



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **e-support s.r.o.**, sídlem Na Cihlářce 3177/30, Praha 5, zastoupena Mgr. Martinem Dolečkem, advokátem se sídlem Na Strži 2102/61a, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2021, č. j. MZP/2021/560/703, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2022, č. j. 11 A 128/2021 - 73,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2022, č. j. 11 A 128/2021 - 73, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 23. 4. 2021, č. j. MZP/2021/560/703, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Martina Dolečka, náhradu nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti ve výši **14 800 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo životního prostředí rozhodnutím ze dne 23. 4. 2021, č. j. MZP/2021/560/703 (dále jen „napadené rozhodnutí“), částečně změnilo rozhodnutí

České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 23. 1. 2017, č. j. ČIŽP/47/OOV/SR01/1511985.013/17/BJK.

[2] Změna prvostupňového rozhodnutí spočívala v tom, že žalovaný uložil žalobkyni podle § 125d odst. 7 písm. d) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), pokutu ve výši 50 000 Kč namísto 100 000 Kč za správní delikt spáchaný podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona. Toho se žalobkyně dopustila tím, že podle zjištění ČIŽP nesplnila povinnost stanovenou v § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona, neboť dne 2. 9. 2015 nedodržela podmínku a povinnost, za které bylo vodní dílo malá vodní elektrárna (dále též jen „MVE“) ve Skalici nad Svitavou povoleno a uvedeno do provozu, a to zachovat minimální zůstatkový průtok v množství $0,4 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$ ve vodním toku Svitava v říčním kilometru 51,786 pod vzdouvacím stavidlem ve Skalici nad Svitavou. Povinnost vyplývá z rozhodnutí Okresního úřadu Blansko ze dne 26. 5. 1999, č.j. RŽP 844/99-Ba, a Manipulačního řádu schváleného rozhodnutím Městského úřadu Boskovice ze dne 14. 3. 2013, č. j. DMBO 3395/2013 (dále jen „manipulační řád“). Průtok zjištěný úředním měřením Českého hydrometeorologického ústavu (dále jen „ČHMÚ“) v uvedeném místě byl dne 2. 9. 2015 v čase 10:25 - 10:50 hod. SEČ pouze $0,1672 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl. V první řadě se odmítl zabývat námitkou nezákonného získání důkazu, neboť žalobkyně tuto námitku vznesla až v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí, nikoliv již v předcházející žalobě. Napadené rozhodnutí totiž žalovaný vydal poté, co městský soud již jednou zrušil jeho rozhodnutí a věc mu vrátil. V dalším řízení již nedošlo k žádné změně skutkových zjištění a žalobkyni nic nebránilo námitku uplatnit v zákonné lhůtě v původní žalobě; městský soud ji proto v napadeném rozsudku shledal jako nepřipustnou.

[4] Pokud jde o posouzení dalších žalobních námitek, vycházel městský soud převážně ze svého původního rozsudku, na který v částech odkazoval. Ke kvalifikaci skutku uvedl, že § 125c odst. 1 písm. a) a § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona jsou v poměru speciality. Zatímco první ustanovení ukládá obecně povinnost osobám nakládat s povrchovými a podzemními vodami v souladu s vydaným povolením k nakládáním s vodami, druhé ukládá zvláštní povinnost vlastníkům vodních děl dodržovat podmínky a povinnosti, za kterých bylo vodní dílo povoleno a uvedeno do provozu. Žalovaný nepochybil, pokud upřednostnil speciální skutkovou podstatu.

[5] Stejně odkázal na svůj předchozí rozsudek k odůvodnění závěru, že správní orgány nepochybily, pokud neprovedly některé navržené důkazy, zejména stanovisko Povodí Moravy, s. p., ze dne 24. 4. 2004 (dále jen „stanovisko Povodí Moravy“), které mělo podle žalobkyně dokázat skutečnost, že na toku řeky Svitavy dochází ke kolísavým stavům i bez ohledu na provoz její vodní elektrárny. Podle městského soudu je potřeba nastavit zařízení pro ovládání na vzdouvacím objektu tak, aby stěžovatelka tyto stavy „podchytila“. Na rozdíl od rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaného žalobkyní, které se týkalo stejného úseku řeky Svitavy, nenastala v nynější věci relevantní pochybnost o tom, že minimální zůstatkový průtok nebyl v řece dosažen ani nad jezem, resp. před náhonem do MVE žalobkyně. Navíc i pokud by bylo prokázáno, že v době měření docházelo ke kolísavému stavu, byla žalobkyně dále také podle manipulačního řádu povinna odstavit

pokračování

MVE při poklesu průtoku pod $0,9 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$, a tak neměl důkaz na věc žádný vliv. To platí také pro důkaz o průběhu průtoků řeky Svitavy v Bílovicích nad Svitavou, který se navíc vztahuje k jinému dni a k jinému časovému úseku. Správní orgány nepochybily, ani když neprovedly důkaz daty zaznamenanými podnikem Povodí Moravy, s. p., která se podle žalobkyně liší od dat zaznamenaných ČHMÚ. Podle městského soudu totiž nemohou změnit nic na skutečnosti, že průtok řeky Svitavy v rozhodnou dobu žalobkyni umožňoval zachování minimálního zůstatkového průtoku.

[6] Správní orgány také zcela srozumitelně formulovaly úvahy o výši pokuty. Rozhodnutí nevykazuje žádné znaky libovůle, navíc jde o sféru správního uvážení. Výše uložené pokuty nepředstavuje zásadní odklon od případů citovaných žalobkyní a nebyl porušen ani princip legitimního očekávání. Žalovaný správně posoudil také přítěžující okolnost, že žalobkyně neponechala minimální zůstatkový průtok pod jezem v období s vysokým dešťovým deficitem a dále že vyráběla elektrickou energii za účelem svého zvýhodnění v rámci podnikatelské činnosti. Na tom nic nemění tvrzení žalobkyně, že její MVE není provozována za účelem zisku, neboť sama uvedla, že část její tržby sestává z prodeje elektřiny na MVE, a je irelevantní, že při této činnosti žalobkyně nedosahuje zisku.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil.

[8] V první řadě stěžovatelka namítá, že soud nesprávně posoudil právní otázku, jestliže se odmítl zabývat její námitkou o nezákonném získání důkazu. Podle stěžovatelky osoby pověřené ČIŽP provedly úkony předcházející kontrole na místě, které nebylo veřejně přístupné, a vstoupily tak na pozemky nezákonně, což způsobilo nezákonnost i samotného úředního měření. K těmto úkonům byly také přizvány osoby, které k tomu neměly pověření, a tak je nutné pohlížet na veškeré jimi provedené úkony jako na nezákonné. Odůvodnění rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 2/2007 - 119, je nepřipadné, jelikož v citované věci se jednalo o řízení o stavebním povolení, které je ovládáno jinými zásadami než řízení o přestupku (správním deliktu; NSS bude dále používat označení přestupek, ačkoliv v době, v níž mělo dojít stěžovatelkou k jeho spáchání, jej právní předpisy označovaly za jiný správní delikt). Koncentrace řízení má zajistit řádný průběh řízení a eliminovat obstrukce jeho účastníků, ovšem ve správním trestání je nepřípustná a naprosto postrádá svůj smysl. Původní žaloba směřovala proti jinému rozhodnutí a rozhodoval jiný soudní senát, jde tak o jinou věc.

[9] Stěžovatelka má rovněž za to, že skutek, o němž se vedlo řízení, může být kvalifikován pouze jako přestupek podle § 125c odst. 1 vodního zákona. Výklad městského soudu o specialitě § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona by zcela vyloučil postih podle § 125c odst. 1 vodního zákona pro vodní díla. Žalovaný nesprávnou kvalifikací skutku porušil zásadu legitimního očekávání, navíc rozdílné právní kvalifikace stejného skutku žalovaný nikdy dostatečně neodůvodnil. Kvalifikace skutku podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona by připadala v úvahu pouze v případě, že by kromě nakládání s vodami stěžovatelka porušila ještě některou z dalších povinností. Skutek ovšem správní orgány

vymezily pouze jako nedodržení minimálního zůstatkového průtoku, aniž by toto nedodržení jakkoli souviselo s vodním dílem a jeho provozem. Nadto se stěžovatelka domnívá, že působnost ČIŽP je dána na základě § 112 odst. 1 písm. a) bod 1 vodního zákona, a že tedy může kontrolovat a stíhat pouze porušení povolení nakládání s vodami, nikoli porušení povinnosti vlastníků vodních děl pro výrobu elektřiny. Pokud tedy dospěla k závěru, že jsou splněny znaky závažnějšího deliktu, měla věc postoupit vodoprávnímu úřadu, který jako jediný může stíhat delikt podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona. Městský soud měl proto z úřední povinnosti deklarovat nicotnost napadeného rozhodnutí pro absolutní věcnou nepřislusnost a pro nedostatek pravomoci napadené rozhodnutí vydat.

[10] Námitka stěžovatelky ohledně kolísání hladiny řeky Svitavy podle ní také zakládá pochybnost nad jinak oprávněným předpokladem, že průtok naměřený v Letovicích odpovídal v době měření průtoku před náhonem do MVE stěžovatelky. Nelze posoudit, zda v úseku řeky Svitavy mezi Letovicemi a MVE mohlo v čase měření průtoku dojít v důsledku provozu dalších vodních elektráren k takovému výkyvu hladiny, že minimální zůstatkový průtok nebyl dostatečný už před náhonem k MVE stěžovatelky, byť byl překročen v Letovicích. Oběma důkazy stěžovatelka dokládala své tvrzení o kolísání hladiny v toku během dne. Argumentace městského soudu, že tvrzený průtok v Letovicích byl dostatečný, by tak neobstála. Nelze proto nade vší rozumnou pochybnost učinit závěr, že průtok v řece umožňoval stěžovatelce zachovat minimální zůstatkový průtok. Stěžovatelka má za to, že na její případ lze vztáhnout závěry rozsudku Nevyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2019, č. j. 4 As 308/2018 - 24, pokud jde o to, zda je možné, aby v Letovicích byl průtok dostatečný, a přitom ve Skalici nad Svitavou nikoli, neboť v citovaném rozsudku se jednalo o spor provozovatele MVE na stejném úseku řeky a v řízení se prováděl stejný listinný důkaz ohledně kolísání hladiny. Na MVE stěžovatelky nebylo technicky možné, aby vodu před náhonem akumulovala a následně vypouštěla do turbíny, protože voda do úseku, kde měl být zachován minimální zůstatkový průtok, přepadá z jezu kolmo k toku řeky, avšak jiné MVE proti proudu takto mohou ovlivnit situaci na její MVE. Stěžovatelka proto prokázala, že nedodržení minimálního zůstatkového průtoku nebylo s jistotou přičitatelné její provozní činnosti, a tím na správní orgány přenesla důkazní břemeno. Stěžovatelka nadto rozporuje i tvrzenou hodnotu průtoku v Letovicích jako neprůkaznou.

[11] Dalším důkazem, který žalovaný neprovedl, ač jej stěžovatelka navrhla, byla data z vodoměrných stanic ČHMÚ poskytnutá Povodím Moravy, s. p. Ta dokládala, že se naměřené hodnoty ČHMÚ a Povodí Moravy, s. p., ze stejné stanice ve stejnou dobu liší, a tím zpochybňovala přesnost a spolehlivost výsledků měření vodoměrných stanic. Městský soud se ovšem tímto bodem prakticky nezabýval. Správní orgány chybně nevzaly v potaz, že jde o jedinou vodoměrnou stanici s jedním měřicím zařízením, z kterého obě organizace zaznamenávají hodnoty, jež jsou ale odlišné, což vyvolává pochybnosti o spolehlivosti záznamů. Nadto se ve vodoměrných stanicích měří pouze výška hladiny, nikoli průtok metodou hydrometrování, a tak nejde o úřední měření, a tedy ani o veřejnou listinu, ačkoliv správní orgány k těmto hodnotám takto přistupovaly jako k hodnotám, o kterých nelze mít pochybnost. Městský soud měl uznat námitku stěžovatelky, že k rozdílnosti záznamu o průtoku se musí vyjádřit ČHMÚ, protože správní orgány k tomu nejsou odborně vybaveny.

pokračování

[12] Stěžovatelka také považuje rozsudek za nepřezkoumatelný, pokud jde o vypořádání výše pokuty. Městský soud neuvedl, proč je pokuta uložena stěžovatelce významně vyšší než v jiných případech. Žalovaný přihlédl k tomu, že přestupek byl spáchán za účelem dosažení zisku jako k přitěžující okolnosti. To podle stěžovatelky znamená, že jde o přestupek úmyslný, nicméně úmysl stěžovatelky ze spisu neplyne. Nelze z něj ani dovodit, že MVE stěžovatelky byla v době úředního měření v provozu – ČIŽP měla a mohla během úředního měření pořídit záznam také o elektrárně nebo elektroměru, které byly snadno dostupné. Navíc zisk z provozu MVE je pro stěžovatelku jakožto firmu, podnikající v oboru IT, pouze nepřímý; MVE stěžovatelka provozuje pouze z důvodu snížení uhlíkové stopy. Tržby, které by mohla potenciálně získat navíc úmyslným nedodržováním minimálního zůstatkového průtoku jsou tak malé, že nemohou být motivací pro takové jednání.

[13] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nedodržení minimálního zůstatkového průtoku nemůže ovlivnit ani rozpory v měření, které se pohybují do 5 %. V době měření průtoku byla převážná část vody odváděna náhonem na MVE, což je zaznamenáno v Záznamu o úkonech předcházejících kontrole dne 2. 9. 2015. Navíc došlo v době mezi 11. a 12. hodinou ke zvýšení výkonu MVE. ČHMÚ je jediná odborně způsobilá osoba k vydávání hydrologických dat. Pokud jde o příslušnost ČIŽP, ta vyplývá z § 125l odst. 4 vodního zákona. Žalovaný v řízení vycházel z objektivní odpovědnosti stěžovatelky za přestupek, a proto se omezil pouze na zjištění, zda následek uvedený ve skutkové podstatě přestupku způsobila stěžovatelka svou činností. Žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, prvoinstančního rozhodnutí a právní názor v obou rozsudcích městského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud hodnotil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

III.1 K tvrzené nicotnosti napadeného rozhodnutí

[15] Stěžovatelka se domnívá, že skutek, pro který byla stíhána, měl být kvalifikován pouze jako přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona. Navíc ve své kasační stížnosti uvedla, že pokud jí ČIŽP v prvním stupni shledala vinnou z přestupku podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona, je její rozhodnutí nicotné, jelikož ČIŽP podle ní neměla pravomoc o takovém přestupku vůbec rozhodovat.

[16] Námitku o nicotnosti rozhodnutí ČIŽP stěžovatelka sice uvedla poprvé až ve své kasační stížnosti, nicméně jde o takovou vadu rozhodnutí, kterou soud zkoumá z úřední povinnosti, a proto tato námitka není nepřípustná (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona *[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako oprávněný dopustí přestupku tím, že nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 v rozporu s povolením k nakládání s vodami.*

[18] Podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona ve znění do 31. 12. 2018 *právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako vlastník vodního díla dopustí přestupku tím, že provozuje vodní dílo v rozporu s § 59 odst. 1 písm. a), podle kterého je vlastník vodního díla povinen dodržovat podmínky a povinnosti, za kterých bylo vodní dílo povoleno a uvedeno do provozu, zejména dodržovat provozní řád a schválený manipulační řád, [...].*

[19] Podle § 112 odst. 1 vodního zákona ve znění do 31. 12. 2018 *České inspekci životního prostředí přísluší v rámci vodoprávního dozoru kontrolovat, jak fyzické nebo právnické osoby dodržují povinnosti stanovené tímto zákonem nebo uložené podle tohoto zákona jí nebo vodoprávními úřady na úseku 1. nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, 2. ochrany uvedených vod včetně jejich ochrany při provozování plavby, 3. havárií ohrožujících jakost těchto vod, 4. vodních děl určených ke zneškodňování znečištění v odpadních vodách nebo k jejich vypouštění do vod povrchových nebo podzemních nebo do kanalizací, 5. ochrany vodních poměrů a vodních zdrojů, 6. uvádění vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních do souladu s požadavky zákona v případech vyžadujících zvláštní pozornost.*

[20] Kasační soud se nejprve zabýval námitkou nedostatku pravomoci ČIŽP k vydání rozhodnutí v prvním stupni. Ustanovení § 112 vodního zákona svěřuje ČIŽP pravomoc ke kontrole povinností na konkrétně daných úsecích. Stěžovatelka se domnívá, že ČIŽP jednala na základě pravomoci podle § 112 odst. 1 písm. a) bod 1 vodního zákona, tedy na úseku nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami. Podle ní by pak pro tento úsek přicházel v úvahu pouze přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona. Skutková podstata tohoto přestupku je ovšem stanovena újezi, než jaká je dána pravomoc ČIŽP. Osoba se dopustí přestupku podle tohoto ustanovení, pokud je nezákonné nakládání s vodami v rozporu s povolením k nakládání s vodami. Další povinnosti k nakládání s vodami nicméně může stanovit také manipulační řád, který je součástí podmínek a povinností, za kterých je vodní dílo povoleno a uvedeno do provozu, a v tomto rozsahu by proto na základě tohoto zmocnění mohla ČIŽP být příslušná pro rozhodování také o přestupku podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona.

[21] ČIŽP má však podle § 112 odst. 1 písm. a) bodu 5 vodního zákona pravomoc kontrolovat povinnosti také na úseku ochrany vodních poměrů a vodních zdrojů. Stanovení minimálního zůstatkového průtoku má přitom charakter ochrany vodních poměrů: jak uvedl také žalovaný, nedostatek vody v měřeném úseku způsobuje v letním období značné ohřívání vody spojené s úbytkem kyslíku ve vodě, což může vést k úhynu ryb a ostatních vodních živočichů žijících v daném úseku. V zimě pak může nedostatek vody způsobit celkové promrznutí toku, což může mít za následek úplnou likvidaci veškerého života ryb a vodních organismů v úseku řeky. Povinnost udržovat minimální zůstatkový průtok spadá tedy, ačkoli jde o podmínku stanovenou pro provoz vodního díla, do pravomoci ČIŽP. Ta proto byla příslušná k vydání prvostupňového rozhodnutí podle § 112 odst. 1 písm. a) bodu 5 vodního zákona.

pokračování

[22] Z výše uvedeného také plyne, že ČIŽP měla pravomoc stíhat přestupky podle obou ustanovení. Skutek, za který byla stěžovatelka stíhána, přitom vycházel jak z porušení povinnosti stanovené v povolení k nakládání s vodami, tak uvedené a specifikované v manipulačním řádu. To znamená, že se jednalo o porušení povinnosti při nakládání s vodami, které nicméně souviselo s provozem vodního díla. Pokud měla stěžovatelka podle správních orgánů odvést z toku řeky náhonem větší množství vody, než byla oprávněna, bylo to za účelem provozu její MVE. Tuto stěžovatelčinu námitku tak kasační soud shledal nedůvodnou.

III.2 K neprovedení důkazu stanoviskem Povodí Moravy

[23] Správní orgány v řízení o přestupku neprovedly některé důkazy navržené stěžovatelkou. Kasační stížnost brojí zejména proti neprovedení důkazu stanoviskem Povodí Moravy pro nadbytečnost. Základem sporu zde totiž je, zda byla vůbec naplněna skutková podstata přestupku, a to příčinná souvislost mezi provozem MVE stěžovatelky a naměřeným průtokem v řece, který byl pod hranicí minimálního zůstatkového průtoku.

[24] Stanovisko vydalo Povodí Moravy, s. p. dne 24. 4. 2004, k žádosti jiného provozovatele MVE o povolení k nakládání s vodami a k návrhu revize manipulačního řádu pro jez a jeho MVE, které se nacházejí na řece Svitavě po toku pod Letovicemi. Ve stanovisku se uvádí: „*Vlivem provozu řady dalších MVE na toku Svitavy dochází ke značnému kolísání hladiny v toku (často i vícekrát během dne), nepředpokládáme, že by provozem turbíny [...] bylo možné tyto výkyvy vyrovnat.*“ Tento důkaz podle stěžovatelky podporuje její tvrzení, že z důvodu kolísání hladiny na toku by k poklesu průtoku pod hranici minimálního zůstatkového průtoku mohlo dojít i nezávisle na provozu MVE stěžovatelky.

[25] Městský soud k tomu v napadeném rozsudku uvedl, že v řízení nenastala relevantní pochybnost o tom, že by minimální zůstatkový průtok nebyl v řece Svitavě dosažen i nad jezem, resp. před náhonem do MVE stěžovatelky, čímž se případ liší od obdobného řízení o stejném úseku řeky (rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2019, č. j. 4 As 308/2018 - 24).

[26] Stěžovatelka naopak odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 308/2018 - 24, jehož závěry lze podle ní převzít i v její věci. V tomto řízení byl stěžovatel shledán vinným za nedodržení minimálního zůstatkového průtoku v Doubravici nad Svitavou, tj. několik kilometrů od MVE nynější stěžovatelky po toku řeky. ČIŽP stejně jako v případě stěžovatelky odkázala na naměřený průtok v Letovicích a došla k závěru, že stěžovatel mohl zabránit snižování průtoku v řece vlastním technickým řešením. Totožně s nynějším řízením správní orgány odmítly provést identický důkaz navržený stěžovatelem, tedy stanoviskem Povodí Moravy. Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, neboť námitka stěžovatele ohledně kolísání hladiny řeky Svitavy zakládala pochybnosti o tom, zda průtok naměřený v Letovicích odpovídal v době měření průtoku nad jezem v Doubravicích.

[27] Na podobnost se současně projednávanou věcí upozornila stěžovatelka již v žalobě a městský soud tuto námitku shledal nedůvodnou, jelikož podle něj na rozdíl od citované

věci nenastala v nynějším řízení relevantní pochybnost o tom, že minimální zůstatkový průtok nebyl v řece Svitavě dosažen ani nad jezem.

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že správní delikt podle § 125d odst. 1 písm. a) vodního zákona je postaven na objektivní odpovědnosti pachatele, což znamená, že v posuzované věci není podstatné, zda stěžovatelka zavinila nedostatečný minimální zůstatkový průtok vody pod jezem alespoň z nedbalosti. Ani tak by ovšem stěžovatelku nebylo možné činit odpovědnou za stav, který by objektivně nastal, i kdyby vůbec neprovozovala vodní elektrárnu s náhonem, kterým odvádí vodu z řeky Svitavy, tedy v případě, kdy by k porušení či ohrožení zákonem chráněných zájmů vůbec nedošlo v souvislosti s její provozní činností. I v případě objektivní odpovědnosti totiž zůstává znakovou skutkové podstaty deliktu objektivní stránka, jež sestává z protiprávního jednání a následku, které musí spojit vztah příčinné souvislosti. K naplnění objektivní stránky správního deliktu je nezbytné zabývat se otázkou, jestli je trestně relevantní následek důsledkem jednání podezřelého, nebo tomu tak vůbec není. Je nutno připomenout, že správní úřad se při rozhodování o povinnosti právnické osoby platit sankci za správní delikt v oboru práva veřejného (tzv. odpovědnost za správní delikt) řídí – nestanoví-li zákon výslovně něco jiného – obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při rozhodování o jejich obecné odpovědnosti za škodu. Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo provozní činností právnické osoby, nebo tehdy, jestliže tento důvod vznikl při činnosti právnické osoby, jednáním nebo opominutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila. Odpovědnost za správní delikt má objektivní charakter; nejde tedy o odpovědnost za zavinění (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, sp. zn. 6 A 12/94, nebo rozsudek NSS ze dne 5. 3. 2009, č. j. 9 As 50/2008 - 64).

[29] V posuzované věci bylo třeba zabývat se především otázkou, zda pokles minimálního zůstatkového průtoku pod stanovenou hranici (tj. znak následku) byl podmíněn (tj. znak příčinné souvislosti) provozní činností stěžovatelky (tj. znak jednání), nebo jinými příčinami, které s provozní činností stěžovatelky nesouvisely. Jinou příčinou nedostatku minimálního zůstatkového průtoku pod jezem vedle provozní činnosti stěžovatelky by přitom mohlo být, že minimální zůstatkový průtok vody nebyl v řece Svitavě dosažen ani nad jezem, respektive před náhonem k malé vodní elektrárně stěžovatelky. Nelze samozřejmě vyloučit, že by se stěžovatelka i v takové situaci mohla dopustit porušení jiné povinnosti při nakládání s povrchovými vodami, tomu by však muselo odpovídat i vymezení skutku ve správním řízení.

[30] Příčinnou souvislost mezi provozem stěžovatelčiny MVE a nedodržením minimálního zůstatkového průtoku shledali ČIŽP i žalovaný v následujících skutečnostech: zaprvé, v den měření protékalo v řece Svitavě dle limnigrafické stanice v Letovicích (nejbližší vodoměrná stanice nad MVE stěžovatelky) množství $1,06 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$; zadruhé, z důkazů provedených ve správním řízení v souvislosti s výrobou elektrické energie na MVE stěžovatelky podle nich vyplývá, jaký objem vody protékal v době měření náhonem a přes MVE; a zatřetí, nezávisle na dvou předchozích bodech měla stěžovatelka podle manipulačního plánu povinnost MVE odstavit při *poklesu průtoku pod $0,9 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$* , což neučinila. Městský soud se s touto argumentací ztotožnil a ani on důkaz neprovedl.

III.2.a Měření v Letovicích

[31] Přestože je limnigrafická stanice nejbližší vodoměrnou stanicí proti proudu řeky od MVE stěžovatelky, je stále poměrně vzdálená: obce Letovice a Skalice nad Svitavou od sebe leží cca 10 km. Lze sice vzít v potaz řadu drobných přítoků, které podle ČIŽP ještě zlepšují průtok vody přitékající do MVE, nelze nicméně pominout také další MVE, které mohou naopak průtok vody snižovat, nebo jinak ovlivňovat. Již ve výše citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud takové měření nepovažoval za dostatečně prokazující příčinnou souvislost v případě jiného provozovatele MVE na stejném úseku řeky. To platí zejména v situaci, kdy oba stěžovatelé – jak v citované věci, tak ve věci nyní projednávané – v řízení navrhovali stejný důkaz stanoviskem Povodí Moravy. Nejvyšší správní soud již dříve došel k závěru, že je tento důkaz způsobitý vyvolat pochybnosti v souvislosti s měřením v Letovicích, a jinak to není ani v tomto případě. Stěžovatelka proto předložením tohoto důkazu v řízení podpořila své tvrzení o kolísání hladiny v řece bez ohledu na svou vlastní činnost a vyvolala tím pochybnost o své odpovědnosti za nedodržení minimálního zůstatkového průtoku. Správní orgány tuto námitku odmítly, neprovedly k její podpoře stěžovatelkou navržený důkaz, avšak námitku ani logicky nevyvrátily.

III.2.b Množství elektrické energie, kterou vyprodukovala MVE stěžovatelky

[32] Městský soud ve shodě se správními orgány odvodil výši průtoku vody, která protékala náhonem k MVE stěžovatelky z množství elektrické energie, kterou MVE stěžovatelky v daném dni vyprodukovala. Konkrétně podle hodinového diagramu o výrobě od operátora trhu provedeného ve správním řízení vyrobila MVE v době mezi 9. a 10. hodinou 2 kWh, mezi 10. a 11. hodinou 4 kWh a mezi 11. a 12. hodinou 7 kWh. Městský soud k tomu v bodu 48 uvedl: „Pokud byl změřený průtok vody pod vzdouvacím stavidlem dne 2. 9. 2015 v hodnotě $0,1672 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$, pak z uvedeného vyplývá, že náhonem a přes MVE protékalo v době měření MZP minimálně 900 l/s. Této skutečnosti odpovídá i sdělení účastníka řízení v jeho vyjádření ze dne 3. 6. 2016, že běžná výroba by měla dosahovat při průtoku 1000 l/s cca 8 kW. Při vykázaném dosažení výroby 7 kWh v čase 12:00 hod dne 2. 9. 2015 pak protékalo turbínou MVE cca 900 l/s.“ Závěr o tvrzené hodnotě průtoku vody před náhonem ovšem dále neodůvodňuje ani městský soud, a srozumitelné odůvodnění neobsahuje ani rozhodnutí správních orgánů. Ze správního spisu nevyplývá, jakým konkrétním výpočtem správní orgány došly ke konkrétnímu průtoku vody před náhonem.

[33] Zaprvé, nelze klást přímou úměru mezi výrobou elektrické energie a skutečným průtokem – skutečný průtok totiž bude ovlivňovat více okolností, například účinnost MVE. ČIŽP (a následně žalovaný) uvedli, že: „[ú]častník řízení ve svém vyjádření k příkazu (dopis ze dne 3. 6. 2016) uvedl, že průtoku 1000 l/s přes MVE odpovídá výroba cca 8 kW. Dle předloženého výpisu OTE činil dne 2. 9. 2015 odběr el. Energie ve 12:00 již 7 kWh, což by odpovídalo průtoku cca 875 l/s.“ ČIŽP vycházela pouze z potenciální situace, kterou stěžovatelka uvedla ve svém sdělení, a v napadených rozhodnutích správní orgány následně pouze odhadem vypočítaly objem vody, který měl protékat nad jezem.

[34] Zadruhé, městský soud, stejně jako správní orgány, vychází z naměřeného výkonu ve 12:00 (resp. mezi 11:00 a 12:00), aniž by srozumitelně vysvětlil, proč je hodnota právě

v tomto čase relevantní. Napadené rozhodnutí sice uvádí, že: „*postupný zvýšený výkon MVE z 2 na 7 kWh (což je o více jak 300 %) v čase mezi 10:00 a 12:00 odpovídá zvýšenému odběru vody pro MVE, což způsobilo pokles vody pod vzdouvacím objektem v čase úředního měření, neboť vzdutí hladiny nad MVE je poměrně dlouhé, a tudíž čas snížení hladiny pod vzdouvacím objektem, kdy vzdouvací objekt je od MVE vzdálen cca 173 m, odpovídá časovému prodlení a náběhu MVE na vyšší výkon v čase mezi 10:00 hod a 12:00 hod.*“ Dále ovšem svou úvahu nedoplňuje o konkrétní prokázání rychlosti vzdutí hladiny nad MVE a následné rychlosti proudění vody k samotné MVE tak, aby mohla hodnota výkonu naměřená na MVE v 11:00 a 12:00 prokazatelně svědčit o konkrétní hodnotě průtoku před náhonem do MVE v čase měření, a tak založit příčinnou souvislost mezi nízkým zůstatkovým průtokem za náhonem, resp. až za jezem, a provozem MVE stěžovatelky.

[35] Nadto je nedostatečné určit výrobu elektrické energie pouze v hodinových úsecích. Ačkoli jde o klíčový důkaz provedený ve správním řízení, na který se ČIŽP i žalovaný při své úvaze o příčinné souvislosti odkazují, nelze předem počítat s rovnoměrným rozložením v hodině. Pokud podle vykázaného výkonu 4 kWh v čase 10:00 - 11:00 došli k závěru, že byla MVE stěžovatelky v době měření v provozu, nelze s takovou zkratkou souhlasit, protože nic ve správním spise nezpochybňuje protiargument, že by v době 10:25 - 10:50 mohla být MVE zrovna odstavena a uvedené hodnoty výkonu by dosáhla ve zbývajícím čase (zbývajících 35 minut). Stejně tak, pokud jde o hodnotu naměřenou na MVE v době 11:00 - 12:00, nemuselo jít o rovnoměrný setrvalý stav, a tak hodnota vyrobené energie v jednotlivých minutách mohla kolísat od nulového výkonu až po výkon větší než uvedený průměrný za hodinu. Předpoklad, že se průtok v řece prudce mění i několikrát za hodinu – a proto bude znatelně kolísat i výroba energie na něm závislá – přitom ve správním řízení stěžovatelka tvrdila a navrhovala prokázat právě stanoviskem Povodí Moravy, které správní orgány jako důkaz odmítly provést. K jednomu takovému prudkému poklesu přitom prokazatelně došlo těsně před samotným měřením.

III.2.c Povinnost odstavit MVE

[36] Konečně, ani porušení povinnosti odstavit za určitých okolností MVE stanovené manipulačním řádem není sama o sobě pro příčinnou souvislost přestupku, pro který se vedlo řízení, rozhodná. Skutek byl totiž v řízení vymezen pouze jako nedodržení minimálního zůstatkového průtoku nad hranicí $0,4 \text{ m}^3 \cdot \text{s}^{-1}$. Pokud stěžovatelka neodstavila v době měření MVE, porušila by tím samostatnou povinnost stanovenou v manipulačním řádu, což by samo o sobě mohlo naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona.

[37] Stěžovatelka má sice povinnost přizpůsobit se kolísavému stavu a nastavit tak také svou MVE, jak uvedl městský soud, nicméně v řízení nebylo prokázáno, že by byl nízký průtok důsledkem nesplnění takové povinnosti. Minimální zůstatkový průtok se může dostat pod stanovenou hranici také z důvodů nezávislých na provozu MVE stěžovatelky, z čehož logicky vyplývá, že nelze odmítnout provedení důkazu ohledně kolísání hladiny toku řeky jen proto, že stěžovatelka má povinnost minimální zůstatkový průtok dodržet.

III.2.d Závěr k příčinné souvislosti

pokračování

[38] Stěžovatelka tak podle Nejvyššího správního soudu námitkou o kolísání hladiny řeky Svitavy i předložením stanoviska Povodí Moravy logicky a srozumitelně zpochybnila, že nedodržení minimálního zůstatkového průtoku pod jezem za náhonem do její MVE bylo přičitatelné její provozní činnosti a vedlo k založení jejího odpovědnostního vztahu. Správní orgány se sice k uvedené námitce vyjádřily, aniž by však zohlednily možnost, že samo kolísání hladiny vedlo ke snížení průtoku nad jezem před náhonem do MVE stěžovatelky až pod úroveň minimálního zůstatkového průtoku.

[39] Nic přitom ČIŽP nebránilo společně s měřením průtoku vody za náhonem na MVE stěžovatelky, kde měl být minimální zůstatkový průtok dodržen, změřit také průtok vody před náhonem, nebo jak namítla sama stěžovatelka, pořídit záznam elektroměru nebo elektrárny, které byly snadno dostupné.

[40] Námitka ohledně kolísání hladiny řeky Svitavy v úseku, v němž jsou v provozu další vodní elektrárny, podle Nejvyššího správního soudu zakládá pochybnosti o naplnění skutkové podstaty přestupku stěžovatelkou. Správní orgány nevyvrátily námitku stěžovatelky o kolísání hladiny řeky a z jejich rozhodnutí nelze ani určit, jak konkrétně souvisí množství elektrické energie, kterou MVE stěžovatelky vyprodukuje, s objemem vody, který proudil do náhonu k MVE, ani zda byla MVE v době měření odstavena. Je tak nucen uzavřít, že o těchto skutečnostech panují pochybnosti, které nebyly ve správním řízení uspokojivě vyvráceny.

[41] Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud uzavřel, že správní orgány zatížily řízení vadou, neboť spisová dokumentace neobsahuje dostatečné podklady pro závěr, že se stěžovatelka dopustila správního deliktu podle § 125d odst. 1 písm. a) vodního zákona. Skutková podstata, z níž správní orgán v žalobou napadeném rozhodnutí vycházel, tak nemá oporu ve spisech, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

III.3 K zbývajícím námitkám

[42] Ve zbytku kasační stížnosti stěžovatelka namítala, že se městský soud nevypořádal s její námitkou o nezákonném získání důkazu, kterou shledal nepřipustnou, ač ji vypořádat měl, dále namítala rozdíl naměřených hodnot ČHMÚ a Povodí Moravy, s. p., a brojila také proti uloženému trestu – jak proti výši pokuty, tak proti zohlednění přitěžující okolnosti.

[43] První uvedenou námitkou se kasační soud nezabýval. Rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného jsou bez ohledu na ni nezákonné a bude na stěžovatelce, zda stejnou námitku vznesla v novém řízení před žalovaným (v řízeních ve věcech správního trestání se neuplatní zásada koncentrace podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, srov. například rozsudek ze dne 27. 11. 2012, č. j. 1 As 136/2012 - 23, a stěžovatelce proto nic nebrání v tom, aby ji vznesla v dalším řízení před správními orgány). Pokud jde o druhou uvedenou námitku, došel již shora kasační soud k závěru, že hodnota naměřená na limnigrafické stanici v Letovicích není dostatečná pro prokázání stěžovatelčiny odpovědnosti, takže není průkaznost hodnoty měření pro tuto otázku relevantní, a proto se jí kasační soud již nezabýval. Jelikož v posuzované věci dosud není postaveno najisto,

že se stěžovatelka dopustila správního deliktu, Nejvyšší správní soud se nezabýval ani námitkami o uložení trestu.

III.4 Závěr

[44] Z výše uvedeného vyplývá, že městský soud i žalovaný dospěli k nesprávnému právnímu závěru, že důkaz stanoviskem Povodí Moravy byl nadbytečný, protože v řízení bylo dostatečně prokázáno, že průtok řeky Svitavy v době měření umožňoval stěžovatelce zachování minimálního zůstatkového průtoku. Stěžovatelka v řízení relevantně zpochybnila naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu, a tak bylo na žalovaném, aby se s její námitkou zabýval, důkaz provedl a odstranil pochybnosti, které tato námitka vyvolala.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Vzhledem k tomu, že vytýkané vady nejsou odstranitelné v řízení před městským soudem, ale lze je odstranit toliko v řízení před správním orgánem, zrušil soud současně i rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše. Konkrétně je povinen provést důkaz stanoviskem Povodí Moravy a vypořádat se s ním tak, aby závěry o tom, že stěžovatelka spáchala správní delikt podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona byl prokázán mimo jakoukoliv rozumnou pochybnost.

[46] Za této situace je soud povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí soud přiznal dle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. náhradu nákladů řízení proti žalovanému. V řízení před městským soudem uhradila soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby. Také uhradila soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za podání kasační stížnosti. V řízení o žalobě nebyla zastoupena. V řízení o kasační stížnosti stěžovatelku zastupoval advokát. Pro určení výše nákladů na zastoupení se užije vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“). Stěžovatelčin zástupce učinil dva úkony právní služby, kterým bylo převzetí a příprava zastoupení a sepsání kasační stížnosti (§ 11 písm. a) a d) advokátního tarifu]. Soud mu tedy přiznal odměnu za dva úkony právní služby ve výši 6 200 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky není plátcem DPH. Žalovaný je částku 14 800 Kč povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Martina Dolečka, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. září 2023

pokračování

Ivo Pospíšil
předseda senátu