

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Severočeské vodovody a kanalizace, a. s.**, se sídlem Přítkovská 1689, Teplice, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2010, č. j. 10 Ca 269/2009 – 29,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2010, č. j. 10 Ca 269/2009 – 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 8. 2010, č. j. 10 Ca 269/2009 – 29, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 23. 6. 2009, č. j. 530/389/09/Se, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 16. 6. 2004, č. j. 4/OV/5046/Br., jímž byla stěžovateli stanovena záloha na poplatek za odběr podzemní vody pro rok 2004 ze zdroje Bukov ve výši 827 456 Kč podle § 88 odst. 7 a 8 zákona č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“).

Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že stěžovatel užívá vody odebírané z vodního zdroje Bukov pro hromadné zásobování pitnou vodou. Okresní úřad Ústí nad Labem mu povolil rozhodnutím ze dne 10. 12. 2002, č. j. RŽP 3552/235/H-188/02/Hůi, odběr podzemních vod (pro hromadné zásobování pitnou vodou) podle ust. § 8 vodního zákona. Tímto rozhodnutím změnil své původní rozhodnutí ze dne 19. 12. 2000, č. j. RŽP/5716/25/H-177/00/Rc, kterým byl povolen odběr podzemních vod

podle ust. § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 138/1973 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starý vodní zákon“). Zdroj, z něhož jsou stěžovatelem vody odebírány, je pramenní jímkou. Podle vyjádření báňského úřadu nebyla v lokalitě Bukov povolena hornická činnost. Režim nakládání s těmito vodami byl podle právní úpravy obsažené ve starém vodním zákoně povolen podle § 8 odst. 1 písm. b), tj. jako odběr podzemních vod. Nikoli tedy ve zvláštním režimu výslovně zakotveném pro důlní vody. Ustanovení § 127 odst. 8 (následně po změně vodního zákona odst. 7) vodního zákona se proto nemohlo vztahovat na odběr z tohoto vodního zdroje prováděného stěžovatelem. Jím navozovaná právní otázka, zda důlní vody jsou těmito jen po dobu, kdy jich důlní organizace při hornické činnosti využívá, nebo po celou dobu jejich existence v důlním prostoru, tedy i po ukončení hornické činnosti, se podle městského soudu míjí nejen s faktickým stavem v dané věci, ale i s právní úpravou horního a vodního zákona. Tyto zákony stanoví, jakému režimu důlní vody při provádění hornické činnosti důlní organizací podléhají a jakému režimu podléhají při jiném účelu jejich využívání, přičemž důlní vody nejsou považovány za vody povrchové nebo podzemní podle vodního zákona. Městský soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že se ministerstvo nevypořádalo dostatečně s pojmem důlní vody, a jeho závěr, že se na stěžovatele nevztahuje ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona, tudíž je povinen podrobit se poplatkové povinnosti, neshledal v rozporu se zákonem.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že řízení před správním orgánem trpí vadami, neboť skutková podstata, z níž ministerstvo ve svém rozhodnutí vycházelo, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Při jejím zjišťování byl navíc porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud napadené správní rozhodnutí zrušit. V projednávané věci se totiž postoj ČIŽP vyznačuje zásadní odlišností v přístupu k projednávaným věcem svojí podstatou identickým. Hrubě tak odporuje základnímu principu právního státu. Rozhodnutí ČIŽP a ministerstva jsou jedinečná a zcela odlišná od běžné rozhodovací činnosti. Stěžovatel odkázal na rozhodnutí ministerstva ze dne 17. 9. 2004, č. j. 542/866/04/07/547/547, kdy podle jeho názoru ve zcela meritorně totožné věci zaujalo ministerstvo zcela odlišný názor. V průběhu správního řízení ministerstvo opustilo svoji prvotní argumentaci, z níž dovozovalo oprávněnost svého rozhodnutí, a nahradilo ji argumentací novou, čímž původní prvoinstanční rozhodnutí ztratilo své věcné zdůvodnění, na němž bylo založeno. Je nepřípustné, aby napadené rozhodnutí bylo v rozporu se závazným právním názorem soudu nahrazeno zdůvodněním odlišným od rozhodnutí předchozího. Obsah vydaného rozhodnutí neodpovídá obsahu žádosti – poplatkovému hlášení pro stanovení výše záloh poplatku za odebrané množství podzemní vody ze dne 22. 4. 2004, č. j. 11/300/04/Vo. Žádost obsahovala v části „ostatní doplňující údaje“ poznámku, že vody jímané ze zdroje Bukov jsou vodami důlními ve smyslu ust. § 40 odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“). Dále stěžovatel namítal nezákonnost rozsudku městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, neboť při svém rozhodování se opřel pouze o rozhodnutí Okresního úřadu v Ústí nad Labem ze dne 19. 12. 2000 a rozhodnutí navazující v tom smyslu, že těmito rozhodnutími byl povolen odběr podzemních vod podle ust. § 8 odst. 1 písm. b) starého vodního zákona, nikoliv nakládání s vodami podle písm. e) citovaného ustanovení. Za nedůvodný považuje

stěžovatel názor městského soudu, že k využívání důlní vody je vyžadováno povolení vodohospodářského orgánu. Ust. § 127 odst. 7 vodního zákona stanoví toto povolení do 31. 12. 2004 ze zákona a je zcela nerozhodná skutečnost, zda takové povolení bylo vydáno či ne. Na základě výše uvedeného zůstává nadále nevyřešena otázka charakteru důlních vod jako předpokladu posouzení aplikace ust. § 127 odst. 7 vodního zákona, a tedy i poplatkové povinnosti stěžovatele. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázalo na své rozhodnutí a spisový materiál a navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Spornou právní otázkou v posuzované věci je, zda mohla být stěžovateli určena záloha za odběr podzemní vody pro rok 2004 ze zdroje Bukov podle § 88 odst. 7 a 8 vodního zákona nebo zda se na tento zdroj vztahovalo ustanovení § 127 odst. 7 (před 22. 1. 2004 odst. 8) citovaného zákona.

Podle ust. § 127 odst. 7 vodního zákona odběry podzemních, popřípadě povrchových vod, které jsou vodami důlními, se považují ode dne účinnosti tohoto zákona za povolené; toto povolení platí do 31. 12. 2004, pokud nebude jejich další odběr povolen podle § 8. Ve shora uvedené době se na tyto odběry nevztahuje ustanovení o poplatcích podle hlavy X tohoto zákona.

Podle ust. § 2 starého vodního zákona jsou povrchovými vodami vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; podzemními vodami jsou vody v zemských dutinách a zvodnělých vrstvách zemských. Práva k těmto vodám upravuje tento zákon. Za povrchové ani podzemní vody se nepovažují přírodní léčivé vody a přirozeně se vyskytující minerální stolní vody, jakož i vody, které jsou podle horních předpisů vyhrazenými nerosty a vodami důlními (dále jen "zvláštní vody"). Na zvláštní vody se vztahuje tento zákon, jen pokud tak výslovně stanoví.

Podle ust. § 4 odst. 2 vodního zákona se důlní vody pro účely tohoto zákona považují za vody povrchové, popřípadě podzemní a tento zákon se na ně vztahuje, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak (v poznámce pod čarou je odkaz na horní zákon).

Podle ust. § 40 odst. 1 horního zákona jsou důlními vodami všechny podzemní, povrchové a srážkové vody, které vnikly do hlubinných nebo povrchových důlních prostorů bez ohledu na to, zda se tak stalo průsakem nebo gravitací z nadloží, podloží nebo boku nebo prostým vtékáním srážkové vody, a to až do jejich spojení s jinými stálými povrchovými nebo podzemními vodami. Podle odst. 3 citovaného ustanovení upravují jiné předpisy použití důlních vod k jiným účelům než podle § 40 odst. 2 písm. a) a b) horního zákona (bezplatné užívání organizací ve smyslu ust. § 5a horního zákona při hornické činnosti, bezúplatné užívání na základě povolení vodohospodářského orgánu jako

náhradního zdroje pro potřebu těch, kteří byli poškozeni ztrátou vody vyvolanou činností organizace). Výslovný odkaz zde směřuje na § 7 starého vodního zákona, podle kterého užívání důlních vod pro vlastní potřebu důlních organizací nevyžadovalo povolení ani souhlasu vodohospodářského orgánu. Pokud však důlní organizace nepotřebovaly důlní vody k vlastnímu provozu, byly povinny umožnit odběr nebo jiné užívání pro ně nepotřebného množství vody těm, jimž k tomu dal vodohospodářský orgán povolení podle § 8 odst. 1 písm. e) starého vodního zákona.

V režimu starého vodního zákona bylo tedy možné rozlišit tři kategorie povolení k odběru vody: podle § 8 odst. 1 písm. a) k odběru povrchových vod a k jinému jejich užívání, pokud nešlo o jejich užívání podle § 5 až 7; podle § 8 odst. 1 písm. b) k odběru podzemních vod a k jinému jejich užívání a podle § 8 odst. 1 písm. e) k odběru nebo užívání důlních vod, které důlní organizace nepotřebují k vlastnímu provozu. Nový vodní zákon však přinesl změnu v tom, že k odběru vod je obecně vždy třeba povolení a navíc vymezil už pouze jen dvě kategorie povolení k odběru vody: podle § 8 odst. 1 písm. a) bod 1. k odběru povrchové vody a podle § 8 odst. 1 písm. b) bod 1. k odběru podzemní vody.

Přechodné ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona tak reaguje na situaci, kdy by najednou s nabytím účinnosti vodního zákona nebylo možno nadále odebírat důlní vody, k jejichž odběru nebylo třeba povolení. Proto zákonodárce konstruuje obecnou, byť časově omezenou, fikci jejich povolení. Ustanovení § 127 odst. 7 věta první zákona o vodách navíc svojí dikcí neodkazuje na pojmosloví či právní režim předchozí, vodním zákonem zrušené, právní úpravy. Uvedená věta naopak v obecném kontextu používá pojmosloví zákona o vodách a je formulována v přítomném čase: „Odběry podzemních, popřípadě povrchových vod, které jsou vodami důlními, se považují ode dne účinnosti tohoto zákona za povolené.“ Pro svou obecnou formulaci tak toto ustanovení dopadá na mnohem širší okruh případů, než možná zákonodárce zamýšlel. S ohledem na dikci, která však byla zvolena, ovšem nutno dospět k závěru, že na základě ust. § 127 odst. 7 zákona o vodách je nutno všechny odběry důlních vod bez ohledu na to, kým a za jakým účelem byly prováděny, považovat za povolené, a to od 1. 1. 2002 (nabytí účinnosti vodního zákona) až do 31. 12. 2004. I v případě zániku platnosti individuálního povolení k odběru důlních vod vydaného podle § 8 odst. 1 písm. e) starého vodního zákona do 31. 12. 2004, lze dovodit existenci povolení odběrů důlní vody na základě § 127 odst. 7 vodního zákona až do tohoto dne. To za předpokladu, že materiálně byly prováděny odběry takového typu vody, která měla znaky důlní vody ve smyslu § 40 odst. 1 horního zákona, aniž by byla třeba existence jakéhokoli rozhodnutí nebo právního titulu, který by tyto vody „úředně“ jako vody důlní klasifikoval. Povaha odebíraných vod, tedy že se musí jednat o vody důlní, je jedinou podmínkou pro povolení odběru a zároveň pro osvobození od poplatkové povinnosti za odběr vody.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že v době nabytí účinnosti vodního zákona svědčilo stěžovateli právo odběru podzemních vod ze zdroje Bukov, a to na základě povolení vydaného podle § 8 odst. 1 písm. b) starého vodního zákona Okresním úřadem Ústí nad Labem dne 19. 12. 2000, pod č. j. RŽP/5716/25/H-177/00/Rc. Toto rozhodnutí bylo změněno rozhodnutím téhož orgánu ze dne 10. 12. 2002, č. j. RŽP 3552/235/H-188/02/Hůi. Této změně předcházela žádost stěžovatele ze dne 26. 9. 2002 o projednání povolení změny rozhodnutí o odběru podzemních vod z více zdrojů, mezi nimi i ze zdroje

Bukov. Vodoprávní úřad neshledal důvody, které by bránily žádosti stěžovatele vyhovět, a závazně stanovil upravené hodnoty odběru podzemních vod. Ministerstvo v napadeném rozhodnutí uvádí, že orgánem příslušným k určení právní povahy, ať podzemních či povrchových, vod je podle vodního zákona vodoprávní úřad a dovozuje, že rozhodnutími Okresního úřadu Ústí nad Labem, který rozhodoval o povolení k odběru podzemních vod jako příslušný vodoprávní úřad podle ust. § 106 vodního zákona, byla určena právní povaha odebíraných vod. K odběru důlních vod by podle názoru ministerstva bylo třeba povolení vydaného podle § 8 odst. 1 písm. e) starého vodního zákona, přičemž z rozhodnutí ze dne 19. 12. 2000 nevyplývá, že by mezi vodohospodářským orgánem a příslušným báňským úřadem došlo k dohodě, jak je k vydání povolení k odběru důlních vod třeba. Jelikož byl stěžovatel držitelem povolení k odběru podzemních vod již za účinnosti starého vodního zákona, nevztahuje se na něj přechodné ustanovení § 127 odst. 7 vodního zákona.

I když tedy ministerstvo ve svém rozhodnutí v určité míře zvažovalo skutečnosti důležité pro posouzení, zda vody čerpané ze zdroje Bukov mají charakter důlních vod, otázkou zůstává dostatečnost takového posouzení, resp. zda charakter čerpaných vod lze dostatečně určit pouze na základě výše uvedených rozhodnutí vodoprávního úřadu povolujících čerpání vod.

Podle ust. § 88 vodního zákona oprávněný, který má povolení k odběru podzemní vody podle § 8 odst. 1 písm. b) bod 1 nebo § 8 odst. 2, je za podmínek stanovených tímto zákonem povinen platit za skutečné množství odebrané podzemní vody podle účelu odběru vody.

Podle ust. § 127 odst. 1 vodního zákona práva a povinnosti založené dosavadními právními předpisy zůstávají zachovány, nestanoví-li tento zákon jinak. Proto lze považovat stěžovatele za oprávněného, který má povolení k odběru podzemní vody ve smyslu ust. § 88 vodního zákona. Podle odst. 5 citovaného ustanovení je tedy stěžovatel povinen pro stanovení výše záloh poplatku pro následující kalendářní rok zpracovat poplatkové hlášení, ve kterém sdělí svoje identifikační údaje podle právního předpisu upravujícího správu daní a poplatků a uvede skutečnosti rozhodné k výpočtu zálohy, zejména údaje o povoleném množství odběru podzemních vod v členění podle odběrů podzemních vod podle jednotlivých povolení a účelu jejich použití. Tuto povinnost stěžovatel splnil podáním poplatkového hlášení pro stanovení výše záloh poplatku za odebrané množství vody ze dne 22. 4. 2004. Poté, co poznámkou u údajů o množství odběru vody jasně projevil své přesvědčení, že ze zdroje Bukov odebral pouze důlní vody ve smyslu § 40 odst. 1 horního zákona, musela ČIŽP pro určení přesné výše poplatku zjistit, jaké bylo stěžovatelem skutečné množství odebrané podzemní vody. V případě, že by se ve zdroji Bukov nacházely důlní vody, pak by odebrané množství podzemních vod, které nejsou vodami důlními, a podléhají tedy poplatkové povinnosti, bylo nulové. Závěr, že rozhodnutí o povolení odběru podzemních vod určuje charakter, a tím i množství, skutečně odebírané vody, nemůže obstát. Nejedná se totiž o rozhodnutí statusové v tom smyslu, že by závazně i pro účely budoucích právních úprav určovalo, o zdroj jaké vody se jedná, a že tedy v konkrétním případě nejde o důlní vodu. V případě stěžovatele tak rozhodnutí Okresního úřadu Ústí nad Labem ze dne 19. 12. 2000 označené jako „Povolení k odběru podzemních vod – Soubor VII, rozhodnutí“ ve výroku pouze povoluje odběr podzemních vod za

podmínek nejvyššího povoleného odběru, užívání vody pro pitné účely, měření odebíraného množství, kontroly množství odebírané vody provozovatelem a zdravotní nezávadnosti vod využívaných k zásobování pitnou vodou. Ani z odůvodnění tohoto rozhodnutí nevyplývá, že by se správní orgán zabýval povahou vod v jednotlivých zdrojích či o ní rozhodoval. Pokud tedy bylo stěžovateli vydáno rozhodnutí o povolení odběru podzemní vody ze zdroje Bukov podle § 8 odst. 1 písm. b) starého vodního zákona, pak by se ani v případě, že by tento zdroj obsahoval vody důlní, na povaze povolení nic neměnilo. Stěžovatel by byl nadále oprávněn odebírat ze zdroje Bukov podzemní vody, jen by množství, za jehož odběr by bylo možno v období od 1. 1. 2002 do 31. 12. 2004 uplatnit poplatkovou povinnost, bylo nulové.

Pro posouzení osvobození od poplatkové povinnosti za odběr podzemních vod podle ust. § 127 odst. 7 vodního zákona si proto správní orgán (případně i v součinnosti s Českým báňským úřadem) vždy opatří takové podklady, z nichž bude možné usuzovat na skutečný (materiální) charakter odebírané vody, bez ohledu na povahu povolení, na základě kterého byla před účinností vodního zákona čerpána. Rozhodnutí o povolení odběru vody podle ust. § 8 starého vodního zákona či § 8 vodního zákona může být jedním z podkladů rozhodnutí. Výjimečně by mohlo být i podkladem jediným, a sice tehdy, pokud by se skutečným charakterem čerpaných vod dostatečně důkladně a za vypořádání všech případných nejasných a sporných otázek zabývalo i z hledisek rozhodných pro podřazení těchto vod pod ust. § 127 odst. 7 vodního zákona a pokud by jiné nejasnosti o charakteru vod již v řízení o poplatku nevyvstaly. Tak tomu však v projednávané věci není. Nelze dokonce ani vyloučit, že tyto podklady neměla ČIŽP ani ministerstvo v době jejich rozhodování k dispozici.

Z obsahu správního spisu vyplývá, že ministerstvo nařídilo ústní jednání na 3. 8. 2004, kdy byla stěžovateli dána možnost prokázat, že se v případě vod odebíraných ze zdroje Bukov jedná o vody důlní. Této možnosti stěžovatel nevyužil. To však samo o sobě nemůže vést k rozhodnutí pro něj nepříznivému, neboť v řízení o poplatku podle hlavy X vodního zákona nemá důkazní břemeno stěžovatel. Podle ust. § 3 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) postupuje správní orgán, nevyplývá-li ze zákona něco jiného, 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. Z poplatkových ani jiných ustanovení vodního zákona ani jiného zákona nic jiného oproti obecnému pravidlu upravenému v § 3 správního řádu nevyplývá. Bylo tedy na ministerstvu, aby si ujasnilo, co je třeba chápat pod pojmem „důlní prostor“, zejména zda může být určitá lokalita důlním prostorem i tehdy, není-li v ní povolena hornická činnost, např. proto, že tato činnost již byla v minulosti skončena. Taková situace nastala v daném případě, jak je uvedeno ve vyjádření Obvodního báňského úřadu v Mostě (v daném prostoru Bukov nebyla povolena hornická činnost, a tím v dané lokalitě ani v současné době hornická činnost neprobíhá), na něž se ministerstvo odvolává ve svém rozhodnutí ze dne 18. 10. 2004, které bylo následně k žalobě zrušeno městským soudem. V závislosti na výsledku této úvahy pak bylo třeba, aby ministerstvo provedlo důkazy za účelem zjištění, zda lokalita Bukov, z níž je čerpána předmětná voda, je ve výše uvedeném smyslu důlním prostorem. Na základě toho pak lze učinit závěr, zda se jednalo o důlní vodu. Součástí tohoto úsudku mělo být v závislosti na obsahu zjištěných skutečností o konkrétním geologickém charakteru, místních hydrologických poměrech a technickém stavu

případných důlních prostor i to, zda u těchto vod nedošlo k jejich spojení s jinými stálými povrchovými nebo podzemními vodami (§ 40 odst. 1 horního zákona), což by vedlo k tomu, že by pozbyly charakter vod důlních. Výše uvedená skutková zjištění i právní úvahy však v napadeném správním rozhodnutí absentují, protože ministerstvo nesprávně usoudilo, že je činit nemusí, neboť charakter vody ze zdroje Bukov je pro poplatkové účely dostatečně určen rozhodnutím o povolení čerpání podzemních vod vydaným podle starého vodního zákona.

Krajský soud pak výše uvedený nesprávný právní závěr, a z něho plynoucí nesprávný postup při zjišťování skutkového stavu, aproboval. Kasační stížnost je tak důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty prvé s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 12. května 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu