

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 žalobkyně: **GATE – 7, spol s r. o.,** zastoupená Mgr. Ladislavem Peškem, advokátem se sídlem Karenova 1040/2, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, č. j. 7 Ca 245/2007 - 37,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2010, č. j. 7 Ca 245/2007 - 37, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 3. 2010, č. j. 7 Ca 245/2007 - 37, zrušil rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 29. 3. 2007, č. j. 500/2195/501 11/06 a ze dne 29. 6. 2007, č. j. 500/2159/501 11/06, kterými bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále jen „účastnice řízení“) proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) ze dne 20. 10. 2006, č. j. 41/OOV/0613089.19/06/PPR a ze dne 25. 10. 2006, č. j. 41/OOV/0626263.08/06/PPR, kterými byly účastnici řízení uloženy pokuty ve výši 90 000 Kč a 150 000 Kč za spáchání správního deliktu podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vodní zákon“), za porušení povinnosti podle ust. § 8 odst. 1 písm. c) citovaného zákona. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku dospěl k závěru, že ministerstvo dovodilo deliktní odpovědnost účastnice řízení pouze z jejího spoluvlastnického práva k čistírně odpadních vod (dále jen „ČOV“). Vlastnictví zdroje původu úniku odpadních vod však není podle městského soudu určující, neboť rozhodným je to, kdo je původcem úniku odpadních vod ve smyslu ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Původcem je sice obvykle vlastník zdroje, ale to neplatí, jestliže je v konkrétním případě přítomen jiný subjekt, jehož vztah ke škodlivému následku je těsnější, např. nájemce, provozovatel zdroje. Podle městského soudu úvahy stěžovatele zjištění provozovatele ČOV nezahrnují. Z vyúčtování nákladů na likvidaci splašků

vyplývá, že účastnice řízení byla v roce 2004 provozovatelem ČOV, ale k deliktnímu jednání mělo dojít v roce 2005 a 2006. Správní spis však neobsahuje žádné podklady, ze kterých by bylo zřejmé, kdo v tuto dobu ČOV provozoval nebo provozovat měl. Stěžovatel tak nedostatečně zjistil skutkový stav potřebný k prokázání deliktní odpovědnosti účastnice řízení. Proto městský soud vyslovil závazný právní názor, stěžovatel je povinen zjistit, kdo v rozhodné době fakticky provozoval ČOV, a teprve pokud zde nebude žádný subjekt, který by provozoval ČOV, bude dána odpovědnost vlastníka. Správní řízení o deliktu (přestupku) vlastníků domů může být vedeno samostatně, zejména pokud deliktní odpovědnost podle § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona vylučuje odpovědnost nepodnikající fyzické osoby. Avšak pokud účastnice řízení namítala, že bylo jednáno pouze s ní, je správní orgán povinen se s tímto vypořádat a uvést, zda bylo vedeno řízení i s ostatními spoluvlastníky a zda jim byly uloženy pokuty. Probíhající soudní řízení o určení vlastnického práva nebrání správnímu úřadu v rámci předběžné otázky vyřešit vlastnickou strukturu ČOV, a je na něm, aby posoudil, zda účelu řízení odpovídá přerušení řízení či nikoli. Pokud však stěžovatel odvodil spoluvlastnické právo účastnice řízení z dodatku ke smlouvě s manžely H., pak podle městského soudu opomenul, že tento dodatek byl součástí pouze spisu vedenému k pozdějšímu z údajných správních deliktů. Nemohl být proto podkladem pro prvé z napadených rozhodnutí, a proto skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ rozhodnutí, nemá oporu ve spise.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti rozporuje, že byl neúplně zjištěn skutkový stav a vyjádřil nesouhlas s názorem městského soudu, že vycházel z nesprávných hledisek určujících deliktní odpovědnost. S městským soudem se ztotožnil v tom, že primární odpovědnost padá v posuzovaných případech na provozovatele ČOV a vlastnické právo je až druhotným indikátorem. Provozovatelem je subjekt, kterému bylo vydáno povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a podzemních, tedy oprávněný podle definice v ust. § 8 odst. 2 vodního zákona. Ze správních spisů je pak evidentní, že žádné takové povolení nebylo v rozhodné době v platnosti. Nikdo tedy nebyl oprávněn vypouštět z ČOV odpadní vody a ty byly vypouštěny bez potřebného povolení. Tím byl spáchán delikt nedovoleného vypouštění odpadních vod podle ust. § 116 odst. 2 písm. b) vodního zákona. V takovém případě není podle stěžovatele sporu o tom, že odpovědnost za porušení zákona nese vlastník. Ze správního spisu je rovněž zřejmé, že bylo dokonce nařízeno odstavení ČOV z provozu a zaslepení odtoku. Požadavek městského soudu, aby byl zjištěn provozovatel v situaci, kdy *de facto* provoz čistírny nebyl povolen, je tedy podle názoru stěžovatele neuskutečnitelný. Za stavu nastoleného napadeným rozsudkem by nebylo možné postihnout „provozovatele“ (majitele) nepovolených čistíren odpadních vod, kteří by se své odpovědnosti zbavili poukazem na to, že vlastně čistírnu neprovozují. Městský soud tak nesprávně posoudil základní právní otázku, čímž přivodil nezákonnost napadeného rozsudku. Dále stěžovatel vyjádřil nesouhlas se závěrem městského soudu, že skutkový stav, který vzal za základ rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Vzhledem k tomu, že rozhodoval také o odvolání proti druhému z napadených správních rozhodnutí, je zřejmé, že v tomto spise založené dokumenty mu musely být známy z úřední činnosti. Přehnaný formalismus, kdy by byl příslušný dodatek ke smlouvě okopírován a založen i do dalšího spisu, není podle stěžovatele žádoucí. Napadeným rozsudkem byla nadto zrušena obě napadená rozhodnutí, takže výtka nedostatečné opory ve správním spisu má nedostatečný

podklad. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

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.

Podle obsahu spisu má ČOV sloužit k čištění odpadních vod z nové výstavby rodinných domů v k. ú. Černolice. Tyto rodinné domy byly a jsou postupně prodávány účastnicí řízení coby investorem novým vlastníkům, převážně fyzickým osobám. ČOV byla postavena na základě stavebního povolení vydaného účastnicí řízení dne 28. 1. 1999. Dne 13. 5. 1999 jí bylo povoleno předčasné užívání dokončené nádrže stavby ČOV jako jímky pro vyvážení na dobu do 31. 12. 2001. Dne 23. 2. 2005 bylo Městským úřadem Černošice vydáno rozhodnutí o prozatímním užívání ke zkušebnímu provozu včetně povolení k nakládání s vodami (povolení k vypouštění). Toto rozhodnutí však bylo následně zrušeno rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 13. 6. 2005, přičemž jedním z důvodů jeho zrušení byla skutečnost, že předčasné užívání stavby a nakládání s vodami bylo povoleno celkem 19 subjektům (účastnici řízení a vlastníkům odkanalizovávaných domů) přesto, že o povolení žádala pouze účastnice řízení. Dne 15. 6. 2005 bylo rozhodnutím Městského úřadu Černošice, č. j. Vod 235 - 1514/05/výz – And. nařízeno odstavení ČOV z provozu a její zaslepení do 24. 6. 2005. Dne 24. 8. 2005 provedla ČIŽP místní šetření, při němž zjistila, že z ČOV jsou vypouštěny odpadní vody. Za toto neodvolené vypouštění odpadních vod uložila účastnici řízení pokutu rozhodnutím ze dne 20. 10. 2006. Dne 26. 1. 2006 proběhlo místní šetření ČIZP za účelem ověření zaslepení odtoku z ČOV. Bylo zjištěno, že odtok l sice byl zaslepen montážní pěnou, ale byl do něho zaveden výtlak čerpadla. ČIZP proto požadovala odstranění čerpadla do 3. 2. 2006. Poté dne 31. 7. 2006 provedla ČIŽP odběr kontrolního vzorku na základě předchozího hlášení úniku splašků z ČOV a dospěla k závěru, že jsou z ní opět neoprávněně vypouštěny odpadní vody, za což účastnici řízení uložila rozhodnutím ze dne 25. 10. 2006 pokutu.

Podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona uloží ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností, nejde-li o trestný čin, pokutu podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě, která vypustí odpadní nebo důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, popřípadě do kanalizace v rozporu s tímto zákonem.

V případě správního deliktu podle citovaného ustanovení jde o odpovědnost objektivní, kdy subjekt odpovídá za způsobený následek bez ohledu na zavinění, přičemž vodní zákon ani pro takový případ nestanoví liberační důvody (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 4 As 37/2004 – 78, www.nssoud.cz). Pojem vypouštění odpadních vod představuje odtok odpadních vod mimo zařízení, kde vznikly, popř. mimo zařízení, v němž měly být přechodně uloženy do doby zajištění jejich zneškodnění původcem (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 51/2008 - 72, a ze dne 27. května 2009, č. j. 6 As 11/2009 – 95, oba dostupné na www.nssoud.cz, nebo Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1994, č. j. 7 A 14/93 - 20). Lze souhlasit se závěrem městského soudu i stěžovatele, že správního deliktu podle ust. §

116 odst. 1 písm. b) vodního zákona se dopustí subjekt, který je v nejtěsnějším vztahu k zařízení, z něhož jsou nedovoleně odpadní vody vypouštěny, tedy obvykle nejprve provozovatel, poté nájemce a teprve poté vlastník zařízení, a to 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 nepředčištěná voda unikla. Není tedy vyžadován úmysl odpadní vody vypustit, ani vědomí takové skutečnosti nebo aktivní činnost. V konceptu objektivní odpovědnosti se projevuje, vedle zásad uvedených stěžovatelem, také smysl a účel vodního zákona, kterým je ochrana vod. Prvotním úkolem správního orgánu tak je určení subjektu, který je odpovědný za nedovolené vypouštění odpadních vod, a to právě s ohledem na jeho vztah k zařízení, z něhož jsou odpadní vody vypouštěny.

Rozhodující právní otázkou v dané věci je, zda stěžovatel řádně posoudil deliktní odpovědnost účastnice řízení, respektive zda jí byly zákonně uloženy pokuty za nedovolené vypouštění odpadních vod.

Aby mohl stěžovatel dospět k závěru, že účastnice řízení je odpovědna za únik odpadních vod z ČOV ve dnech 24. 8. 2005 a 31. 7. 2006, musel by nejprve vyloučit existenci subjektu s bližším vztahem k ČOV a následně mít prokázáno vlastnické právo účastnice řízení k ČOV. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje se závěrem městského soudu, že stěžovatel dovodil deliktní odpovědnost účastnice řízení pouze z jejího spoluvlastnického práva k ČOV. Stejně jako ČIŽP totiž ve svém rozhodnutí vycházel zejména z toho, že v době, kdy došlo k nedovolenému vypouštění odpadních vod, již skončila platnost povolení k vypouštění odpadních vod a zároveň bylo nařízeno odstavení ČOV z provozu a zaslepení výtoku odpadních vod. Nebyl tu tedy žádný provozovatel, kterého stěžovatel chápe jako subjekt, kterému bylo vydáno povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a podzemních, tedy oprávněný podle definice v ust. § 8 odst. 2 vodního zákona. Městský soud vychází z širší koncepce původce úniku odpadních vod, tedy subjektu fakticky provozujícího ČOV likvidací splašků, a to nejen vypouštěním odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, ale například i vyvážením jímky, ve které jsou splašky shromažďovány. Zohledňuje tedy i situaci, kdy ČOV není provozována předpokládaným způsobem a odpadní vody nejsou na základě povolení provozovatele vypouštěny do podzemních či povrchových vod, ale *de facto* představuje ČOV jímku, s níž je nějakým způsobem manipulováno, aby nedošlo k přílišnému nahromadění splašků.

Jak městský soud správně konstatoval, správní spis neobsahuje žádné podklady, ze kterých by bylo zřejmé, kdo v době, kdy došlo k nedovolenému vypouštění odpadních vod, ČOV provozoval nebo provozovat měl (ve smyslu vyvážení jímky). ČIŽP v rozhodnutí ze dne 25. 10. 2006 uvádí, že *„ČOV není v provozu a má být vyvážena. Při přeplnění jímek dochází k povrchovému odtoku z kanalizační šachty na odtoku z ČOV do nezpevněného terénu.“* Je tudíž třeba určit, zda subjekt, který manipuluje s ČOV (vyváží jímku) a zároveň není oprávněným ve smyslu ust. § 8 odst. 2 vodního zákona, ani nájemcem nebo vlastníkem ČOV, může být odpovědným za nedovolené vypouštění odpadních vod podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Správní spis obsahuje dohodu ze dne 5. 2. 2007, tedy z doby po sankcionovaných jednáních, uzavřenou mezi

účastnicí řízení a vlastníky nemovitostí o dočasném vyvážení ČOV jako jímky, ve které se smluvní strany, s ohledem na nevyjasněné majetkové vztahy, zavázaly do doby uvedení ČOV do zkušebního provozu a předání jejímu provozovateli, vyvážet ČOV užívanou doposud jako jímku na vlastní náklady každý lichý týden (vlastníci nemovitostí) nebo sudý týden (účastnice řízení) a za tímto účelem uzavřít s firmou zajišťující vývoz odpadu příslušnou smlouvu, kterou předloží protistraně.

Taková firma, byť by zajišťovala vyvážení jímky ČOV, by nebyla odpovědnou za nedovolené vypouštění odpadních vod, pokud by k němu došlo, neboť pouze vyvážením jímky dílčím způsobem zajišťuje plnění povinností řádné péče vlastníka či nájemce ČOV v souladu s cíli ochrany vod jako složky životního prostředí při dodržení zásad obecného nakládání s povrchovými a podzemními vodami. Smluvním ujednáním o vyvážení jímky nedochází k přenosu veřejnoprávní odpovědnosti vlastníka či nájemce ČOV na subjekt vyvážející jímku za případný únik odpadních vod z ČOV. Ten je v pozici povinného ze smlouvy. V případě, kdy podle smlouvy řádně a včas, např. jednou týdně, vyváží jímku, i když by ji bylo třeba vyvážet častěji, neboť v průběhu týdne přetéká a dochází k odtoku odpadních vod, nestává se za takové nepovolené vypouštění odpadních vod odpovědným. Rovněž případný smluvený regresní nárok bude ryze soukromoprávní povahy. Také v případě, kdy si vlastník či nájemce ČOV sjedná s jiným subjektem komplexní obhospodařovávání jímky, tedy zejména průběžné sledování stavu jejího naplnění a její vyvážení vždy, je-li třeba, nedostává se tento subjekt do pozice provozovatele ČOV, nýbrž stále pouze jímku vyváží. Správní orgán tak není povinen zjišťovat, kdo v letech 2005 a 2006 fakticky provozoval ČOV, tedy vyvážel jímku, neboť taková osoba vždy plní jen povinnost vlastníka či nájemce ČOV, na kterého dopadá objektivní odpovědnost za případný únik odpadních vod. Pokud tak činí bez dohody s vlastníkem či nájemcem, pak se uplatní povinnost vlastníka či nájemce zajistit zdroj odpadních vod, aby nedocházelo k jejich nedovolenému vypouštění.

Pokud jde o námitku posouzení vlastnictví ČOV, stěžovatel se touto otázkou zabýval ve světle skutečností svědčících o tom, že ČOV byla od prvopočátku ve vlastnictví účastnice řízení, jejímž záměrem bylo ČOV postupně převést do vlastnictví osob, které kupovaly pozemky pro výstavbu domů. Přesto, že neposoudil povahu kupních smluv a dodatků k nim uzavřených mezi účastnicí řízení a dalšími osobami ohledně převodu vlastnického práva k ČOV, a to z důvodu probíhajícího soudního řízení v této otázce, dospěl k závěru, že i v případě, že by žaloby účastnice řízení byly úspěšné, nepodařilo by se jí prokázat, že nevlastní podíl na ČOV, tedy ani se zbavit odpovědnosti za správní delikt podle ust. § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Vytkl-li městský soud stěžovateli, že odvodil spoluvlastnické právo účastnice řízení z dodatku ke smlouvě s manžely H., který byl součástí pouze spisu vedeného k pozdějšímu správnímu deliktu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že se jedná o jinou skutečnost známou správnímu orgánu z úřední činnosti. Není přitom rozhodné, ve kterém ze správních spisů se uvedený dodatek nacházel, neboť odvolací řízení se časově překrývala.

Z výše uvedeného plyne, že totožnost osoby, která v rozhodné době fakticky provozovala (vyvážela) ČOV, není pro posouzení deliktní odpovědnosti rozhodná. Stěžovatel postupoval správně, když vycházel z toho, že zde neexistuje subjekt, kterému bylo provozování ČOV povoleno a účastnice řízení má přinejmenším spoluvlastnické

právo k ČOV. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že stížní námitka nesprávného posouzení právní otázky deliktní odpovědnosti účastnice řízení městským soudem je důvodná.

Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první část věty před středníkem s. ř. s.). 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.

Vzhledem k tomu, že stížní námitky směřovaly pouze k některým z důvodů, pro které městský soud zrušil napadená rozhodnutí, bude v dalším řízení na městském soudu, aby posoudil, zda zbývající pochybení, která nebyla s ohledem na obsah kasační stížnosti předmětem přezkumu, představují dostatečný důvod ke zrušení napadených rozhodnutí.

V dalším řízení je městský soud podle ust. § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán názorem Nejvyššího správního soudu, vyjde proto z jeho relevantní judikatury, např. z výše citovaného rozsudku ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 51/2008 – 72, www.nssoud.cz.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 12. ledna 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu