

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **SETRA, spol. s r.o.,** se sídlem Zvonařka 16, Brno, zastoupena JUDr. Janem Svobodou, advokátem se sídlem Příkop 2a, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,** se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2012, č. j. 975/560/12, 34030/ENV/12, sp. zn. OV 8/12, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2016, č. j. 5 A 180/2012 – 72,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Rozhodnutím ze dne 22. 2. 2012, č. j. ČIŽP/46/OOV/SR02/1109291.007/12/HZP, uložila Česká inspekce životního prostředí (dále též „ČIŽP“) žalobkyni pokutu ve výši 200.000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 125a odst. 1 písm. l) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a současně žalobkyni uložila povinnost uhradit náklady řízení v částce 1.000 Kč. Uvedeného deliktu se žalobkyně dopustila tím, že dne 9. 6. 2011 neučinila přiměřená opatření, aby látky závadné vodám

(silně znečištěné dešťové a výluhové vody) neodtékaly z provozu kompostárny ve Vyskytné nad Jihlavou volně do okolního terénu. Proti rozhodnutí ČIŽP podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Ten nezákonnost postupu správních orgánů v souvislosti se zajištěním důkazů neshledal. ČIŽP nesepsala dva protokoly o jedné skutečnosti, jak se žalobkyně domnívala – jedná se o dvě různé písemnosti: V zápise z inspekčního šetření správní orgán standardně popisuje průběh šetření a zjištěné okolnosti konkrétního případu, oproti tomu protokol o zajištění důkazu slouží k zachycení průběhu zajištění důkazu a odůvodnění naplnění podmínek pro zajištění důkazu. Z ustanovení § 18 ani § 138 správního řádu nelze dovozovat, že by musely být protokol či usnesení o zajištění důkazů vyhotoveny přímo na místě, kde se úkon provádí. Určitý časový rozestup mezi dnem, kdy byly důkazy zajištěny a dnem vyhotovení protokolu a usnesení o zajištění důkazu není nezákonný. ČIŽP navíc dovodila hrozící nebezpečí z prodlení, neboť pracovník žalobkyně odpovědný za provoz kompostárny opakovaně nereagoval na snahu navázat s ním telefonický kontakt. Právo žalobkyně být přítomna u zajištění důkazu a vyjádřit se k němu nebylo porušeno. V průběhu inspekčního šetření a zajišťování důkazu byla přítomna další nestranná osoba, která průběh šetření popsaný v zápise stvrdila svým podpisem a městský soud proto neměl důvod pochybovat o průběhu šetření ani o nekontaktnosti odpovědného pracovníka. Od provedení navrhovaného důkazu výslechem svědka (odpovědného pracovníka žalobkyně) nebylo možné očekávat žádné podstatné nové skutečnosti. Nedostatek odůvodnění rozhodnutí ČIŽP mohl zhojit žalovaný v odvolacím řízení, protože rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a rozhodnutí odvolacího orgánu tvoří jeden celek, stejně jako řízení před správním orgánem prvního stupně a řízení odvolací je jediným správním řízením od zahájení do právní moci konečného rozhodnutí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Skutková podstata správního deliktu podle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona nebyla naplněna, resp. správní orgány učinily nedostatečná skutková zjištění. Podstatnými pro závěr o naplnění skutkové podstaty bylo zjištění, zda stěžovatelka zacházela se *závadnými látkami*, zda došlo k jejich *úniku* do podzemních či povrchových vod a zda se tak stalo *v důsledku* absence přiměřených opatření ze strany stěžovatelky. Jak obecná definice § 39 odst. 1 vodního zákona, tak definice podle přílohy 1 téhož zákona vymezují závadné látky buď jejich účinkem, nebo jejich chemickou podstatou. Z legálních definic bez dalšího nevyplývá, zda znečištěné a výluhové vody kompostárenského provozu či samotný kompost a jeho meziprodukty *jsou či nejsou závadnými látkami*. K závěru o naplnění skutkové podstaty tak bylo zapotřebí naplnění alespoň jedné z uvedených definic, tj. buď zjistit konkrétní chemické a jiné vlastnosti zjištěných unikajících látek, nebo vymezit důvody závadnosti látek na základě podložených, srozumitelných a přezkoumatelných odborných poznatků uvedených v napadeném rozhodnutí. Správní

orgány jakož i městský soud se při zkoumání otázky závadnosti z kompostárny unikajících látek omezili toliko na konstatování výsledků vyšetření vzorků č. 9822/2011/HL, 9823/2011/HL ze dne 22. 6. 2011. Žalovaný naplnění obsahu pojmu závadné látky ve smyslu vodního zákona nevěnoval náležitou pozornost, čímž řízení zatížil vadou, která má za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[5] Stěžovatelka brojí proti *zákonnosti opatření důkazních prostředků* v podobě odebraných vzorků a pořízené fotodokumentace dne 9. 6. 2011. Fotodokumentace, jakož i výsledky rozborů vzorků ze dne 22. 6. 2011 obsažené ve spise, nebyly důkazem zajištěným podle § 138 správního řádu, a nemohly proto být podkladem pro vydání rozhodnutí. Žalovaný v rámci odvolacího řízení vyvozoval závěry z podkladů, které byly získány v rozporu se správním řádem, na jejich základě proto nemohou být činěny žádné skutkové ani právní závěry. Krom uvedených nezákonných důkazů ve spise není obsažen žádný procesně využitelný důkaz, na základě kterého by bylo možné učinit závěr o závadnosti vod vytékajících z kompostárny. Městský soud pochybil, když námitce o nezákonnosti důkazů nepřisvědčil.

[6] Skutková zjištění stojí rovněž na protokolu o zajištění důkazu a zápisu z inspekčního šetření jako podkladech pro rozhodnutí. Došlo k sepsání dvou různých protokolů o tomtéž úkonu, tyto jsou však ve správním řízení jako důkazy a podklady nepřípustné. Jelikož bylo ohledání provedeno v rozporu se správním řádem, pak jako podklad pro rozhodnutí nelze použít ani zjištění učiněná při tomto úkonu a zachycená v protokolu o zajištění důkazu. Stěžovatelka v této souvislosti shrnula skutková zjištění plynoucí ze zápisu.

[7] ČIŽP postupovala při zajištění důkazů v rozporu s § 138 správního řádu, když nejprve dne 9. 6. 2011 důkazy fakticky zajistila a teprve následně až dne 28. 6. 2011 rozhodla o zajištění důkazů. Podle názoru žalobkyně správní orgán může v případě hrozby nebezpečí z prodlení dodatečně oznámit usnesení o zajištění důkazu, avšak ze správního řádu nelze dovodit, že by tak mohl učinit až na základě výsledků rozborů odebraných vzorků. ČIŽP začala se zajišťováním důkazů v době, kdy pro tento úkon nebyly splněny zákonné podmínky dle § 138 správního řádu a teprve v průběhu provádění tohoto úkonu využila nemožnosti telefonicky se spojit s p. Š. k odůvodnění potřeby zajistit důkazy, s čímž nelze souhlasit.

[8] ČIŽP nedodržela předpisy týkající se vodoprávního dozoru podle vodního zákona, jakož ani předpisy týkající se informační povinnosti správních orgánů podle zákona o státní kontrole. O zahájení kontroly nebyl vyrozuměn statutární orgán stěžovatelky tak, aby mu byl umožněn prostor být kontrole (byť potenciálně) přítomen a bránit svá práva. Právo stěžovatelky být přítomna při inspekčním šetření nebylo zaručeno. Zápis o inspekčním šetření konstatuje pouze to, že z místa inspekčního šetření se inspektoři opakovaně pokoušeli telefonicky kontaktovat odpovědného zástupce stěžovatelky pana Š., avšak ke spojení nedošlo. Ze zápisu není zřejmé, zda se rovněž pokusili kontaktovat přímo jednatele kontrolované osoby, že by odpovědná osoba odmítla svou účast, resp. zda vůbec byla za tímto účelem kontaktována. Rovněž není zřejmé, zda se ČIŽP pokusila o kontakt ještě před vstupem do prostoru kompostárny. Postup ČIŽP nesměřoval k tomu, aby kontrolovaná osoba byla odběru vzorků přítomna a stěžovatelce tedy nebyla poskytnuta

reálná možnost k obraně jejích práv při zajišťování zásadního podkladu pro pozdější skutkové závěry. S ohledem na to výsledky analýzy odebraných vzorků nemohou být v dané věci podkladem pro skutkové závěry správního orgánu ani jako zjištění v rámci kontrolní činnosti podle § 112 vodního zákona.

[9] Závěr o tom, že žalobkyně nakládala nedovoleně se závadnými látkami, ČIŽP odůvodnila toliko odkazem na zjištění učiněná na základě rozboru odebraných vzorků a odkazem na postup správního orgánu v daném řízení. Takové konstatování sice směřuje k vymezení závadnosti látek na základě obecných odborných poznatků, je však v této podobě zcela obecné a nepřezkoumatelné. ČIŽP neuvádí ani v náznaku mechanismus působení či konkrétní obsah závadných látek, který lze podle těchto obecných odborných poznatků u výluhových vod z kompostárny alespoň předpokládat. Žalovaný poté jak co do závěru o naplnění skutkové podstaty, tak co do závěru ohledně kritérií výše ukládaných pokut opřel své úvahy o nepoužitelný podklad řízení (výsledky rozborů odebraných vzorků). Krajský soud správním orgánům přisvědčil a rovněž svůj rozsudek zatížil nepřezkoumatelností.

[10] Městský soud pochybil, když nevyhověl žalobní námitce nedostatečného vypořádání se s důkazními návrhy stěžovatelky ze strany správních orgánů. Ani ČIŽP, ani žalovaný se řádně nevypořádali s návrhem na provedení důkazu výslechem pana Š. a pana M. Z odůvodnění rozhodnutí ČIŽP není seznatelné, zda se tímto stěžovatelčiným důkazním návrhem vůbec zabývala, rozhodnutí žalovaného pak pouze konstatuje, že od výslechu nebylo možné očekávat žádné nové podstatné skutečnosti a že je jeho odmítnutí v souladu s procesními předpisy správního řízení. Toto vypořádání důkazního návrhu je zcela nepřezkoumatelné, neboť z něj není seznatelné, proč žalovaný nepovažoval provedení důkazu za potřebné. Rovněž nelze akceptovat, že soud tuto nedostatečnost odůvodnění nahradil.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že správní orgány řízení zahájily ex offo z důvodu ochrany veřejného zájmu, tj. ochrany životního prostředí na úseku ochrany povrchových a podzemních vod, a to z podnětu upozorňujícího na opětovný únik (páchnoucích) výluhových vod do okolí kompostárny. Konstatoval na vědomí kasačnímu soudu, že již v minulosti byla stěžovatelka za obdobné jednání pravomocně sankcionována. Žalovaný popsal zjištění učiněná během inspekčního šetření a ztotožnil se s argumentací městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předesílá, že námitka naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona a s tím související naplnění legální definice *závadných látek* (viz shrnutí námitek v bodě [4]) je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatelka uplatnila tuto námitku poprvé až v kasační stížnosti. Podle svého obsahu se jedná o samostatný kasační bod, který nemá předobraz v žalobě a nelze jej považovat ani za reakci na odůvodnění krajského soudu. Soudní řád správní vyžaduje, aby již v žalobě byly uplatněny všechny důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí nebo všechny vady řízení, které jeho vydání předcházelo. Městský soud totiž musí dostat příležitost se řádně a v úplnosti se všemi žalobními námitkami vypořádat. Pouze tehdy, pokud by stěžovatelka nemohla důvody v řízení před městským soudem uplatnit, může o ně opřít svou kasační stížnost. Tak tomu ovšem v posuzované věci nebylo.

[15] Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu by se Nejvyšší správní soud musel zabývat dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i bez výslovné námitky stěžovatelky. Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí je srozumitelné a vychází z relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[16] Podle stěžovatelky soud přisvědčil nepřezkoumatelnému rozhodnutí žalovaného a rovněž svůj rozsudek tak zatížil nepřezkoumatelností. Žalovaný neuvedl mechanismus působení či konkrétní obsah závadných látek z odebraných vzorků a dále měl v odůvodnění svého rozhodnutí nezákonně překlenout opomenutí důkazu ze strany ČIŽP jakožto prvostupňového správního orgánu. Toto tvrzení není opodstatněné. Právě otázkou škodlivosti a koncentrací závadných látek v odebraných vzorcích se správní orgány ve svých rozhodnutích podrobně zabývaly. Rozhodnutí žalovaného má v této otázce oporu ve správním spise, je pečlivě odůvodněné a tudíž plně přezkoumatelné. Žalovaný rovněž nepochybil, jestliže ve svém rozhodnutí odůvodnil neprovedení důkazu výslechem žalobkyní navržených svědků prvostupňovým správním orgánem. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS platí, že „[ř]*ízení probíhá ve dvou stupních (instancích), že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost totiž zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm.*“ Rozhodnutí žalovaného tedy není nepřezkoumatelné z žádného ze stěžovatelkou namítaných důvodů.

[17] Stěžovatelka namítá, že ji ČIŽP v souvislosti s inspekčním šetřením nekontaktovala, čímž porušila předpisy spojené s výkonem vodoprávního dozoru a porušila právo stěžovatelky být šetření přítomna. V souvislosti s nezákonným inspekčním šetřením by pak podle stěžovatelky byly nezákonné rovněž v místě zajištěné důkazy.

[18] ČIŽP vykonávala v okolí areálu kompostárny vodoprávní dozor ve smyslu § 114 vodního zákona ve spojení s § 2 písm. d) a § 3 odst. 1 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Podle § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole byli kontrolní pracovníci povinni oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit pověření k provedení kontroly. Mezi účastníky je nesporné, že se ČIŽP v místě šetření nepodařilo kontaktovat statutární orgán stěžovatelky, ani žádného odpovědného pracovníka stěžovatelky. Spornou

je však skutečnost, zda se ČIŽP pokusila o telefonický kontakt s odpovědnou osobou, jejíž telefonní číslo bylo ČIŽP známo z jiných správních řízení.

[19] Městský soud dovodil věrohodnost tvrzení žalovaného o pokusu kontaktovat odpovědnou osobu z obsahu zápisu z inspekčního šetření, jehož správnost podle městského soudu svým podpisem stvrdila úřednice Krajského úřadu Kraje Vysočina, jakožto třetí nezávislá osoba. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že prostým zápisem z inspekčního šetření nelze prokázat, že se ČIŽP o kontaktování odpovědného pracovníka kompostárny v daný okamžik skutečně pokusila. Na rozdíl od městského soudu považuje kasační soud „nezávislost" v místě přítomné úřednice za přinejmenším spekulativní, neboť ČIŽP zřejmě inspekční šetření ex offo zahájila právě na podnět učiněný ke Krajskému úřadu Kraje Vysočina, kde zmíněná úřednice pracuje.

[20] Podle kasačního soudu tedy vzhledem k výše uvedenému nelze s jistotou uzavřít, že by se ČIŽP o kontaktování odpovědného pracovníka pokusila. Současně však nelze odhlédnout od skutečnosti, že odložením zajištění důkazu by hrozilo jeho zmaření (ostatně sama stěžovatelka riziko zmaření potvrdila, když uvedla, že poté, co se o šetření dozvěděla, provedla nezbytná opatření k zajištění odpovídajícího stavu kompostu). Rozhodné také je, že stěžovatelka nikdy věcně nerozporovala výsledky místního šetření ani z něj vycházející skutková zjištění. Naopak, svým vyjádřením o bezprostředním následném odstranění závad na systému zachycování odpadních vod explicitně potvrdila skutkové závěry správních orgánu ohledně jeho nefunkčnosti v době prováděné kontroly. Po celou dobu řízení před správními orgány jakož ani v řízení před správním soudem **nerozporovala ani laboratorní výsledky odebraných vzorků** výluhů z kompostu v areálu. Procesní pochybení ČIŽP proto v posuzovaném případě nemělo vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí.

[21] Dále stěžovatelka brojí proti vydání usnesení o zajištění důkazů s časovým odstupem po datu inspekčního šetření. K zajištění důkazu došlo dne 9. 6. 2011 během šetření, jehož průběh je popsán v zápisu z téhož dne, usnesení o zajištění důkazu bylo vydáno až po dvou týdnech, tj. dne 28. 6. 2011. Z ustanovení § 18 ani § 138 správního řádu, na které stěžovatelka poukazuje, ovšem nelze dovozovat, že by protokol a usnesení o zajištění důkazu musely být vyhotoveny v týž den, popř. přímo na místě, kde se úkon provádí. Podle § 138 odst. 1 správního řádu se usnesení o zajištění důkazu oznamuje osobám, jichž se přímo dotýká; hrozí-li nebezpečí z prodlení, lze usnesení oznámit i dodatečně s výjimkou oznámení osobám, které musí při provádění úkonu poskytnout osobní součinnost. Jak již bylo uvedeno, odložením provedení zajištění důkazu hrozilo jeho zmaření. Správní orgány rovněž přesvědčivě zdůvodnily hrozbu nebezpečí z prodlení, které by hrozilo, kdyby vzorky nebyly zajištěny. ČIŽP proto nepochybila, pokud za daných okolností zaslala stěžovatelce předmětný protokol spolu s usnesením o zajištění důkazu bezprostředně po jejich vyhotovení (viz bod 27 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2010, č. j. 5 As 32/2009-77).

[22] Stěžovatelka namítá, že ČIŽP nepřípustně sepsala zápis z inspekčního šetření a protokol o zajištění důkazu ohledáním, tj. dvě rozdílné písemnosti. Zatímco zápis z inspekčního šetření je prostým popisem zjištěných skutečností a nastíněním navazujícího postupu, protokol o zajištění důkazu ohledáním (pořízený s časovým odstupem dvou

týdnů) obsahuje krom popisu průběhu zajištění důkazů i výsledky laboratorní analýzy vzorků a rovněž rozsáhlou fotodokumentaci pořízenou při inspekčním šetření. Skutečnost, že jsou tyto různé dokumenty jakožto podklady pro vydání rozhodnutí součástí správního spisu, nezakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na nedůvodnost všech stěžovatelčiných námitek Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v tomto řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady běžné administrativní činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 27. dubna 2017

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně
senátu