ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Miloslava Výborného a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Ing. M. K.**, zastoupeného Mgr. Milanem Šikolou, advokátem se sídlem Jaselská 940/23, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2012, čj. 35724/ENV/12, 422/540/12, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2016, čj. 6 A 76/2012-43,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2016, čj. 6 A 76/2012-43, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 5. 2012, čj. 35724/ENV/12, 422/540/12, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **24 456 Kč**, k rukám zástupce žalobce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 15. 2. 2012, čj. ČIŽP/51/OOV/SR01/0625967.005/12/LPL, uložila Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Liberec, (dále jen „správní orgán prvního stupně“) žalobci pokutu ve výši 190 000 Kč za spáchání správních deliktů podle § 125d odst. 4 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), neboť porušil povinnosti stanovené v § 59 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Porušení povinností se žalobce dopustil jednak tím, že na malé vodní elektrárně

Benešov u Semil – Hradišťata, jez na řece Jizeře v ř. km. 111,865 (dále také jen „malá vodní elektrárna“) ve dnech 25. 10. 2010, 3. 11. 2010 a 7. 12. 2010 nedodržel minimální zůstatkový průtok, stanovený povolením k nakládání s povrchovými vodami vydaným Městským úřadem Semily, odbor životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“) ze dne 16. 8. 2006, čj. ŽP/886/2006/VH-231/2-R109 (dále jen „povolení k nakládání s vodami“), a jednak tím, že od 1. 1. 2009, kdy skončila platnost manipulačního řádu schváleného rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 30. 12. 2003, čj. MHaŽP/2359/2003/VH-231/2-R190, minimálně do 21. 4. 2011, kdy byl sepsán protokol o kontrolním zjištění, provozoval malou vodní elektrárnu bez schváleného manipulačního řádu.

[2] Odvolání žalobce směřující proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí potvrdil.

II.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Ztotožnil se se závěry správních orgánů o tom, že se žalobce svým jednáním, které spočívalo v nedodržení minimálního zůstatkového průtoku na malé vodní elektrárně a dále v provozování této elektrárny bez schváleného manipulačního řádu, dopustil správních deliktů podle § 125d odst. 4 písm. a) vodního zákona. Nepřisvědčil ani námitce, že výše uložené pokuty nebyla správními orgány řádně a přezkoumatelně odůvodněna.

III.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů vyplývajících z § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Navrhoval napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatel především namítal, že pověření zaměstnanci České inspekce životního prostředí (dále jen „inspektoři ČIŽP“) neprovedli kontroly malé vodní elektrárny v souladu s § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“), neboť jej o uskutečnění kontrol vůbec neinformovali a on tak nemohl být přítomen šetření a kontrolovat způsob měření a získané výsledky. Informace, které byly při kontrolách nezákonně získány, tudíž nemohly sloužit jako podklad ve správním řízení, ani při úvahách o uložení pokuty a její výši. Stěžovatel se neztotožnil se závěry správních orgánů a městského soudu, že vodní zákon v § 112 a § 114 obsahuje samostatnou a ucelenou úpravu týkající se provádění kontrol, což vylučuje použití § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole. Stěžovatel také zpochybnil způsob, jakým bylo při kontrolách provedeno měření průtoku vody v korytě řeky Jizery, a tedy i přesnost výsledných zjištění. Navíc podle stěžovatele při kontrole dne 25. 10. 2010 na malé vodní elektrárně inspektoři ČIŽP vůbec žádné měření neprovedli.

[6] Stěžovatel dále v kasační stížnosti s poukazem na § 125l odst. 1 vodního zákona uvedl, že za správní delikt spočívající v nedodržení minimálního zůstatkového průtoku na malé vodní elektrárně nemůže být odpovědný, ani kdyby správní orgány dospěly k závěru, že skutková podstata tohoto deliktu byla naplněna. Stalo se tak v důsledku okolností, které byly na jeho vůli nezávislé (porucha automatického řídicího systému, rekonstrukce elektrických rozvodů malé vodní elektrárny, kolísání napětí v elektrizační soustavě, zkrat

transformátoru v závodě společnosti HYBLER INVEST, s. r. o., a dlouhodobá pracovní neschopnost stěžovatele), což vylučuje jeho odpovědnost. Stěžovatel také namítl, že pro věc podstatný důkaz vyjádřením společnosti HYBLER INVEST, s. r. o. ke kolísání napětí v elektrizační soustavě, který měl prokázat existenci závady na jezovém čidle malé vodní elektrárny, správní orgány ani městský soud neprovedly.

[7] Stěžovatel měl dále za to, že provozováním malé vodní elektrárny bez schváleného manipulačního řádu neporušil povinnosti vyplývající z § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona, neboť mu po vypršení platnosti tohoto řádu dne 31. 12. 2008 vodoprávní úřad neuložil povinnost nový manipulační řád zpracovat a ve stanovené lhůtě předložit.
[8] Ve vztahu ke správnímu deliktu spočívajícímu v nedodržení minimálního zůstatkového průtoku na malé vodní elektrárně stěžovatel vyslovil nesouhlas i s výší uložené pokuty a s jejím odůvodněním. Namítal, že správní orgán prvního stupně přihlédl zejména k hypotetickým následkům, které mohly nastat nedodržením minimálního zůstatkového průtoku, ač měl přihlédnout k následkům skutečným, a dále zohlednil i umístění malé vodní elektrárny v chráněném území, ač všichni provozovatelé mají mít stejné povinnosti nehledě na to, v jaké lokalitě je malá vodní elektrárna umístněna. V uvedeném stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpornost napadeného rozhodnutí i rozsudku městského soudu.

IV.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry obsaženými v napadeném rozsudku a setrval na svých úvahách vyslovených v napadeném rozhodnutí. Navrhoval kasační stížnost zamítnout.

V.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve věnoval kasační námitce týkající se tvrzené nezákonnosti kontrol provedených na malé vodní elektrárně inspektory ČIŽP ve dnech 25. 10. 2010, 3. 11. 2010 a 7. 12. 2010, spočívající v tom, že jejich uskutečnění nebylo stěžovateli coby kontrolované osobě oznámeno, což znemožnilo i jeho přítomnost u kontrolních šetření.

[13] Mezi účastníky je v tomto případě sporné, zda v době rozhodování správních orgánů (srov. odst. [1]) obsahoval vodní zákon v § 112 a § 114 ucelenou úpravu provádění kontrolní činnosti na úseku nakládání s vodami, nebo zda se v posuzovaném případě subsidiárně použije též zákon o státní kontrole. Na rozdíl od správních orgánů obou stupňů i městského soudu měl stěžovatel za to, že pokud jej inspektoři ČIŽP neuvědomili o provádění kontrol s poukazem na to, že vodní zákon jim takovou povinnost neukládá, postupovali nezákonně; uvedená povinnost podle stěžovatele vyplývá z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, který se v daném případě použije proto, že úpravu obsaženou

v § 112 a § 114 vodního zákona nelze považovat za úplnou, vylučující podpůrné použití zákona o státní kontrole.

[14] Nejvyšší správní soud v řešení uvedené sporné otázky přisvědčuje stěžovateli. Mezi účastníky není sporu o tom, že Česká inspekce životního prostředí, jejíž pověření zaměstnanci prováděli tři výše zmíněné kontroly na malé vodní elektrárně stěžovatele, byla kontrolním orgánem podle § 2 písm. d) zákona o státní kontrole. Výkon státní kontroly v rozhodné době obecně upravoval zákon o státní kontrole, který v § 8 odst. 2 stanovil, že kontrolní orgány podle něj postupují pouze v těch případech, kdy zvláštní zákony nestanoví jiný postup. Vodní zákon sice v § 112 vymezuje kompetence ČIŽP a v § 114 zakotvuje oprávnění a povinnosti inspektorů ČIŽP, Nejvyšší správní soud však tuto úpravu nepovažuje za natolik úplnou, aby zcela vyloučila subsidiární použití zákona o státní kontrole; to se týká právě i povinnosti inspektorů ČIŽP uvědomit stěžovatele coby kontrolovanou osobu o zamýšlené kontrole. Ostatně uvedený závěr je v souladu s dosavadní judikaturou kasačního soudu, která setrvale zdůrazňuje obecnou povinnost informovat kontrolovanou osobu o prováděné kontrole.

[15] Co se týče úvahy žalovaného, podle níž by předchozí oznámení kontrol kontrolované osobě zmařilo účel samotné kontroly, lze poukázat na závěry, které k podobné problematice vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 10. 2006, čj. 2 As 71/2005-134. Dovodil, že v takové situaci proti sobě stojí dva protichůdné zájmy, a to na jedné straně zájem pověřených pracovníků na řádném provedení kontroly a na straně druhé zájem kontrolované osoby na hodnověrnosti prováděného měření. V řadě případů by sice přítomnost kontrolované osoby, či jejího zástupce, mohla účel kontroly zmařit (a to bez ohledu na to, byla-li zamýšlená kontrola oznámena dopředu s větším časovým odstupem, nebo až těsně před jejím zahájením), i přes to je ale nutné, aby kontrolovaná osoba měla k provedené kontrole důvěru. Tím spíše, pokud je zápis z této kontroly jediným relevantním podkladem pro zahájení správního řízení a následné uložení pokuty. K tomu, aby byla kontrola z pohledu kontrolované osoby vnímána jako dostatečně objektivní a přesvědčivá, je nezbytné, aby tato osoba byla o konání a způsobu provedení kontroly informována. Doba, kdy je úmysl o provedení kontroly kontrolované osobě oznámen, se sice může lišit podle konkrétních okolností případu, a to z důvodu vyvážení uvedeného střetu popsaných zájmů, a nelze vyloučit, že o zahájení kontroly je kontrolovaná osoba informována podle okolností případu třeba až v průběhu provádění kontrolní činnosti. Avšak pouze v případě, kdy kontrolovaná osoba nereaguje na oznámení kontrolních orgánů, mohou kontrolní orgány provést kontrolu zcela bez jejího vědomí.

[16] Inspektoři ČIŽP proto stěžovateli měli oznámit zahájení kontroly, jak vyplývá z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole, neboť vodní zákon jiná pravidla pro jejich postup nestanoví (v obdobných případech srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, čj. 4 As 42/2004-87, a ze dne 18. 10. 2006, čj. 2 As 71/2005-134). V posuzovaném případě však inspektoři ČIŽP stěžovateli coby kontrolované osobě zahájení kontroly vůbec neoznámili a tudíž povinnosti vyplývající z § 12 odst. 2 písm. a) zákona o státní kontrole nedostáli. Tato povinnost inspektorů ČIŽP přitom směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly a je-li to možné, tak také být přítomen jejímu průběhu. Za situace, kdy jsou zápisy z inspekčních

šetření týkajících se nesplnění zákonných požadavků ustavných vodním zákonem jedinými, či alespoň určujícími důkazy, pak nezákonnost kontrol zakládá rovněž nezákonnost následného správního řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, čj. 8 As 12/2005-51).

[17] Nejvyšší správní soud přisvědčil i stěžovatelově výtce, že jej inspektoři ČIŽP měli informovat již o záměru uskutečnit první z kontrol dne 25. 10. 2010, a ne provést tři takové kontroly, aniž by o jejich konání stěžovatele zpravili a aniž by jej průběžně seznamovali s výsledky kontrolních šetření. Cílem kontrolní činnosti je totiž nejenom prověřit případné porušení zákona, ale také zajistit, aby se takové jednání (porušení právní povinnosti) pokud možno již neopakovalo. Byl-li by stěžovatel informován o kontrole prováděné dne 25. 10. 2010 a výsledcích při ní zjištěných, měl by možnost na vytýkaná porušení povinností stanovených v § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona ihned zareagovat a předejít tak případnému dalšímu porušování zákona. Význam takového preventivního působení sdělení výsledků kontrolní činnosti kontrolované osobě měli mít inspektoři ČIŽP na zřeteli tím spíše, pokud při nedodržení minimálního zůstatkového průtoku hrozily natolik závažné důsledky pro vodní biocenózu, jak správní orgán prvního stupně vyložil na str. 9 svého rozhodnutí.

[18] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud shledal naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; při zjišťování skutkové podstaty, z níž žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel, byl porušen zákon takovým způsobem, že to ovlivnilo zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl rozhodnutí žalovaného zrušit již městský soud. Výsledky a zjištění kontrol provedených nezákonných způsobem (bez jejich oznámení stěžovateli) nemohl žalovaný použít jako podklad pro zahájení a vedení správního řízení vůči stěžovateli a pro rozhodnutí o správním deliktu.

[19] Kasačními námitkami, týkajícími se způsobu provádění kontrolních měření, okolnostmi, které měly dle stěžovatele vyloučit jeho odpovědnost za porušení povinnosti spočívající v dodržování minimálního zůstatkového průtoku na malé vodní elektrárně podle § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona, a odůvodněním výše uložené pokuty za tento správní delikt se s ohledem na předchozí závěry Nejvyšší správní soud již nezabýval, neboť to považoval za předčasné.

[20] Nehledě na právě uvedené stěžovatel vznesl v kasační stížnosti i námitku týkající se naplnění skutkové podstaty druhého ze správních deliktů (spočívajícího v provozování malé vodní elektrárny bez schváleného manipulačního řádu v době nejméně od 1. 1. 2009 do 21. 4. 2011). Tu bylo možno posoudit nezávisle, neboť se zakládala na samostatných a od předchozích námitek oddělitelných skutkových a právních otázkách, tedy byla samostatně způsobilá kasačního přezkumu (srov. také usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74). Nejvyšší správní soud ji však neshledal důvodnou.

[21] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že ze zákona nelze dovodit povinnost vlastníka vodního díla mít schválený manipulační řád. Tato povinnost podle něj vzniká až tehdy, uloží-li vodoprávní úřad vlastníkovi vodního díla zpracovat a předložit ve stanovené lhůtě

ke schválení manipulační řád podle § 59 odst. 3 vodního zákona. Pokud tuto vodoprávním úřadem stanovenou povinnost vlastník vodního díla poruší, teprve tehdy se dopustí správního deliktu podle § 125 odst. 4 písm. h) vodního zákona. Vodoprávní úřad však stěžovateli žádnou takovou povinnost po vypršení platnosti manipulačního řádu dnem 31. 12. 2008 nestanovil.

[22] Nejvyšší správní soud v dané souvislosti odkazuje na § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona, z něhož stěžovateli jako vlastníku vodního díla vyplývá mimo jiné i povinnost dodržovat podmínky a povinnosti, za kterých bylo vodní dílo povoleno a uvedeno do provozu, zejména dodržovat provozní řád a schválený manipulační řád. Rozhodnutím o povolení k nakládání s vodami ze dne 16. 8. 2006, čj. ŽP/886/2006/VH-231/2-R109, vodoprávní úřad stěžovateli v podmínce č. 2 v části II stanovil povinnost provozovat vodní dílo řádně dle schváleného manipulačního řádu, který je v souladu s uvedeným povolením k nakládání s vodami. I proto vodoprávní úřad v rozhodnutí, kterým schválil manipulační řád platný do 31. 12. 2008, uložil stěžovateli před uplynutím tohoto termínu provést revizi manipulačního řádu a následně požádat o prodloužení jeho platnosti nebo předložit nový manipulační řád. Tyto podmínky stěžovatel nesplnil, porušil tak povinnosti vyplývající ze shora citovaného ustanovení zákona o vodách i z povolení k nakládání s vodami.

[23] Stěžovateli proto nelze v jeho námitkách přisvědčit, jelikož povinnost mít schválený manipulační řád měl jako vlastník vodního díla uloženou právě rozhodnutím o schválení manipulačního řádu, které správní orgán prvního stupně vydal podle § 59 odst. 3 zákona o vodách a které souviselo s povolením k nakládání s vodami ze dne 16. 8. 2006; na základě nich totiž vodoprávní úřad ve smyslu § 115 odst. 17 zákona o vodách svým rozhodnutím ze dne 30. 12. 2003 manipulační řád platný do 31. 12. 2008 schválil a současně stanovil podmínky, za nichž tak činí (tj. nutnost před uplynutím platnosti manipulačního řádu požádat o prodloužení jeho platnosti nebo o předložení nového manipulačního řádu). Správní orgán prvního stupně proto nepochybil, když shledal stěžovatele vinným za provozování vodního díla v rozporu s § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona, konkrétně za provozování malé vodní elektrárny bez schváleného manipulačního řádu. Nejvyšší správní soud se v posouzení této dílčí otázky ztotožňuje se závěrem, k němuž v napadeném rozsudku dospěl i městský soud. Námitky k výši pokuty uložené za tento správní delikt stěžovatel neuplatnil, proto se kasační soud výší uložené pokuty nemohl zabývat (srov. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

VI.

[24] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná a napadený rozsudek proto zrušil. Jelikož již v řízení před městským soudem byly dány podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], zrušil kasační soud i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[25] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů za řízení před krajským soudem i za řízení o kasační stížnosti v celkové výši 24 456 Kč.

[26] Náklady řízení o žalobě sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za žalobu a dále z nákladů právního zastoupení ve výši 12 342 Kč. V řízení před krajským soudem učinil zástupce stěžovatele tři úkony právní služby ve výši 3 100 Kč (příprava a převzetí zastoupení, sepis žaloby a účast na jednání u krajského soudu) podle § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tj. celkem 9 300 Kč. Stěžovateli dále náleží tři paušální náhrady hotových výdajů související s těmito úkony právní služby ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna a náhrada hotových výdajů se zvyšuje o částku 2 142 Kč odpovídající této dani (21 % z částky 10 200 Kč). Za řízení před krajským soudem má tedy stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč.

[27] V řízení před Nejvyšším správním soudem náleží stěžovateli, vedle zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, odměna za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč za sepis kasační stížnosti podle § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu a jedna paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 3 400 Kč byla opět zvýšena o částku odpovídající 21% dani z přidané hodnoty ve výši 714 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti činí celkem 9 114 Kč.

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

V Brně 26. července 2017

JUDr. Miloslav Výborný
předseda senátu