



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **P. Š.**, zastoupená JUDr. Josefem Kašparem, advokátem se sídlem Jáchymovská 27/114, Karlovy Vary, 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 5. 9. 2017, č. j. 3 A 111/2015 – 70,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2017, č. j. 3 A 111/2015 – 70, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 6. 2015, č. j. 716/530/15/Se 30022/ENV/15, a rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 19. 2. 2015, č. j. ČIŽP/44/OOV/SR01/1412055.005/DDZ, **se zrušují** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku v celkové výši 20 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Josefa Kašpara, advokáta.

O d ů v o d n ě n í

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 18. 6. 2015, č. j. 716/530/15/Se 30022/ENV/15 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ústí nad Labem, pobočka Karlovy Vary (dále jen „ČIŽP“) ze dne 19. 2. 2015, č. j. ČIŽP/44/OOV/SR01/1412055.005/DDZ, jímž uložila žalobkyni pokutu ve výši 50 000 Kč za správní delikt podle § 125d odst. 4 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění

rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „*vodní zákon*“). Toho se měla žalobkyně dopustit tím, že provozovala malou vodní elektrárnu (MVE) Pstruží u Merklína (dále jen „*MVE Pstruží*“) v rozporu s § 59 odst. 1 písm. a) *vodního zákona*, protože nezajistila minimální zůstatkový průtok ve výši 70 l/s v toku Bystřice. Ze správního a soudního spisu plyne a mezi účastníky řízení je nesporné, že uvedený minimální zůstatkový průtok nebyl dodržen, protože otvor ve stavidle, jenž byl určen právě pro dodržení minimálního průtoku, byl zanesen kameny, nánosy a pískem.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) zamítl jako nedůvodnou. Žalobkyně namítala procesní vady i chybné právní posouzení věci ze strany žalovaného a ČIŽP. Pro účely řízení o kasační stížnosti je významné zejména to, že žalobkyně namítala, že se ČIŽP nevypořádala s námitkami existence liberačních důvodů a že ani žalovaný se s touto argumentací nevypořádal, ačkoli byla uvedena v odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ČIŽP jako správního orgánu prvního stupně. Žalovaný se měl zabývat tvrzením žalobkyně, že učinila faktická opatření zamezující dalšímu ohrožování povrchových vod, respektive vzniku vytýkaného protiprávního stavu. Z absence vypořádání těchto otázek žalobkyně dovozovala nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí ČIŽP. Dále namítala, že nebyla řádně seznámena s podklady pro rozhodnutí, konkrétně se stanoviskem Povodí Ohře, s. p. ze dne 2. 2. 2015 (dále jen „*stanovisko správce toku*“). Toto stanovisko podporovalo verzi žalobkyně, že třetí osoba (společnost HR Agency s. r. o.; nyní společnost s obchodní firmou Skiareál Plešivec s. r. o. – pozn. soudu) prováděla nepovolený zásah do koryta vodního toku Bystřice a v důsledku této činnosti docházelo k zanášení otvoru ve stavidle.

[3] Městský soud uvedl, že námitka nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí je „*procesně účelová*“. Rozhodnutí obsahují jednoznačnou právní kvalifikaci správního deliktu včetně vylíčení skutkových okolností a zdůvodnění výše pokuty. K tomu, co žalobkyně považuje za možné liberační okolnosti, správní orgány dostatečně přihlédly v rámci polehčujících okolností odůvodňujících mimořádně nízkou výši uložené pokuty.

[4] Co se týče stanoviska správce toku, městský soud se ztotožnil s vysvětlením žalovaného, že šlo o sdělení informativního charakteru, které negativně neovlivnilo posuzování případu a naopak vyznělo ve prospěch žalobkyně. Také ČIŽP považovala nepovolený zásah do koryta vodního toku Bystřice za polehčující okolnost. Z uvedených důvodů městský soud neshledal tyto námitky žalobkyně důvodnými.

[5] Městský soud dále shledal nedůvodnou námitku žalobkyně, že nebylo provedeno dokazování ani v rámci ústního jednání, ani mimo ústní jednání. Odkázal na vyčerpávající odůvodnění rozsahu provedení dokazování a popis skutkového stavu v rozhodnutí ČIŽP. Správní orgán prvního stupně (tedy ČIŽP) učinil všechny relevantní úkony a provedl důkazy pro zjištění skutkového stavu. Žalovanému nelze vytknout, že akceptoval zjištění ČIŽP. Protokol o kontrole obsahuje poučení o možnosti kontrolované osoby, tedy žalobkyně, podat námitky a bylo jen její věcí, zda takové námitky podala.

[6] Žalobkyně namítala, že žalovaný měl rozhodnout o jejím návrhu na zastavení řízení. Městský soud připustil, že žalovaný sice ve svém rozhodnutí neuvedl, proč návrhu

pokračování

na zastavení řízení nevyhověl, avšak to soud považoval za marginální a bez vlivu na zákonnost rozhodnutí ve světle celkového zdůvodnění toho, k jakému správnímu deliktu došlo a proč byla uložena pokuta v dané výši.

[7] Žalobkyně také namítala nesprávnou právní kvalifikaci jejího jednání. Podle ní mělo být její jednání kvalifikováno jako porušení § 59 odst. 1 písm. f) vodního zákona [a nikoli písm. a) téhož ustanovení]. V takovém případě by byla odpovědná za správní delikt s nižší sazbou pokuty (do 100 000 Kč) podle § 125d odst. 4 písm. d) vodního zákona [a nikoli podle písm. a) téhož ustanovení se sazbou do 1 000 000 Kč]. Městský soud poukázal na část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, podle něhož je vlastník vodního díla povinen řešit problémy, které vzniknou následkem existence a fungování této stavby v korytě vodního toku při zachycování tzv. spláví, tedy plovoucích předmětů. Slovy zákona má vlastník povinnost odstraňovat předměty a hmoty zachycené či ulpělé na vodních dílech a nakládat s nimi podle zvláštního zákona [§ 59 odst. 1 písm. f) vodního zákona], avšak skutková podstata pro uložení sankce spočívá v nedodržování podmínek provozovatele MVE daných manipulačním a provozním řádem, a to nedodržování minimálního zůstatkového průtoku, čímž byla ohrožena základní biologická funkce celého vodního toku. Nedodržení stanoveného minimálního zůstatkového průtoku bylo podle městského soudu ze strany ČIŽP dostatečně zdokumentováno a městský soud k tomu nemá co dodat.

[8] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje formálně pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Předně poukázala na to, že městský soud chybně hodnotil to, že stěžovatelka nebyla seznámena se všemi podklady pro rozhodnutí. Argument, že účastník řízení nemusí být seznámen s těmi podklady, které mu jsou ku prospěchu, nemůže obstát. Je tomu tak proto, že účastník řízení – pokud je s nimi seznámen – může jimi argumentovat či z nich vycházet při předkládání návrhů na doplnění podkladů rozhodnutí či dokazování. Stěžovatelka dovozuje, že dle napadeného rozsudku jí neseznámením s podklady újma nevznikla; s tím však nesouhlasí.

[10] Co se týče existence liberačních důvodů, stěžovatelka namítá, že městský soud se její argumentací v podstatě nezabýval. Pouze konstatoval, že správní orgány k okolnostem, které podle stěžovatelky představují liberační důvody, dostatečně přihlédly jako k polehčujícím okolnostem. Z toho lze dovodit, že městský soud existenci liberačních důvodů neakceptoval, respektive rozhodné okolnosti takto nekvalifikoval, ale již ani náznakem neuvedl, co jej k takovému závěru vedlo. Rovněž se městský soud nezabýval tím, zda mohou být správní rozhodnutí přezkoumatelná, pokud se správní orgány posouzením existence liberačních důvodů vůbec nezabývaly. Podle stěžovatelky je třeba na věc aplikovat závěry rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015, č. j. 46 A 86/2013 – 109, podle něhož lze po osobě (již svědčí liberační důvody) „*požadovat pouze takové opatření, které je možné jak teoreticky, tak ekonomicky*“. Ani městský soud, ani správní orgány stěžovatelkou tvrzené liberační důvody nevyvrátily, ani neuvedly žádný důvod, proč závěr o liberaci stěžovatelky neučinily. Tím podle ní zatížily svá rozhodnutí nepřezkoumatelností. Stěžovatelka také poukazuje na to, že za protiprávní stav je odpovědná třetí osoba, společnost HR Agency s.r.o., a tuto společnost měly správní

orgány postihovat. Proto je pojmově vyloučeno, aby za následky takto vzniklého protiprávního stavu byla trestána ještě stěžovatelka.

[11] Stěžovatelka dále vytýká městskému soudu, že se nevyjádřil k jejímu žalobnímu bodu o absenci dokazování a zabýval se okolnostmi odlišnými, zejména zjištěným skutkovým stavem věci. Provádění dokazování a následné hodnocení provedených důkazů jsou však odlišné procesní postupy. Stěžovatelka akceptuje argument, že protokol o kontrole nemusel být v souladu s § 51 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“), k důkazu prováděn. Veškeré další důkazní prostředky však k důkazu provedeny být měly. Protože se v projednávané věci jednalo o správní řízení o odpovědnosti za správní delikt, je třeba klást zvýšený důraz na zachování práva účastníka řízení na spravedlivý proces.

[12] Stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, jak se městský soud vypořádal s její námitkou ohledně chybějícího rozhodnutí o jejím návrhu na zastavení řízení. Městský soud se přímo nevyjádřil k námitce, že žalovaný měl o tomto návrhu rozhodnout před vydáním rozhodnutí ve věci samé, případně to mělo být součástí tohoto rozhodnutí. Nelze akceptovat, aby správní orgán návrh stěžovatelky ignoroval.

[13] Závěrem stěžovatelka polemizuje i s právním posouzením věci ze strany městského soudu. Trvá na tom, že se na její případ mělo aplikovat ustanovení § 125d odst. 4 písm. d) vodního zákona, které obsahuje speciální skutkovou podstatu k deliktu podle § 125d odst. 4 písm. a) téhož zákona. Pokud městský soud argumentuje, že podstatou protiprávního jednání stěžovatelky bylo nedodržování průtoku, tj. nedodržování základních podmínek provozu MVE, tato okolnost je druhotná. Ani účel zákona k tomuto výkladu nesměruje. Zanášení vodního díla je chápáno jako situace obvyklá. Nejsou-li následky zanášení odstraňovány, jedná se o naplnění speciální skutkové podstaty, které je také odpovídajícím způsobem sankcionováno.

[14] Závěrem stěžovatelka rozporuje přiměřenost uložené sankce, protože protiprávní stav nevyvolala, učinila maximum pro jeho nápravu a na tento postup vynaložila značné prostředky, přičemž žádné negativní důsledky pro životní prostředí nenastaly.

[15] Žalovaný ve svém vyjádření odkázal na své rozhodnutí. Neshledal postup ČIŽP jako správního orgánu prvního stupně nezákonným, a proto neměl důvod toto rozhodnutí měnit či řízení zastavit. Zdůraznil, že skutková podstata deliktu byla naplněna tím, že nebyl dodržen minimální zůstatkový průtok. V této souvislosti odkázal na povolení k nakládání s vodami a ke zřízení vodohospodářských děl MVE Pstruží ze dne 20. 10. 1992, č. j. ŽP/1307/92-231/2, v němž byl minimální zůstatkový průtok stanoven. Stěžovatelka byla povinna dodržovat podmínky povolení, zejména včetně provozního řádu a manipulačního řádu. Za dodržování těchto povinností je odpovědný vlastník vodního díla, ačkoliv k porušení povinností došlo v důsledku zavinění třetí osoby. Nedodržení minimálního zůstatkového průtoku bylo prvoinstančním orgánem při kontrole dostatečně zdokumentováno. Tímto konáním stěžovatelky byla ohrožena základní biologická funkce vodního toku. V době kontroly byla MVE Pstruží v provozu a prakticky veškerá voda z toku Bystřice byla svedena do náhonu odběrného zařízení MVE.

pokračování

Závěrem žalovaný poukázal na to, že vzal v úvahu polehčující okolnosti a že výše sankce byla stanovena jako 5 % nejvyšší sazby, tj. 50 000 Kč.

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejprve se Nejvyšší správní soud věnoval otázce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatelka se v kasační stížnosti odvolává na důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v několika ohledech. K této vadě však také soud přihlíží i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4, věta za středníkem s. ř. s.). Stěžovatelka tvrdí, že se městský soud nevypořádal s její argumentací o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí pro nevypořádání námitek existence liberačních důvodů a pouze konstatoval, že dané skutkové okolnosti správní orgány vzaly v úvahu jako polehčující okolnost. Dále se dostatečně nevyjádřil k jejímu žalobnímu bodu o absenci dokazování.

[19] Podle § 125l odst. 1 vodního zákona (v rozhodném znění, tedy ve znění do 30. 6. 2017) *[p]rávníká osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*

[20] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že městský soud se s její argumentací ohledně liberačních důvodů nevypořádal a zatížil tak své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Ze soudního spisu plyne, že stěžovatelka v žalobě rozsáhle plédovala za to, že ČIŽP i žalovaný se nevypořádali s jejími námitkami, které směřovaly k prokázání liberace, tedy okolností vylučujících odpovědnost stěžovatelky za správní delikt. Možnost liberace pro sebe stěžovatelka dovozovala jednak z dostatečného úsilí o čištění a údržbu vodního díla (MVE Pstruží) k zajištění minimálního zůstatkového průtoku, jednak z toho, že zanesení otvoru ve stavidle způsobila svým jednáním třetí osoba (společnost HR Agency s.r.o.). Městský soud na tuto argumentaci fakticky nereagoval a omezil se na konstatování, že příslušný žalobní bod je „procesně účelový“ a správní rozhodnutí obsahují právní kvalifikaci jednání stěžovatelky, popis skutku a jsou přezkoumatelná. Takové odůvodnění je nedostatečné.

[21] Nejvyšší správní soud dále ze správního spisu ověřil, že stěžovatelka již v řízení před ČIŽP jako správním orgánem prvního stupně argumentovala ve svém vyjádření ze dne 6. 1. 2015 (na č. l. 23), že kvůli zásahům společnosti HR Agency s.r.o. došlo k uvolnění kamení a písku v korytě toku. Před tímto zásahem stěžovatelka čistila předjezí jednou za čtyři roky, poté čistila předjezí těžkou technikou každé dva měsíce. Poukázala na to, že provoz MVE zajišťuje pan Ježek, který provádí pravidelné kontroly a proplachování předjezí. Odkázala přitom na knihu jízd a evidenční záznam prací. Stěžovatelka sice tuto svoji obranu právně nekvalifikovala, z obsahu předložené argumentace je však nepochybné, že se snažila doložit, že vynaložila veškeré úsilí pro to, aby zamezila

nežádoucím stavu (zanesení otvoru ve stavidle), a tedy že není odpovědná za správní delikt z důvodu uvedeného v § 125l odst. 1 vodního zákona.

[22] ČIŽP ve svém rozhodnutí sice z výše uvedeného vyjádření obsáhle citovala a konstatovala, že uvedené okolnosti „bere na vědomí“, a dále že „*k nastalé situaci bylo přihlédnuto při stanovení výše pokuty*“. Závěrem svého rozhodnutí konstatovala, že „*i přes probíhající výstavbu lyžařského areálu Plešivec v závislosti na nepovolených úpravách koryta řeky Bystřice jednáním účastníka řízení (tj. stěžovatelky – pozn. soudu) došlo k porušení zákona o vodách a to nedodržením způsobu zajištění výše stanoveného MZP (minimálního zůstatkového průtoku – pozn. soudu)*“. ČIŽP naopak v odůvodnění rozhodnutí neuvedla, v čem bylo vynaložené úsilí stěžovatelky nedostatečné, tedy proč nesplňuje podmínky liberace podle § 125l odst. 1 vodního zákona. Z uvedeného vyplývá, že ČIŽP posuzovala odpovědnost stěžovatelky jako absolutní odpovědnost za výsledek (nedodržení stanoveného průtoku) a zcela bez zřetele na konkrétní úsilí, které stěžovatelka vynaložila pro zajištění minimálního zůstatkového průtoku. Rozhodnutí ČIŽP je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[23] V odvolání ze dne 16. 3. 2015 proti rozhodnutí ČIŽP stěžovatelka vytýká, že se ČIŽP nezabývala splněním liberačních důvodů. Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že na tuto námitku žalovaný ve svém rozhodnutí o odvolání nijak nereagoval. Omezil se jen na obecné konstatování, že každý vlastník vodního díla je „*povinen řešit problémy, které vzniknou následkem existence a fungování této stavby v korytě vodního toku při zachycování tzv. splávi, tedy plovoucích předmětů*“. Z uvedeného plyne, že žalovaný – podobně jako ČIŽP – fakticky přehlédl otázku liberačních důvodů (byť jejich nevypřádání v prvostupňovém rozhodnutí namítala stěžovatelka v odvolání). Žalovaný tedy – stejně jako ČIŽP – posuzoval odpovědnost stěžovatelky, jako kdyby tato odpovědnost byla stanovena jako absolutní, bez možnosti liberace. Proto i rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[24] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že výše uvedeným hodnocením správních rozhodnutí a napadeného rozsudku nepředjímá konečné rozhodnutí správních orgánů o tom, zda v případě stěžovatelky byly liberační důvody dány či nikoli. To musí být teprve předmětem dalšího zkoumání. Soud však považuje za vhodné zde připomenout, že pokud stěžovatelka předložila určitou sadu tvrzení o tom, že vynaložila odpovídající úsilí k tomu, aby zamezila nepříznivému následku (tedy zanesení otvoru ve stavidle vodního díla MVE Pstruží a následného nedodržení minimálního zůstatkového průtoku), správní orgány byly povinny na takové argumenty výslovně reagovat a vysvětlit, zda vynaložené úsilí postačovalo [slovy zákona: zda to bylo právě ono *veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby (stěžovatelka) porušení právní povinnosti zabránila*] či nikoli. Pokud vynaložené úsilí nepostačovalo, je dále povinností správních orgánů vysvětlit, proč nepostačovalo, případně i jaké úsilí měla stěžovatelka vynaložit k tomu, aby liberační důvody splnila.

[25] Ze správního spisu přitom vyplývá (a správní orgány toto vzaly za prokázané), že stěžovatelka měla objektivně ztíženou situaci při plnění povinností podle vodního zákona kvůli činnosti třetí osoby (společnosti HR Agency, s.r.o.) a že se snažila svoje „úsilí“ (tedy údržbu MVE Pstruží) přizpůsobit i nové, ztížené situaci. Pokud snad ani takto

pokračování

zvýšené úsilí nepostačovalo pro splnění liberačních důvodů, byly správní orgány povinny takový postoj řádně odůvodnit.

[26] Stěžovatelka dále namítá vadu řízení před správním orgánem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tato vada měla spočívat v tom, že ČIŽP před vydáním svého rozhodnutí neseznámil stěžovatelku s podklady řízení ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, konkrétně neseznámil ji se stanoviskem správce toku. Městský soud to nepovažoval za vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí, neboť stanovisko správce vodního toku bylo pro stěžovatelku příznivé a ČIŽP jej vzala v úvahu při určování polehčujících okolností pro stěžovatelku.

[27] S uvedeným názorem městského soudu se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Ze správního spisu ověřil, že stanovisko správce toku se zabývalo právě vlivem třetí osoby, společnosti HR Agency s.r.o., na zanesení otvoru ve stavidle MVE Pstruží, tedy otázkou, která je významná pro posouzení odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt.

[28] Podle § 36 odst. 3 správního řádu (ve znění rozhodném pro projednávanou věc) *[n]estanoví-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.* Je nesporné, že stěžovatelka nebyla seznámena s uvedeným stanoviskem před vydáním rozhodnutí ČIŽP a že výjimky, uvedené v citovaném ustanovení za středníkem, se v projednávané věci neuplatní. Pro pochopení významu citovaného ustanovení je důležité uvést jeho účel. Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že „[ú]čelem seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí je právě možnost účastníka seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován“ (rozsudek ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud již předtím na téma seznámení se s podklady pro rozhodnutí v rozsudku ze dne 17. 12. 2003, č. j. 5 A 152/2002 - 41 konstatoval, že „[s]myslem ustanovení § 33 odst. 2 spr. ř. (zákona č. 71/1967 Sb., které tehdy tuto otázku upravovalo – pozn. soudu) je umožnit účastníkovi řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit své výhrady k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění, resp. aby mohl učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.“

[29] Aplikují-li výše uvedená zákonná ustanovení a jejich ustálená soudní interpretace na projednávaný případ, je evidentní, že stěžovatelka neměla možnost se řádně (zákonným způsobem) seznámit se všemi podklady pro rozhodnutí. Zbývá však zkoumat, zda toto opomenutí mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí, jak namítá stěžovatelka. Městský soud v napadeném rozsudku implicitně dovodil, že nikoli, protože stanovisko správce vodního toku bylo pro stěžovatelku příznivé. Pro posouzení zákonnosti správního rozhodnutí je vhodné připomenout, že se stěžovatelka již v průběhu správního řízení před ČIŽP dovolávala své ztížené situace kvůli činnosti třetí osoby, která měla způsobit zanášení otvoru ve stavidle vodního díla. V tomto kontextu je zřejmé, že kdyby stěžovatelka znala obsah stanoviska správce vodního toku, mohla by jej využít pro svoji obhajobu ve správním řízení – mohla např. dále rozvíjet svoji argumentaci o zavinění třetí

osoby, navrhnout k tomu další důkazy, apod. Neobstojí proto závěr městského soudu, že postačuje, pokud stanovisko správce toku stěžovatelce samo o sobě „nepřitížilo“, a že skutečnosti v něm uvedené vzala ČIŽP v úvahu jako polehčující okolnost. Stěžovatelka má právo na to seznámit se s každým podkladem pro rozhodnutí, tedy i s tím, který je pro ni příznivý. Právě na základě obsahu podkladů pak může přizpůsobit svoji obhajobu, důkazní návrhy a další procesní postup.

[30] Stěžovatelka dále vytýká městskému soudu, že se dostatečně nevyjádřil k jejímu žalobnímu bodu o absenci dokazování a zabýval se okolnostmi odlišnými, zejména zjištěným skutkovým stavem věci. Tato kasační námitka není důvodná. Předně městský soud tuto otázku neopomněl a vyjádřil se k ní na str. 7 napadeného rozsudku. Zde popsal průběh správního řízení, odkázal na kontrolní protokol jako stěžejní důkaz a konstatoval zákonnost postupu ČIŽP. Podle názoru městského soudu učinil správní orgán prvního stupně všechny relevantní úkony a důkazní prostředky pro řádné zjištění skutkového stavu věci.

[31] Stěžovatelka výslovně neuvádí, jakých pochybení se v procesu dokazování správní orgány dopustily. Konkrétně poukázala pouze na to, že ČIŽP až po ústním jednání (které se konalo dne 9. 1. 2015) obdržela stanovisko správce toku, s nímž se stěžovatelka jako s podkladem pro vydání rozhodnutí neměla možnost seznámit. K této vadě v postupu správních orgánů se Nejvyšší správní soud vyjádřil výše. Jinak namítá jen to, že kromě protokolu o kontrole měly být provedeny všechny důkazy, poukazuje na § 51 a násl. správního řádu a odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 4 Ads 177/2011 – 120.

[32] Co se týče samotné otázky dokazování, Nejvyšší správní soud již v podobné souvislosti v rozsudku ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 As 157/2012 – 40, konstatoval, že „[s]myslem § 51 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníkům řízení, aby mohli být přítomni při provádění důkazů, nebylo-li k jejich provedení nařízeno ústní jednání. Díky přítomnosti při provádění důkazů se mohou účastníci lépe seznámit s jejich obsahem (komplexně všemi vjemy vnímat výpověď svědka, ohledávaný předmět apod.) a v návaznosti na to se detailněji vyjádřit k důkazu. Je-li však jako důkaz prováděna listina, nadto listina předložená stěžovatelkou, **není vadou řízení, pokud nebyla stěžovatelka informována o provedení důkazů mimo ústní jednání.** (...) Bylo by naprosto bezúčelné, aby žalovaný musel informovat stěžovatelku o tom, že v uvedený den a hodinu si hodlá přečíst jí předložené listiny, a tak jimi provést důkaz. Tím spíše, že správní orgán není povinen sdělovat účastníkům řízení předběžný úsudek o důkazu plynoucí z provedeného důkazního prostředku. Své úvahy o hodnocení důkazu vtělí správní orgán až do odůvodnění správního rozhodnutí (§ 68 odst. 3 správního řádu). S obsahem listinného důkazního prostředku se může účastník řízení seznámit při nahlížení do spisu, např. v souvislosti se seznamováním se s podklady před vydáním rozhodnutí“ (zvýraznění přidáno). Tyto závěry lze vztáhnout i na nyní projednávaný případ. V dané věci se vyjma zmiňovaného stanoviska správce toku stěžovatelka mohla seznámit se všemi podklady pro vydání rozhodnutí, jež tvořily listinné důkazy.

[33] Co se týče odkazu stěžovatelky na rozsudek č. j. 4 Ads 177/2011 – 120, tento odkaz není přiléhavý. V uvedené věci totiž soud shledal vadu řízení v tom, že správní orgán použil jako důkazní prostředek záznam o podání vysvětlení tří fyzických osob.

pokračování

V projednávaném případě však součástí správního spisu nejsou žádné takové záznamy. Správní orgány totiž opřely svá skutková zjištění zejména o protokol o kontrole a další řádně získané podklady.

[34] Závěrem Nejvyšší správní soud posuzoval také kasační námitku týkající se právního hodnocení věci. Stěžovatelka se domáhá toho, aby správní delikt byl posouzen podle – dle jejího tvrzení – speciální skutkové podstaty dle § 125d odst. 4 písm. d) vodního zákona, zatímco žalovaný i městský soud aprobovali podřazení jejího jednání pod skutkovou podstatu dle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona.

[35] Podle § 125d odst. 4 písm. d) vodního zákona *[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako vlastník vodního díla dopustí správního deliktu tím, že neodstraní předměty nebo hmoty ulpělé na vodním díle podle § 59 odst. 1 písm. f)*. Posledně uvedené ustanovení ukládá vlastníkovu vodního díla povinnost *odstraňovat předměty a hmoty zachycené či ulpělé na vodních dílech a nakládat s nimi podle zvláštního zákona*. Podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona se vlastník vodního díla dopustí správního deliktu tím, že provozuje vodní dílo v rozporu s § 59 odst. 1 písm. a) tohoto zákona. Posledně uvedené ustanovení pak ukládá vlastníkovu povinnost *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*. Přitom je nepochybné a mezi stranami nesporné, že stěžovatelce bylo vytýkáno nesplnění povinnosti zajišťovat minimální zůstatkový průtok ve stanovené hodnotě.

[36] Stěžovatelka výše uvedenou argumentaci konzistentně uplatňovala již v odvolání proti rozhodnutí ČIŽP a také v žalobě. Ovšem ani žalovaný, ani městský soud na tuto argumentaci přezkoumatelným způsobem nereagovali.

[37] Městský soud k argumentaci stěžovatelky na výše uvedené téma odkázal na odůvodnění rozhodnutí žalovaného, že skutek stěžovatelky spočíval především v nedodržení minimálního zůstatkového průtoku. Městský soud se však vůbec nevyjádřil k poměru obecnosti a speciality příslušných skutkových podstat, ačkoli právě tímto poměrem žalobkyně výslovně argumentovala v žalobě (bod III, odstavec 6 žaloby). Ze správního spisu je přitom zřejmé, že nedodržení minimálního zůstatkového průtoku bylo následkem zanesení otvoru ve stavidle „*předměty a hmotami*“. Samo o sobě jistě není vadou, pokud soud odkáže a cituje z rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud již dříve k této otázce uvedl v rozsudku ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Afs 209/2017 – 44, že „*není vadou, pokud soud v odůvodnění svého rozhodnutí, osvojí-li si hodnocení skutkového a právního stavu věci žalovaným, odkáže pro stručnost na jednotlivé části odůvodnění napadeného správního rozhodnutí; to však pouze za předpokladu, že odůvodnění správního rozhodnutí obsahuje především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení skutkového stavu, při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí*“ (zvýraznění bylo přidáno). V projednávaném případě pasáž citovaná městským soudem z rozhodnutí žalovaného ovšem nedává žádnou odpověď na zřetelný právní argument stěžovatelky

v žalobě (a předtím v odvolání), totiž že aplikace obecné skutkové podstaty je vyloučena kvůli existenci skutkové podstaty speciální dle § 125d odst. 4 písm. d) vodního zákona. I v tomto ohledu je tedy napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[38] Stejnou vadou je zatíženo i rozhodnutí žalovaného, které citoval městský soud a které také na výše uvedený argument nereagovalo, respektive reagovalo jen parafrází zákonných ustanovení a opakováním, že stěžovatelka má povinnost dle § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na již dříve vyjádřenou zásadu, podle níž „[v] *případě aplikace zásady lex specialis derogat legi generali je pak nutné zjišťovat, do jaké míry speciální úprava tvoří úpravu úplnou, tj. jinými slovy, do jaké míry obecný režim nabrazuje*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, č. j. 5 Azs 200/2017 – 24).

[39] Co se týče vlastního hodnocení této otázky, Nejvyšší správní soud má za to, že v projednávaném případě opakovaně citovaná ustanovení vodního zákona nejsou v poměru obecnosti a speciality. Každé z těchto ustanovení totiž chrání jiný zájem: v případě § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona je to obecný zájem na plnění povinností vlastníka vodního díla, stanovených příslušným povolením, provozním a manipulačním řádem. Tyto povinnosti jsou (a zpravidla i budou v jiných případech) „šité na míru“ konkrétnímu vodnímu dílu a vodnímu toku, proto jsou v tomto ohledu komplexní úpravou povinností tížících konkrétního vlastníka vodního díla. V případě § 59 odst. 1 písm. f) se stanoví každému vlastníku vodního díla povinnost *odstraňovat předměty a hmoty zachycené či ulpělé na vodních dílech a nakládat s nimi podle zvláštního zákona* (zde vodní zákon odkazuje na zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech). Toto je obecná povinnost každého vlastníka vodního díla, kde chráněným zájmem je zejména zájem na čistotě a průchodnosti vodního toku. V projednávaném případě tedy není vyloučeno, že stěžovatelka mohla vytýkavým skutkem naplnit skutkovou podstatu obou deliktů [podle § 125d odst. 4 písm. a) i písm. d) vodního zákona] v jednočinném souběhu; závěr o tom, zda tomu tak bylo, však bude záviset na vyřešení otázky, zda úsilí vynaložené stěžovatelkou na čištění vodního díla naplnilo liberační důvody podle § 125l odst. 1 a 11 vodního zákona, jak je uvedeno výše.

[40] Vzhledem k tomu, že výše uvedené představuje stěžejní důvody pro zrušení napadeného rozsudku, rozhodnutí žalovaného i prvostupňového rozhodnutí ČIŽP, Nejvyšší správní soud se již nezabýval kasační námitkou ohledně absence rozhodnutí o návrhu stěžovatelky na zastavení řízení (viz odstavce [12] výše).

[41] Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost je důvodná a městský soud, žalovaný i ČIŽP zatížili svá rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud proto za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. a § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a předcházející rozhodnutí žalovaného a ČIŽP.

[42] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. budou správní orgány při dalším rozhodování ve věci vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu. V dalším řízení tedy ČIŽP posoudí možnou existenci liberačního důvodu a přezkoumatelně zdůvodní, zda byl naplněn či nikoli (viz výše v odstavcích [21] až [25]).

pokračování

Pokud naplněn nebyl, posoudí otázku právní kvalifikace jednání stěžovatelky z pohledu možnosti jednočinného souběhu deliktu podle § 125d odst. 4 písm. a) a písm. d) vodního zákona.

[43] Podle § 110 odst. 3, věty druhé s. ř. s. platí, že pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským (městským) soudem. O náhradě nákladů tohoto řízení tento soud rozhodl ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v soudním řízení procesně úspěšná a dosáhla zrušení správních rozhodnutí, náleží jí právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení stěžovatelky v tomto případě tvoří soudní poplatky, odměna jejího zástupce a hotové výdaje. Na soudních poplatcích zaplatila žalobkyně celkově 8 000 Kč (3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost). Výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5. ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „*advokátní tarif*“]. Soud stěžovatelce přiznal odměnu za celkem tři úkony právní služby spočívající v podání žaloby, v podání repliky k vyjádření žalovaného v řízení před městským soudem a v podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. K těmto třem úkonům právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za převzetí a přípravu zastoupení na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] soud odměnu nepřiznal, neboť zástupce stěžovatelky ji na základě plné moci zastupoval již v odvolacím správním řízení. Zástupce stěžovatelky doložil, že je plátcem DPH, a proto se odměna zvyšuje o částku představující 21 % (§ 14a advokátního tarifu). Celkem tedy stěžovatelce náleží náhrada nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem ve výši 20 342 Kč [8 000 Kč + 3 x 3 100 Kč + 3 x 300 Kč + 2 142 Kč (DPH)]. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce JUDr. Josefa Kašpara, advokáta, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně dne 27. února 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu