

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **N., a. s.**, zastoupeného advokátem JUDr. Ing. Petrem Machálkem, se sídlem Dobrovského 4, 682 01 Vyškov, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 8. 2002, č.j. 500/1136/501 11/02,

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

Žalobou podanou v zákonné lhůtě a doplněnou přípisem ze dne 6. 12. 2002 se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Hradec Králové, oddělení ochrany vod (dále jen „ČIŽP“), ze dne 3. 6. 2002, č. j. 5/OV/3974/02/Bo-P 20/02. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně žalobci uložil za nedovolené vypouštění odpadních vod podle ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) a § 118 odst. 1 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon“), pokutu ve výši 150 000 Kč. Dále se žalobce domáhá i zrušení tohoto prvostupňového rozhodnutí.

Žalobce zejména brojí proti tomu, že byl údajně rozhodnutími obou stupňů orgánů ochrany vod zkrácen na svých právech, neboť dle jeho mínění nebylo postupováno v souladu se zákonem a rozhodnutí byla vydána v rozporu se zákonem. Tento rozpor shledává v tom, že nebyl seznámen se všemi podklady, které sloužily k vydání rozhodnutí, konkrétně uvádí, že mu nebyla poskytnuta k vyjádření provedená fotodokumentace a také že se nemohl vyjádřit k důkazním materiálům, které byly do spisu založeny až po 17. 4. 2002, tedy po lhůtě, jež byla žalobci samotnému dána k vyjádření k těmto podkladům. Dále žalobce argumentuje tím,

že běžným správním postupem je dání možnosti k vyjádření se k důkazům až poté, co jsou všechny podklady rozhodnutí shromážděny a je vytvořen jejich seznam.

Dle tvrzení žalobce se také správní orgány obou stupňů nevypořádaly s předloženým důkazem nazvaným „Hodnocení odpadních vod cukrovaru Č. B. – příčiny zápachu a možná řešení“ ani s návrhem, aby bylo upuštěno od uložení pokuty z důvodu spolupráce žalobce při odstraňování škod.

Dále správní orgány také dle žalobcova mínění nenaplnily dikci § 118 odst. 2 vodního zákona, neboť se v odůvodnění uložení pokuty nevypořádaly zejména s lokálním rozsahem ovlivnění jakosti povrchových vod a s příčinou nedovoleného vypouštění vod.

Žalobce konečně zpochybňuje i samu ústavnost § 118 odst. 1 vodního zákona, který dle jeho názoru stanovením spodní hranice pokuty omezuje správní uvážení správního orgánu, což se dostává do kolize se závěry obsaženými v nálezu Ústavního soudu ČR č. 405/2002 Sb.

Žaloba byla žalobcem doplněna přípisem ze dne 6. 12. 2002 označeným jako „vyjádření žalobce“, v němž napadá nepřiměřenost uložené sankce, jež má dle žalobcova soudu likvidační povahu, neboť ničí majetkovou základnu pro další podnikatelskou činnost žalobce, a je nepřiměřeně tvrdá „s ohledem na ekonomickou a sociální situaci žalobce“. K tomuto vyjádření žalobce je navíc přiložen dokument označený jako právní rozbor ve věci odvolání proti rozhodnutí ČIŽP, kde jsou samotným právním zástupcem žalobce vyložena a okomentována některá ustanovení vodního zákona a správního řádu.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 18. 8. 2003 uvádí, že skutečnost, že z areálu cukrovaru patřícího žalobci vytékaly odpadní vody do povrchového toku v rozporu s povolením, byla ČIŽP v prvostupňovém řízení dostatečně prokázána. Neztotožňuje se ani s námitkou ohledně nemožnosti žalobce vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť dle údajů žalovaného byly tyto podklady shromážděny v období od 12. 3. 2002 do 29. 3. 2002, tedy dříve, než bylo žalobci dne 2. 4. 2002 doručeno oznámení o zahájení správního řízení obsahující výzvu k vyjádření k důkazům. Jedinou výjimkou byl dle žalovaného zápis z místního šetření ČIŽP konaného dne 30. 4. 2002, který byl ovšem se zástupci žalobce projednán dne 15. 5. 2002. Dokument „Hodnocení odpadních vod cukrovaru Č. B. – příčiny zápachu a možná řešení“ nebyl vzat žalovaným v potaz proto, že míjí problematiku pochybení, pro něž byla pokuta udělena, nezabývá se totiž samotným vypouštěním odpadních vod nedovoleným způsobem, ale pouze zápachem z tohoto vypouštění vyplývajícím.

Žalovaný také nepokládá výši pokuty za nepřiměřenou, neboť se jedná pouze o 1,5 % maximální sazby pokuty, která byla takto při dolní hranici sazby uložena právě s přihlédnutím ke všem okolnostem, jež jako polehčující zmiňuje žalobce.

Z těchto důvodů žalovaný navrhuje žalobu zamítnout.

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla dle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobce je majitelem cukrovaru v Č. B.. Tomuto cukrovaru bylo ještě v době, kdy byl spravován národním podnikem K. c., uděleno 11. 11. 1976 odborem VLHZ ONV Kolín povolení k nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 zák. č. 130/1974 Sb., o vodách. Tímto povolením mu bylo povoleno odebírat v daných limitech povrchové a podzemní vody a také odpouštět odpadní vody do řeky Šembery, přičemž byly stanoveny limity znečištění vypouštěných odpadních vod. Tyto limity byly 9. 4. 1996 dočasně (nejdéle do 31. 12. 1998) zmírněny v rozhodnutí referátu životního prostředí Okresního úřadu Kolín. Limity znečištění a další podmínky nakládání s vodami byly potvrzeny i poté, co se majitelem cukrovaru stal v únoru 2000 žalobce, a to v prověrkovém listu na základě prověrky provedené ČIŽP 8. 11. 2001, kde jsou také vyjmenovány nedostatky, jež mají být odstraněny.

Po skončení cukrovarnické kampaně 2001/2002 byla ČIŽP provedena dne 12. 3. 2002 neohlášená revize vodního hospodářství, a to na základě telefonického oznámení znečištění toku řeky Š.. Při této revizi byl zjištěn únik plavicích vod, byl odebrán jejich vzorek, provedena fotodokumentace, navržena opatření k řešení situace a vše bylo zaneseno do protokolu, s jehož obsahem vyslovili písemně souhlas zástupci ČIŽP i žalobce.

Na základě této revize bylo ČIŽP zahájeno dne 25. 3. 2002 správní řízení o uložení pokuty a opatření k nápravě podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona, což bylo dne 2. 4. 2002 oznámeno žalobci. Navíc byla situace na toku Š. opět zkontrolována ČIŽP dne 30. 4. 2002, přičemž bylo znovu zjištěno organické znečištění způsobené žalobcem. Na základě této kontroly bylo za účasti zástupců žalobce uskutečněno dne 15. 5. 2002 další místní šetření a jednání o způsobech odstranění závadného stavu.

Dne 3. 6. 2002 pak ČIŽP na základě zjištění učiněných při revizi provedené dne 12. 3. 2002 uložila žalobci pokutu ve výši 150 000 Kč za nedovolené vypouštění odpadních vod. V odůvodnění je uváděno jako pochybení při tomto vypouštění zejména prosakování plavicích vod ze sedimentačních nádrží na čtyřech místech, přičemž znečištění odpadních vod přesahuje dle rozboru vzorků odebraných při této revizi povolené limity v ukazateli NL takřka desaterónásobně a v ukazateli BSK_5PN více než stopadesátinásobně, což způsobilo vodohospodářské, hygienické a estetické závady na toku. ČIŽP ve svém rozhodnutí uvádí, že při stanovení výše pokuty přihlédla na jedné straně k tomu, že nedovoleným vypouštěním odpadních vod došlo k silnému znečištění toku Š., na druhé straně však také k tomu, že se jedná o první znečištění žalobcem a že byla žalobcem přijata opatření k nápravě.

Rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 10. 6. 2002 a dne 24. 6. 2002 jím bylo podáno k Ministerstvu životního prostředí odvolání, odůvodněné zejména tvrzenou neefektivností takto uložené sankce, neboť prostředky odčerpané z důvodu zaplacení pokuty by byly lépe využity přímo při pokračování započatých sanačních prací. Poté co dne 27. 6. 2002 převzal právní zastupování žalobce advokát JUDr. Ing. Petr Machálek, bylo téhož dne připojeno k odvolání i doplnění odvolání založené zejména na tvrzeném rozporu postupu ČIŽP se správním řádem. Oba tyto dokumenty byly ČIŽP řádně postoupeny žalovanému Ministerstvu životního prostředí, které svým rozhodnutím ze dne 23. 8. 2002, které nabylo právní moci dne 28. 8. 2002, toto odvolání zamítlo a napadené rozhodnutí potvrdilo a podpořilo uložení pokuty i její výši, kterou shledalo býti při dolní hranici sazby uložené vodním zákonem.

Proti tomuto rozhodnutí i proti rozhodnutí prvostupňovému byla žalobcem podána dne 29. 10. 2002 k Vrchnímu soudu v Praze žaloba, v níž se navrhuje zrušení obou těchto rozhodnutí a vrácení věci prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného Ministerstva životního prostředí ČR v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Nejvyšší správní soud se zaměřil nejprve na otázku, zda bylo postupem správních orgánů učiněno zadost dikci § 33 odst. 2 správního řádu. Ten požaduje, aby dal správní orgán účastníkům řízení možnost, aby se před vydáním rozhodnutí mohli vyjádřit k jeho podkladům i ke způsobu jeho zjištění, popřípadě navrhnout jeho doplnění.

Tyto požadavky byly dle předloženého spisového materiálu splněny. Žalobci je sice nutno dát za pravdu, že běžným správním postupem je dání možnosti k vyjádření se k důkazům až poté, co jsou všechny podklady rozhodnutí shromážděny a je vytvořen jejich seznam. Sám žalobce ovšem uznává, že se jedná pouze o běžný postup, patrně tedy i podle jeho názoru nikoliv o postup dle zákona jedině možný. Dle správní judikatury i názorů teorie (viz R. Ondruš a kol., *Správní řád – komentář,* Linde, Praha 2003, str. 294 - 302) se jedná o postup, který je velmi vhodný, pokud se jedná o složité řízení, ve kterém je účastno více účastníků a je nutno zabezpečit, že budou seznámeni s důkazy poskytnutými jinými účastníky, které mohou být podkladem meritorního rozhodnutí.V posuzovaném případě se ovšem tento formalizovaný postup nejeví zpětně nutným. Žalobci totiž byla v rozhodnutí o zahájení správního řízení poskytnuta možnost vyjádřit se k podkladům v situaci, kdy jediným zdrojem těchto podkladů bylo šetření provedené dne 12. 3. 2002. Zástupce žalobce přitom podpisem odsouhlasil protokol z tohoto šetření. V tomto protokolu je uvedeno nejen, co bylo správním orgánem předběžně zjištěno, ale i jaké konkrétní důkazy byly v průběhu šetření pořízeny. Žalobce byl tudíž dostatečně obeznámen s tím, na základě jakých podkladů hodlá ČIŽP rozhodovat. Věděl z protokolu, jejž podepsal, že byl zjištěn průsak plavicích vod na čtyřech místech, že byly zjištěny nárůsty bakterií, že byl odebrán vzorek vypouštěných vod a že byla provedena fotodokumentace. Jedinými dalšími podklady, na jejichž základě byla pokuta uložena, byly informace z jednání konaného dne 15. 5. 2002, kterého se účastnil zaměstnanec žalobce, ing. K.. Lze tak podklady pro napadené prvostupňové rozhodnutí rozdělit na ty, o nichž žalobce věděl ve chvíli, kdy mu byla dána možnost k vyjádření; a na ty, které vzešly z jednání, jehož byl účasten. K vyjádření k důkazům v prvé skupině mu také byla poskytnuta dostatečná, patnáctidenní lhůta. To platí i o fotodokumentaci, jejíž použitelnost žalobce v žalobě napadá, přestože věděl o jejím pořízení a přestože jejím jediným smyslem je obrazově zdokumentovat stav popsaný v protokolu žalobcem schváleném. Z napadeného prvostupňového rozhodnutí přitom jednoznačně vyplývá, že všechny podklady tohoto rozhodnutí lze začlenit do jedné z těchto dvou skupin, a není tak důkazů, k nimž se žalobce nemohl vyjádřit.

Nedošlo zde ani k situaci, jíž předpokládá právní věta rozhodnutí Boh. A 137/18 (8/18), podle níž je správní orgán povinen předložit účastníku řízení k vyjádření výsledek vlastního šetření, včetně veškerých podkladů, pokud jsou tyto podklady v rozporu s údaji uvedenými účastníky řízení. Tento postup by bylo možno teoreticky vztáhnout na výsledky testů odebraných vzorků zpracovaných laboratoří P. L., s. p., ovšem žalobce s výsledky těchto testů nijak nepolemizuje. Z celého zdokumentovaného průběhu řízení je ostatně zjevné, že si uvědomuje své pochybení a míru znečištění odpadních vod jím vypouštěných. Není tak

naplněna hypotéza této právní věty a správní orgán se ani tímto způsobem nedostal do rozporu se zákonem.

Nejvyšší správní soud tedy shledává, že znění § 33 odst. 2 správního řádu bylo ve správním řízení učiněno zadost a žalobce nebyl zkrácen na svém právu být seznámen s podklady napadaného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud neshledal rozporným s vodním zákonem či s jeho principy, stejně jako s principy ochrany ústavnosti, ani samotný výrok napadeného prvostupňového rozhodnutí, tedy výši pokuty, již žalobce pokládá za nepřiměřenou zamýšlenému cíli a nepřiměřeně tvrdou.

Nejvyšší správní zejména neshledává pokutu, jež byla udělena ve výši 150 000 Kč, což představuje na straně jedné patnáctinásobek dolní hranice, na straně druhé však také 1,5% horní hranice zákonné sazby, nepřiměřeně tvrdou, tím méně pak likvidační ve vztahu k žalobci. Není zcela jasným, jak může mít pokuta ve výši 150 000 Kč likvidační povahu ve vztahu k akciové společnosti, jejíž základní jmění se podle výpisu z Obchodního rejstříku pohybuje trvale nad úrovní 80 000 000 Kč, jakkoliv se samozřejmě nejedná o pokutu bagatelní výše. Stejně tak žalobce dostatečně neozřejmuje, v čem spočívá – patrně tíživá - ekonomická a sociální situace žalobce, ať už spojení „sociální situace“ znamená u žalobce jako akciové společnosti cokoliv.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbývá, než dát za pravdu správním orgánům obou stupňů, neboť neshledává důvody ani pro zrušení napadaných rozhodnutí, ani pro zmírnění uložené sankce, jak by mu bylo umožněno § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť uloženou sankci neshledává nepřiměřeně tvrdou, pokud je vzato v potaz, že se jedná sice o první podobné pochybení žalobce, který navíc se správními orgány spolupracoval, sankcionoval zaměstnance, kteří pochybení zavinili, a učinil opatření k nápravě; nicméně ukládaná pokuta musí nutně odrážet také výraznou míru znečištění předmětného vodního toku a nesmí mít povahu sankce bagatelní, neboť jako taková by nemohla splnit vůbec svůj sankční účel.

Neobstojí ani námitka tvrzené neústavnosti ustanovení § 118 odst. 1 vodního zákona. V nálezu Ústavního soudu ČR č. 405/2002 Sb., na nějž se žalobce odvolává, bylo úspěšně napadeno ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, které stanovilo částku 500 000 Kč jako spodní hranici pokut pro jistý případ stavební nekázně. V případu nyní posuzovaném ovšem nelze argumentovat ani likvidační povahou ukládané sankce, jak vyplývá z dosud uvedeného; ani nepřiměřeností spodní hranice pokuty, neboť rozdíl mezi částkou 10 000 Kč v současném vodním zákoně a 500 000 Kč v tehdy napadeném znění zákona stavebního už je rozdílem spíše kvalitativním než pouze kvantitativním; a konečně ani nízkou rozlišovací schopností rozpětí ukládané sankce vzhledem k majetkovým poměrům postihovaných a společenské nebezpečnosti jejich přestupků. Na rozdíl od případu souzeného v nálezu Ústavního soudu totiž neobstojí námitka nedostatečného prostoru daného zákonodárcem pro volné uvážení při ukládání sankce, rozdíl mezi tehdy napadaným rozpětím výše pokut od 500 000 Kč do 1 000 000 Kč a dnes žalobcem kritizovaným rozpětím od 10 000 Kč do 10 000 000 Kč je dostatečně zjevný. Ústavní soud navíc v rámci konkrétní kontroly ústavnosti posuzoval uložení pokuty, jež byla dle jeho názoru nepřiměřená majetkovým poměrům žalobkyně a společenské nebezpečnosti jejího pochybení, přestože byla udělena v minimální sazbě. Zde se jedná o případ zcela jiný, neboť žalovaný zjevně neshledával spodní hranici sazby pokut příliš vysokou, když sám uložil pokutu patnáctinásobně vyšší. Má tak nyní posuzovaný případ zcela jiné okolnosti faktické a právní,

stejně jako obě srovnávaná ustanovení stavebního, respektive vodního zákona, a argumentaci a závěry uváděného nálezu Ústavního soudu ČR nelze v nyní posuzovaném případě vůbec použít.

Nejvyšší správní soud nemohl dát zapravdu ani ostatním námitkám žalobce vůči průběhu správního řízení. Ani v žalobě není uvedeno, jakým způsobem souvisí práce Ústavu technologie vody a prostředí VŠCHT nazvaná „Hodnocení odpadních vod cukrovaru Č. B.– příčiny zápachu a možná řešení“ s uložením pokuty nikoliv za zápach samotný, ale za znečištění vod, které je podmínkou a nikoliv následkem zápachu, který je obsahem této studie žalobcem předložené.

Neobstojí ani tvrzení, že ČIŽP nepřihlédla ke všem skutečnostem, k nimž podle § 118 odst. 2 vodního zákona přihlédnout měla. S lokálním rozsahem ovlivnění jakosti povrchových vod se prvostupňové rozhodnutí vypořádává vyjmenováním zhoršení kvality toku v oblasti vodohospodářské, hygienické a estetické, po kterém následuje popis stavu znečištěného toku. Rozbor příčin nedovoleného vypouštění vod je pak náplní prakticky celé poslední třetiny odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nelze tudíž tvrdit, že by správní orgán I. stupně neučinil zadost své povinnosti zjistit přesně a úplně skutečný stav věci ve smyslu § 32 odst. 1 správního řádu a z něj vycházet při uložení pokuty ve smyslu § 118 odst. 2 vodního zákona.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že žalovaný rozhodl na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu, dal žalobci dostatečnou možnost k seznámení s důkazy, z nichž vycházel, a následně uložil pokutu ve výši přiměřené závažnosti postihovaného přestupku, a jeho rozhodnutí tedy odpovídá zákonu. Proto Nejvyšší správní soud žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.), přičemž tak učinil se souhlasem účastníků řízení bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

Žalobce, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému – jak vyplývá ze spisového materiálu - náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. 10. 2003

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu