č. j. 5 A 152/2002-41

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **A. spol. s. r. o.**, zast. JUDr. Květoslavou Vítkovou, advokátkou, se sídlem Drobného 58, Brno, 602 00, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 100 00 Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2002, č. j. 560/871/02,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 9. 2002, č. j. 560/871/02 se **zrušuje** pro vady řízení a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit k rukám zástupce žalobce JUDr. Květoslavy Vítkové, advokátky, se sídlem Drobného 58, Brno, 602 00, na nákladech řízení částku 4725 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 7. 2. 2002, č. j. 7/OV/1498/02/K1, byla žalobci na základě ustanovení § 8 písm. b), c) a § 25 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (vodní zákon) uložena pokuta ve výši 153 688 Kč za nedovolený odběr podzemní vody, za nedovolené vypouštění odpadních vod z mycí rampy do vod povrchových, za ohrožování podzemních a povrchových vod nedovolenou manipulací s látkami závadnými vodám - olejem. Proti označenému rozhodnutí podal žalobce odvolání. O tomto odvolání rozhodl žalovaný (rozhodnutí č. j. 560/871/02, ze dne 20. 9. 2002) tak, že výše citované rozhodnutí změnil. Ve výroku uvedl, že za nedovolené užití podzemních vod bez povolení vodoprávního úřadu dle § 8 odst. 1 písm. b) vodního zákona ukládá podle § 24 písm. a) a § 24a zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 130/1974 Sb.) pokutu ve výši 128 688 Kč; za nedovolené vypouštění odpadních vod z mycí rampy do vod po vrchových bez povolení vodoprávního

úřadu dle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona ukládá pokutu podle § 24 písm. b) a § 24b zákona č. 130/1974 Sb. ve výši 10 000 Kč; a za ohrožování podzemních a povrchových vod nedovolenou manipulací s látkami závadnými vodám dle § 25 odst. 1 písm. b) vodního zákona ukládá pokutu podle § 24 písm. c) a § 24c zákona č. 130/1974 Sb. ve výši 15 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 25. 11. 2002 v zákonné lhůtě k Vrchnímu soudu v Praze žalobu, kterou se domáhá jeho přezkoumání. V žalobě uvedl, že k odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí přiložil kolaudační rozhodnutí pro vrtanou studnu (VOD/3240/5817) a s tím související rozhodnutí (VOD/2238/1969-405, N-31/77), jakož i doklad o způsobu a souhlasu vypouštění odpadních vod (A-79/75). Žalobce dále uvedl, že Česká inspekce životního prostředí, jakož i žalovaný, porušily při svém rozhodování ustanovení § 32 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (správní řád), tj. nezjistily přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si neopatřily potřebné podklady pro rozhodnutí. Žalobce dále namítl, že Česká inspekce životního prostředí, jakož i žalovaný, porušily ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu, podle kterého byly povinny dát žalobci možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohl vyjádřit k podkladu i ke způsobu jeho zjištění, případně navrhnout i jeho doplnění, přičemž žalovaný tuto povinnost porušil i tím, že v odvolacím řízení při přezkumu nenapravil tento nedostatek v řízení (§ 59 správního řádu). Žalobce proto navrhuje, aby pro vady řízení bylo rozhodnutí žalovaného, jakož i České inspekce životního prostředí, soudem zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

V daném případě jde o věc, která na Nejvyšší správní soud přešla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) z Vrchního soudu v Praze. Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy dokončí řízení zahájená před těmito soudy jako soud prvního stupně. Podle ustanovení § 130 odst. 1 s. ř. s. se neskončená řízení podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu, účinného přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (s. ř. s.), dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona (s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud vyzval žalobce, aby označil důkazy k prokázání žalobních námitek (žalobních bodů), které uvedl v žalobě. Rovněž vyrozuměl žalovaného o možnosti navrhnout důkazy k vyvrácení žalobních námitek uvedených v žalobě. Výzvou vyrozuměl Nejvyšší správní soud žalobce i žalovaného o možnosti dokončit řízení rozhodnutím ve věci samé bez toho, aby bylo nařizováno jednání. Žalovaný ve svém písemném vyjádření souhlasil, aby bylo o věci rozhodnuto bez nařízení jednání. Žalobce se ve stanové lhůtě nevyjádřil a Nejvyšší správní soud má v souladu s § 51 s. ř. s. za to, že s projednáním bez nařízeného jednání souhlasí. Námitka podjatosti ke složení senátu Nejvyššího správního soudu, který věc podle rozvrhu práce rozhoduje, nebyla žádným z účastníků vznesena.

Žalobce v návaznosti na uvedenou výzvu k prokázání žalobních námitek uvedených v žalobě předložil pouze důkazy, které se již nacházely ve spisovém materiálu.

Žalovaný podal k žalobě písemné vyjádření, ve kterém uvedl zejména následující skutečnosti:

K první námitce žalovaný uvedl, že žádné z citovaných rozhodnutí není povolením k nakládání s vodami, konkrétně k odběru podzemní vody podle § 8 odst. 1 písm. b) vodního zákona a žádné z těchto rozhodnutí také není povolením podle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona k vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Dále uvedl, že doklad

(VOD/3240/5817) není rozhodnutím, uvedená značka se nachází pouze v razítku ověřovací doložky na technické zprávě ke stavbě vodovodu pro JZD M. z června 1958, přičemž razítko na technické zprávě nemůže nahradit rozhodnutí vodohospodářského orgánu o povolení k odběru podzemní vody. Rovněž uvedl, že v době vyhotovení projektu podléhalo povolení odběru vody ustanovení § 8 zákona č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství; od 1. dubna 1975 pak byl v účinnosti zákon vodní zákon, který tento zákon zrušil. Podle žalovaného bylo proto v souladu s ustanovením § 48 odst. 1 vodního zákona povinností subjektů nakládajících s vodami (tedy i odebírajících podzemní vodu a vypouštějících odpadní vody) do jednoho roku ode dne účinnosti uvedeného zákona uvést nakládání s vodami do souladu s vodním zákonem. Potřebná povolení dle § 8 odst. 1 písm. b) a c) vodního zákona, však žalobce nepředložil. K námitkám týkajícím se porušení správního řádu žalovaný uvedl, že zahájení správního řízení bylo žalobci oznámeno dopisem České inspekce životního prostředí dne 14. 12. 2001, ve kterém byl žalobce vyzván, aby se k předmětu řízení vyjádřil a protože předmět prvoinstančního řízení nebyl v odvolacím řízení nijak rozšířen, nebylo podle žalovaného třeba, aby se žalobce k předmětu řízení opětovně vyjadřoval. Žalovaný konečně uvedl, že žalobce nevyvrátil naplnění skutkových podstat pro pokutování ani v průběhu prvoinstančního, jakož ani odvolacího řízení.

Ze správního spisu předloženého žalovaným vyplynuly tyto podstatné skutečnosti: Dne 5. 6. 2001 byla provedena Českou inspekcí životního prostředí kontrola vodního hospodářství a skladování látek u žalobce. Při kontrole bylo mimo jiné zjištěno, že dochází k nedovolenému odběru podzemní vody, k nedovolenému vypouštění odpadních vod z mycí rampy do vod povrchových a ohrožování podzemních a povrchových vod nedovolenou manipulací s látkami závadnými vodám, o čemž byl sepsán protokol. Na základě zjištění uvedených v protokolu byl žalobce dne 21. 12. 2001 Českou inspekcí životního prostředí vyrozuměn o zahájení správního řízení o uložení pokuty za porušení povinností stanovených na úseku vodního hospodářství; rovněž byl žalobce vyrozuměn o tom, že dříve než bude vydáno rozhodnutí o uložení pokuty má ve smyslu § 3 a § 33 správního řádu možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí, a to do 10 dnů ode dne obdržení a o tom, že pokud toto vyjádření nebude žalobcem do stanoveného termínu zasláno, má se za to, že k zahájenému správnímu řízení nejsou ze strany žalobce připomínky a rozhodnutí bude vydáno, jak výše uvedeno. V závěru tohoto vyrozumění byl žalobce uvědoměn o tom, že bude-li mít k dispozici vodohospodářská povolení na odběr podzemní vody a vypouštění odpadních vod, je nutno tyto doklady současně předložit s jeho vyjádřením v uvedeném termínu. Dne 7. 1. 2002 bylo doručeno České inspekci životního prostředí vyjádření k zahájení správního řízení. V tomto vyjádření žalobce zejména uvedl, že si je vědom zjištěných nedostatků; nedostatky, které bylo možno odstranit ihned, odstranil a příslušná povolení, o jejichž existenci nevěděl, vyřizuje. Rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 7. 2. 2002, č. j. 7/OV/1498/02/K1, byla žalobci na základě ustanovení § 8 písm. b), c) a § 25 vodního zákona uložena pokuta ve výši 153 688 Kč za nedovolený odběr podzemní vody, za nedovolené vypouštění odpadních vod z mycí rampy do vod povrchových a za ohrožování podzemních a povrchových vod nedovolenou manipulací s látkami závadnými vodám. Proti označenému rozhodnutí podal žalobce odvolání. V rozhodnutí o odvolání (rozhodnutí č. j. 560/871/02, ze dne 20. 9. 2002) byl výrok citovaného rozhodnutí změněn a ve výroku bylo nově uvedeno, že za nedovolené užití podzemních vod bez povolení vodoprávního úřadu dle § 8 odst. 1 písm. b) vodního zákona se ukládá podle § 24 písm. a) a § 24a zákona č. 130/1974 Sb. pokuta ve výši 128 688 Kč; za nedovolené vypouštění odpadních vod z mycí rampy do vod povrchových bez povolení vodoprávního úřadu dle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona ukládá pokutu podle

§ 24 písm. b) a § 24b zákona č. 130/1974 Sb. ve výši 10 000 Kč; a za ohrožování podzemních a povrchových vod nedovolenou manipulací s látkami závadnými vodám dle § 25 odst. 1 písm. b) vodního zákona ukládá pokutu podle § 24 písm. c) a § 24c zákona č. 130/1974 Sb. ve výši 15 000 Kč.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jeho vydání, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

O námitkách žalobce uvážil soud takto:

Pokud jde o první námitku žalobce, že k odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí přiložil kolaudační rozhodnutí pro vrtanou studnu (VOD/3240/5817) a s tím související rozhodnutí (VOD/2238/1969-405, N-31/77), jakož i doklad o způsobu a souhlasu vypouštění odpadních vod (A-79/75), k tomu Nejvyšší správní soud především poznamenává, že ustanovení § 8 vodního zákona stanoví, že k odběru podzemních vod a k jinému jejich užívání, či k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních je třeba povolení vodohospodářského orgánu. Dále ustanovení § 25 vodního zákona stanoví, že kdo zachází s látkami, které nejsou odpadními vodami a které mohou ohrozit jakost nebo zdravotní nezávadnost povrchových nebo podzemních vod, je povinen dbát zvláštních předpisů, které stanoví, za jakých podmínek lze s takovými látkami zacházet z hlediska ochrany jakosti povrchových a podzemních vod. Není-li zacházení s uvedenými látkami z tohoto hlediska zvláštními předpisy upraveno, je každý, kdo s těmito látkami zachází, povinen učinit taková opatření, aby nevnikly do povrchových nebo podzemních vod, anebo aby neohrozily jejich jakost nebo zdravotní nezávadnost. Ustanovení § 48 vodního zákona, reagující na zrušení dosavadního předpisu upravujícího povinnosti při nakládání s vodami (zákon č. 11/1955 Sb.), přitom stanoví, že nakládání s vodami podle dosavadních předpisů, které není ve shodě s tímto (vodním) zákonem, je třeba uvést s ním do souladu, a to nejpozději do jednoho roku ode dne jeho účinnosti. Nejvyšší správní soud přezkoumal žalobcem uvedené dokumenty a zjistil, že se nejedná o povolení umožňující výkon výše uvedených činností a nedošlo tudíž k uvedení do souladu s vodním zákonem. Ustanovení § 47 vodního zákona pro tyto případy pak stanoví, že organizacím, které porušují povinnosti stanovené tímto (vodním) zákonem, popřípadě podle něho uložené, nebo těm, které užívají vody způsobem, vyžadujícím vodohospodářské povolení, bez tohoto povolení, anebo, které podmínky uděleného povolení nedodržují, ukládají vodohospodářské orgány pokuty. Podle § 24 zákona č. 130/1974 Sb. ukládají inspekce pokuty právnickým osobám, které odeberou nebo jinak užijí povrchové nebo podzemní vody bez potřebného povolení vodohospodářského orgánu nebo v rozporu s ním. Takto vymezené tzv. nedovolené užití vod je pak sankcionováno dle ustanovení § 24a odst. 2 zákona č. 130/1974 Sb. Obdobně ustanovení § 24b zákona č. 130/1974 Sb. upravuje stanovení pokut za nedovolené vypouštění vod a ustanovení § 24c zákona č. 130/1974 Sb. za nedovolené nakládání s látkami škodlivými vodám. Protože z obsahu správního spisu se předmětná povolení k nakládání s vodami zjistit nepodařilo, ani je žalobce na výzvu jako důkaz nedoložil (kolaudační rozhodnutí, ani rozhodnutí vydaná před účinností vodního zákona, povoleními ve smyslu vodního zákona nejsou); jakož i z důvodu, že z obsahu protokolu vyplývá, že k nedovolenému nakládání s látkami škodlivými vodám u žalobce došlo, nezbývá Nejvyššímu správnímu soudu o této námitce rozhodnout tak, že pokuta byla uložena oprávněně. Ostatně žalobce tato pochybení ve svém vyjádření ze dne 7. 1. 2002 uznal. S ohledem na ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 78 odst. 2 s. ř. s. nepřísluší Nejvyššímu správnímu soudu vyjadřovat se k výši pokuty, neboť rozhodnutí je oprávněn přezkoumat jen v mezích žalobních bodů a žalobce takovou námitku neuplatnil, konstatuje však, že údaje o rozsahu

odběru podzemních vod či o rozsahu vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních předložené na výzvu žalobcem ve správním spisu chybí a výše pokuty by byla v takovém případě byla nepřezkoumatelná.

U druhé námitky (porušení § 33 odst. 2 správního řádu) je však Nejvyšší správní soud však toho názoru, že tato námitka je důvodná, neboť správní orgán žalobce nevyrozuměl v souladu s § 33 odst. 2 správního řádu. V oznámení o zahájení správního řízení ze dne 14. 12. 2001 správní orgán sice uvedl, že dříve než bude vydáno rozhodnutí o uložení pokuty, dává žalovaný žalobci možnost vyjádřit se k podkladu rozhodnutí, nicméně dikce zákona však hovoří o tom, že správní orgán je povinen dát účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit nejen k jeho podkladu, ale i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění. Z právě uvedeného tedy vyplývá, že správní orgán byl v této věci povinen žalobce vyrozumět v intencích právě uvedeného, a to navíc ne při zahájení správního řízení, ale „až" před vydáním samotného rozhodnutí. Z dikce tohoto ustanovení je zřejmé, že poskytnutí této možnosti není právní úpravou vnímáno tak, že se poskytne „při zahájení řízení", jak to učinil prvoinstanční orgán, nýbrž naopak až „po ukončení zjišťování podkladů pro rozhodnutí". V daném případě se s ohledem na jeho povahu dalo předpokládat i další zjišťování podkladů. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje právo správních orgánů „nebýt vázán návrhy účastníků řízení", stejně jako právo na tzv. „volné hodnocení důkazů", to však musí být vždy vykládáno v souladu s požadavkem na spolehlivé zjištění skutkového stavu věci. Proto je Nejvyšší správní soud toho názoru, že v daném konkrétním případě nebylo možno povinnost vyplývající z § 33 odst. 2 správního řádu považovat za splněnou tím, že správní orgán účastníku řízení „teprve v odůvodnění rozhodnutí" „sdělí" že a jaké všechny důkazy byly provedeny. Smyslem § 33 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi „před vydáním rozhodnutí" mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Z tohoto důvodu bylo žalobci upřeno právo zakotvené v § 33 odst. 2 správního řádu a potažmo i právo upravené v ustanovení § 3 odst. 2 správního řádu. Opačný, než výše uvedený názor, by vedl k závěru, že správní orgán již v počáteční fázi řízení, tedy před umožněním vyjádřit se k podkladu rozhodnutí i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě bez možnosti navrhnout jeho doplnění, předvídá, jak rozhodne, čímž by porušoval i zásadu volného hodnocení důkazů. Tento nedostatek rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu neodstranil ani odvolací orgán, který se naopak s tímto postupem ztotožnil. Skutečnost, že v daném případě se mohlo zdát nesporné, že k výše uvedeným skutečnostem došlo, neopravňuje správní orgán krátit práva účastníků správního řízení. Protože tato vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí, rozhodl Nejvyšší správní soud o této námitce tak, že rozhodnutí z právě citovaných důvodů zrušil.

Obdobně se Nejvyšší správní soud vyjadřuje i k další námitce (porušení § 32 správního řádu), neboť neumožnil-li správní orgán uplatnit žalobci všechna jeho práva (viz výše) je namístě předpokládat, že správní orgán v této věci nezjistil přesně a úplně skutečný stav věci a vydal tak rozhodnutí, které odporuje i ustanovení § 32 správního řádu. I v této námitce proto shledal Nejvyšší správní soud porušení zákonnosti.

Z výše uvedených důvodů, a to i vzdor skutečnosti, že žalobce předmětná povolení, která by vylučovala uložení pokuty, a to ani na výzvu soudu k předložení důkazů, nepředložil, jakož i vzdor zjištění, že protokol o zjištěných závadách svědčí v neprospěch žalobce a že žalobce uznal svá pochybení, je Nejvyšší správní soud názoru, že tyto skutečnosti neopravňují správní orgán k presumování konečného rozhodnutí bez posouzení všech

skutečností a krácení práv účastníků řízení. Z důvodu, že žalovaný tyto nedostatky rozhodnutí správního orgánu v řízení o odvolání, které je navíc založeno na revizním principu, neodstranil a naopak se s tímto postupem ztotožnil, došlo k porušení § 59 správního řádu.

Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud přisvědčil žalobci v tom, že mu bylo upřeno právo, které zakládá ustanovení § 33 odst. 2 a potažmo pak ustanovení § 32 správního řádu, a proto je v dalším řízení třeba, aby správní orgán po doplnění dokazování před vydáním rozhodnutí možnost postupu podle § 33 odst. 2 správního řádu žalobci poskytl.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.); přičemž konstatuje, že správní orgán je při novém projednání věci vázán výše uvedeným právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobci vznikly náklady řízení ve výši 4725 Kč. Přiznal tak náhradu sestávající z částky 1000 Kč za uhrazený soudní poplatek dále nákladů právního zastoupení v jedné věci ve výši 3500 Kč (§ 11 vyhl.č. 484/2000 Sb.) a z náhrady hotových výdajů, a to režijních paušálů ve výši 225 Kč (3x 75 Kč - § 13 odst. 3 vyhl.č. 177/1996 Sb.). K uhrazení nákladů řízení soud stanovil přiměřenou lhůtu.

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

V Brně dne 17. 12. 2003

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu