



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **RRS JELENOVSKÁ, a.s.**, IČO: 48910554
se sídlem Jelenovská 511, Valašské Klobouky
zastoupená Mgr. Markem Davidem, advokátem
se sídlem Lešetín IV 777, Zlín

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10 – Vršovice

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2018, č. j. MZP/2018/570/816,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Brno (dále jen „prvostupňový správní orgán“), uznal žalobkyni vinnou za spáchání správního deliktu podle § 125c odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném do

30. 6. 2017, kterého se dopustila tím, že ve dnech 29. 9. 2015, 21. 10. 2015, 22. 10. 2015, 22. 6. 2016, 19. 7. 2016, 3. 8. 2016 a 4. 8. 2016 vypouštěla předčištěné odpadní vody z čistírny odpadních vod RRS JELENOVSKÁ, a.s. (dále jen „ČOV“) do vodního toku Smolinka v rozporu s povolením k nakládání s vodami vydaným žalobkyni Okresním úřadem Zlín ze dne 6. 8. 2001, č. j. ŽP 7964/391/01-RH, a Městským úřadem Valašské Klobouky ze dne 30. 7. 2007, č. j. 17307/2007, a to tak, že v uvedených dnech došlo k překročení maximálních povolených hodnot znečištění ve všech sledovaných ukazatelích CHSKCr, BSK5, NL a N-NH₄⁺. V tomto jednání prvostupňový správní orgán spatřoval porušení povinností stanovených v § 8 odst. 1 písm. c) a § 38 odst. 3 vodního zákona. Za toto jednání jí byla uložena pokuta ve výši 100 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Následně podané odvolání žalovaný zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím (nyní žalobou napadené rozhodnutí) a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu potvrdil.
2. Ze správního spisu plyne, že dne 21. 9. 2016 provedl prvostupňový správní orgán kontrolu na ČOV za přítomnosti zástupců žalobkyně, města Valašské Klobouky (vlastník ČOV) a společnosti zajišťující servis ČOV. Při kontrole žalobkyně předložila výsledky rozborů vypouštěné odpadní vody z ČOV za období od července roku 2015 do srpna roku 2016. Prvostupňový správní orgán předložil výsledky rozborů odpadních vod vypouštěných do toku Smolinka v období od září roku 2015 do srpna roku 2016. Z těchto výsledků vyplynulo překročení limitů povolených výše uvedenými rozhodnutími o povolení k nakládání s vodami. Ve správním spise je založen provozní řád ČOV a smlouva o výpůjčce ze dne 28. 3. 2007, rozhodnutí Okresního úřadu Zlín ze dne 6. 8. 2001, č. j. ŽP 7964/391/01-RH, a Městského úřadu Valašské Klobouky ze dne 30. 7. 2007, č. j. 17307/2007, kterými bylo žalobkyni povoleno nakládání s vodami spočívající ve vypouštění předčištěných splaškových odpadních vod z rekreačního objektu Jelenovská a z městské části Lipina do vodního toku Smolinka.
3. Žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí zabýval vznesenými námitkami. K námitce, že žalobkyně není osobou odpovědnou za daný správní delikt žalovaný uvedl, že pro správné posouzení a kvalifikaci objektivní odpovědnosti za dodržování platného povolení k nakládání s vodami je klíčové zjištění, který subjekt fyzicky ČOV provozoval nebo užíval. Není zcela rozhodující, v jakém soukromoprávním vztahu je provozovatel vodního díla vůči jeho vlastníkov, a to dokonce i v případě, že by jejich smluvní vztah byl neplatný nebo jeho plnění bylo realizováno v dobré víře. Podle žalovaného bylo rozhodující, že odvádění a čištění odpadních vod z ČOV bylo reálně zajišťováno žalobkyní, resp. jejími zaměstnanci (případně smluvně sjednanou odbornou osobou na její pokyn) a na její náklady. Žalovaný poukázal na to, že o prodloužení platnosti původního povolení k nakládání s vodami požádala žalobkyně, nikoliv město Valašské Klobouky i když je vlastníkem ČOV. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 110/2011-59, č. 2687/2012 Sb. NSS, se na věc nevztahuje, protože daná věc se týkala situace, kdy v mezidobí mezi povolením předčasného užívání čistírny odpadních vod (včetně nakládání s vodami) a obdobím po nařízení odstavení této čistírny nebylo v platnosti žádné povolení k nakládání, tedy *de jure* zde nebyl žádný povinný subjekt nebo osoba, která by přímo odpovídala za nedovolené vypouštění odpadních vod z odstavené a neprovozované čistírny odpadních vod. Nebyl-li nikdo ze zúčastněných držitelem povolení k nakládání s vodami pak kasační soud logicky vyslovil názor, že je nutné za tohoto stavu najít osobu s nejtěsnějším vztahem k věci. V nyní posuzované věci žalobkyně vlastnila platné povolení k nakládání s vodami a zařízení ČOV řádně a sama prostřednictvím svých zaměstnanců (případně jiné osoby na jeho pokyn) provozovala, pak dle žalovaného je zcela prokazatelné i odpovědnou osobou za vypouštění odpadních vod v rozporu s vodním zákonem, platným povolením, obecnými zásadami nakládání s vodami, a nelze tedy tvrdit, že je odpovědný vlastník ČOV.

4. Podle žalovaného nebyla žalobkyně provozovatelem kanalizace, kterým je město Valašské Klobouky. Žalobkyně však požádala o vydání rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, které jí bylo dne 6. 8. 2001 Okresním úřadem Zlín (č. j. ŽP 7964/391/01-RH) vydáno. K její žádosti bylo toto rozhodnutí následně prodlouženo rozhodnutím Městského úřadu Valašské Klobouky ze dne 30. 7. 2007, č. j. 17307/2007. K těmto žádostem předkládala smlouvy o výpůjčce s městem Valašské Klobouky a k první žádosti i souhlas města s vyřízením povolení.
5. K námitce, že smlouva o výpůjčce mezi městem Valašské Klobouky a žalobkyní ze dne 28. 3. 2007 byla absolutně neplatná, jelikož nedošlo k jejímu schválení radou města ve smyslu § 102 odst. 2 písm. m) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění účinném do 30. 6. 2008, žalovaný uvedl, že tato skutečnost není rozhodná a zásadní, jelikož žalobkyni bylo vydáno povolení k nakládání s vodami. Žalovaný poukázal na to, že žalobkyně provozovala ČOV po celou dobu na vlastní náklady, i když podepsaná smlouva nebyla dle jejího tvrzení platná. O určitém vztahu s provozováním ČOV je možné hovořit na základě rady usnesení Rady města Valašské Klobouky, kterým například město souhlasilo s částečným proplacením úhrady dřívější pokuty uložené prvostupňovým správním orgánem žalobkyni za obdobný správní delikt.
6. K námitce, dle které bylo žalobkyni přikládáno k tíži i vypouštění odpadních látek, které nebyly vypouštěny z jejího hotelu (z kuchyně, restaurace a ubytovacích prostor, tedy odpadní vody splaškové nikoliv dešťové), žalovaný uvedl, že si žalobkyně musela být vědom toho, že město Valašské Klobouky si jako vlastník ČOV vyhradilo oprávnění využívat část kapacity ČOV pro potřeby své místní části Lipina. Tyto skutečnosti jsou věcí dohody mezi žalobkyní jako provozovatelem ČOV a městem jako vlastníkem. Žalovaný souhlasil s žalobkyní, že technický stav ČOV je zastaralý a špatný. Za takového stavu nelze zajistit provoz ČOV tak, aby vypouštěné odpadní vody splňovaly emisní limity. Tato otázka je však na jednání mezi vlastníkem ČOV a žalobkyní. Objektivní odpovědnost tím není dotčena. Obdobné platí i ve vztahu k tvrzeným nátokům tuků, močůvky z kravína, řeznictví a od drobných chovatelů.
7. Žalovaný se ve svém rozhodnutí zabýval i dalšími skutečnostmi a úvahami, tyto však nebyly v žalobě sporovány, proto je Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nerekapituloval. V řízení o žalobě je soud totiž vázán žalobními námitkami [věta první § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

II. Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

8. Žalobkyně v žalobě namítá, že názor žalovaného, dle kterého je provozovatelem ČOV, je nesprávný a nemá oporu ve spisovém materiálu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 110/2011 je v posuzované věci odpovědný za správní delikt „subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně odpadní vody vypouštěny, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení“. Žalobkyně není a ani nikdy nebyla provozovatelem ČOV. Nemá uzavřenou žádnou smlouvu, z níž by vyplývalo její právo a zároveň povinnost provozovat ČOV. Žalobkyně pouze užívala (nikoliv provozovala) ČOV jako vypůjčitel na základě smlouvy o výpůjčce uzavřené s městem Valašské Klobouky. Tato smlouva však byla absolutně neplatná, jelikož o ní nerozhodla Rada města Valašské Klobouky ve smyslu § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích. Podle daného ustanovení rada obce rozhoduje o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. Na důkaz žalobkyně ve správním řízení předložila sdělení města Valašské Klobouky ze dne 5. 5. 2017. Daná smlouva je přitom jediným důkazem, z něhož správní orgány dovozovaly skutečnost, že žalobkyně je provozovatelem ČOV. Právní vztah zde tedy neexistoval a faktické provádění určitých činností spojených s fungováním ČOV není pro posouzení deliktní odpovědnosti rozhodné, což vyplývá z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, dle kterého „totožnost osoby, která v rozhodné době fakticky provozovala (vyvážela)

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

ČOV, není pro posouzení deliktní odpovědnosti rozhodná“. Tyto závěry byly potvrzeny i rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2015, čj. 4 As 2/2015-30, dle kterého je za správní delikt „*primárně odpovědná osoba, která je nejbližší čistírně odpadních vod právně, nikoliv fakticky.*“

9. Žalobkyně rovněž nedisponuje žádným povolením k provozování kanalizace ani o žádné povolení k provozování ČOV nikdy nežádala. Podle zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, jsou součástí kanalizace i ČOV. Povolení k provozování ČOV má město Valašské Klobouky, které i vlastní ČOV. Město zároveň nikdy neuzavřelo smlouvu s žalobkyní o provozování kanalizace. Nejtěsnějším vztahem k ČOV má tak město Valašské Klobouky jakožto vlastník kanalizace (tedy i ČOV). Město disponuje i povolením k provozování vodovodu a kanalizace (tedy i ČOV).
10. Žalobkyni bylo vydáno povolení k nakládání s vodami ve smyslu § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona. Toto však není rozhodné, jelikož dané rozhodnutí nemělo být vůbec vydáno, jelikož smlouva o výpůjčce, kterou byl dovozován platný právní vztah k ČOV byla absolutně neplatná. Městský úřad Valašské Klobouky, který rozhodnutí vydal, tuto vadu měl odhalit. Žalobkyně neměla od počátku platný uživatelský titul a byla pouze jedním z uživatelů ČOV.
11. Žalobkyně poznamenala, že na ČOV je napojena městská část Lipina, což žalobkyně neměla možnost jakkoliv ovlivnit a jakkoliv zakázat užívání ČOV. Žalobkyně by tak ani neměla reálnou možnost zajistit dodržování emisních limitů stanovených v povolení k nakládání s vodami. Dešťové vody domů z městské části Lipina a především z výroby a zpracování masa způsobují překračování limitů, nikoliv spláskové odpadní vody z kuchyně, restaurace a ubytovacích prostor žalobkyně. Ona tak nezpůsobila překročení limitů. Podle § 38 odst. 3 vodního zákona je podstatné, kdo reálně vypouští odpadní vody. Byť se jedná o objektivní odpovědnost, musí existovat možnost, jak zajistit, aby k protiprávnímu jednání nedocházelo. Žalobkyně rovněž vzpomenula špatný technický stav ČOV, za což je odpovědný její vlastník město Valašské Klobouky. Hotel žalobkyně byl od 31. 10. 2016 mimo provoz, tedy nedocházelo k žádnému vypouštění odpadních vod z hotelu. Dne 23. 11. 2016 provedla odběr vzorků. Ze vzorků bylo zjištěno výrazné překročení povolených hodnot, ačkoliv do ČOV mířily pouze odpadní vody z městské části Lipina. K tomuto správní orgány nedostatečně přihlédly. Žalobkyně tak nebyla původcem protiprávního jednání, proto nebyla splněna kromě formální podmínky (nebyla oprávněnou k nakládání s vodami a neměla žádný těsný vztah k ČOV) ani materiální podmínka k odpovědnosti za správní delikt.
12. Žalobkyně rovněž považuje rozhodnutí žalovaného za částečně nepřezkoumatelné.
13. Ve vyjádření k podané žalobě žalovaný uvedl, že odpovědnost za posuzovaný správní delikt je přičítána vždy nejprve provozovateli (provozuje čistírnu odpadních vod vlastními silami, ve vlastní režii, prostřednictvím svých zaměstnanců nebo jiné osoby na jeho pokyn) a je odpovědností objektivní. Obdobně je koncipována odpovědnost i v zákoně o ochraně přírody a krajiny v případě kácení dřevin (odpovědný je ten, kdo „držel pilu“). Žalovaný připomenul, že o prodloužení povolení k nakládání s vodami požádala žalobkyně, nikoliv město Valašské Klobouky. Dané vodoprávní řízení je návrhové, proto nelze zpochybňovat, že žádost podala žalobkyně mylně nebo nevědomky. V prvním rozhodnutí o souhlasu ze dne 6. 8. 2001 je mezi podklady, ze kterých správní orgán vycházel, zařazen i souhlas města Valašské Klobouky k vyřízení příslušného povolení, včetně smlouvy o výpůjčce. I kdyby smlouva o výpůjčce byla neplatná, žalobkyně *de facto* ČOV provozovala, a to celých 15 let (od roku 2001 do 2016), v průběhu čehož se nikdy neohradila proti „nechtěnému“ oprávnění. Žalovaný odkázal i na usnesení z jednání Rady města Valašské Klobouky, ze kterých plyne, že žalobkyně byla provozovatelkou ČOV. Vypouštěla-li by žalobkyně teoreticky odpadní vody z rekreačního areálu pouze prostřednictvím kanalizační přípojky do veřejné kanalizace, zajištění likvidace odpadních

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

vod by bylo na provozovateli centrální čističky odpadních vod. V posuzované věci to však byla žalobkyně, kdo zajišťoval likvidaci odpadních vod na ČOV. Tvrdí-li žalobkyně, že ČOV neprovozovala, ale pouze užívala, dospěl žalovaný k závěru, že ČOV užívala za účelem zajištění likvidace odpadních vod z objektu rekreačního areálu. Aby to bylo reálné uskutečňovat, musela však ČOV uvést do provozu, proces kontrolovat a zasahovat do něj, tedy ČOV provozovala. K rozsudkům Nejvyššího správního soudu žalovaný odkázal na žalobou napadené rozhodnutí, kde se s danými rozsudky vypořádal. Skutkové okolnosti v těchto rozsudcích se v některých zásadních skutečnostech odlišují. Žalovaný poukázal na ustanovení IV. smlouvy o výpůjčce, dle které si město Valašské Klobouky vyhradilo využít zbývající kapacitu ČOV pro čištění odpadních vod z městské části Lipina. Správní orgány neoznačily žalobkyni za provozovatele kanalizace či ČOV ve smyslu zákona o vodovodech a kanalizacích. Označily ji za provozovatele vodního díla. O provozování vodovodů a kanalizací ve smyslu zákona o vodovodech a kanalizacích se v posuzované věci nejedná. Město Valašský Klobouk a žalobkyně měli dle názoru žalovaného uzavřít smlouvu o provozování ČOV, což by mělo pozitivní účinek v otázce prevence před porušením povinností vyplývajících z vodního zákona. Žalovaný zopakoval, že není-li a nebyla-li žalobkyně provozovatelem ČOV, je nepochopitelné, proč město Valašské Klobouky částečně proplatilo žalobkyni dříve uloženou pokutu za provozování ČOV. Provozovala-li žalobkyně ČOV na základě neplatné smlouvy, činila tak v dobré víře. Nemohla ovlivnit, zda město Valašské Klobouky schválí příslušnou smlouvu o výpůjčce zákonným způsobem. Žalovaný zdůrazňoval, že technický stav ČOV je špatný, za což žalobkyně nemůže. Měla však již v minulosti vstoupit do jednání s vlastníkem ČOV a tento stav řešit. Na její odpovědnosti to však nic nemění. Žalovaný obdobně zopakoval, že bylo věcí smluvního ujednání mezi oběma stranami, jak nastaví napojení jiných subjektů na kanalizaci a ČOV.

14. Žalobkyně v replice zopakovala, že pro posouzení odpovědnosti v posuzované věci je dle judikatury Nejvyššího správního soudu podstatný stav právní, nikoliv faktický. Žalovaný ani nijak neprokázal, z čeho plyne, že žalobkyně provozuje ČOV. Rozhodující není to, že byla formálně označena v povolení k nakládání s vodami jako oprávněná. To vyplývá z § 11 odst. 1 vodního zákona, který upravuje přechod a převod práv a povinností. Žalobkyně rovněž zopakovala, že neměla možnost ovlivnit, že k překročení projektové kapacity došlo v souvislosti s výstavbou a připojení městské části Lipina. Zákonnost vydaného rozhodnutí nelze odůvodnit tím, že jí byla v minulosti uložena pokuta za obdobný správní delikt. Žalobkyně uvedla, že to bylo právě město Valašské Klobouky, které mělo řešit neuspokojivý technický stav ČOV.

III. Posouzení žaloby

15. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 zákona s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba není důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas, resp. nevyjádřili nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Žalobkyně sice navrhla provedení důkazu, avšak to samo o sobě neznamená nesouhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS). Všechny důkazy, jež žalobkyně navrhla k provedení, jsou součástí spisového materiálu. Těmito soud důkaz neprovedl, neboť při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného vychází ze správního spisu, přičemž správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
16. Podstatou sporné věci jsou zejména otázky, zda za nyní posuzované jednání (vypouštění odpadních vod) je odpovědný faktický provozovatel ČOV či je důležité, kdo má nejbližší právní

vztah k ČOV a rovněž jaký vztah žalobkyně k ČOV má. Žalobkyně svůj názor opírá o rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 110/2011 a sp. zn. 4 As 2/2015.

17. Podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako oprávněný dopustí správního deliktu tím, že nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 v rozporu s povolením k nakládání s vodami.*
18. Podle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona *povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (dále jen "povolení k nakládání s vodami") je třeba k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních.*
19. Nejvyšší správní soud se danými ustanovení zabýval opakovaně. V již několikrát zmíněném rozsudku sp. zn. 7 As 110/2011 kasační soud řešil správní delikt podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona ve znění do 31. 7. 2010 (vypouštění odpadních nebo důlních vod do vod povrchových nebo podzemních, popřípadě do kanalizace v rozporu s vodním zákonem). V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„správního deliktu podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona se dopustí subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně odpadní vody vypouštěny, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení, a to nejen tím, že sám nebo prostřednictvím svých pracovníků, popř. pracovníků jiného subjektu konajících na jeho pokyn, odpadní vody vypustí, ale i tím, že svým jednáním, ať už konáním nebo opomenutím, dopustí, a to i bez svého zavinění, aby prostřednictvím jeho zařízení nepředčištěná voda unikla.“* Důraz na to, zda skutečně existuje subjekt s úzkým vztahem k danému deliktu, Nejvyšší správní soud vyzdvihl také v navazující pasáži, kde uvedl: *„Aby mohl stěžovatel dospět k závěru, že účastnice řízení je odpovědná za únik odpadních vod z ČOV ve dnech 24. 8. 2005 a 31. 7. 2006, musel by nejprve vyloučit existenci subjektu s bližším vztahem k ČOV a následně mít prokázáno vlastnické právo účastnice řízení k ČOV.“* Za daného stavu pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *„totožnost osoby, která v rozhodné době fakticky provozovala (vyvážela) ČOV, není pro posouzení delikttní odpovědnosti rozhodná. Stěžovatel postupoval správně, když vycházel z toho, že zde neexistuje subjekt, kterému bylo provozování ČOV povoleno a účastnice řízení má přinejmenším spoluvlastnické právo k ČOV.“* Z citovaného rozsudku tedy vyplývá, že na jednu stranu je nutné klást důraz na co nejúzký vztah subjektu k zařízení, z něhož jsou odpadní vody vypouštěny, na druhou stranu může být za určitých okolností rozhodné právě vlastnické právo k danému zařízení, a to zejména v situaci, kdy není možné prokazatelně zjistit provozovatele tohoto zařízení. Je nutné ještě dodat, že v dané věci nikomu nebylo vydáno povolení k nakládání s vodami. Na závěry citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku sp. zn. 4 As 2/2015. Za odpovědnou osobu za daný správní delikt nedovoleného vypouštění odpadních vod v rozporu s platným povolením označil kasační soud stěžovatelku, *„neboť v předmětném období byla provozovatelkou čistírny odpadních vod a prvoinstanční orgán nemohl přihlížet k tomu, kdo zajišťoval provoz fakticky.“* Konstatoval, že dle výše citovaného rozsudku je za správní delikt skutečně primárně odpovědná osoba, která je zařízením nejbližší. Jedná se však o blízkost právní, nikoliv faktickou: *„Opačný závěr by vedl k absurdním důsledkům, neboť prvoinstanční orgán by musel před zahájením řízení o správním trestání vyřešit soukromoprávní spory mezi různými subjekty, což je ovšem otázka, která vůbec nepatří do jeho kompetence. Pokud by pak byla odpovědnost za spáchání správního deliktu skutečně založena porušením soukromoprávní povinnosti jiného subjektu, bylo by možno vůči němu uplatňovat náhradu škody vzniklou v souvislosti s uloženou pokutou. Nejvyšší správní soud také nemohl odhlédnout od skutečnosti, že podnikatelský subjekt nese určitou míru rizika za výběr svých obchodních partnerů.“*
20. Z výše uvedené judikatury vyplývá, že při posuzování odpovědnosti za správní delikt nakládání s vodami v rozporu s povolením či bez něj (§ 8 odst. 1 vodního zákona) je nutné nejprve zjistit subjekt, který má právně nejbližší k zařízení, ze kterého je odpadní voda vypouštěna. Jedná se o

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

blízkost právní, nikoliv faktickou. To zejména znamená, že za vypouštění odpadních vod nebude odpovědný případně soukromoprávně najatý subjekt, jež fakticky zajišťuje provoz zařízení pro toho, kdo má k zařízení nejbližší právní vztah.

21. Městský soud se dále zabýval tím, zda to byla žalobkyně, či město Valašské Klobouky, kdo má nejbližší právní vztah k ČOV.
22. Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 7 As 110/2011 uvedl, že v nejtěsnějším vztahu k zařízení je obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení. V rozsudku 4 As 2/2015 kasační soud jednoznačně uvedl, že nejtěsnější vztah měla stěžovatelka jakožto provozovatelka zařízení. Stěžovatelce bylo přitom vydáno povolení k nakládání s vodami.
23. Ve správním spise jsou založena rozhodnutí Okresního úřadu Zlín ze dne 6. 8. 2001, č. j. ŽP 7964/391/01-RH, a Městského úřadu Valašské Klobouky ze dne 30. 7. 2007, č. j. 17307/2007, kterými bylo žalobkyni povoleno nakládání s vodami spočívající ve vypouštění předčištěných splaškových odpadních vod z rekreačního objektu Jelenovská a z části obce Lipina do vodního toku Smolinka. Byla-li by tato rozhodnutí platná a účinná, byla by žalobkyně provozovatelkou dané ČOV, čímž by se i dle výše uvedené judikatury stala právně nejbližším subjektem k zařízení, ze kterého byly vypouštěny odpadní vody. Žalobkyně platnost daných rozhodnutí sporuje, a to z toho důvodu, že byla vydána na základě smlouvy o výpůjčky, která je absolutně neplatná; správní orgány k ní neměly přihlížet a ani daná rozhodnutí vydat.
24. K tomu je nutné uvést, že obě rozhodnutí jsou akty veřejné správy, na které je třeba nahlížet jako na správné, zákonné a nezměnitelné, a to až do okamžiku, než je příslušný orgán veřejné moci zákonem předvídaným postupem prohlásí za nezákonné a zruší je (zásada presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 22. 5. 2008, č. j. 6 As 45/2005-188). Výjimku z tohoto pravidla předpokládá § 75 odst. 2 s. ř. s., dle kterého *byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví*. Toto ustanovení za splnění v něm uvedených podmínek umožňuje soudu přezkoumat i závazný podklad pro přezkoumávané rozhodnutí. Shledá-li soud takový podklad nezákonný, zruší přezkoumávané rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, čj. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007 Sb. NSS). Tyto podmínky však v posuzované věci nejsou splněny. Rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, o které si žalobkyně požádala, totiž zcela jistě mohla napadnout opravnými prostředky a následně i samostatně podáním správní žaloby.
25. Další výjimkou z dané zásady presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci, je případná vada nicotnosti. Nicotné rozhodnutí je totiž dle judikatury i teorie práva paakt - správní akt, který nevyvolává jím zamýšlené účinky, nelze na něj hledět jako na veřejněmocenské rozhodnutí, na nicotné rozhodnutí se vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno, a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času, a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti [viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2004, sp. zn. II. ÚS 770/02 (U 28/33 SbNU 495), nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS]. Správní soudy musí přihlížet k nicotnosti rozhodnutí (a to i podkladových aktů) z úřední povinnosti. Nicotné je rozhodnutí tehdy trpí-li takovými intenzivními vadami, které jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

- neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Vztaženo na nyní posuzovanou věc, absolutní neplatnost smlouvy, na základě, které byla vydána rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, nelze považovat za takovou vadu, jež by způsobovala nicotnost těchto rozhodnutí. Neplatnost smlouvy by mohla způsobit maximálně nezákonnost daných rozhodnutí, ale v žádném případě přímo nicotnost.
26. Z uvedeného plyne, že v souladu se zásadou presumpce správnosti aktů veřejné správy je na daná rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami nutné nahlížet jako na správná. Žalobkyni tak byla vydána rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami spočívající ve vypouštění předčištěných splaškových odpadních vod z rekreačního objektu Jelenovská a z části obce Lipina do vodního toku Smolinka. V odůvodnění rozhodnutí Okresního úřadu Zlín ze dne 6. 8. 2001 je uvedeno, že se jedná „o vypouštění předčištěných odpadních vod z čistírny odpadních vod typu SIGAMA MONOBLOK“, tedy o ČOV, která je předmětem nyní posuzované věci. Z daného je tak dle soudu zřejmé, že žalobkyně je provozovatelkou dané ČOV a má tak právně nejbližší k zařízení, ze kterého byly vypouštěny odpadní vody, kterými byly překročeny povolené limity. Její tvrzení, že z ničeho neplyne, že by kdy byla provozovatelem ČOV, tak není pravdivé.
27. Žalobkyně namítá, že nebylo rozhodné, že byla formálně označena v povolení k nakládání s vodami jako oprávněná, což má vyplývat z § 11 odst. 1 vodního zákona, který upravuje přechod a převod práv a povinností. Dle daného ustanovení platí, že *„práva a povinnosti vyplývající z povolení k nakládání s vodami, které bylo vydáno pro účel spojený s vlastnictvím k pozemkům a nebo stavbám, přecházejí na jejich nabyvatele, pokud tyto pozemky a nebo stavby budou i nadále sloužit účelu uvedenému v povolení. To platí i pro jejich uživatele po dobu užívání těchto pozemků nebo staveb v rozsahu, který odpovídá rozsahu práv uživatele k nim, vyplývajících ze vzájemného vztahu mezi vlastníkem a tímto uživatelem. Nabyvatelé těchto pozemků a nebo staveb, případně jejich uživatelé, jsou povinni oznámit vodoprávnímu úřadu, že došlo k převodu nebo přechodu pozemku nebo stavby, s nimiž je povolení k nakládání s vodami spojeno, a to do 2 měsíců ode dne jejich převodu nebo přechodu, případně vzniku práv k jejich užívání.“* Městskému soudu není jasné, co touto námitkou žalobkyně myslela, jelikož § 11 odst. 1 vodního zákona se sice přechodem a převodem práv a povinností zabývá, ale nijak z něj neplyne závěr, který mu žalobkyně přisuzuje. Tuto námitku tak je nutné označit za zcela obecnou, což způsobuje, že na ni soud nemůže nijak reagovat.
28. Městský soud tak souhlasí s rozhodným závěrem žalovaného, že žalobkyně vlastnila platné povolení k nakládání s vodami, o které si sama požádala. Měla proto i právně nejbližší k ČOV, jelikož byla jejím provozovatelem. Je tak odpovědnou osobou za vypouštění odpadních vod v rozporu s platným povolením a vodním zákonem. Námitka žalobkyně, dle které není odpovědná za spáchaný správní delikt není důvodná.
29. Nad rámec uvedeného soud souhlasí i s žalovaným, že je nanejvýš neobvyklé, že přestože žalobkyně požádala o obě rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, jakmile jí byla vydána, nebránila se proti nim, provozní řád ČOV byl vypracován pro ní a je v něm uvedena jako provozovatelka, danou ČOV fakticky provozovala od roku 2001 do 2016, když ji dle vlastních slov uvedených v žalobě *„užívala (nikoliv provozovala) jako vypůjčitel na základě smlouvy o výpůjčce“*, a to na vlastní náklady a vlastními zaměstnanci, na začátku správního řízení sama o sobě prohlašovala, že je provozovatelkou dané ČOV (odpor ze dne 30. 1. 2017), pak v průběhu správního řízení v podaném odvolání dramaticky změnila názor a tvrdila, že naopak provozovatelkou není a nikdy jí nebyla.
30. Skutečnost, že žalobkyni nebylo vydáno povolení k provozování kanalizace nemůže změnit nic na závěru, že byla oprávněna vypouštět odpadní vody v souladu s vydanými rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, které však porušila, jelikož dopustila vypouštění odpadních vod obsahující látky překračující stanovené limity.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

31. K námitce žalobkyně, že neměla možnost jakkoliv ovlivnit a jakkoliv zakázat užívání ČOV obyvateli městské části Lipina, kvůli kterým došlo k překročení stanovených limitů, a námitce, že bylo prokázáno, že limity nebyly překračovány provozem jejího hotelu (jak plyne z vyhodnocení odběru vzorků ze dne 23. 11. 2016), je nutné uvést, že odpovědnost za posuzovaný správní delikt je odpovědností objektivní. Objektivní odpovědností je nutné rozumět odpovědnost za následek, nikoliv za zavinění. Městský soud již v rozsudku ze dne 17. 9. 2018, č. j. 6 A 166/2014-31, ve kterém se zabýval spácháním stejného typu správního deliktu tamějšího žalobce, uvedl, že „*zjištěná překročení stanovených limitů jednoznačně znamenají odpovědnost žalobce za spáchání předmětného správního deliktu a že je to žalobce, který odpovídal za to, že odpadní voda vypouštěná z rekreačního střediska bude kvalitativně i kvantitativně odpovídat limitům určeným v povolení k nakládání s vodami. Žalobce se nemůže úspěšně dovolávat toho, že správní orgány měly při povolování zhodnotit účinnost provozované čističky. Jestliže žalobce jako provozovatel rekreačního zařízení věděl, jaké limity při vypouštění odpadních vod mají být dodrženy, bylo na něm, aby učinil taková opatření, aby maximální hodnoty překračovány nebyly.*“ Obdobně i v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 2/215 kasační soud nepřisvědčil námitce stěžovatelky, která tvrdila, že neměla klíče od čistírny a neměla tak možnost ji fakticky provozovat. Žalobkyně se tak nemůže zprostit odpovědnosti poukazem na to, že neměla možnost ovlivnit, co do ČOV bude od obyvatel městské části Lipina přitékat.
32. Odpovědnosti za správní delikt se žalobkyně mohla zprostit podle § 125l odst. 1 vodního zákona, dle kterého „*právní osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“ Žalobkyně však ani netvrdí, natožpak prokazuje, že by vynaložila jakékoliv úsilí, aby zabránila porušení právní povinnosti. Naopak obrana žalobkyně je založena na tom, že to byl vlastník ČOV (město Valašské Klobouky), kdo je odpovědný za spáchaný správní delikt.
33. Žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je částečně nepřezkoumatelné. Toto tvrzení nijak dále nerozvedla. V tomto ohledu soud považuje za nezbytné poukázat na to, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby v zásadě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Není přitom úlohou soudu, aby za žalobce žalobní argumentaci dotvářel. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta jedné ze stran sporu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2132/2011 Sb. NSS, či rozsudek kasačního soudu ze dne 15. 2. 2012, čj. 1 Afs 57/2011-95, nebo ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 Afs 9/2015-31). Městský soud proto pouze v obecné míře odpovídající obecnosti vznesené námítky přezkoumal rozhodnutí napadené žalobou a neshledal jej nepřezkoumatelné. Rozhodnutí žalovaného je dostatečně zdůvodněné a úvahy v něm jsou logické. Bez bližšího zdůvodnění, v čem žalobkyně spatřuje vadu nepřezkoumatelnosti, nemůže soud z pohledu této vady více napadené rozhodnutí přezkoumat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

34. Městský soud neseznal žádnou ze vznesených námitek důvodnou, proto z výše uvedených důvodů žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
35. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně v řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec jeho úřední povinnosti, proto mu soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 15.06.2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.