



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Filipa Dienstbiera a Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **RRS JELENOVSKÁ, a.s.**, IČO 48910554, sídlem Jelenovská 511, Valašské Klobouky, zastoupena Mgr. Markem Davidem, advokátem, sídlem Lešetín IV 777, Zlín, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2018, č. j. MZP/2018/570/816, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2023, č. j. 5 A 138/2019-115,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **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.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 6. 2018, č. j. MZP/2018/570/816, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána odpovědnou za správní delikt 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, spočívající v porušení povinností podle § 8 odst. 1 písm. c) a § 38 odst. 3 vodního zákona. Tohoto správního deliktu se žalobkyně 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 (dále jen „ČOV“) do vodního toku Smolinka v rozporu s povolením k nakládání s vodami, které bylo žalobkyni uděleno rozhodnutím Městského úřadu Valašské Klobouky ze dne 30. 7. 2007, č. j. 17307/2007. Ve výše uvedených dnech bylo totiž zjištěno překročení maximálních povolených hodnot znečištění vod ve sledovaných ukazatelích CHSKCr, BSK₅, NL a N-NH₄⁺. Za tento správní delikt byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 100.000 Kč.

[2] Ze správního spisu vyplývá, že ČOV je ve vlastnictví města Valašské Klobouky. Žalobkyně (provozovatelka horského hotelu) obdržela povolení k nakládání s vodami vztahující se k užívání ČOV v roce 2001, přičemž toto povolení bylo roku 2007 prodlouženo. K žádosti z roku 2007 žalobkyně přiložila smlouvu o výpůjčce z téhož roku, kterou uzavřela s městem Valašské Klobouky a kterou jí byla ČOV přenechána k užívání, a souhlas města s vyřízení žádosti. V roce 2017 (tedy poté, co byla provedena měření relevantní pro nynější věc) žalobkyně smlouvu o výpůjčce vypověděla, a to z důvodu opakovaného ukládání pokut ČIŽP za překračování povolených emisních limitů.

[3] Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že pro dovození objektivní odpovědnosti za správní delikt podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona je klíčové, zda je žalobkyně subjektem, který fyzicky provozoval či užíval ČOV. Uvedl, že provozování ČOV bylo realizováno žalobkyní, a to včetně financování. Žalobkyně je držitelkou povolení k nakládání s vodami, a tudíž je logicky i tím, kdo je odpovědný za správní delikt spočívající v provozování ČOV v rozporu s tímto povolením.

[4] V žalobě žalobkyně namítala, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu je za správní delikt podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona odpovědný ten subjekt, který má k ČOV nejbližší právně, nikoli fakticky, přičemž totožnost osoby, která fakticky ČOV provozuje, není rozhodná (poukázala na rozsudky č. j. 7 As 110/2011-59 a č. j. 4 As 2/2015-30). Uvedla, že není vlastníkem, ani provozovatelem ČOV, kterou užívala toliko na základě smlouvy o výpůjčce s městem Valašské Klobouky. Tato smlouva je však absolutně neplatná, neboť ji ve smyslu § 102 odst. 2 písm. m) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), neodsouhlasila rada města. Žalobkyně dle svého názoru není držitelkou povolení k provozování ČOV; tímto subjektem je město Valašské Klobouky, jelikož ve smyslu zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích, je součástí kanalizace i ČOV. Právě město je tedy subjektem, který k ČOV má nejtěsnější právní vztah. Povolení k nakládání s vodami nemělo být nikdy vydáno, neboť předpokladem pro jeho vydání byla absolutně neplatná smlouva o výpůjčce, což měl Městský úřad Valašské Klobouky sám odhalit. Žalobkyně tedy byla pouze jedním z řady uživatelů ČOV, aniž by disponovala platným užívacím titulem.

[5] Žalobkyně dále poukázala na to, že na ČOV je napojena i městská část Lipina, a žalobkyně tak neměla reálnou možnost ovlivnit dodržování emisních limitů ze strany ostatních subjektů, které do ČOV vypouští splašky. Poukázala na znění § 38 odst. 3 vodního zákona, ze kterého dle jejího názoru vyplývá, že podstatné je zejména určení subjektu, který fakticky vypouští odpadní vody. Uvedla, že v listopadu 2016, tedy v době, kdy byl hotel mimo provoz, a nebyly z něj vypouštěny žádné odpadní vody, provedla odběr vzorků a zjistila značné překročení emisních hodnot. Z toho vyplývá, že k překročení limitů nedošlo kvůli provozu hotelu žalobkyně. Stěžovatelka také poukázala na nevyhovující

pokračování

technický stav ČOV, za který je odpovědné město. Z těchto důvodů nebyla naplněna materiální stránka správního deliktu. Žalobkyně rovněž namítla, že není rozhodné, zda byla v povolení k nakládání s vodami označena jako oprávněná. V replice dodala, že uvedené má vyplývat z § 11 odst. 1 vodního zákona, který upravuje přechod práv a povinností z povolení k nakládání s vodami. Kromě výše uvedeného žalobkyně namítala i částečnou nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

[6] Městský soud žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že odpovědným za správní delikt podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona je subjekt s nejbližším vztahem k ČOV. Tím je nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení, přičemž totožnost osoby, která ČOV fakticky provozuje, není pro určení odpovědnosti zásadní. Blízkost k ČOV se tedy míní blízkost právní. Žalobkyni bylo vydáno povolení k nakládání s vodami (následně byla prodloužena jeho platnost), je tudíž provozovatelem ČOV. Na tomto faktu nemůže nic změnit ani námitka neplatnosti smlouvy o výpůjčce, neboť pro správní rozhodnutí platí presumpce správnosti a žalobkyně je nenapadla opravnými prostředky, ani se nepokusila o jejich zrušení prostřednictvím správní žaloby. Výjimku z presumpce správnosti správního rozhodnutí tvoří vada nicotnosti a postup podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Neplatnost smlouvy však nemůže způsobit nicotnost rozhodnutí (maximálně nezákonnost) a pro postup podle § 75 odst. 2 s. ř. s. nejsou splněny podmínky (stěžovatelka měla možnost rozhodnutí napadnout samostatnou žalobou). Městský soud rovněž uvedl, že mu není jasné, co se žalobkyně snažila namítat odkazem na § 11 odst. 1 vodního zákona, přičemž námitku označil za zcela obecnou. Dále městský soud poukázal na skutečnost, že to byla právě žalobkyně, kdo požádal o vydání rozhodnutí podle § 8 vodního zákona ve svůj prospěch. Po vydání obou rozhodnutí proti nim nijak nebrojila, ČOV využívala od roku 2001 do roku 2016 a na začátku správního řízení o sobě prohlašovala, že je provozovatelkou ČOV, aby následně v průběhu řízení tvrdila, že provozovatelkou nikdy nebyla. Dle názoru soudu není ani rozhodné, kdo skutečně způsobil překročení emisních limitů, neboť odpovědnost za správní delikt je odpovědností objektivní. Jedná se tedy o odpovědnost nikoli za zavinění, ale za následek. Odpovědnosti se lze toliko zprostit, jestliže právnická osoba prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila (§ 125l vodního zákona). Nic takového však žalobkyně nenamítala. Závěrem městský soud sdělil, že námitka nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného byla formulována obecně, a proto pouze v obecné míře uvedl, že rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné nepovažuje.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Navrhuje rozsudek městského soudu zrušit z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[8] V kasační stížnosti namítá, že nemůže být za správní delikt podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona odpovědná pouze na základně toho, že jí bylo vydáno povolení k nakládání s vodami. Není provozovatelem, nájemcem ani vlastníkem ČOV. Není ani subjektem s nejtěsnějším vztahem k ČOV, přičemž tento vztah nelze dovodit z toho, že je formálně uvedena v povolení k nakládání s vodami. Městský soud se nijak nezabýval tím,

zda jí povolení skutečně svědčí. Stěžovatelka je toho názoru, že nedisponuje platným užívacím titulem k ČOV a s ohledem na přechod práv a povinnost ve smyslu § 11 odst. 1 vodního zákona ji nelze považovat za osobu oprávněnou z vydaného povolení. Obdobnou námitkou se ve svém rozsudku městský soud vůbec nezabýval, když ji současně označil za obecnou, čímž zatížil svůj rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Dle názoru stěžovatelky je přitom zřejmé, na jaké situace se § 11 odst. 1 vodního zákona vztahuje a jakou má relevanci pro nyní projednávanou věc. Jestliže smlouva o výpůjčce nebyla platná, muselo dle názoru stěžovatelky právo z povolení k nakládání s vodami přejít, resp. od počátku náleželo vlastníkově ČOV – městu Valašské Klobouky. Rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami je rozhodnutím *in rem*, stěžovatelka nemá k ČOV žádný platný právní vztah. Stěžovatelka právní povahu tohoto rozhodnutí připodobňuje k právní povaze územního rozhodnutí.

[9] Stěžovatelka trvá na svém přesvědčení, že nikdy nebyla provozovatelem ČOV, ale pouze jejím uživatelem, a to na základě smlouvy o výpůjčce, která však byla absolutně neplatná, neboť o ní nerozhodla Rada města Valašské Klobouky. K ČOV tedy neměla žádný právní vztah a odpovědnost za správní delikt podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona dle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze vyvozovat z faktického provádění činností v souvislosti s provozováním ČOV. V nejtěsnějším vztahu k ČOV je město Valašské Klobouky, které by tedy mělo být odpovědné za správní delikt v projednávané věci a jemuž na základě § 11 odst. 1 vodního zákona materiálně svědčí práva a povinnosti z povolení k nakládání s vodami. To ostatně disponuje povolením k provozování vodovodu a kanalizace, jejíž součástí je ČOV.

[10] Stěžovatelka nemůže být odpovědná za správní delikt ani po stránce materiální (jako původce nadlimitního znečištění). Stěžovatelka totiž prokázala, že z jí provozovaného hotelu byly vypouštěny pouze odpadní vody z kuchyně, restaurace a ubytovacích prostor, a nikoli látky, které by mohly způsobovat překročení emisních limitů. To způsobily odpadní vody vypouštěné z ostatních nemovitých věcí, které jsou na ČOV napojeny na základě smluv s městem Valašské Klobouky. Stěžovatelka toto vypouštění nemohla nijak ovlivnit, stejně jako existenci uvedených smluv. Dále stěžovatelka odkazuje na § 38 odst. 3 vodního zákona, ze kterého dle jejího názoru vyplývá, že za vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních je odpovědný původce těchto odpadních vod. Není tedy podstatné, kdo je uveden v povolení k nakládání s vodami. Stěžovatelka neměla objektivní možnost zajistit, aby k překročení limitů nedocházelo. Rovněž poukazuje na nevyhovující technický stav ČOV, za který je odpovědný vlastník ČOV, město Valašské Klobouky. Městský soud nepřihlédl ani k tomu, že hotel provozovaný stěžovatelkou byl od října 2016 mimo provoz, přičemž překračování emisních limitů bylo zjištěno i během měření v listopadu téhož roku, tedy v době, kdy žádné odpadní vody z hotelu vypouštěny nebyly.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že držitel povolení k nakládání s vodami je oprávněn vypouštět odpadní vody do vod povrchových a z tohoto oprávnění mu plynou i povinnosti a podmínky, za kterých lze toto oprávnění realizovat. Rozhodnutí je vydáváno na základě žádosti. Z vyjádření stěžovatelky nevyplývá, že by rozhodnutí nebyla vydána na základě jejích žádostí, a nic takového neplyne ani ze správního spisu. Stěžovatelka měla s městem Valašské Klobouky uzavřenu smlouvu o výpůjčce, kterou vypověděla v roce 2017. Považovala-li by smlouvu za absolutně neplatnou, bylo by její vypovězení nelogickým krokem. Rovněž se finančně spolupodílela na provozování ČOV. Otázka platnosti smlouvy

pokračování

navíc na posouzení věci nemůže mít vliv, přičemž žalovaný odkazuje na příslušnou pasáž rozsudku městského soudu, s níž se ztotožňuje. Stěžovatelka rovněž realizovala buď prostřednictvím svých zaměstnanců, nebo externích dodavatelů služeb opravy a údržbu ČOV, odběry kontrolních vzorků a další činnosti spojené s provozem ČOV, což jsou činnosti typické pro provozovatele. Žalovaný souhlasí se stěžovatelkou v tom, že pro posouzení odpovědnosti za správní delikt není zcela podstatné, kdo je formálně uveden v povolení, nicméně ze spisu lze ověřit, že to byla ona, kdo vypouštěl odpadní vody. Dále žalovaný poukazuje na to, že stěžovatelkou zmiňovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu na nynější věc nelze aplikovat, neboť se jednalo o skutkově odlišný případ (rozsudek sp. zn. 4 As 2/2015). Žalovaný navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[13] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, byl-li by napadený rozsudek městského soudu skutečně nepřezkoumatelný.

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování přezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“

[15] V kontextu citované judikatury Nejvyšší správní soud naznal, že rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný není. Stěžovatelka jeho nepřezkoumatelnost spatřuje v tom, že městský soud nevypořádal její námitku vztahující se k aplikaci § 11 odst. 1 vodního zákona

(upravujícího otázku přechodu práv a povinností vyplývajících z povolení k nakládání s vodami). Městský soud ve svém rozsudku (bod 27) k této námitce uvedl, že se jedná o námitku obecnou a nesrozumitelnou, neboť stěžovatelka toliko uvedla citaci zmíněného ustanovení, aniž by specifikovala význam, který mu ve vztahu k projednávané věci přisuzuje.

[16] Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Stěžovatelka § 11 odst. 1 vodního zákona zmínila jen zkratkovitě v doplnění žaloby ze dne 2. 8. 2018, přičemž z kontextu této zmínky vyplývá, že dle jejího názoru se uvedené ustanovení na její případ neuplatní. Stěžovatelka totiž zdůraznila, že jí práva a povinnosti z povolení k nakládání s vodami nikdy nevznikly, a tudíž ani nemohlo dojít k jejich přechodu. Nelze jí proto vytýkat, že tuto skutečnost neoznámila vodoprávnímu úřadu ve lhůtě upravené v § 11 odst. 1 vodního zákona. Ze samotné argumentace ani kontextu této pasáže doplnění žaloby tedy není znatelné, co relevantního z ní má pro projednávanou věc plynout. Zejména z ní neplyne, že by stěžovatelka namítala přechod práv a povinností z povolení k nakládání s vodami z ní na vlastníka ČOV.

[17] Stěžovatelka zmínila § 11 odst. 1 vodního zákona ještě v replice k vyjádření žalovaného. V ní uvedla, že se nelze spoléhat pouze na formální označení oprávněného v povolení k nakládání s vodami, což zdůvodňuje právě zněním tohoto ustanovení. Stěžovatelka se domnívala, že toto ustanovení svědčí ve prospěch závěru, že subjekt uvedený v povolení k nakládání s vodami jako oprávněný není automaticky osobou odpovědnou za správní delikt, nemá-li k užívání či provozování ČOV platný užívací titul. Stěžovatelka tak z tohoto důvodu neměla být v povolení označena jako oprávněná. Jednalo se patrně o rozvinutí žalobní argumentace uvedené v druhém odstavci na straně 7 žaloby, přičemž žalobkyně neuvedla, jakým způsobem se daná pasáž repliky vztahuje k původní zmínce § 11 odst. 1 vodního zákona obsažené v doplnění žaloby. Vztah obou zmínek z repliky nijak nevyplývá. Stěžovatelka tak městskému soudu ve skutečnosti srozumitelně nevysvětlila, jaký dopad na projednávanou věc má mít § 11 odst. 1 vodního zákona. Učinila tak až v kasační stížnosti.

[18] Stěžovatelka v řízení před městským soudem nikdy netvrdila, že by v době od vydání povolení k nakládání s vodami, resp. prodloužení jeho platnosti, do 4. 8. 2016, kdy naposledy bylo podle vymezení skutku v projednávané věci porušeno povolení, došlo k přechodu práv a povinností z povolení, jehož byla adresátem, na jiný subjekt. Z její argumentace není ani bez dalšího patrné, zda se poukazem na uvedené ustanovení dovolává jeho analogické aplikace, nebo se snad domnívá, že byly splněny podmínky pro jeho bezprostřední aplikaci (stěžovatelka přitom netvrdila žádnou skutečnost, s níž je spojen převod či přechod vlastnického práva ke stavbě či pozemku). Městský soud tedy uvedenou námitku správně vyhodnotil jako obecnou a nejasnou a vypořádal ji tomu odpovídajícím způsobem.

[19] Nejvyšší správní soud se dále zabýval právním posouzením věci samé.

[20] Podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona v relevantním znění *právníká 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*. Podle § 8 odst. 1 písm. c) téhož zákona *povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními*

pokračování

vodami (dále jen „povolení k nakládání s vodami“) je třeba k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních.

[21] Podle § 8 odst. 2 téhož zákona *povolení k nakládání s vodami se vydává fyzickým nebo právnickým osobám k jejich žádosti. Fyzická nebo právnická osoba, která má platné povolení k nakládání s vodami podle odstavce 1 nebo podle předchozích předpisů (dále jen „oprávněný“) je oprávněna nakládat s vodami v rozsahu a k účelu po dobu uvedenou v platném povolení.*

[22] Z citovaných ustanovení vyplývá, že správního deliktu podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona se může dopustit jediné oprávněný, kterým je ve smyslu § 8 odst. 2 osoba, jež je držitelem povolení k nakládání s vodami. Skutková podstata správního deliktu tedy vymezuje jeho potenciálního pachatele jako tzv. zvláštní subjekt (srov. § 114 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, či § 12 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Nutno dodat, že institut zvláštního subjektu nebyl v době spáchání posuzovaného správního deliktu výslovně obsažen v tehdy účinném právním předpisu upravujícím přestupky, tedy v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, přičemž společná právní úprava správních deliktů neexistovala vůbec. Správní praxe však s tímto pojmem pracovala a jeho následné upravení v novém přestupkovém zákoně č. 250/2016 Sb. plnilo spíše funkci zajištění přehlednosti a formální komplexnosti úpravy přestupků (srov. důvodovou zprávu k § 12 zákona č. 250/2016 Sb.: „*Ustanovení o zvláštním subjektu upravuje institut, který se sice již v současnosti na základě reformy správního trestání uplatňuje v jiných zákonech při tvorbě skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů, nicméně pro zajištění komplexnosti navrhované úpravy se považuje za vhodné tento institut upravit výslovně.*“).

[23] Při aplikaci uvedené skutkové podstaty správního deliktu není tedy nadále potřeba zkoumat, který subjekt má k ČOV, ke které bylo vydáno povolení k nakládání s vodami, nejtěsnější právní vztah. V nyní projednávané věci není sporu o tom, že povolení k nakládání s vodami bylo k dané ČOV vydáno stěžovateli. Ta ho prvně obdržela v roce 2001, v roce 2007 jí byla prodloužena jeho platnost. Toto povolení k nakládání s vodami bylo v platnosti i v době, kdy byl spáchán správní delikt posuzovaný v této věci. Stěžovatelka tedy byla oprávněným subjektem v době zjištěného překročení emisních limitů. Byla to tedy právě ona, která měla k ČOV nejtěsnější vztah, neboť ten je s ohledem na skutkovou podstatu správního deliktu podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona presumován u oprávněného.

[24] Rozsudek NSS ze dne 12. 1. 2012, č. j. 7 As 110/2011-59, na který bylo hojně poukazováno ve správním řízení i řízení před městským soudem, se týkal skutkově i právně odlišné věci. Tehdy bylo posuzováno spáchání správního deliktu podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona ve znění účinném do 31. 7. 2010, který spočíval ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových bez platného povolení k nakládání s vodami. Je logické, že v tomto případě žádný oprávněný neexistoval (v tom ostatně spočívala podstata skutku), a proto bylo třeba určit, který subjekt je za daný skutek odpovědný. Skutková podstata správního deliktu upravovala různé situace spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, která byla v rozporu se zákonem, tedy i ta, ke kterým docházelo na základě platného povolení. Nejvyšší správní soud tehdy dospěl k závěru, že odpovědným je v prvé řadě provozovatel, kterým je oprávněný z povolení k nakládání s vodami. Není-li taková osoba, je odpovědným uživatel zařízení a teprve poté případně jeho vlastník. Ustanovení

§ 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona bylo následně (pro podnikající subjekty) „rozptýleno“ mezi ustanovení § 125a odst. 1 písm. b) (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2023, č. j. 7 As 32/2021-40) a právě ustanovení § 125c odst. 1 písm. a). V nynější věci ale problém s určením subjektu s nejbližším vztahem k ČOV nenastal, neboť provozovatelem je oprávněný z povolení – stěžovatelka. Nejedná se o správní delikt provozování ČOV bez povolení, ale v rozporu s povolením.

[25] Podle dřívější právní úpravy (znění vodního zákona účinného do 31. 7. 2010) byla posuzována i věc vedená pod sp. zn. 4 As 2/2015, rovněž opakovaně odkazovaná stěžovatelkou. V ní se rovněž jednalo o správní delikt podle tehdejšího § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona, nicméně jednání spočívalo v provozování zařízení v rozporu s povolením k nakládání s vodami, nikoli bez něj. Jednalo se tedy o případ skutkově podobnější nynější věci. Jak již vyplývá z předchozího odstavce tohoto rozsudku, § 116 odst. 1 písm. b) tehdejšího znění vodního zákona neobsahoval určení zvláštního subjektu, a tudíž i pro případy provozování zařízení v rozporu s povolením bylo třeba určit subjekt s nejtěsnějším právním vztahem k zařízení. To však s ohledem na změnu právní úpravy není v nyní posuzované věci nutné. Nadto je účelné dodat, že ve věci sp. zn. 4 As 2/2015 Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že *„za předmětný správní delikt je primárně odpovědná osoba, která je nejbližše čistírně odpadních vod právně, nikoliv fakticky. 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.“* (zvýraznění doplněno). Ani kdyby tedy v nynější věci bylo prokázáno, že fakticky měla k ČOV blíže jiná osoba, pro právní posouzení věci by to nebylo relevantní. Ostatně by to bylo proti vymezení subjektu ve skutkové podstatě nyní posuzovaného správního deliktu.

[26] Přestože se závěry rozsudku č. j. 7 As 110/2011-59 vztahují ke skutkově odlišnému případu, některé jeho dílčí úvahy lze vztáhnout plně i na nynější věc. Především z něj vyplývá, že z hlediska odpovědnosti za správní delikt není podstatné, který subjekt zavinil překročení emisních limitů, neboť správní delikt je spáchán *„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 nepředčistěná voda unikla.“* (zvýraznění doplněno). Z uvedeného mj. vyplývá, že se jedná o odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost nikoli za zaviněné jednání, nýbrž za protiprávní jednání. To spočívá v tom, že stěžovatelka vypouštěla z ČOV odpadní vody, s nimiž v tomto zařízení nakládala, do vod povrchových v jakosti (míře znečištění), která neodpovídala platnému povolení. Je pravdou, že objektivní odpovědnost není odpovědností absolutní, tj. odpovědností, která by nepřipouštěla uplatnění liberačních důvodů. V nynější věci však stěžovatelka nepředložila žádnou argumentaci, která by svědčila závěru, že učinila veškerá myslitelná opatření za účelem zabránění protiprávnímu jednání. Stěžovatelka již na základě dříve provedené kontroly věděla, že kvalita odpadních vod vypouštěných z ČOV neodpovídá stanoveným parametrům, přesto odpadní vody bez přijetí dostatečně účinných opatření (byť přijatých v součinnosti s provozovatelem kanalizace a potažmo původci odpadních vod) nadále vypouštěla z ČOV do povrchových vod. Je rovněž pravdou, že i u objektivní odpovědnosti je třeba prokázat naplnění znaků skutkové podstaty, zejména pak její objektivní stránky (jednání – následek – příčinná souvislost mezi jednáním a následkem; srov. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006-65).

pokračování

[27] Na tomto místě považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na rozsudek ze dne 6. 9. 2023, č. j. 1 As 248/2022-86, který byl vydán ve skutkově podobné věci. Tehdy se jednalo o správní delikt podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona [v nynějším znění odst. 5 písm. a) téhož ustanovení]. Skutková podstata tohoto správního deliktu spočívá v provozování vodního díla v rozporu s povolením vodního díla. Jedná se o skutkovou podstatu speciální vůči té v § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona. V tehdejší věci spočíval projednávaný skutek v tom, že domnělý pachatel správního deliktu měl v rozporu s povolením vodního díla (malé vodní elektrárny) dopustit, že nebyl zachován minimální průtok vodního toku, na kterém byla elektrárna vybudována tak, jak to bylo v povolení stanoveno. Nejvyšší správní soud naznal, že „i v případě objektivní odpovědnosti totiž zůstává známkou skutkové podstaty deliktu objektivní stránka, jež sestává z protiprávního jednání a následku, které musí pojit vztah příčinné souvislosti (...) 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.“

[28] Nynější situace je však odlišná, neboť provozovatel ČOV má povinnost zajistit dodržování podmínek povolení k nakládání s vodami i v tom smyslu, že nesmí svým jednáním dopustit, aby z ČOV unikaly odpadní vody znečištěné nad rámec povolených emisních hodnot. Není tedy podstatné, kdo konkrétně je jejich skutečným původcem. Je třeba rozlišit odpadní vody, které jsou přiváděny do ČOV z různých zdrojů a jejichž složení oprávněný může ovlivnit pouze v omezené míře, a odpadní vody, které odtékají z ČOV do vodního toku, jejichž složení již ovlivnit musí (zejména jednáním s vlastníkem ČOV, zajištěním opravy ČOV atd.). V případě vodního díla, které může mít vliv na zůstatkový průtok řeky, mohou existovat i jiné vlivy, v jejichž důsledku může zůstatkový průtok klesat pod dovolenou hranici a které provozovatel nemůže ovlivnit (například situace nad jezem, pod nímž se nachází elektrárna); ten musí toliko ovlivnit, aby k nezákonnému snížení průtoku nedošlo v důsledku provozu elektrárny.

[29] Není tedy zcela přesné, že skutečnost, kdo skutečně do ČOV vypouštěl závadné odpadní vody, není podstatná kvůli objektivní odpovědnosti stěžovatelky za správní delikt, jak to uvedl městský soud ve svém rozsudku. Tato skutečnost není podstatná proto, že jednání stěžovatelky naplňuje znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona, zejména její objektivní stránku. Stěžovatelka měla povinnost zajistit, aby složení odpadních vod vypouštěných z ČOV do povrchových vod odpovídalo povoleným emisním limitům.

[30] Nejvyšší správní soud rozumí tomu, že stěžovatelka měla velmi omezené možnosti dosáhnout co nejlepší účinnosti čisticích procesů, neboť nebyla vlastníkem ČOV a neuzavírala smlouvy s jednotlivými původci odpadních vod. Řešení dlouhodobých problémů s kvalitou odpadních vod vypouštěných z ČOV do vod povrchových tak bylo závislé na spolupráci s vlastníkem ČOV. Toho si však byla stěžovatelka vědoma (viz smlouvu o výpůjčce). Pokud stěžovatelka neměla jednání vlastníka ČOV za dostatečné pro to, aby jakožto oprávněná mohla řádně plnit své povinnosti plynoucí z povolení k nakládání s vodami, mohla požádat o zrušení povolení (§ 12 vodního zákona), vypovědět smlouvu

o výpůjčce (nebo poukázat na její absolutní neplatnost) a přestat ČOV provozovat. To ostatně také nakonec učinila, ovšem až poté, co bylo ze strany ČIŽP zjištěno, že stěžovatelka nadále porušuje povolení k nakládání s vodami. Nedostatek součinnosti ze strany vlastníka ČOV ji však neopravňoval k tomu, aby do povrchových vod vypouštěla odpadní vody, jejichž znečištění překračovalo povolené limity.

[31] Lze tedy uzavřít, že stěžovatelka byla oprávněnou osobou z povolení k nakládání s vodami, a tudíž jsou u ní splněny předpoklady k dovození odpovědnosti za daný správní delikt. Na posouzení věci nemůže nic změnit ani tvrzená absolutní neplatnost smlouvy o výpůjčce ČOV uzavřené mezi stěžovatelkou a městem Valašské Klobouky (vlastníkem ČOV), která má dle názoru stěžovatelky „zneplatňovat“ povolení k nakládání s vodami. Jak správně uvedl městský soud, pro pravomocné akty veřejné správy platí zásada presumpce zákonnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008-128). Povolení k nakládání s vodami bylo možné podrobit samostatnému soudnímu přezkumu, a proto jej nelze přezkoumávat jako podkladový úkon ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu. Stěžovatelka povolení k nakládání s vodami nenapadla opravnými prostředky ani žalobou, právě naopak ho záměrně udržovala v platnosti. Povolení k nakládání s vodami nelze považovat ani za nicotné, což by rovněž znamenalo výjimku z presumpce zákonnosti rozhodnutí.

[32] Stěžovatelka se po celou dobu (kasační stížnost nevyjímaje) snaží bagatelizovat význam povolení k nakládání s vodami a uvedení osoby, které toto povolení svědčí. Jakékoliv zlehčování těchto skutečností ovšem není namístě. Povolení k nakládání s vodami je rozhodnutím, které jeho držitele (a nikoho jiného) opravňuje ke konkrétnímu způsobu nakládání s vodami. S tímto oprávněním jsou spojeny povinnosti (podmínky nakládání s vodami), mimo jiné povinnost zajistit, aby vypouštěné odpadní vody splňovaly stanovené parametry znečištění. Tvrdí-li stěžovatelka, že neměla být v povolení uvedena jako osoba, které je povolení vydáváno, zpochybňuje jeho zákonnost, a to argumentem o absolutní neplatnosti smlouvy o výpůjčce, který poprvé použila až dne 19. 5. 2017 (v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí v této věci). Do té doby vystupovala po dobu několika let jako formální i skutečný provozovatel ČOV. Žalovaný a v souladu s ním i městský soud poukázali na řadu okolností, z nichž plyne, že stěžovatelka ČOV skutečně provozovala. Stěžovatelka nikdy netvrdila, že by ČOV reálně provozoval v době, kdy došlo ke správnímu deliktu, jiný subjekt. Skutečné jednání stěžovatelky tedy odpovídalo formálnímu obsahu povolení k nakládání s vodami. Za této situace nebylo namístě ještě podrobněji prověřovat, kdo se dopustil jednání spočívajícího ve vypouštění odpadních vod z ČOV do vod povrchových, neboť existovalo platné povolení k nakládání s vodami svědčící stěžovatelce, ze zjištěných skutečností vyplývalo, že stěžovatelka reálně zajišťovala provoz ČOV, přičemž se opírala o smlouvu o výpůjčce (byť by i byla neplatná), a stěžovatelka nenamítala, že by i přes existenci platného povolení k nakládání s vodami fakticky provozoval ČOV odlišný subjekt (tedy že by někdo jiný, s výjimkou jejích zaměstnanců a dodavatelů služeb, měl kontrolu nad čištěním odpadních vod v ČOV a vypouštěním odpadních vod z ní do vod povrchových). Z hlediska konkrétních projevů činnosti stěžovatelky nemělo jakýkoliv vliv, zda byla smlouva o výpůjčce platná, či nikoliv, tedy zda stěžovatelka užívala ČOV k jejímu provozování na základě smlouvy, nebo bez právního důvodu.

[33] Stěžovatelka dovozuje z § 38 odst. 3 vodního zákona, že povinnost jednat v souladu s povolením má každý, kdo vypouští odpadní vody do vod podzemních či povrchových.

pokračování

Toto ustanovení pochopitelně předpokládá, že odpadní vody vypouští osoby, jimž svědčí povolení k tomuto způsobu nakládání s odpadními vodami. Stěžovatelka pomíjí, že skutková podstata správního deliktu je formulována odlišně od § 38 odst. 3 vodního zákona (viz výše) a že je to provozovatel ČOV, kdo vypouští odpadní vody z ČOV do vod povrchových, nikoliv jednotlivými původci odpadních vod. Ustanovení § 38 odst. 3 vodního zákona tedy nezabývá stěžovatelku odpovědností za správní delikt, naopak zakládá protiprávnost jejího vlastního jednání.

[34] Co se týče stěžovatelkou namítaného výkladu § 11 odst. 1 vodního zákona, toto ustanovení nemůže mít na posouzení nynější věci vliv. Podle něj *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.*“ Je zřejmé, že taková situace v projednávané věci nenastala a stěžovatelka nic takového ani netvrdí. Smlouva o výpůjčce byla mezi vlastníkem ČOV a stěžovatelkou uzavřena jako předpoklad vydání povolení k nakládání s vodami (resp. prodloužení jeho platnosti). K žádnému právnímu jednání, které ustanovení § 11 odst. 1 vodního zákona předpokládá, po vydání rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení nedošlo. Stěžovatelka po celou dobu argumentovala pouze tím, že právní úkon spočívající v uzavření smlouvy o výpůjčce je od počátku neplatný. Zpochybňuje tedy zákonnost samotného povolení k nakládání s vodami a netvrdí skutečnost, s níž § 11 odst. 1 vodního zákona spojuje přechod práv a povinností plynoucích z povolení.

[35] Pro posouzení věci není rozhodné ani to, že od stěžovatelky odlišný subjekt (město Valašské Klobouky) je držitelem povolení k provozování kanalizace, jejíž součástí je i ČOV. Povinnosti provozovatele kanalizace se totiž vztahují na kanalizaci samotnou a na parametry jejího provozu v technickém slova smyslu (zejména § 9 a § 7 zákona o vodovodech a kanalizacích). Povinnost oprávněného z povolení k nakládání s vodami se vztahuje k zájmům chráněným vodním zákonem, zejména tedy k jakosti povrchových a podzemních vod, a tedy k tomu, jakým způsobem ČOV ovlivní povrchové nebo podzemní vody. Odlišnost subjektu provozujícího kanalizaci a oprávněného z povolení k nakládání s odpadními vodami představuje netypickou situaci a činí plnění povinností oprávněného z povolení k nakládání s odpadními vodami závislé na spolupráci s provozovatelem kanalizace. Nemění to však nic na povinnosti stěžovatelky, jež o rizicích z toho plynoucích měla vědět, dodržovat podmínky povolení k nakládání s vodami a nezprošťuje ji to odpovědnosti za správní delikt.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první a odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení nebyla úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve

věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. června 2024

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D.
předseda senátu