

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce **AQUAPARK MORAVA, s. r. o.,** se sídlem Brno, Jahodová 50, zastoupeného Mgr. Michaelem Buchlovským, advokátem se sídlem Brno, Cihlářská 19, proti žalovanému **Krajskému úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Brno, Žerotínovo nám. 3/5, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 28. 4. 2010, č. j. 30 Ca 123/2008 - 27,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 14. 4. 2008, č. j. JMK 38926/2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice (dále jen „vodoprávní úřad“) ze dne 25. 2. 2008, č. j. OŽP/11315-08/618-2008/VAL, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 50 000 Kč za porušení jiných povinností stanovených zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), tím, že během celého kalendářního roku 2007 (přinejmenším od 19. 12. 2006) akumuloval povrchové vody na boční akumulační nádrži u obce Měnín, umístěné na pozemcích parc. č. 1077/1 – 1077/22, v k. ú. Telnice u Brna, a na vodní nádrži Rebešovice, umístěné na pozemcích parc. č. 461/1 – 461/7, v k. ú. Rebešovice, a to bez povolení vodoprávního úřadu, čímž naplnil

skutkovou podstatu správního deliktu podle ustanovení § 116 odst. 1 písm. d) bod 4. vodního zákona. Současně byla žalobci uložena povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1000 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou; ten napadené rozhodnutí rozsudkem ze dne 28. 4. 2010, č. j. 30 Ca 123/2008 - 27, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Z odůvodnění rozsudku vyplývá, že krajský soud vycházel z obsahu správního spisu, dle kterého žalobce již ve vyjádření k oznámení o zahájení předmětného řízení uváděl, že v době od podání žádosti o vydání povolení k nakládání s vodami (řízení bylo pravomocně zastaveno v prosinci 2007) na nádrži v k. ú. Rebešovice, s vodami, ve smyslu ustanovení § 8 vodního zákona, nenakládal a že na nádrži v k. ú. Telnice s vodami nenakládal již od léta 2007. Obdobnou argumentaci zopakoval žalobce i v podaném odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu o uložené pokutě.

Krajský soud uvedl, že byla-li doba trvání správního deliktu vymezena délkou celého roku 2007, pak musel mít vodoprávní úřad zejména postaveno najisto, že žalobce byl po celou dobu vlastníkem vodních nádrží, respektive, že s nimi byl oprávněn nakládat. Z ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu totiž vyplývá, že v řízení, v němž má být uložena povinnost z moci úřední, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Žalobce navíc již v průběhu správního řízení sám avizoval, že s vodami v předmětných vodních nádržích v určitém období roku 2007 vůbec nenakládal. To, že tyto skutečnosti bylo možno zjistit i bez součinnosti žalobce, dokládá fakt, že žalovaný tyto informace ověřil, zjistil a zahrnul je do svého vyjádření k žalobě. Žalovaný zde uvedl, že u vodní nádrže v k. ú. Telnice se změnil vlastník v dubnu 2008 (novým vlastníkem je Moravský rybářský svaz) a vodní nádrž v k. ú. Rebešovice byla dne 7. 8. 2007 prodána manželům Č. (krajský soud zde převzal evidentně nesprávné údaje – došlo k záměně údajů o jednotlivých nádržích – pozn. NSS). Žalovaný tedy svými zjištěními potvrdil tvrzení žalobce, že nebyl vlastníkem nádrže v k. ú. Rebešovice (správně Telnice – pozn. NSS) po celé období roku 2007. Účastníci jsou sice podle ustanovení § 52 správního řádu povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení; to však samo o sobě nevylučuje aplikaci ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu. Vodoprávní orgány mohly žalobce i případně vyzvat ke specifikaci a prokázání jeho tvrzení. Žalovaný se však se žalobcovou námitkou řádně ve svém rozhodnutí nevyrovnal.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností opírající se o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti především uvedl, že žalobce ve vyjádření k oznámení o zahájení správního řízení i v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí toliko uvedl, že na vodní nádrži v k. ú. Rebešovice s vodami, způsobem podle ustanovení § 8 vodního zákona, od podání žádosti vůbec nenakládal, a že na vodní nádrži v k. ú. Telnice s vodami nenakládal od léta 2007. Zde stěžovatel poukazuje na to, že časové údaje o nenakládání s vodami tak, jak je uvádí žalobce, se s okamžiky převodu vlastnictví k předmětným vodním nádržím kryjí jen částečně, a to pouze u nádrže v k. ú. Telnice. Avšak i ohledně této nádrže si žalobcovo tvrzení a jeho skutečné jednání odporují. Tvrzení žalobce (poprvé uvedené až v žalobě), že nádrž v k. ú. Telnice již od ledna 2007 užíval jiný uživatel na

základě smlouvy o smlouvě budoucí kupní, je v rozporu s jeho jednáním, neboť dne 25. 6. 2007 podal žádost o prodloužení lhůty k doplnění podkladů pro příslušná vodoprávní povolení k nakládání s vodami v této nádrži.

Stěžovatel je dále přesvědčen, že hovořil-li žalobce o tom, že v rozhodném období *s vodami nenakládal*, opíral se o nesprávný výklad tohoto pojmu. Vyložil-li jej jako (aktivní) konání, přehlédl, že *nakládáním s vodami* se rozumí i jejich samotná akumulace. Žalobce se tak při výkladu tohoto pojmu evidentně neopíral o změnu vlastnického práva k nádržím a nelze tak ani hledat souvislost mezi jeho tvrzením o *nenakládání s vodami* a změnou vlastnického práva. Stěžovatel má za to, že nebyly dány důvody pro vyzývání žalobce k upřesnění jeho tvrzení, protože z jeho vyjádření ve správním řízení ani z odvolání nevyplývaly žádné pochybnosti o tom, že by nebyl vlastníkem, respektive držitelem předmětných vodních nádrží, neboť se jako vlastník choval. V průběhu celého roku 2007 probíhala správní řízení o povolení nakládání s vodami na obou nádržích a žalobce ani v jednom z těchto řízení neoznámil vodoprávnímu úřadu, že již není jejich vlastníkem. Předmětná vodní díla nejsou evidována v katastru nemovitostí a vodoprávní orgány proto v tomto případě vycházely z povahy jednání žalobce. Žalobci muselo být již z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vodoprávního úřadu zřejmé, že je-li voda akumulována ve vodním díle, není podstatou nakládání s vodami konání, nýbrž nekonání, tj. *nakládání s vodami* je v tomto případě realizováno již samotnou držbou vodního díla; vlastnictví přitom není podmínkou. Žalobce i přesto bez bližšího upřesnění tvrdil, že s vodami nenakládal.

Dle názoru stěžovatele byl žalobce, v souladu s ustanovením § 52 odst. 1 správního řádu, povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení. Jelikož vůbec převodem vlastnictví neargumentoval, vodoprávní orgány neměly, a ani nemohly mít, důvodné pochybnosti o tom, že žalobce již od srpna 2007 jednu z předmětných vodních nádrží nevlastnil. Tvrzení o převodu vlastnického práva uvedl žalobce poprvé až v žalobě, ačkoliv mu žádná objektivní překážka nebránila v tom, aby tak učinil již v řízení před správním orgánem.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Úvodem je třeba uvést, že jakkoli je odůvodnění napadeného rozsudku poměrně stručné, krajský soud zcela správně při právním hodnocení věci vycházel z úpravy dokazování ve správním řízení.

Podle ustanovení § 3 správního řádu platí, že *nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v* § 2, tj. se zásadami

legality, zákazu zneužití pravomoci a správní úvahy, ochrany veřejného zájmu, nestranného přístupu, legitimního očekávání a proporcionality, a principem ochrany dobré víry.

Podle ustanovení § 50 odst. 2, věty první správního řádu dále platí, že *podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán*. Podle odst. 3 citovaného ustanovení je správní orgán *povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena*.

Citovaná ustanovení zakotvují pro řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, zásadu materiální pravdy, jejíž konkrétní podoba spočívá v povinnosti správních orgánů opatřovat z vlastní iniciativy podklady pro rozhodnutí, tedy zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Řízení o správním deliktu je nepochybně řízením, v němž má být z moci úřední uložena povinnost. Aplikace ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu na posuzovaný typ řízení je tedy neoddiskutovatelnou skutečností. K povaze sankčního řízení se Nejvyšší správní soud vyslovil v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, publikovaném pod č. 1856/2009 Sb. NSS (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), v tom smyslu, že *„[v] sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení.“* Z dikce ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu se jednoznačně podává, že řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je výlučně ovládáno zásadou vyšetřovací; rovněž je zde zdůrazněna i zásada objektivního, nestranného přístupu, kdy je správní orgán povinen zjišťovat veškeré rozhodné okolnosti, tedy i ty, které svědčí ve prospěch osoby, které má být povinnost (proti její vůli) uložena. Je to tedy správní orgán, který nese odpovědnost za řádné soustředění podkladů pro rozhodnutí a případně i odpovědnost za nesplnění této povinnosti. Proto odkaz stěžovatele na ustanovení § 52, větu první správního řádu, podle kterého jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení, nemůže obstát. Procesní povinnost účastníků označit důkazy na podporu svých tvrzení se uplatňuje především v řízení o žádosti; vychází se přitom z premisy, že pokud účastník podá žádost, o jejíž vyhovění se mu jedná, je především na něm, aby obstaral podklady a uvedl skutečnosti, které povedou ke kladnému rozhodnutí správního orgánu. V nyní posuzovaném sankčním řízení, které bylo zahájeno z moci úřední a směřovalo k uložení povinnosti žalobci, bylo ovšem zcela na vůli žalobce, jakou strategii své obhajoby zvolí. Pokud se účastník takového řízení rozhodne žádné důkazy na svou obranu nenavrhovat, může se to nepochybně odrazit na skutkovém stavu, který bude správní orgán považovat za dostatečně zjištěný a který nebude (objektivně vzato) zohledňovat aspekty věci, o kterých se účastník řízení nezmínil (ačkoli by mu byly ku prospěchu) a správnímu orgánu nejsou známy; na straně druhé to však nikterak neomezuje vyšetřovací činnost správního orgánu, který je v těchto případech vždy povinen sám zjišťovat všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch žalobce.

Žalobce se ve správním řízení bránil tvrzením, že s povrchovými vodami ve vodních nádržích v určitých časových obdobích *nenakládal*. Vodoprávní orgány se s touto argumentací vypořádaly poukazem na to, že již samotným držením či užíváním vodního

díla, v němž je akumulována voda, dochází k *nakládání s vodami* ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) bodu 2. vodního zákona; k tomu je ovšem potřeba mít povolení. Vodoprávním orgánům nelze vyčítat, že si takto nekonkrétně vznesenou námitku vyložily tímto způsobem a že měly za to, že se žalobce snaží tvrdit, že nenakládal s povrchovými vodami ve smyslu aktivní manipulace. Žalobce svým jednáním a tvrzením ve správním řízení skutečně nenavodil pochybnosti o tom, že by již nebyl vlastníkem předmětných vodních děl (nádrží) a ani nenaznačil možnost, že s vodami mohla fakticky nakládat jiná osoba. Až v řízení před soudem doplnil, že s povrchovými vodami nenakládal, neboť již nebyl vlastníkem vodních nádrží. Zde je opět třeba přisvědčit stěžovateli, že vodoprávní orgány skutečně z dostupných evidencí pravděpodobně nemohly zjistit případnou změnu vlastnického práva k vodním nádržím, neboť v katastru nemovitostí se evidují jen vodní díla vymezená v ustanovení § 20 vodního zákona; vodní nádrže předmětem této evidence bez dalšího nejsou. Nelze jim tedy objektivně vzato vytýkat, že ve věci zjišťování vlastnického práva neprovedly dokazování, neboť tato otázka se zdála být nespornou a její zodpovězení by nebylo možné jen nahlédnutím do příslušné evidence, ale vyžadovalo by provedení (zřejmě obsáhlejšího) dokazování, což se ovšem nezdálo být nutným.

Uvedený závěr nicméně nezbavuje správní orgány povinnosti zjistit z vlastní iniciativy dostatečně skutkový stav věci, jak bylo již uvedeno výše. Přestože tedy nelze vodoprávním orgánům rozumně vytýkat, že se nevypořádaly s obranou žalobce, dle které *s povrchovými vodami nenakládal*, ve všech jejích myslitelných aspektech, objektivně posuzováno to nic nemění na faktu, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Zde je třeba připomenout, že pod argumentaci žalobce lze principiálně tvrzení o zániku jeho vlastnického práva k nádržím subsumovat; nejde tedy o zcela nové tvrzení, které by se objevilo až v řízení před správním soudem.

Stěžovatel právě tím, že se tvrzení žalobce o změně vlastnického práva k předmětným nádržím v této podobě objevilo poprvé až v řízení před správním soudem, argumentuje. Tato skutečnost jistě není bez významu, neboť jakkoli judikatura správních soudů nevylučuje v žalobě uplatnit i námitky a skutečnosti, které nebyly uplatněny ve správním řízení, nejde o možnost neomezenou. Žalobcova žalobní námitka stran změny vlastnického práva je otázkou skutkovou, přičemž bezesporu směřuje ke skutkovému stavu, který tu byl v době rozhodování vodoprávních orgánů o uložení pokuty za správní delikt. Zohlednění takové argumentace principiálně neodporuje dikci ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého *při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.* K výkladu citovaného ustanovení, v kontextu principu tzv. *plné jurisdikce*, se vyslovil zdejší soud například v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 – 99, publikovaném pod č. 1275/2007 Sb. NSS, z něhož se podává, že „*soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci.*“ Na straně druhé ovšem nelze připustit,

aby účastník řízení určité skutečnosti zcela svévolně a leckdy jen účelově uplatňoval až v rámci soudní kontroly správního rozhodování; pro uplatnění skutkových novot ve správním soudnictví musí být dány vždy vážné důvody na straně žalobce – v opačném případě nemusí být správním soudem akceptovány (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2009, č. j. 2 As 35/2009 - 91).

O posledně zmiňovaný případ se však v nyní posuzované věci nejedná. Jak již bylo uvedeno výše, tvrzení žalobce, uplatněné ve správním řízení, že s vodou na předmětných nádržích *nenakládal*, bylo v žalobě pouze více konkretizováno, byť směrem, který se dosud nezdál být sporným. Žalobním tvrzením, že jedna z vodních nádrží nebyla žalobcem užívána již od ledna 2007, neboť ji užíval již její budoucí vlastník (kterému pak byla v létě roku 2007 odprodána), pak žalobce zásadním způsobem zpochybnil správními orgány zjištěný skutkový stav věci, a to především stran zjištění, který subjekt se vůbec deliktního jednání dopustil, tj. akumuloval v rozhodné době povrchové vody, aniž by měl k tomu povolení Zde je nutno ovšem poznamenat, že tohoto deliktu se může dopustit i jiná osoba, než vlastník, například její smluvní provozovatel; určení subjektu, kterému v rozhodné době svědčilo vlastnické právo k nádržím, je nicméně v dané věci pro zjištění skutkového stavu podstatné. Osoba delikventa, alespoň co do části deliktního jednání (ve vztahu k jedné z vodních nádrží) byla tedy tvrzením žalobce minimálně zpochybněna. Pokud krajský soud k této žalobní námitce přihlédl, nevybočil tím z mezí přezkumu stanoveného ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s., neboť skutková tvrzení se upínala ke skutkovému stavu v době rozhodování vodoprávních orgánů.

Lze tak uzavřít, že krajský soud postupoval správně, pokud rozhodnutí stěžovatele zrušil, neboť povaha nových skutkových tvrzení žalobce (a na základě toho nových zjištění stěžovatele) nasvědčuje tomu, že je třeba provést rozsáhlejší doplnění skutkového stavu věci, se kterým může souviset potřeba provedení dokazování v takovém rozsahu, kdy by soud již nahrazoval činnost správního orgánu.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobce, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Ač byl zastoupen advokátem, ze soudního spisu se podává, že advokát v řízení o kasační stížnosti neučinil žádný úkon, proto mu odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů, nepřísluší a Nejvyšší správní soud tedy rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 30. června 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu