Zdejší soud konstatuje, že se jedná o ničím nepodloženou spekulaci směřující bez hlubšího odůvodnění proti současné právní úpravě.

Nejvyšší správní soud dále posoudil námitku, že žalovaný vydal rozhodnutí, aniž by dal stěžovatelce příležitost vyjádřit se k podkladům. Zdejší soud ze spisové dokumentace zjistil, že žalovaný vůči stěžovatelce skutečně neučinil úkon podle § 36 odst. 3 správního řádu, podle kterého *„[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí“*. Odlišný postup je stanoven v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, který pro případ změny správního rozhodnutí v odvolacím řízení uvádí, že *„... podle § 36 odst. 3 se postupuje, pouze*

pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem.“ Vyjádření, podle nějž obec Klíneč nemůže předložit požadovaný provozní deník, představuje nový podklad, který pořídil žalovaný a který bezprostředně ovlivnil výrok žalobou napadeného rozhodnutí. Stěžovatelka tuto skutečnost namítla již v žalobě, Městský soud v Praze ji sice rekapituloval na deváté straně svého rozsudku, avšak opomněl ji vypořádat a na místo toho se zabýval pouze neprovedením navržených důkazů. Městský soud Praze tak v tomto ohledu zatížil rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů a žalovaný podstatně porušil ustanovení o řízení před správním orgánem, a to způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

K další námitce stěžovatelky Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav věci v souvislosti s kontrolními výsledky pro ukazatel N-NH_4^+ a teplotou měření. Správní rozhodnutí tedy nemá oporu ve spise a Městský soud v Praze uvedenou otázku neposoudil v souladu se zákonem. Z přílohy č. 1 k nařízení vlády o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod totiž vyplývá, že výsledky kontrolních měření pro ukazatel N-NH_4^+ jsou platné v případě, že teplota v aktivací nádrži je při odběru vyšší než 12°C . Údaj o teplotě tak byl v posuzované věci zcela zásadní pro zjištění, zda došlo ke správnímu deliktu, respektive, v jakém rozsahu byl správní delikt spáchán. Prvostupňový orgán zahájil předmětné správní řízení na základě skutečností zachycených v protokolu o kontrolním zjištění ze dne 11. 9. 2008. Z protokolu vyplývá, že kontrolní pracovníci prvoinstančního orgánu měli přístup k provoznímu deníku čistírny odpadních vod a že v něm byla zaznamenávána takzvaná „teplota v aktivaci“. Ve spisové dokumentaci nejsou zachyceny teploty relevantní pro jednotlivá měření a ani z ní nevyplývá, že by kontrolní pracovníci tyto teploty vzali v úvahu. Přitom například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012 - 23, *„[v] sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity, či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení.“* V nyní posuzované věci však správní orgány nezjistily rozsah skutku, kterého se měla stěžovatelka dopustit, neboť nezkoumaly, za jaké teploty byly odebrány předmětné kontrolní vzorky, byť jim tyto údaje byly zpřístupněny v průběhu prováděné kontroly. Na tomto závěru nemůže ničeho změnit skutečnost, že stěžovatelka nebyla schopná na základě výzvy ze dne 15. 5. 2013 poskytnout žalovanému provozní deník, neboť v tomto období již čtvrtým rokem nebyla provozovatelem čistírny odpadních vod v obci Klíneč. Stěžovatelka nenesla důkazní břemeno k prokázání předmětných teplot, neboť nevyvracela skutečnost, kterou by správní orgány prokázaly. Poukázala však na nedostatek, který měly správní orgány napravit z úřední povinnosti. Vzhledem k těmto skutečnostem Nejvyšší správní soud uzavírá, že v řízení před žalovaným správním orgánem došlo k vadě spočívající v tom, že skutková podstata, z níž v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisové dokumentaci. Městský soud v Praze proto tuto otázku posoudil v rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud shledal pochybení i ve výroku správního orgánu o sankci za správní delikt. Prvoinstanční orgán odůvodnil výši uložené sankce mimo jiné poukazem na míru překročení limitních hodnot. Žalovaný během odvolacího řízení zjistil, že prvoinstanční orgán zaznamenal již v protokolu o kontrolním zjištění a později v celém prvoinstančním řízení nesprávné limitní hodnoty průměrné roční koncentrace a

pokračování

maximální koncentrace v ukazateli N-NH_4^+ . V důsledku opravy těchto údajů došlo v žalobou napadeném rozhodnutí k výraznému snížení procentuální míry překročení limitních hodnot. Nejvyšší správní soud připomíná, že správní orgány mohly na základě § 125c odst. 4 vodního zákona uložit pokutu až do výše 5.000.000 Kč. V rámci tak velkého rozpětí sankce však žalovaný v rozhodnutí o odvolání nediferencoval mezi překročením limitních hodnot v ukazateli N-NH_4^+ , ačkoliv například v dubnu 2007 došlo k překročení podle původního výpočtu o 396 %, zatímco podle nového výpočtu pouze o 231 % apod. Žalovaný přitom neuvedl, že by určitou jinou okolností správního deliktu bylo nutné vykládat intenzivněji v neprospěch stěžovatelky, popřípadě že by bylo nutné zachovat výši sankce vzhledem k funkcím trestání, takže uvedené odlišné skutkové zjištění měl logicky promítnout do výroku o sankci.

Žalovaný se rovněž nevypořádal se skutečností, že v průběhu řízení došlo ke změně právní úpravy, na jejímž základě byla stěžovatelce uložena pokuta. Městský soud v Praze proto ani tuto otázku neposoudil v souladu se zákonem. Podle dřívějšího znění § 118 odst. 1 vodního zákona bylo možné uložit za nedovolené vypouštění odpadních vod pokutu od 10.000 Kč do 10.000.000 Kč. S účinností od 1. 8. 2010 však byl vodní zákon novelizován, a to tak, že za stejný správní delikt lze na základě § 125c odst. 4 vodního zákona uložit pokutu až do výše 5.000.000 Kč. Žalovaný vydal žalobou napadené rozhodnutí až po účinnosti nové právní úpravy, přičemž podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, „[ú]stavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. Ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle práva starého. Rozhodnutí, které se s touto otázkou vůbec nevypořádá a zcela ji pomine, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“. Žalovaný především nijak nezohlednil, že pokuta představovala podle dřívější právní úpravy pouze jednu setinu horní hranice zákonem stanovené sankce, avšak podle nové právní úpravy se jedná o dvě setiny. Absolutní výše uložené pokuty tedy zůstala stejná, avšak v porovnání s nově nižší horní hranicí zákonem stanovené sankce se stala výraznější.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti lze konstatovat, že žaloba je důvodná, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Navíc v předchozím žalobním řízení zde byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného o odvolání, takže Městský soud v Praze by v novém řízení o žalobě nemohl učinit nic jiného, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Povaha věci tak umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o žalobě sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. a), § 76 odst. 1 písm. b), c), § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost a vady řízení také rozhodnutí žalovaného o odvolání a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. „[r]ozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o

odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.“

O náhradě nákladů řízení před Městským soudem v Praze a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věty první za použití § 120 s. ř. s.). Důvodně vynaložené náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč, za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a dále odměna za zastupování advokátem.

Odměna za zastupování byla určena podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů, a to za úkony učiněné zástupcem stěžovatelky v řízení u Městského soudu v Praze [převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu a písemné podání ve věci samé (žaloba) podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a v řízení o kasační stížnosti [porada s klientem přesahující jednu hodinu podle § 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu, písemné podání ve věci samé (kasační stížnost) podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý z těchto úkonů právní služby náleží odměna ve výši 3.100 Kč, celkem 12.400 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených čtyř úkonů, celkem 1.200 Kč. Zástupce stěžovatelky prokázal, že je plátcem DPH, proto součást nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 2.856 Kč, tj. 21 % z částky 13.600 Kč.

Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky činí 24.456 Kč, proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení částku ve výši 24.456 Kč k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil soud přiměřenou lhůtu patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 17. března 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu