



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **AGROMAP s.r.o.**, IČO: 26476495, se sídlem Hřebíkova 1873/6, Praha 4 - Modřany, zast. JUDr. Jiřím Vaníčkem, advokátem, se sídlem Šaldova 34/466, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 11. 2015, č. j. 1138/520/15, 75228/ENV/15, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2019, č. j. 6 A 3/2016 - 62,

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 kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím částečně změnil a ve zbývajících částech potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí č. j. ČIŽP/43/OOV/SR02/11160027.007/ 13/ZRZ ze dne 14. 1. 2013 (dále též „rozhodnutí inspekce“). Rozhodnutím inspekce byla žalobci uložena pokuta ve výši 50.000 Kč podle § 125g odst. 3 a odst. 6 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), za porušení povinnosti při zacházení se závadnými látkami. Porušení povinnosti se žalobce dopustil tím, že při zacházení se závadnou látkou, konkrétně naftou, ve větším rozsahu nesplnil povinnost podle § 39 odst. 4 a § 39 odst. 4 písm. b) vodního zákona, neboť nepoužíval pro zacházení s ropnou látkou jen takové

zařízení, popřípadě způsob při zacházení se závadnou látkou, které jsou vhodné i z hlediska ochrany jakosti vod.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl neurčitost, nesrozumitelnost a nepřehlednost výroku napadeného rozhodnutí. Dále namítl nezákonnost výzvy, kterou ho žalovaný vyzval k odstranění vad odvolání, kdy k odstranění vad odvolání jej měl vyzvat správní orgán I. stupně. Rovněž protokol o kontrolním zjištění byl dle žalobce nezákonný, jelikož se příslušný pracovník správního orgánu I. stupně při kontrole v objektu žalobce neprokázal žádným písemným pověřením a vykonal kontrolu pouze na základě služebního průkazu. Kontrola tak byla provedena v rozporu s tehdy platnou právní úpravou (zejm. § 9 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole). Žalobce dále vytkl žalovanému, že rozhodnutí o uložení pokuty bylo podloženo pouze jediným důkazním prostředkem, a to kontrolním protokolem, který je navíc nezákonný. Zdůraznil, že se nedopustil porušení povinností dle vodního zákona. Pracovník orgánu I. stupně nekontroloval funkčnost zařízení pro signalizaci maximální hladiny závadné látky, přičemž tato skutečnost nemůže jít k tíži žalobce.

[3] Žalobce namítl, že není pravdou, že signalizace byla nefunkční. Firma EKOSERVIS pouze v protokolu konstatovala, že je nutno signalizaci zapojit, nikoliv to, že by byla nefunkční. Pakliže by se signalizace zapojila, zjistilo by se, zda byla nefunkční. Jelikož však správní orgán I. stupně toto neprovedl, nemohl dospět k závěru, že signalizační zařízení je nefunkční. Žalobce dodal, že protokol firmy EKOSERVIS jednoznačně prokazuje splnění alespoň jedné z funkcí kontrolního systému pro zjišťování úniku závadných látek, a to konkrétně funkci stanovenou v § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 450/2005 Sb., o náležitostech nakládání se závadnými látkami a náležitostech havarijního plánu, způsobu a rozsahu hlášení havárií, jejich zneškodňování a odstraňování jejich škodlivých následků ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného (dále též „vyhláška“). Žalobce dále správním orgánům vytknul, že se dopustily zřejmé libovůle a nepřípustné diskrece, protože rozšířily výčet povinností vztahujících se na žalobce, když podřadily povinnost předložení výkresové dokumentace podle § 3 odst. 4 vyhlášky pod § 39 odst. 4 ve spojení s odst. 8 vodního zákona. Správní orgán I. stupně navíc neprokázal, že žalobce zacházel se závadnými látkami ve větším rozsahu. Pokud žalovaný pouze uvedl, že se jedná o pochybení správního orgánu I. stupně, které napravit odkazem na příslušné ustanovení vyhlášky, je takový postup nepřípustný.

[4] Dále žalobce vznesl námitku litispendence, kdy s předmětným správním řízením mělo souviset správní řízení vedené správním orgánem I. stupně, z něhož vyvstal podnět k tomu, aby správní orgán I. stupně přezkoumal, zda žalobce svým jednáním nenaplnil znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 125g odst. 3 vodního zákona. Žalobce dále namítl prekluzi práva na uložení pokuty, přičemž zdůraznil, že kontrola byla provedena dne 21. 10. 2011, přičemž od jejího provedení do vydání napadeného rozhodnutí uběhla doba více než 4 let a 2 měsíců. Za uvedenou dobu se na farmě Otěšín nestala žádná událost, která by byla spojena s porušením povinnosti na straně žalobce. Správní orgán I. stupně i žalovaný porušili princip materiální pravdy, pokud se nezabývali naplněním materiální stránky deliktu.

pokračování

[5] Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Uvedl, že výrok napadeného rozhodnutí nepovažuje za neurčitý ani za nesrozumitelný, neboť je z něj patrné, v jaké části a jakým způsobem žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. K tvrzené nezákonnosti výzvy žalovaného městský soud podotkl, že postup žalovaného nelze hodnotit jako nezákonný jen proto, že nebyla dodržena litera zákona upravující hierarchické rozložení povinností mezi správním orgánem I. stupně a nadřízeným odvolacím správním orgánem. Skutečnost, že výzvu podle § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, formuloval a žalobci doručil odvolací správní orgán, a nikoli správní orgán I. stupně, nemění nic na faktickém naplnění práva žalobce být poučen o svých právech ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu. Námitku nezákonnosti protokolu o kontrole soud považoval za spekulativní a účelovou, přičemž žalobce nezpochybnil stěžejní závěr provedené kontroly o odpojení kontrolního systému a teprve s odstupem několika let začal pomoci ní brojit proti způsobu, jakým byl tento závěr učiněn. K námitce nepřipustnosti jediného důkazu soud konstatoval, že v posuzovaném případě nastala potřeba doplnění dokazování ke zjištění skutkového stavu věci. V rámci provedené kontroly bylo učiněno zjištění, že „uložiště je vybavené signalizací max. hladiny, která však není funkční (není zapojena)“. Provádění dalších důkazů bylo za této situace nadbytečné, a tudíž nehospodárné.

[6] Námitku, že na straně žalobce nedošlo k porušení vodního zákona, shledal soud rovněž nedůvodnou. Povinností příslušného pracovníka ČIŽP nebylo prověřovat, zda kontrolní systém, jímž byla vybavena skladovací nádrž, byl funkční v technickém smyslu. Nepřisvědčil ani námitce, že protokol firmy EKOSERVIS prokazuje splnění funkce podle § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky. Kontinuální technické zjišťování těsnosti zařízení, v němž je obsažena závadná látka, ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky nelze prokazovat protokolem vyhotoveným firmou, která jednorázově provedla zkoušku těsnosti nádrže. Městský soud dále konstatoval, že správní orgány nerozšířily výčet povinností, když podřadily povinnost předložení výkresové dokumentace podle § 3 odst. 4 vyhlášky pod § 39 odst. 4 ve spojení s odst. 8 vodního zákona. Správní orgán I. stupně prokázal, že žalobce zacházel se závadnými látkami ve větším rozsahu, přičemž žalovaný se touto námitkou zabýval pod bodem 1.1 napadeného rozhodnutí.

[7] Závěrem městský soud podotknul, že zahájení předmětného řízení nebránila zákonná překážka jiného probíhajícího řízení ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu. Nepřisvědčil žalobci, že došlo k prekluzi práva na uložení pokuty, přičemž na posuzovaný případ nešlo analogicky uplatnit ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném ke dni rozhodnutí žalovaného. Na právnické či fyzické podnikající osoby jsou v souvislosti s mnohdy nikoli zanedbatelnými dopady podnikatelských aktivit do nejrůznějších zákonem regulovaných oblastí kladeny vyšší nároky na jejich odpovědnost za protiprávní jednání. Jednoroční propadná lhůta, která by dle žalobce měla běžet od okamžiku zahájení řízení, takovému požadavku nemůže vyhověvat.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek městského soudu kasační stížností. Namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, jakož i rozsudku městského soudu. Žalovaný vyložil ustanovení § 3 odst. 2 vyhlášky tak, že stěžovatel porušil všechny povinnosti uvedené pod písm. a) až písm. e). Správní orgán I. stupně (ČIŽP) však shora citované ustanovení vyložil tak, že stěžovatel měl porušit povinnost pouze podle písm. c), přičemž porušení ostatních povinností mu vytknuto nebylo. Žalovaný tedy vyložil citované ustanovení vyhlášky zcela opačně než ČIŽP, aniž by toto své rozhodnutí jakkoli odůvodnil. Městský soud pak smísl oba závěry do jednoho, přičemž dal za pravdu stěžovateli, že by se dopustil pochybení pouze v případě, že by kontrolní systém nesplňoval ani jednu z uvedených funkcí. Současně dodal, že stěžovatel porušil uvedenou vyhláškovou povinnost, jelikož nezajistil byť jen jednu z uvedených funkcí [§ 3 odst. 2 písm. c) vyhlášky]. Dopustil se tak nejen nepřezkoumatelnosti, ale též nesprávného posouzení právní otázky, když nesprávně vyložil výše uvedené ustanovení citované vyhlášky.

[9] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívala dle stěžovatele též v tom, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru, dle kterého stěžovatel uplatnil námitku ohledně zapojení kontrolky pro signalizaci maximální hladiny až v replice, po uplynutí lhůty pro podání žaloby, tudíž k této námitce nelze přihlédnout. Stěžovatel však námitku, že kontrolní systém pro signalizaci maximální hladiny byl zapojen, uplatnil již v žalobě, byť byla formulována jinými slovy. Stěžovatel v bodu 40. repliky k žalobě navrhoval provedení důkazů k prokázání skutečnosti, že signalizace maximální hladiny byla v době kontroly zapojena. Jelikož však soud tento návrh posoudil jakožto nový žalobní bod, zamítl návrh na doplnění dokazování. Soud však nespecifikoval, jaké důkazní návrhy zamítl, čímž zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění.

[10] Městský soud se dále nesprávně a nesrozumitelně vypořádal s námitkou stěžovatele, že správní orgány nijak nezjišťovaly stav signalizace maximální hladiny závadné látky a v podstatě opsaly protokol od firmy EKOSERVIS. Městský soud v bodu 60. napadeného rozsudku konstatoval, že není povinností příslušného pracovníka ČIŽP prověřovat, zda kontrolní systém, jímž byla vybavena skladovací nádrž, byl funkční v technickém smyslu. Takový závěr však dle stěžovatele nemá oporu ve správním spisu, kdy protokol o kontrolním zjištění jasně stanoví, co je předmětem kontroly, a to dodržování povinností dle vodního zákona, a tedy mimo jiného i zjišťování těsnosti nádrže a jiných funkcí kontrolního systému.

[11] Závěr městského soudu o tom, že pokud stěžovatelka podepsala protokol o kontrolním zjištění a nepodala proti němu námitky, čímž je tak dle něj dán nesporný skutkový závěr o tom, že signalizace nebyla zapojena, je dle stěžovatele nesprávný. Stěžovatel namítl, že není jeho povinností podávat námitky proti protokolu, přičemž se jedná o otázku procesní strategie.

pokračování

[12] Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem městského soudu, který považoval prováděný dalších důkazů za nadbytečné. Správní orgány neprovedly žádné z navrhovaných důkazů, spokojily se s jediným důkazem, čímž zatížily řízení podstatnou vadou. V této souvislosti stěžovatel odkázal na protokol od společnosti EKOSERVIS ze dne 6. 9. 2010, kterým byla prokázána minimálně zkouška těsnosti nádrže, tj. splnění minimálně jedné z funkcí kontrolního systému dle § 3 odst. 2 vyhlášky. Tento protokol však správní orgány ani městský soud nevzali při svém hodnocení důkazů v potaz. Stěžovatel dále namítl, že jím navrhovaný důkaz fotodokumentace by mohl prokázat či vyvrátit jednotlivá tvrzení, ať již správního orgánu či stěžovatele o tom, zda kontrolka pro signalizaci maximální hladiny závadné látky byla zapojena či nikoli, zda fungovala či nefungovala a zda by po případném zapojení fungovala. Nic z toho však správní orgán nezkontroloval a slepě převzal závěry protokolu soukromé obchodní společnosti EKOSERVIS. Dle stěžovatele je taktéž nesprávný závěr soudu, že na projednávaný případ nelze užít rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 Afs 37/2009 - 40.

[13] Městský soud dále nesprávně právně posoudil otázku prekluze práva na uložení pokuty, přičemž odmítl použít na projednávaný případ zákon o přestupcích. Soud se v napadeném rozsudku nikterak nevyjadřuje ke stěžovatelem zmíněnému rozsudku NSS č. j. 9 As 33/2014 - 53, který podporuje závěr stěžovatele o tom, že roční lhůta pro délku správního řízení o uložení pokuty dle zákona o přestupcích je analogicky použitelná i na ukončení správního řízení o uložení pokuty za správní delikt dle vodního zákona. Stav, kdy by bylo možné zahájit správní řízení a následně jej vést do „nekonečna“, by odporoval požadavku právní jistoty dle čl. 1 Ústavy.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry městského soudu a dále odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel napadá rozsudek městského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Současně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Z ustálené judikatury kasačního soudu přitom vyplývá, že pokud krajský soud věcně přezkoumá správní rozhodnutí, trpící vadou nepřezkoumatelnosti, založí tím vadu nepřezkoumatelnosti svého rozsudku.

[18] K náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil ve své judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, v němž NSS konstatoval, že „[o]bsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.“ V odstavci 18. rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, pak NSS uvedl, že „podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. ÚS).“ Není-li z odůvodnění zřejmé, proč odvolací orgán nepovažoval za důvodnou argumentaci účastníka řízení a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho nesouhlasu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2010, č. j. 9 As 11/2010 - 80).

[19] Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí podle stěžovatele spočívala v tom, že žalovaný vyložil § 3 odst. 2 vyhlášky zcela opačně než správní orgán I. stupně, aniž by toto své rozhodnutí jakkoli odůvodnil. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí plyne, že žalobce nesplnil svým jednáním některé náležitosti nakládání se závadnými látkami uvedenými ve vyhlášce, konkrétně náležitosti uvedené v § 3 odst. 2 písm. c) a § 3 odst. 4 vyhlášky. Žalovaný změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí tak, že namísto porušení povinnosti dle § 3 odst. 2 písm. c) vyhlášky shledal porušení § 3 odst. 2 vyhlášky jako celku. Žalovaný pak v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že „žádný jiný kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek, uvedených v ust. § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., než nefunkční signalizaci max. hladiny nádrže na naftu, ČIŽP při své fyzické kontrole ČS PHM nezjistila, a jeho existenci neuvedl ani nekonkretizoval po celou dobu správního řízení ani odvolatel, když ani po výzvě ČIŽP k předložení dokumentace kontrolovaného úložiště ČS PHM na farmě Otěšín včetně výkresové dokumentace zařízení pro zjišťování úniku skladovaných závadných látek, požadovanou dokumentaci do dnešního dne nedoložil...“.

[20] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že ze znění § 3 odst. 2 vyhlášky vyplývá, že kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek musí plnit alespoň jednu z vyjmenovaných funkcí. Jak přiléhavě uvedl již městský soud, volba konkrétního mechanismu, který bude splňovat alespoň jedno z funkčních kritérií, je na uživateli závadných látek (popřípadě se může odvíjet od druhu závadné látky a způsobu, jakým s ní uživatel nakládá, fakticky to ale bude vždy uživatel, který ponese odpovědnost za fungující kontrolní systém). Je-li příslušným správním orgánem shledáno, že kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek neplní ani jednu z alternativně předpokládaných funkcí,

pokračování

dopouští se uživatel závadných látek porušení § 3 odst. 2 vyhlášky jako celku, neboť nezajistil plnění alespoň jedné z funkcí, přičemž správní orgán nemůže sám určovat, kterou z funkcí měl uživatel využít a zařízení používané při nakládání se závadnými látkami odpovídajícím způsobem vybavit.

[21] Z výše uvedeného plyne, že žalovaný nevyložil citovanou vyhlášku opačně než správní orgán I. stupně, aniž by své rozhodnutí jakkoli odůvodnil. Naopak, žalovaný shledal, že žádný jiný kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek dle § 3 odst. 2 vyhlášky nebyl při kontrole ze strany ČIŽP zjištěn, tedy kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek neplnil ani jednu z funkcí dle § 3 odst. 2 písm. a) až e) vyhlášky.

[22] Namítá-li stěžovatel, že je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, jelikož tento „smísil“ oba právní závěry (tj. správního orgánu I. stupně a žalovaného) do jednoho, nelze mu dle názoru Nejvyššího správního soudu přisvědčit. Městský soud se přezkoumatelným způsobem vypořádal s žalobní argumentací stěžovatele, pročez dospěl ke správnému závěru, že pokud kontrolní systém pro zjišťování úniku závadných látek neplní ani jednu z alternativně předpokládaných funkcí, dopouští se uživatel závadných látek porušení § 3 odst. 2 vyhlášky jako celku.

[23] Stěžovatel dále spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v závěru městského soudu, dle kterého stěžovatel uplatnil námitku ohledně zapojení kontrolky pro signalizaci maximální hladiny až v replice, nikoliv ve lhůtě pro podání žaloby, pročez k této námitce nepřihlédl. Stěžovatel však nemá pravdu, pokud uvádí, že již v bodu 85. žaloby uvedl, že signalizace byla funkční, tudíž – logicky - musela být zapojena. Stěžovatel pouze namítl, že *„firma EKOSERVIS ve svém protokolu konstatovala, že je nutno signalizaci zapojit, nikoliv, že by byla nefunkční. Pakliže by se signalizace zapojila, zjistilo by se, zda je nefunkční“*. Z uvedeného plyne, že stěžovatel pouze polemizoval nad otázkou funkčnosti signalizace, přičemž výslovně operoval se skutečností, že signalizace zapojena v době kontroly nebyla.

[24] Zdejší soud se s ohledem na výše uvedené ztotožnil se závěrem městského soudu, že stěžovatel uplatnil námitku ohledně zapojení kontrolky pro signalizaci maximální hladiny až v bodu 40. repliky, která byla podána až po lhůtě pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s). Městský soud tak došel ke správnému závěru, že k uvedené námitce nelze pro její opožděnost přihlídnout (§ 71 odst. 2 s. ř. s).

[25] Dále se soud zabýval námitkou stěžovatele, že městský soud nespecifikoval, jaké v replice k žalobě uvedené důkazy zamítl, čímž zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek odůvodnění. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Podle § 77 odst. 2 s. ř. s. může soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Soud jím provedené důkazy hodnotí jednotlivě i v jejich souhrnu i s důkazy provedenými v řízení před správním orgánem a ve svém rozhodnutí vyjde ze skutkového a právního stavu takto zjištěného. Soud není povinen provést důkazy navržené účastníky

řízení. Pokud však soud rozhodne, že navržený důkaz neprovede, musí v rozhodnutí vyložit důvody, které ho k tomu vedly (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 7. 2012, č. j. 5 Afs 55/2011 - 195, a ze dne 29. 2. 2012, č. j. 1 As 16/2012 - 24).

[26] Městský soud nevyhověl návrhu na provedení důkazů, které měly dle stěžovatele prokázat skutečnost, že systém pro signalizaci maximální hladiny byl v době kontroly zapojen. Soud konstatoval, že „žalobce ani touto námitkou nevyvrátil obsah protokolu o kontrolním zjištění, z něhož vyplývá, že ke dni provedení kontroly nebyla signalizace maximální hladiny zapojena. Přehlédnout nelze, že v žalobě výslovně poukázal na obsah protokolu firmy EKOSERVIS, podle něhož byla signalizace přeplnění odpojena, a bylo třeba ji zapojit. V této souvislosti akcentoval svou námitku, že správní orgán prvního stupně neproověřil, zda je signalizace funkční, a sám uvedl, že pokud by se signalizace zapojila, zjistilo by se, zda byla nefunkční. Nutno dodat, že tvrzení o faktickém zapojení signalizace maximální hladiny není ani obsahem odvolání, přičemž se lze přinejmenším pozastavit nad tím, proč žalobce v průběhu řízení před správními orgány obou stupňů nenavrhl provedení důkazů, které označil v replice a které by zapojení systému měly prokázat. Ze všech těchto důvodů soud návrh na provedení důkazů vztahujících se k tomuto (opožděně uplatněnému) tvrzení zamítl“. Z výše uvedeného plyne, že městský soud přezkoumatelným způsobem odůvodnil, proč nelze navržené důkazy provést. Nejvyšší správní soud podotýká, že nepřezkoumatelnost rozsudku nemůže založit pouze skutečnost, že městský soud taxativně nevyjmenoval všechny důkazní návrhy specifikované v replice. Za situace, kdy odkázal na „důkazy označené v replice“ bylo totiž zřejmé, o jaké důkazní návrhy se jedná.

[27] Městský soud se dále dle stěžovatele nesprávně a nesrozumitelně vypořádal s námitkou, že správní orgány nijak nezjišťovaly stav signalizace maximální hladiny závadné látky a v podstatě opsaly protokol od firmy EKOSERVIS.

[28] Z „Dílčího protokolu o průběhu kontroly na farmě Otěšín“ ze dne 21. 10. 2011 vyplývá, že stěžovatel provozoval zařízení čerpací stanice pohonných hmot (ČS PHM) bez signalizace maximální hladiny, protože tato byla odpojena z provozu a neplnila svoji funkci. Městský soud dospěl k závěru, že povinností příslušného pracovníka ČIŽP nebylo prověřovat, zda kontrolní systém, jímž byla vybavena skladovací nádrž, byl funkční v technickém smyslu.

[29] Ze spisového materiálu tedy vyplývá, že kontrolní systém pro signalizaci maximální hladiny skladované látky nebyl v době kontroly zapojen, přičemž pro účely prověření plnění některé z funkcí dle § 3 odst. 2 vyhlášky, je zcela dostačující zjištění učiněné správními orgány ohledně odpojení kontrolního systému. Jak již přílehavě konstatoval městský soud, předpokladem kontrolních mechanismů zajišťujících efektivní ochranu životního prostředí je jejich kontinuální a nepřetržité fungování. K ochraně životního prostředí nijak nepřispěje, je-li předmětné zařízení sice vybaveno odpovídajícím systémem, avšak tento je, lhostejno z jakých důvodů, odpojen (resp. nezapojen).

[30] Nejvyšší správní soud se proto ztotožnil se závěrem městského soudu, že správní orgány neměly povinnost prověřovat, zda kontrolní systém, jímž byla vybavena skladovací

pokračování

nádrž, byl funkční v technickém smyslu. Pro konstatování porušení povinnosti dle § 39 odst. 4 vodního zákona ve spojení s § 3 odst. 2 vyhlášky bylo zcela dostačující zjištění, že kontrolní systém není zapojen, a neslouží tak k plnění funkce předvídané citovaným ustanovením.

[31] Zdejší soud shledal nedůvodnou rovněž námitku stěžovatele, že je nesprávný závěr městského soudu, dle kterého stěžovatelka tím, že podepsala protokol o kontrolním zjištění a nepodala proti němu námitky, potvrdila, že ke dni provedení kontroly nebyla signalizace zapojena. Jelikož stěžovatel „Dílčí protokol o průběhu kontroly“ ze dne 21. 10. 2011 podepsal a nepodal proti němu námitky ve smyslu § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, je z obsahu protokolu třeba při zjišťování skutkového stavu vycházet. Nejvyšší správní soud připomíná, že protokol o kontrole je veřejnou listinou, přičemž v souladu se zásadou presumpce správnosti veřejných listin je třeba obsah protokolu považovat za pravdivý, není-li dokázán opak (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 4. 2015, č. j. 1 As 12/2015 – 30, či ze dne 5. 10. 2017, č. j. 2 As 235/2017 – 26). Obdobně se k povaze protokolu o kontrole vyjádřil Městský soud v Praze, který ve svém rozsudku ze dne 26. 4. 2006, č. j. 11 Ca 194/2005 - 31, č. 922/2006 Sb. NSS, konstatoval, že „[z] hlediska důkazního se má za to, že osvědčuje skutečnosti v něm uvedené, pokud není prokázán opak. Bylo tedy na žalobci, aby za situace, kdy mu byl předestřen obsah kontrolního zjištění, v řízení prokázal svá odlišná skutková tvrzení“.

[32] Dále se zdejší soud zabýval námitkou stěžovatele ohledně nepřípustnosti jediného důkazu, kterým byl v posuzovaném případě kontrolní protokol. Zdejší soud předně přisvědčil městskému soudu, že závěry rozsudku NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 Afs 37/2009 - 40, nelze vnímat zjednodušeně tak, že ve správním řízení zahajovaném z moci úřední musí správní orgán provést vždy více než jeden důkaz ke zjištění skutkového stavu. Naopak v případech, kdy je postaveno na jisto, že jsou takto dostatečně prokázány rozhodné skutečnosti, jež jsou předmětem kontrolního zjištění, je přípustné užít protokol o kontrole jakožto jediný důkazní prostředek. Existence protokolu o kontrole však žalovaného nezbavuje povinnosti zjistit v souladu se zásadou materiální pravdy stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu; k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 – 80, a tam citovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99 - 45). Rovněž platí, že „[m]á-li být protokol o kontrole podkladem pro zahájení řízení a následně i důkazem v řízení o správním deliktu, musí být v protokolu především spolehlivě zaznamenáno zjištění o spáchaném skutku“ (rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2013, č. j. 3 Ads 103/2012 - 41).

[33] Nejvyšší správní soud konstatuje, že skutkový stav, tak jak jej správní orgán I. stupně zjistil a z něhož vycházel rovněž žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí, jakož i městský soud, má dostatečnou oporu ve spisové dokumentaci a při jeho zjišťování nebyl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost vydaného rozhodnutí. Zdejší soud se ztotožňuje s argumentací městského soudu, týkající se opožděné námitky uplatněné stěžovatelem a z toho vyplývajících důsledků. Stěžovatel zpochybnil věcnou správnost kontrolních zjištění, tj. že

kontrolní systém pro signalizaci maximální hladiny byl zapojen, až v replice, ve které též navrhl důkazy na prokázání svých tvrzení. Tyto důkazy nebyly městským soudem, jak již bylo výše konstatováno, provedeny, neboť se týkaly opožděně uplatněné, tudíž nepřípustné, žalobní námitky.

[34] Zdejší soud souhlasí též se závěrem městského soudu, že stěžovatel neprokázal potřebnost provedení dalších důkazů v žalobě pouze obecně uvedených, blíže nespecifikovaných (tj. fotodokumentace, výslech svědků nebo provedení místního ohledání/šetření). Stěžovatel neozřejmil, jakou relevantní skutkovou okolnost by měla zaznamenat fotodokumentace, když ve věci podstatné zjištění o odpojení signalizace maximální hladiny, lze jen těžko zachytit na fotografii. Neodůvodnil ani potřebu provedení výslechu (jím konkrétně neoznačených) svědků či provedení (dalšího) místního ohledání/šetření, když se v žalobní námitce omezil jen na obecné konstatování, že správní orgán prvního stupně tyto důkazy neprováděl.

[35] Městský soud dospěl ke správnému závěru, že za situace, kdy byl skutkový stav na základě protokolu o kontrole postaven dostatečně najisto, by bylo provádění dalších důkazů nadbytečné. V rámci provedené kontroly bylo učiněno zjištění, že *„úložiště je vybavené signalizací max. hladiny, která však není funkční (není zapojena)“*. Jak přílehavě konstatoval městský soud, jedná se o stěžejní skutkovou okolnost, jejíž fakticitu žalobce potvrdil jednak podpisem protokolu o kontrolním zjištění s výslovným vyjádřením souhlasu s obsahem protokolu, jednak toto skutkové zjištění ani následně v průběhu správního řízení nerozporoval, resp. nenavrhoval k němu žádné důkazy.

[36] Nejvyšší správní soud konstatuje, že protokol o kontrole splňuje požadavky na něj kladené § 15 zákona o státní kontrole, neboť obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V rámci kontroly dle zákona o státní kontrole disponují kontrolní pracovníci řadou oprávnění, která jim mj. umožňují vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky, a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložily originální doklady a další písemnosti; požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech; zajišťovat v odůvodněných případech doklady apod. Součástí protokolu jsou tak i zajištěné doklady, výpovědi osob na místě kontroly a další. Jako podklad pro rozhodnutí ve správním řízení tedy budou sloužit jak skutková zjištění uvedená v protokolu o kontrole (tj. sám protokol jako důkazní prostředek), tak i důkazní prostředky zajištěné v rámci státní kontroly (listiny, vysvětlení kontrolovaných osob apod.). Tím však není a nemůže být dotčeno právo účastníka řízení navrhnout jiné důkazy a vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí ve smyslu § 33 správního řádu. V dané věci stěžovatel neučinil důkazní ani jiné návrhy, jež by pro správní orgány znamenaly povinnost reinterpretovat závěry učiněné při kontrolním zjištění (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2014, č. j. 5 Ads 75/2014 – 40).

[37] V této souvislosti lze odkázat též na závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 1. 2014, č. j. 5 As 126/2011 – 68, č. 3014/2014 Sb. NSS, stran důkazní aktivity

pokračování

obviněného z přestupku. Jakkoli v případě stěžovatele bylo vedeno řízení o správním deliktu, platí níže uvedené závěry nepochybně i v dané věci. V uvedeném usnesení zdejší soud mimo jiné konstatoval: „Obviněný z přestupku není povinen se hájit, zejména není povinen uvádět na svou obhajobu jakákoliv tvrzení, ani (anebo) o nich (nebo o jiných skutečnostech) nabízet a předkládat správnímu orgánu důkazy; ustanovení § 52 věta první správního řádu se v řízení o přestupku neuplatní..... Využije-li však obviněný ze spáchání přestupku svého práva mlčet, nelze extenzivním výkladem uložit správnímu orgánu povinnost, aby za obviněného „domyslel“ všechna myslitelná nebo třeba i nepravděpodobná tvrzení a v rozhodnutí se s nimi vypořádal.... Jiná je ovšem situace v případě tzv. aktivní obhajoby. Uvede-li obviněný v řízení tvrzení ke skutkovým okolnostem případu a navrhně k jejich prokázání důkazy, je správní orgán povinen se řádně vypořádat jak s těmito tvrzeními, tak i s nabízenými důkazy. To samozřejmě neznamená, že musí všechna tvrzení prověřit a nabízené důkazy provést. Pokud to však neučiní, musí svůj závěr přezkoumatelným způsobem vysvětlit. V řízení o přestupku přece postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu potřebném pro rozhodnutí o přestupku (§ 3 správního řádu.“). Pokud tedy stěžovatel netvrdil nic jiného, než co zjistily příslušné orgány na místě samém (v posuzovaném případě ČIŽP), správní orgány měly legitimní důvod vycházet z tohoto zjištění. Není totiž povinností správního orgánu „domýšlet“ za stěžovatele jiná skutková tvrzení a opatřovat ještě další a vzhledem k objasněnému skutkovému stavu nadbytečné důkazy.

[38] Pro úplnost zdejší soud dodává, že městský soud se vypořádal s námitkou ohledně protokolu společnosti EKOSERVIS v bodu 61. napadeného rozsudku, v němž konstatoval, že „[k]ontinuální technické zjišťování těsnosti zařízení, v němž je obsažena závadná látka, ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 450/2005 Sb., nelze prokazovat protokolem vyhotoveným firmou, která jednorázově provedla zkoušku těsnosti nádrže. Z logiky věci je zřejmé, že nejde o funkci, která by ve smyslu § 2 písm. k vyhlášky č. 450/2005 Sb., umožnila průběžné sledování, zda zařízení vyhovuje z hlediska těsnosti. Námitka, že protokol firmy EKOSERVIS prokazuje splnění funkce pod písm. a) § 3 odst. 2 vyhlášky č. 450/2005 Sb., proto neobstojí“. Rovněž žalovaný se k této skutečnosti vyjádřil, a to na str. 18 napadeného rozhodnutí. Nadto zdejší soud konstatuje, že stěžovatel si protiřečí, pokud na jednu stranu v bodu 32. kasační stížnosti namítá, že „[t]ento protokol však správní orgány ani městský soud nevzali při svém hodnocení důkazů v potaz“, aby v bodu 35. kasační stížnosti uvedené tvrzení popřel namítaje, že „[n]ic z toho však správní orgán nezkontroloval a slepě převzal závěry protokolu soukromé obchodní společnosti EKOSERVIS“.

[39] Stěžovatel dále namítal nutnost použití analogické úpravy prekluze odpovědnosti za přestupek dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích na projednávaný případ.

[40] Podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích ve znění účinném v době spáchání deliktu nelze přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.

[41] Podle § 125l odst. 4 vodního zákona v rozhodném znění odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

[42] Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěry zdejšího soudu vyslovené v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 33/2014 – 53, nejsou aplikovatelné na nyní projednávaný případ. Jelikož vodní zákon explicitně stanoví prekluzivní lhůtu pro zánik odpovědnosti právnické osoby za správní delikt, analogické užití prekluzivní lhůty dle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích není na místě. Pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje (jak správně uvedl městský soud v bodě 67 napadeného rozsudku) k závěru o prekluzi odpovědnosti stěžovatele za správní delikt by nevedla ani aplikace pozdější právní úpravy obsažené v § 32 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

[43] Zdejší soud připouští, že s ohledem na zachování principu právní jistoty, nemůže být doba projednání správního deliktu neomezená. V posuzovaném případě bylo řízení zahájeno dne 16. 11. 2011, přičemž ke zjištění skutečnosti osvědčující spáchání správního deliktu došlo kontrolou správního orgánu I. stupně v objektu stěžovatele dne 21. 10. 2011. Byla tedy dodržena lhůta pro zachování odpovědnosti stěžovatele za správní delikt ve smyslu § 125l vodního zákona. K vydání rozhodnutí žalovaného došlo dne 1. 11. 2015, tedy téměř 4 roky poté, co bylo předmětné řízení zahájeno. Nejvyšší správní soud připomíná, že při posuzování délky správního řízení je vždy nutné přihlédnout k míře složitosti daného případu, což potvrdil také Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 27. června 2000 ve věci *Frydlender proti Francii*, stížnost č. 30979/96, dle kterého „*přiměřenost délky řízení musí být posuzována s ohledem na okolnosti případu s přihlédnutím k následujícím kritériím: složitost případu, chování stěžovatele a postup příslušných orgánů a význam sporu pro stěžovatele*“ (bod 43). Řízení týkající se správních deliktů právnických osob se často vyznačují složitostí posuzování skutkového stavu a s tím souvisejících právních otázek. Ne jinak tomu bylo v posuzovaném případě, přičemž doba řízení nepřesáhla akceptovatelnou délku řízení v případech, kdy byla ukládána pokuta za správní delikt právnické osobě (viz např. rozsudek NSS ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 As 68/2017 – 53).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[44] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[45] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu