



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **R.A. - ZNOJMO s. r. o.**, se sídlem Chlumova 1436/3, Jihlava, zastoupen Mgr. Petrem Břečkou, advokátem se sídlem Chlumova 1436/3, Jihlava, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 4. 2017, č. j. 6 A 132/2013 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ústí nad Labem, oddělení ochrany vod (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 4. 2. 2013, č. j. ČIŽP/44/OOV/SR01/1212045, byla žalobci uložena pokuta ve výši 80 000 Kč za správní delikt dle § 125d odst. 4 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“) a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč dle § 79 odst. 2 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobce se měl správního deliktu dopustit tím, že provozoval vodní elektrárnu MVE P2, nacházející se na vodním toku Ploučnice v k. ú. Děčín – staré Město, okres Děčín (dále též „vodní elektrárna“), která se skládá z derivační a příjezové elektrárny, v rozporu s podmínkami schváleného manipulačního řádu pro trvalý provoz, neboť nezachoval minimální zůstatkový průtok vody 4 m³/s pod odběrným objektem vodní elektrárny. Tímto jednáním žalobce porušil § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona, v němž je stanovena vlastníku vodního díla

povinnost dodržovat podmínky a povinnosti, za kterých bylo vodní dílo povoleno a uvedeno do provozu.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvoláním. Rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 4. 2013, zn. 319/530/13/Se, 11403/ENV/13, bylo zamítnuto odvolání žalobce a rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo potvrzeno.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného o odvolání podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud žalobu shora označeným rozsudkem zamítl. Podle městského soudu správní orgány správně vyšly z toho, že provoz vodní elektrárny se řídil manipulačním řádem schváleným Magistrátem města Děčín, odborem životního prostředí ze dne 2. 9. 2009 s platností do 31. 12. 2019 (dále též „manipulační řád z roku 2009“), v němž je stanoven minimální zůstatkový průtok vody přes jezové těleso do podjezí 4 m³/s. Tento manipulační řád navazoval na předchozí manipulační řád schválený Městským úřadem Děčín ze dne 18. 8. 2004 s platností do 31. 12. 2008 (dále též „manipulační řád z roku 2004“). Žalobce měl (v době prováděného místního šetření) povinnost postupovat dle manipulačního řádu z roku 2009, tedy i dodržovat stanovený minimální průtok. Tuto povinnost však nesplnil. Podle městského soudu nelze správním orgánům vytýkat ani jejich závěr, že vodní elektrárna byla v době místního šetření v provozu, resp. to, že dodávala vyrobenou elektrickou energii do distribuční soustavy. Správní orgán nepochybil ani tím, že vycházel z vyjádření společnosti ČEZ Zákaznické služby s.r.o. ze dne 3. 12. 2012 (dále též „vyjádření společnosti ČEZ ze dne 3. 12. 2012“). Toto vyjádření, které bylo použito jako podpůrný důkaz, nebylo získáno nezákonným způsobem. Soud nepřisvědčil ani námitkám, ve kterých žalobce poukazoval na nemožnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí, resp. na nezákonné dokazování. Z těchto důvodů proto soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

III.

[4] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Stěžovatel v kasační stížnosti primárně poukazoval na nesprávný výklad § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona. Správní orgán nesmí při aplikaci právní normy přisuzovat normě jiný význam, než který sledoval zákonodárce. Podle stěžovatele lze uvedené ustanovení vztáhnout pouze na případ, kdy byl manipulační řád schválen před vydáním kolaudačního rozhodnutí nebo současně s ním. Porušení později schváleného manipulačního řádu není porušením označeného ustanovení. Stěžovatel dále namítal, že v řízení nebylo prokázáno, že v době kontroly byla vodní elektrárna v provozu. Správní spis neposkytuje pro takový závěr oporu. Správní orgány nemohly vycházet z vyjádření společnosti ČEZ ze dne 3. 12. 2012, neboť obsahem tohoto dokumentu jsou data, která jsou chráněna ve smyslu § 11 odst. 1 písm. g) zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „energetický zákon“). Stěžovatel rovněž namítl, že nebyl seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí. Ze strany správního orgánu I. stupně nebyl informován o tom, že shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí bylo

pokračování

ukončeno. Správní orgán I. stupně dále porušil § 51 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel nebyl informován o provádění důkazů a o tomto provádění nebyl sepsán žádný protokol ani záznam do spisu. Tímto postupem došlo k porušení článku 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

IV.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti, které by nebyly v průběhu správního řízení vypořádány. Podle žalovaného bylo prokázáno, že nebyl zachován minimální průtok 4 m³/s, čímž stěžovatel porušil § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona. Žalovaný dále uvedl, že dodržování schváleného manipulačního řádu patří mezi základní povinnosti vlastníků vodních děl a je podmínkou provozování vodní elektrárny. Vyjádření společnosti ČEZ ze dne 3. 12. 2012 nelze považovat za nezákonné. Údaje v něm obsažené nejsou zákonem chráněnými informacemi, které by nemohly být poskytovány. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nesprávný výklad § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona.

[9] Dle § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona je vlastník vodního díla povinen dodržovat podmínky a povinnosti, za kterých bylo vodní dílo povoleno a uvedeno do provozu, zejména dodržovat provozní řád a schválený manipulační řád, neprodleně oznamovat vodoprávnímu úřadu změny mající vliv na obsah manipulačního řádu a předkládat vodoprávnímu úřadu ke schválení návrh na úpravu manipulačního řádu tak, aby byl v souladu s komplexním manipulačním řádem podle § 47 odst. 4 písm. g); náležitosti manipulačních a provozních řádů stanoví Ministerstvo zemědělství vyhláškou.

[10] Dle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako vlastník vodního díla dopustí přestupku tím, že provozuje vodní dílo v rozporu s § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona.

[11] Ačkoliv lze se stěžovatelem souhlasit v tom, že dikce § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona mohla být přesnější, nelze souhlasit s tím, že by z ní nebylo možno dovodit povinnost dodržovat platný manipulační řád. Výklad § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona provedený správními orgány a aprobovaný městským soudem reflektuje zejména smysl a účel této právní normy.

[12] Účelem předmětného § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona je bezesporu stanovení a vymezení podmínek provozu vodních děl. Povinnosti ukládané vlastníkům těchto vodních děl však musí nezbytně ctít základní zásady ochrany vod, které jsou uvedeny v § 1 odst. 1 vodního zákona. Dle § 1 odst. 1 vodního zákona je účelem vodního zákona „*chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství. Účelem tohoto zákona je též přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů.*“

[13] Aby mohl být uvedený účel naplněn, je mj. třeba, aby i vlastníci vodních děl dodržovali manipulační řády reflektující veškeré aktuální okolnosti, resp. podmínky provozu. Povinnost dodržovat pouze původní manipulační řád, který může obsahovat v rozhodné době zcela neaktuální podmínky provozu a povinnosti provozovatele vodního díla, by byly zcela absurdním požadavkem, jenž by ve svém důsledku mohl znamenat zcela neefektivní, resp. nehospodárné využívání vodního díla. Výklad stěžovatele by vedl k nemožnosti pružně reagovat na možné změny přírodních, technických a jiných podmínek. Také bezpečnost provozu vodního díla by byla ohrožena, neboť bezpečnostní opatření obsažená v manipulačním řádu by nebyla aktualizovaná. Nutnost postupu podle aktualizovaného vodního řádu lze nepřímou dovodit i z povinnosti neprodleně oznamovat vodoprávnímu úřadu změny mající vliv na obsah manipulačního řádu a předkládat vodoprávnímu úřadu ke schválení návrh na úpravu manipulačního řádu tak, aby byl v souladu s komplexním manipulačním řádem. Tato povinnost stanovená rovněž v § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona umožňuje správe vodního toku řádnou tvorbu návrhu komplexního manipulačního řádu ve smyslu § 47 odst. 4 písm. g) vodního zákona, který koordinuje manipulační řády jednotlivých vodních děl tvořících soustavu děl vzájemně se ovlivňujících. V opačném případě by nemohlo být zaručeno, že manipulační řád bude s komplexním manipulačním řádem v souladu (viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 5 As 82/2008 - 107).

[14] Také odborná literatura uvádí, že „*[d]održování schváleného manipulačního řádu vodního díla a jeho provozního řádu patří mezi základní povinnosti vlastníků vodních děl*“ (Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejková, V. *Vodní zákon*, Soudy, s. r. o., Praha, 2011, s. 200). Stejný zdroj přitom uvádí, že nepostupování dle platného manipulačního řádu (čemuž v daném případě odpovídá nezachování minimálního zůstatkového průtoku) je porušením povinnosti uvedené v § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona. V případě právnické osoby jako vlastníka vodního díla tomu odpovídá správní delikt dle 125d odst. 4 písm. a) téhož zákona. Ostatně i z důvodové zprávy k vodnímu zákonu vyplývá, že *manipulační řád představuje podklad pro vymezení povinností a podmínek provozu vodního díla*. Vymezení podmínek provozu tak optikou této formulace nemůže být vázané na první datum uvedení vodního díla do provozu, nýbrž na provoz jako celek. Provoz vodního díla je přitom zpravidla vymezen delším časovým úsekem, tudíž je potřeba vždy postupovat podle platného manipulačního řádu, jenž stanovuje aktuální závazné podmínky provozu vodního díla, dle kterých musí vlastník vodního díla postupovat.

pokračování

[15] Předmětný manipulační řád z roku 2009 přitom požadoval, aby byl dodržen minimální zůstatkový průtok ve výši 4 m³/s. Minimální zůstatkový průtok měl být zajištěn přepadem vodního paprsku a rybím přechodem. K samotné povaze minimálního zůstatkového průtoku je nutno podotknout, že minimální zůstatkový průtok má řadu funkcí, jež mohou mít zásadní vliv na vodní ekosystém. Např. v rozsudku ze dne 16. 1. 2014, č. j. 3 As 69/2013 - 29, zdejší soud k povaze rybího přechodu konstatoval: *„Z hlediska úvahy o smyslu celého vodního díla nelze přehlédnout, že smyslem stavby rybího přechodu není pouze zajištění určitého průtoku vody (toho by bylo snazší docílit jinak), nýbrž také přechod živočichů, respektive je to tak, že určitý průtok vody rybím přechodem podmiňuje uvedenou biologickou funkci tohoto přechodu.“* Nedodržení minimálního zůstatkového průtoku tak ohrožuje i cíle uvedené v § 1 odst. 1 vodního zákona.

[16] Ve správním řízení bylo přitom jednoznačně prokázáno, že minimální zůstatkový průtok při místním šetření dne 14. 8. 2012 dodržen nebyl. Bylo zjištěno, že povrchová voda byla odebírána na (derivační) vodní elektrárnu, přičemž zůstatkový průtok byl zajištěn pouze přepadem vodního paprsku o výšce 3 cm (odpovídá 0,6 m³/s) a rybím přechodem (odpovídá 0,2 m³/s).

[17] Ostatně povinnost stěžovatele dodržovat minimální průtok ve výši 4 m³/s vyplývá jak z povolení odběru povrchové vody ze dne 27. 12. 1999, tak i z následného povolení k nakládání s vodami ze dne 31. 7. 2002, které vydal Okresní úřad Děčín. Již v době povolení a uvedení vodního díla do provozu tedy byla stanovena totožná hranice minimálního zůstatkového průtoku 4 m³/s.

[18] Jak nadto uvedl žalovaný v rozhodnutí o odvolání, i dřívější manipulační řád z roku 2004 obsahoval povinnost dodržovat průtok ve výši 4 m³/s. Ze správního spisu nadto vyplývá, že to byl přímo stěžovatel, jenž dne 27. 7. 2009 zažádal o schválení manipulačního řádu, v němž je rovněž (jako v předchozích dokumentech) stanoven minimální zůstatkový průtok 4 m³/s.

[19] Nelze proto souhlasit se stěžovatelem, že z ničeho vyplývá jeho povinnost dodržovat minimální zůstatkový průtok ve výši 4 m³/s. Stěžovatelem akcentovaný důraz pouze na jazykový výklad nelze považovat ani za souladný s judikaturou Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97, ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 3. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 19/98, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13, ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14). Např. v označeném nálezu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. ÚS 33/97, Ústavní soud konstatoval, že *„[n]eudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jazykového výkladu; jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.“* V nálezu ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. II. ÚS 1287/14, pak Ústavní soud uvedl, že *„[p]ři výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy.“* Obdobně lze poukázat na judikaturu zdejšího soudu. Např. na rozhodnutí rozšířeného

senátu zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, publikovaného pod č. 792/2006 Sb. NSS, podle něhož „*k výkladu právních předpisů a jejich institutů nelze přistupovat pouze z hlediska textu zákona, ale především podle jejich smyslu. Jazykový výklad může ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu, s níž se v řadě svých rozhodnutí výslovně ztotožnil i Nejvyšší správní soud, představovat pouze prvotní přiblížení se k obsahu právní normy, jejímž nositelem je interpretovaný právní předpis; k ověření správnosti či nesprávnosti výkladu, popř. k jeho doplnění či upřesnění, potom slouží ostatní interpretační přístupy.*“ Dále lze zmínit i pozdější judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 12. 10. 2016, č. j. 3 Ads 258/2015 - 30, v němž zdejší soud uvedl, že: „*[k]rajský soud i žalovaná tedy správně použily ke zjištění obsahu právních norem, o jejichž výklad je spor v posuzované věci, i jiné výkladové metody kromě výkladu čistě jazykového, kterým argumentuje od počátku stěžovatel. Za použití těchto dalších výkladových metod dospěly krajský soud i žalovaná k takové interpretaci § 1 nařízení vlády č. 363/2009 Sb., jejíž správnost potvrdil nyní i Nejvyšší správní soud a jež je také v souladu s jeho předcházející judikaturou. Nejvyšší správní soud tento interpretační postup tedy plně aprobuje a nemůže se ztotožnit s názorem stěžovatele, že je takový postup v rozporu se zásadou zákonnosti. Naopak, pečlivé ověření smyslu normativního obsahu zákona také prostřednictvím jiných výkladových metod zásadě zákonnosti zcela vyhovuje.*“ Nejvyšší správní soud nemůže na základě výše uvedeného se stěžovatelem souhlasit ani v tom, že správní orgán porušil zásadu zákazu zneužití správního uvážení (tím, že nerespektoval gramatický výklad předmětného ustanovení), resp. že předmětnému ustanovení přisuzoval jiný význam, než který sledoval zákonodárce. Zdejší soud se s výkladem provedeným správními orgány a městským soudem plně ztotožňuje a v plném rozsahu jej přebírá, neboť odpovídá účelu a smyslu právní úpravy.

[20] Z výše uvedených důvodů tedy nelze správním orgánům vytýkat, pokud shledaly stěžovatele vinným ze spáchání předmětného deliktu [§ 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona].

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že nebylo prokázáno, že vodní elektrárna byla v době kontroly v provozu. Tato námitka není důvodná.

[22] I podle názoru zdejšího soudu poskytuje obsah správního spisu jednoznačný podklad pro závěr, že vodní elektrárna byla v době místního šetření v provozu. Tento závěr vyplývá ze zápisu z místního šetření ze dne 16. 8. 2012 (z něhož vyplývá, že odebíraná povrchová voda byla převáděna na derivační vodní elektrárnu), z pořízené fotodokumentace, ze sdělení Českého hydrometeorologického ústavu – pobočky Ústí nad Labem ze dne 24. 10. 2012 (z něhož vyplývá odběr vody pro derivační vodní elektrárnu v době šetření) a z vyjádření společnosti ČEZ ze dne 3. 12. 2012 (z něhož vyplývá, že derivační vodní elektrárna v předmětné době dodávala elektrickou energii do sítě).

[23] Pokud pak stěžovatel namítal, že správní orgán tím, že vyšel z vyjádření společnosti ČEZ ze dne 3. 12. 2012, porušil § 11 odst. 1 písm. g) energetického zákona, zdejší soud konstatuje, že v žalobě stěžovatel spatřoval pochybení správních orgánů v tom, že se jednalo o data, která byla obchodním tajemstvím smyslu ustanovení § 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Stěžovatel v žalobě nenamítal porušení § 11 odst. 1 písm. g) energetického zákona. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost

pokračování

přípustná mimo jiné tehdy, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Např. v rozsudku ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, zdejší soud uvedl, že „*Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné.*“ V rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, pak zdejší soud uvedl, že „*ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. představuje zavedení koncentračního principu do řízení před Nejvyšším správním soudem. Užití tohoto principu lze považovat za zcela racionální, neboť zajišťuje, aby výhrady účastníků řízení proti (zde) pravomocnému správnímu rozhodnutí byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, přičemž Nejvyšší správní soud přezkoumá již pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny (promítly-li se, pochopitelně, do námitek kasačních).* Pokud by bylo v řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem připuštěno uplatnění skutkových a právních novot, vedlo by to fakticky k popření kasačního principu, na němž je řízení o tomto mimořádném opravném prostředku vystavěno“ (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 4 Azs 1/2011 - 89). Z procesní opatrnosti zdejší soud dodává, že dle § 11 odst. 1 písm. g) energetického zákona je držitel licence povinen zachovávat mlčenlivost o skutečnostech charakteru obchodního, technického a finančního, o kterých se dozvěděl od svých zákazníků. Z předmětného vyjádření společnosti ČEZ ze dne 3. 12. 2012 vyplývá, že tato společnost se o uvedených skutečnostech nedozvěděla od stěžovatele jako svého zákazníka, nýbrž jsou výsledkem její vlastní činnosti (zjištěné hodnoty měření). Ostatně, i z dalších podkladů rozhodnutí (např. ze zápisu z inspekčního šetření prováděného dne 14. 8. 2012, z pořízené fotodokumentace a ze sdělení ČHMÚ – pobočky Ústí nad Labem ze dne 24. 10. 2012) vyplývá, že v rozhodné době byla vodní elektrárna v provozu.

[24] Stěžovatel dále vytýkal městskému soudu, že se nezabýval tím, zda vodní dílo bylo v provozu či nikoliv, což mohlo mít vliv na posouzení, zda se jednalo o porušení § 125c odst. 1 písm. a) či § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona. Tato námitka není rovněž důvodná. Z rozsudku městského soudu vyplývá, že městský soud se uvedenou otázkou zabýval (srov. stranu 10 rozsudku). Městský soud mj. shrnul jednotlivé podklady obstarané správním orgánem (vč. zápisu o místním šetření, fotodokumentace, vyjádření příslušných orgánů atp.), na jejichž základě dovodil, že (derivační) vodní elektrárna byla v době místního šetření v provozu. I podle názoru zdejšího soudu poskytuje obsah správního spisu jednoznačnou oporu pro závěr, že vodní elektrárna byla v době šetření v provozu. Nelze proto městskému soudu vytýkat ani to, že se nezabýval rozdíly mezi porušením § 125c odst. 1 písm. a) či § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona.

[25] Stěžovatel dále namítal, že nebyl řádně seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí. Ze strany správního orgánu I. stupně nebyl informován o tom, že shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí bylo ukončeno. Tato námitka není důvodná.

[26] Podle § 36 odst. 3 správního řádu nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.

[27] Ze správního spisu vyplývá, že dne 9. 1. 2013 správní orgán I. stupně zaslal stěžovateli přípis č. j. ČIŽP/44/OOV/SR01/1212045.012/13/UFK, ve kterém ho vyrozuměl o tom, že byly shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí a poučil ho o možnosti nahlížet do spisu, a dále mu zaslal usnesení sp. zn. ČIŽP/44/OOV/SR01/1212045, ve kterém mu stanovil lhůtu 10 dnů, ve které se může vyjádřit k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

[28] Jak vyplývá ze spisu, dne 18. 1. 2013 zmocněný zástupce stěžovatel nahlédl do správního spisu. Dne 4. 2. 2013 pak správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí ve věci.

[29] S ohledem na právě uvedené nelze dovozovat porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Zdejšímu soudu není z argumentace stěžovatele zřejmé, ke kterému relevantnímu podkladu rozhodnutí (který by mohl mít vliv na výrok správního rozhodnutí) se nemohl vyjádřit, resp. jaký další důkaz, který by jednoznačně vyvrátil skutkové závěry správních orgánů, hodlal předložit. Lze souhlasit s tím, že pokud by správní orgán vyšel z podkladů rozhodnutí, které byly založeny do správního spisu až po výzvě k seznámení se s podklady rozhodnutí, resp. které nebyly účastníkovi řízení známy, bylo by možno shledat vadu řízení mající za následek nezákonnost rozhodnutí. V opačném případě však takovou vadu shledat nelze (srov. rozsudek ze dne 3. 4. 2014, č. j. 6 Ads 67/2013 - 48). V daném případě správní orgán nevystavěl své rozhodnutí na podkladech, které by byly do správního spisu založeny až po seznámení se stěžovatele s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Správní orgán vycházel z podkladů, které byly ve správním spisu založeny v době, kdy byl stěžovatel vyrozuměn o svých právech ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu.

[30] Nutno dodat, že možnost seznámit se s podklady rozhodnutí byla stěžovateli dána v závěrečné fázi před vydáním rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002 - 36, ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 As 46/2009 - 104). Také Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04 konstatoval, že *„Poskytnutí možnosti vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k podkladům rozhodnutí je třeba přitom chápat jako možnost, která je dána účastníkovi správního řízení v jeho závěrečné fázi před vydáním rozhodnutí, poté, co jsou shromážděny podklady pro rozhodnutí. Smyslem citovaného ustanovení je totiž umožnit účastníkovi řízení, aby mohl uplatnit své výhrady, příp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“* V nyní projednávaném případě byl dle názoru zdejšího soudu tento požadavek bezezbytku naplněn. O možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí byl stěžovatel informován až ve fázi bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, přičemž z textu výzvy vyplývá, že shromažďování podkladů bylo ukončeno a bude vydáno rozhodnutí ve věci.

[31] Stěžovatel dále brojil proti provedenímu dokazování. Stěžovatel namítal, že správní orgán I. stupně nepostupoval v souladu s § 51 odst. 2 správního řádu.

[32] Dle § 51 odst. 2 správního řádu *„o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci řízení včas vyrozuměni, nehrozí-li nebezpečí z prodlení. Tuto povinnost nemá správní orgán vůči účastníkovi řízení, který se vzdal práva účasti při dokazování.“*

pokračování

[33] V daném případě se správní orgán I. stupně opíral výhradně o listinné důkazy, na jejichž provádění se vztahuje § 53 odst. 6 správního řádu. Dle tohoto ustanovení se „o provedení důkazu listinou učiní záznam do spisu. Za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah.“

[34] Z odborné literatury k uvedenému ustanovení vyplývá, že „Ustanovení § 53 odst. 6 se nevztahuje na všechny písemnosti (dokumenty či listiny), které jsou součástí spisu a které slouží jako podklad pro rozhodnutí. (...) Sepsání protokolu o provedení důkazu listinou má význam především u „listin“ podle odst. 1 tohoto ustanovení (...). Takový postup by zcela postrádal význam v případě, kdy určitá listina je a po celou dobu správního řízení (a i poté) zůstane součástí spisu, na základě čehož mají účastníci řízení možnost se s ní na základě § 38 seznámit – pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu neznamena z hlediska listiny samotné žádnou přidanou hodnotu.“ (srov. Vedral J. Správní řád – Komentář, BOVA POLYGON, Praha 2006; 2012). Tyto závěry zastává i judikatura zdejšího soudu. Např. v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 As 29/2011 - 51, zdejší soud dospěl k závěru, že pokud správní orgán neprovedl důkaz listinou v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, jednalo se o vadu řízení. Tato vada však nemá vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé za situace, že listina byla součástí správního spisu, se kterým se mohl účastník řízení seznámit a vyjádřit se k jeho obsahu před vydáním rozhodnutí.

[35] Jak bylo výše uvedeno, stěžovateli bylo umožněno seznámit se s obsahem celého správního spisu, který obsahoval i listiny, které sloužily jako podklad pro rozhodnutí o předmětném správním deliktu (správní orgán I. stupně dokonce v přípisu ze dne 9. 1. 2013 zaslal stěžovateli výčet stěžejních podkladů rozhodnutí), a stěžovatel prostřednictvím svého zástupce tohoto práva využil. Stěžovatel přitom ani netvrdí a relevantně nedokládá, že by údaje uvedené v listinách, o které se opíraly správní orgány, byly nepravdivé, nesprávné atp., resp. neuvádí, jak by dokazování provedené zcela v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu mohlo změnit výrok správního orgánu o spáchání deliktu stěžovatelem.

[36] Postup správního orgánu v dané věci, který nepostupoval zcela v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, tedy lze označit za vadný, tato vada však nevyvolává nutnost zrušení rozhodnutí. Mírou procesních vad v řízení ve vztahu k možné nezákonnosti se zdejší soud zabýval i v rozsudku ze dne 22. 10. 2008, č. j. 6 As 51/2007 - 228, v němž dospěl k závěru, že: „Je tak třeba vyslovení nezákonnosti správního rozhodnutí chápat i jako deklaraci toho, že míra pochybení správního orgánu překročila mez, již je vzhledem k celkové komplikovanosti řízení a s přihlédnutím k povaze rozhodované věci možno považovat za v konečném důsledku neohrožující právem chráněné zájmy účastníků, přičemž k překročení této meze může dojít jak jediným pochybením dostatečně závažného rázu, tak také větším počtem relativně samostatných pochybení, jež by snad byla vnímána jako marginální sama o sobě, ve svém úhrnu však dosahují zmíněné zásadní intenzity“. Uvedená intenzita v nyní posuzovaném případě nebyla naplněna; stěžovatel v průběhu správního řízení využil práva nahlédnout do spisu, ve kterém byly předmětné podklady řízení obsaženy. Z výše uvedených důvodů nelze dovozovat ani nutnost zrušení rozhodnutí žalovaného. Není přitom pravdou, že by se městský soud uvedenou námitkou poukazující na vadné dokazování nezabýval. Městský soud (na str. 12 a 13 napadeného rozsudku) dospěl k závěru, že za situace, kdy se stěžovatel mohl seznámit se všemi podklady rozhodnutí,

nelze dovozovat existenci vady mající vliv na zákonnost rozhodnutí, s čímž souhlasí i zdejší soud.

[37] Důvodnou neshledal zdejší soud ani kasační námitku, že došlo k porušení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Podle čl. 36 odst. 1 *„Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.“* Podle čl. 36 odst. 2 *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“* Z obsahu soudního spisu nelze dovodit, že by městský soud uvedené ustanovení porušil. Městský soud připustil žalobu k věcnému projednání a řádně se zabýval uplatněnými námitkami. Lze si samozřejmě představit ještě důkladnější vypořádání uplatněných námitek, způsob zvolený městským soudem však nezakládá nutnost zrušení kasační stížnosti napadeného rozsudku. Městský soud ani správní orgány se nedopustily ani žádného jiného pochybení, pro které by bylo nutno zrušit jejich rozhodnutí. Z výše uvedených důvodů nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom, že došlo k porušení principu právního státu. Správní orgány i městský soud postupovaly v souladu s tímto principem.

[38] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[40] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 9. srpna 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu