



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **Naviero, s. r. o.**, se sídlem Vídeňská 124, Brno, zastoupeného JUDr. Zdeňkou Jedličkovou, advokátkou se sídlem Bašty 2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2016, č. j. JMK 143447/2016, sp. zn. S-JMK 105844/2016 OŽP-Cib, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 11. 2018, č. j. 29 A 195/2016 - 50,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Dne 16. 5. 2016 uznal Magistrát města Brna (správní orgán prvního stupně) žalobce odpovědným za správní delikt dle § 125a odst. 1 písm. t) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) ve znění účinném do 30. 6. 2017. Správního deliktu se žalobce dopustil tím, že nesplnil opatření k odstranění závad dle § 110 odst. 1

vodního zákona, které mu uložil správní orgán rozhodnutím ze dne 26. 8. 2014, č. j. MMB/0336188/2014, a které spočívalo v povinnosti navrátit drobný vodní tok Moravanský potok do původní trasy na pozemcích p. č. X a p. č. Y v k. ú. P. Za správní delikt uložil správní orgán žalobci pokutu ve výši 100 000 Kč. Žalovaný prvostupňové správní rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil stěžovatel u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobu zamítl.

[3] Správní orgány dle soudu nepochybily neprovedením výsledku svědků navrhovaných žalobcem, a to ani ve vztahu ke zjištění skutkového stavu ani, pokud jde o možné liberační důvody (§ 125l odst. 1 vodního zákona). Skutečnost, že uložená nápravná opatření nebyla provedena, měl žalovaný za prokázanou z kontrolních zjištění na místě. Jelikož předmětem řízení je správní delikt založený na objektivní odpovědnosti, správní orgány nepochybily, pokud se nezabývaly zaviněním žalobce ani důvody, proč nebylo uložené opatření ve stanoveném termínu splněno. Žádné z žalobcových tvrzení uváděných v odvolání nemířilo k liberaci, tedy doložení a prokázání, že žalobce vyvinul maximální možné úsilí k tomu, aby splnil jemu uloženou povinnost – částečně tato tvrzení mířila k tomu, že se mu nepodařilo najít alternativní řešení (ta však neměl sledovat, naopak se měl snažit dodržet povinnost, která mu byla stanovena předmětným opatřením), resp. k tomu, že dané opatření mělo mít jinou podobu a obsah. Na to však měl žalobce reagovat v řízení, které vedlo k vydání tohoto opatření, ne následně, kdy se řeší již jen to, zda splnil pravomocně uloženou povinnost.

[4] Soud nepřisvědčil ani námitce nevykonatelnosti opatření k odstranění závad pro jeho neurčitost, k čemuž citoval z daného rozhodnutí, a uvedl, že část generelu, dle kterého má být původní trasa potoka obnovena, je nedílnou přílohou rozhodnutí. Soud zopakoval, že předmětem nynějšího řízení je pouze otázka, zda byly naplněny podmínky pro uložení sankce za správní delikt. Otázky směřující k zákonnosti samotného opatření k odstranění závad (tj. např. nejasnosti ve způsobu provedení nebo nedostatečnost lhůty ke splnění opatření) byly předmětem samostatného řízení. Žalobce proti rozhodnutí o uložení opatření nebrojil, toto rozhodnutí nabylo právní moci, je tedy třeba vycházet z toho, že bylo vydáno v souladu se zákonem, a žalobce byl povinen uložené opatření splnit.

[5] V daných souvislostech rovněž nebylo rozhodné, kdo byl vlastníkem předmětných pozemků v době, kdy došlo k přeložení původního koryta potoka, resp. kdo toto přeložení provedl – povinnost stanovená opatřením (rozhodnutím) vodoprávního úřadu ze dne 26. 8. 2014 nebyla podmíněna danými skutečnostmi, nýbrž v intencích vodního zákona stanovila povinnost aktuálnímu vlastníku dotčených pozemků (tedy žalobci). O tom, že se jednalo o rozdílné otázky, svědčí nepřímě také to, že vodoprávní úřad zahájil samostatné správní řízení o deliktu spočívajícím v nepovoleném přeložení koryta potoka.

[6] K výši uložené pokuty soud citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 206/2017 - 45, a ze dne 26. 7. 2018, č. j. 2 As 425/2017 - 33. Žalobce sice namítal likvidační výši pokuty, svá tvrzení však žádným způsobem nedoložil. Správní orgány proto postupovaly správně, pokud otázku likvidačního charakteru pokuty posoudily podle svého odhadu, resp. podle jim známých skutečností (že žalobce získal pozemky v hodnotě přesahující 12 milionů Kč, z čehož vyplývá, že disponuje nemalými prostředky).

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost.

[8] Za prvé, stěžovatel brojí proti posouzení námitky týkající se liberačních důvodů. Od počátku řízení uvádí stejné okolnosti a argumenty a navrhuje k jejich prokázání relevantní důkazy. Skutečnost, že před správním orgánem přímo neodkazoval na aplikaci § 125l odst. 1 vodního zákona, mu nemůže jít k tíži. Soud by měl vždy námitku naplnění liberačního důvodu zkoumat, vychází-li z řádně a včas tvrzených skutečností. Soud proto pochybil, když se jí odmítl zabývat. Stěžovateli dále nelze vytýkat neprokázání liberačních důvodů, neboť správní orgán i soud odmítli vyslechnout jím navrhované svědky.

[9] Dle stěžovatele by se měl soud zabývat také otázkou, zda uložená povinnost, za jejíž nesplnění je ukládána pokuta, je objektivně možná a v souladu se zákonem. Samotné rozhodnutí o opatření k odstranění závad je rozhodnutím nicotným a nezákonným, neboť ukládá povinnost osobě k tomu nezpůsobilé. Na tyto námitky správní orgány ani soud nereagovaly. K tomu stěžovatel dokládá stanovisko Ministerstva zemědělství ze dne 24. 10. 2005, ve kterém ministerstvo uvádí: „*Podmínkou k uložení opatření podle ustanovení § 110 vodního zákona je porušení hmotněprávního ustanovení vodního zákona ukládající konkrétní povinnost tomu, kdo zjištěnou závalu způsobil.*“ V projednávané věci to však nebyl žalobce, kdo se protiprávního jednání dopustil (což plyne i z řízení o deliktu spočívajícím v nepovoleném přeložení koryta potoka, které bylo vůči stěžovateli zastaveno). Nelze striktně formalisticky legalizovat ukládání pokut za zcela nevykonatelné a nezákonné rozhodnutí, které de facto není žalobce nikdy schopen v tomto znění vykonat. Nad rámec toho jsou dále splněny podmínky § 115 odst. 17 poslední věta vodního zákona, neboť došlo v mezidobí k takovým změnám okolností, že i pokud by bylo opatření uloženo řádně a pasivně věcně legitimovanému subjektu, jsou zde důvody pro nové rozhodnutí.

[10] Správní orgány i soud dle stěžovatele dále nesprávně posoudily vykonatelnost rozhodnutí o uložení opatření k odstranění zjištěných závad, které jednak ukládá povinnost navrátit koryto potoka do původního stavu a jednak do stavu dle generelu z roku 2009. V době, kdy stěžovatel předmětný pozemek kupoval, již bylo koryto v současném stavu, jinak než jak je zaneseno v generelu z roku 2009, což vyplynulo i z výpovědí svědků.

[11] Stěžovatel dále namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů v části týkající se výše uložené pokuty. V rozporu se zákonem a judikaturou Nejvyššího správního soudu se správní orgány ani soud nezabývaly skutečnou ekonomickou situací stěžovatele. Vyvodily závěry ze skutečnosti, že v roce 2014 měl stěžovatel prostředky na nákup pozemků a pokutu uhradil. Pozemky však žalobce může doposud splácet, ačkoliv na nich bez své viny nemůže již 4 roky podnikat, a o původ zdrojů na uhrazení pokuty se soud taktéž nezajímal. Možností, že žalobce pokutu uhradil z vlastních zdrojů a bude ji muset splácet, na což možná nebude mít prostředky, se soud nezabýval, přestože tyto okolnosti by měl být povinen zkoumat ve vztahu k výši uložené pokuty.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svoje rozhodnutí a uvedl, že na svých závěrech trvá a ztotožňuje se též s rozhodnutím krajského soudu. Dle dostupných informací stěžovatel na svých pozemcích dosud předmět nápravného opatření nijak neřešil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[14] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] V projednávané věci je nutno zopakovat, jak již stěžovateli vysvětlil krajský soud, že předmětem řízení je správní delikt spočívající v nesplnění uloženého opatření k odstranění zjištěných závad. Dle § 125a odst. 1 písm. t) vodního zákona, jehož porušení je stěžovateli přičítáno: „*Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že nesplní opatření uložené podle § 110 odst. 1 nebo § 112 odst. 1 písm. b).*“

[16] Stěžovatel přitom namítal nezákonnost a nicotnost rozhodnutí o uložení opatření k odstranění závad. Je pravda, že nesplněná povinnost je založena tímto rozhodnutím, nejedná se však o podkladový akt, proti němuž nemohl stěžovatel brojit vlastními oprávněnými prostředky, což je podmínkou pro možnost přezkumu takového rozhodnutí soudem v tomto řízení podle § 75 odst. 2 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel nepodal proti rozhodnutí o uložení opatření odvolání, je třeba respektovat zásadu presumpce správnosti a zákonnosti správních aktů a nahlížet na toto rozhodnutí jako na správné a zákonné.

[17] Z úřední povinnosti se soud musí zabývat pouze otázkou možné nicotnosti rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Nicotné je takové rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (§ 77 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Pokud by rozhodnutí takovou vadou trpělo, bylo by na něj třeba hledět, jako by nebylo vydáno. V takovém případě by nebyla naplněna skutková podstata správního deliktu, za nějž je stěžovatel trestán, neboť opatření k odstranění závad by nebylo uloženo, nebylo by tedy možno jej nesplnit. K výkladu pojmu nicotnosti správního rozhodnutí lze v podrobnostech odkázat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65.

[18] V projednávané věci stěžovatel namítal zejména skutečnost, že povinnost založená rozhodnutím o uložení opatření k odstranění závad neměla být uložena jemu, neboť koryto potoka nepřeložil. Tato námitka tedy svým obsahem zjevně míří proti rozhodnutí o uložení opatření, nikoliv rozhodnutí o správním deliktu. I pokud by námitka byla důvodná, nezpůsobila by nicotnost rozhodnutí, neboť taková vada nečiní rozhodnutí právně ani fakticky neuskutečnitelné. Jednalo by se o otázku zákonnosti vydaného rozhodnutí, která však z výše uvedených důvodů nemůže být v nyní projednávané věci revidována. Stejně tak argumentace, že jsou splněny podmínky pro vydání nového rozhodnutí, je v projednávané věci zcela nepřípadná.

pokračování

[19] K námitce neurčitosti a nevykonatelnosti rozhodnutí o opatření se Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje se závěry krajského soudu. Rozhodnutí jasně definuje, do jakého stavu má být potok navrácen (*pomocí příčných a podélných řezů které jsou součástí zpracovaného Generelu odvodnění města Brna ze září 2009, části C. část vodní toky, konkrétně části C.3.7.2.1. Moravanský potok č. 11 – výřez situační mapy, části C.3.7.4.1. – příčné řezy (výřez) a části C.3.7.3.1. – podélný profil (výřez), které tvoří nedílnou přílohu rozhodnutí o uložení opatření*). Otázka, v jakém stavu tedy stěžovatel pozemky nabyt, v tomto směru není rozhodná. Krajský soud správně posoudil, že rozhodnutí není neuskutečnitelné pro svou neurčitost, ani tato námitka tak nemůže zakládat nicotnost rozhodnutí.

[20] Stěžovatel dále tvrdil, že v projednávané věci byly naplněny podmínky liberace, tedy zproštění jeho odpovědnosti za správní delikt. Dle § 125l odst. 1 vodního zákona: „*Právník osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“

[21] I v tomto případě je třeba mít na zřeteli, co je předmětem nynějšího řízení. Porušená právní povinnost spočívá v nesplnění uloženého opatření, nikoliv v samotném nezákonném přeložení koryta potoka, o němž bylo vedeno samostatné řízení. Aby stěžovatel mohl s touto námitkou uspět, musel by tvrdit a prokazovat, že vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možno požadovat, aby splnil uloženou povinnost, tedy realizoval navrácení vodního toku do jeho původní trasy, a to ve lhůtě k tomu stanovené.

[22] Ze správního spisu vyplynulo, že rozhodnutí o uložení opatření k odstranění závad bylo vydáno dne 26. 8. 2014 a nebylo právní moci dne 29. 9. 2014. Dne 22. 1. 2015 provedl správní orgán místní šetření, z něž vyplynulo, že opatření nebylo realizováno. Zástupce stěžovatele uvedl, že se k věci vyjádří do 15 dnů. Dne 5. 6. 2015 provedl správní orgán na místě kontrolu, při níž Povodí Moravy, s. p. uvedlo, že vlastník pozemku (stěžovatel) se dosud nesnažil situaci řešit. Zástupce stěžovatele uvedl, že se spojí s Povodím Moravy za účelem řešení situace. Případné bližší vyjádření předá do 15 dnů správnímu orgánu, do tohoto data se též pokusí sjednat schůzku s Povodím Moravy. Dne 22. 7. 2015 vydal správní orgán příkaz, kterým stěžovatele uznal odpovědným za správní delikt a uložil mu pokutu. V tomto rozhodnutí uvedl, že do daného dne neobdržel ze strany stěžovatele žádné vyjádření. V odporu, který proti příkazu stěžovatel podal, uvedl, že se již snažil navázat spojením s Povodím Moravy a je přesvědčen, že nejpozději v září bude možno vyvolat jednání směřující k nápravě sporného stavu. Vyvíjí tak upřímnou snahu celou situaci řešit a to tak, aby došlo k dohodě, která by byla pro obě strany přijatelná. Dne 14. 10. 2015 navrhl stěžovatel správnímu orgánu výslech tří svědků. Na výzvu správního orgánu stěžovatel doplnil, že navrhovaný svědek P. V. byl přítomen při jednání s Povodím Moravy ohledně způsobu řešení situace. Pan Milan Dočkal byl jednatelem stěžovatele v době koupě pozemků i v době, kdy mělo dojít k tvrzenému přeložení koryta, může se tedy vyjádřit ke stavu pozemků a jejich úpravám. Pan Dominik Dočkal je současným jednatelem stěžovatele a může se vyjádřit k připravené realizaci úprav pozemků a vodního toku. Ve vyjádření k podkladům pro rozhodnutí ze dne 18. 2. 2016 stěžovatel nesouhlasil s neprovedením jím navrhovaným důkazů a uvedl, že tyto důkazy mohou prokázat, že se přeložení potoka nedopustil sám ani k tomu nepověřil jinou osobu, a dále, že se snaží vzniklou situaci řešit.

[23] Ze stěžovatelových vyjádření a dalších poznatků správního orgánu obsažených ve správním spise se podává, že po uplynutí lhůty pro splnění uložené povinnosti a poté, kdy správní orgán provedl kontrolu na místě samém, začal stěžovatel otázce přeložení

vodního toku věnovat pozornost. Ani z tvrzení uvedených v odvolání, které shrnul krajský soud, nevyplývá žádná okolnost, která by souvisela s liberačními důvody. Jak již bylo uvedeno, pro zproštění odpovědnosti by stěžovatel musel tvrdit (a k tomuto tvrzení navrhopat důkazy), že vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možno požadovat, aby zabránil porušení právní povinnosti, kterým je v nyní projednávaném případě nesplnění uloženého opatření. Veškerá tvrzení a důkazní návrhy směřující k prokázání, že v současné době se stěžovatel situací zabývá a hledá vhodné řešení, jak dostat požadavkům správních orgánů (i případný vývoj tohoto řešení), jsou tak pro posouzení liberačních důvodů ve vztahu ke spáchanému správnímu deliktu bezpředmětná, což již správně vyhodnotil krajský soud. Ani v žalobě stěžovatel neuvedl žádná konkrétní tvrzení, ze kterých by vyplývalo, že ve stanovené lhůtě vynaložil veškeré možné úsilí k realizaci přeložení Moravanského potoka do původní trasy.

[24] Krajský soud nepochybil, odmítl-li tvrzení žalobce o naplnění liberačních důvodů a aproboval-li postup správních orgánů, které neprovedly žalobcem navržené důkazy výsledkem svědků. Důkazní návrhy učiněné žalobcem se nevztahovaly k předmětu řízení a nemohly prokázat žádné relevantní okolnosti (ani skutečnosti týkající se liberačních důvodů, jak vyplývá z výše uvedeného).

[25] Poslední stěžovatelova námitka míří proti výši uložené pokuty. Má za to, že rozsudek krajského soudu je v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť nedostatečně zhodnotil stěžovatelovu majetkovou situaci.

[26] Již krajský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že správní orgán je povinen zkoumat, zda ukládaná pokuta nebude mít pro účastníka řízení likvidační charakter, činí tak ovšem na základě poznatků o majetkových poměrech, které mu účastník řízení tvrdí a doloží. Pokud tak neučiní, je správní orgán oprávněn vycházet ze skutečností, které vyšly najevo v průběhu řízení či které jsou mu známy z jeho vlastní činnosti. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, ze kterého vycházejí i krajským soudem citované rozsudky).

[27] Stěžovatel se tedy mýlí, pokud tvrdí, že jak krajský soud, tak správní orgány postupovaly v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. V odvolání stěžovatel uvedl, že prakticky všechny prostředky společnosti byly použity na koupi pozemků a na úhradu pokuty by si musel vzít úvěr případně některý z pozemků prodat. V žalobě pak namítal, že nedisponuje jinými cennými aktivy, vyjma pozemků, na kterých chce podnikat. Krajský soud správně poukázal na to, že stěžovatel svoje tvrzení o tom, že pokuta je pro něj likvidační, nijak nedoložil.

[28] Není povinností správního orgánu ani soudu pracovat s potenciálními scénáři týkajícími se majetkové situace stěžovatele, jak naznačuje v kasační stížnosti. Nedodal-li stěžovatel správnímu orgánu podklady o stavu své podnikatelské činnosti či příjmů z ní, nebylo povinností správního orgánu tyto okolnosti domýšlet. Vyšel proto z informací, které mu byly známy z dosavadního průběhu řízení, a pokutu stanovil přiměřeně odhadovaným poměrům stěžovatele, závažnosti porušení zákona, zohlednil přitom i polehčující okolnost, že stěžovatel nebyl dosud trestán za jiný správní delikt.

[29] Krajský soud tak nepochybil v hodnocení této námítky, stejně tak Nejvyšší správní soud neshledal jeho závěry nepřezkoumatelnými.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 15. dubna 2020

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu