



**ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce T., společnost s ručením omezeným, zastoupeného JUDr. Vladimírem Doležalem, advokátem v Praze, Dobrovského 10, 170 00 Praha 7, proti žalovanému Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, 28. října 117, 702 18 Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2002, čj. ŽPZ/1617/01, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 5. 2. 2003, čj. 22 Ca 67/2002-33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se zamítá.**
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Žalovanému se právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Ostravy č. 597/01 ze dne 8. 8. 2001, čj. OVP/3019/01/VK, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 100 000 Kč podle § 24 písm. e) a § 24e zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění zákona č. 23/1992 Sb., za to, že nesplnil povinnost uloženou rozhodnutím Magistrátu města Ostravy, odboru ochrany vod a půdy č. 135/01 ze dne 28. 2. 2001, kterým bylo vydáno opatření k zabránění dalšího ohrožování jakosti povrchových a podzemních vod podle § 27 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách. Tím se žalobce dopustil správního deliktu na úseku vodního hospodářství podle § 24 písm. e) zákona o státní správě ve vodním hospodářství.

Žalobce rozhodnutí žalovaného napadl žalobou: námitky uvedené v odvolání podle ní nemíří jen proti rozhodnutí č. 135/01 ze dne 28. 2. 2001. Rozhodnutí samo je ostatně nicotným správním úkonem, neboť opatření k nápravě nebylo možné vůbec uložit. Namítal dále, že se žalovaný vůbec nevypořádal s odvolacími argumenty. Současně navrhl znalecké zkoumání a dokazování k vyjasnění otázky vzniku ekologické zátěže.

Krajský soud v Ostravě žalobu zamítl s odůvodněním, že dvě námitky (nicotnost rozhodnutí a nedostatečně vyjasněná otázka vzniku ekologické zátěže) mířily proti

rozhodnutí č. 135/01 ze dne 28. 2. 2001; toto rozhodnutí však s odkazem na ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. věcně nemohl přezkoumávat. Poslední námitku, že se žalovaný vůbec nevypořádal s argumenty, které uvedl v odvolání, pak označil za příliš obecnou.

Žalobce (dále též „stěžovatel“) proti rozsudku krajského soudu podal kasační stížnost. Nejprve obecně popsal současný stav areálu, upozornil na jeho kontaminaci v důsledku více než sto let trvající petrochemické výroby. Dále pak namítl, že s ohledem na definici „odpadních vod“ obsaženou v § 38 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (před jeho účinností v § 22 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách) v jeho areálu žádné odpadní vody nejsou; nemůže mu tedy být uložena pokuta za jejich nezlíkování. Krajský soud sice tuto námitku označil za bezpředmětnou (protože měla být uplatněna již proti rozhodnutí č. 135/01 ze dne 28. 2. 2001), ale pominul, že jde o zásadní právní otázku, již se měl zabývat, i když byla součástí již pravomocného rozhodnutí. Stěžovatel napadl i tvrzení krajského soudu, že námitka porušení § 59 správního řádu je příliš obecná. Tato námitka směřovala proti tomu, že se správní orgán nikdy nevyrovnal s věcnými námitkami stěžovatele, čímž nebyla splněna podmínka uvedená v § 59 odst. 1 správního řádu. Dále brojil proti tomu, že mu byla uložena pokuta podle § 24e zákona o státní správě ve vodním hospodářství, který stíhá zejména porušení formálních povinností závažnějšího charakteru, ačkoli správní delikt týkající se nedovoleného vypouštění vod je upraven v § 24 písm. b) citovaného zákona. Z toho stěžovatel dovodil, že se žádného deliktního jednání nedopustil.

Žalovaný v odvodním spise uvedl k námitce neexistence odpadních vod, že institut opatření k nápravě ve smyslu § 27 odst. 1 zákona o vodách má širší obsah, než jen individuální určení způsobu nakládání s odpadními vodami; v této souvislosti připomněl princip odpovědnosti za vznik protiprávního stavu. Nesouhlasil ani s názorem stěžovatele na vztah ustanovení § 24b a § 24e zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Každý z nich se týká jiných skutkových podstat a prvně zmiňované ustanovení tu užito být nemohlo. Žalovaný trval také na tom, že v odvolacím řízení postupoval zcela v souladu s § 59 odst. 1 správního řádu.

Ze správního spisu vyplynuly tyto podstatné skutečnosti:

Magistrát města Ostravy rozhodnutím č. 135/01 ze dne 28. 2. 2001 uložil žalobci podle § 27 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, ve znění zákona č. 14/1998 Sb., opatření k nápravě: zabránit dalšímu ohrožování jakosti povrchových a podzemních vod. Konkrétně byl žalobce povinen do tří dnů od právní moci rozhodnutí zajistit likvidaci odpadních vod vznikajících v areálu na N. u. v O. Žalobce se neodvolal a toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 24. 3. 2001. Příčinou nahromadění odpadních vod v areálu žalobce byla dle správního orgánu I. stupně skutečnost, že žalobce nejméně od 6. 11. 2000 neprovozoval areálovou čističku odpadních vod. Část odpadních vod, které vznikaly smísením srážkových vod s nepolárními látkami, jimiž je kontaminován areál žalobce, sice byla čerpána do akumulacních nádrží, nicméně po jejich naplnění začaly odpadní vody přetékat a hromadily se v nejnižším místě areálu (v kolejišti). Žalobce sice dne 12. 1. 2001 provoz čističky odpadních vod obnovil, ale toliko za účelem odčerpání nahromaděných vod do veřejné kanalizace. Další výzev k průběžné likvidaci odpadních vod již žalobce neuposlechl.

Žalobce tak likvidaci odpadních vod nezajišťoval; naopak dle správního orgánu I. stupně došlo ke zhoršení havarijní situace, neboť z provozu byly vyřazeny všechny vrty

hydraulické ochrany podzemních vod, chyběla čerpadla, odpadní potrubí, v havarijním stavu byl i rozvaděč elektrické energie a výtlačné kanalizační potrubí z čističky odpadních vod od veřejné kanalizace. Správní orgán I. stupně žalobci proto uložil pokutu.

Žalobce v odvolání proti tomuto rozhodnutí uvedl, že současný stav není způsoben neochotou situaci řešit, ale nedostatkem finančních prostředků. Zejména tvrdil, že správní orgán I. stupně žalobci vůbec nemohl uložit opatření k nápravě: takové rozhodnutí bylo nadbytečné, neboť povinnost čistit odpadní vody plyne jejich producentovi přímo ze zákona. Přesto jímž ale správní orgán potvrdil, že neshledal důvody pro uložení pokuty podle předchozích ustanovení zákona o vodách [§ 24 písm. a) až d)]. Nakonec polemizoval i s tím, zda vůbec dochází k znečišťování nebo ohrožování vod.

Žalovaný odvolání zamítl; konstatoval přitom, že námitky nesouvisí s probíhajícím odvolacím řízením, ale směřují proti dřívějšímu rozhodnutí Magistrátu města Ostravy č. 135/01 ze dne 28. 2. 2001, které již nabylo právní moci.

Nejvyšší správní soud (dále též „soud“) nejprve posuzoval, zda řízení před krajským soudem nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], zda nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, zda naříkané rozhodnutí není nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] či nicotné. To nezjistil, a proto přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu a v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.); dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Při svém rozhodování přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného.

Jestliže stěžovatel krajskému soudu vytyká, že se – ať již z jakéhokoli důvodu – nezabýval jeho žalobními tvrzeními, pak namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

První skupinu těchto údajně nevypořádaných námitek tvoří námitky, které dle krajského soudu mířily proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy č. 135/01 ze dne 28. 2. 2001, tj. rozhodnutí o uložení opatření k nápravě. Konkrétně šlo o tvrzení o nicotnosti tohoto rozhodnutí, o nedostatku stěžovatelovy pasivní legitimace a o nedostatečně vyjasněné otázce vzniku ekologické zátěže.

Podle § 27 zákona o vodách vodohospodářský orgán uloží tomu, kdo nedovoleným vypouštěním vod nebo nedovoleným nakládáním s látkami škodlivými vodám znečistí povrchové nebo podzemní vody nebo tím ohrozí jejich jakost, povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu, zejména směřující k zabránění dalšího znečišťování nebo ohrožování jakosti povrchových a podzemních vod, popřípadě též opatření k zajištění náhradního odběru vody.

Nápravná opatření lze tedy uložit pouze tomu, kdo porušením povinnosti způsobí vznik závadného stavu, a to v řízení, na které se – s výjimkami uvedenými v zákoně o státní správě ve vodním hospodářství – použije správní řád. Proto také ten, kdo je povinen k provedení nápravných opatření, má možnost využít řádných opravných prostředků coby institutů procesního práva, které – jsou-li podány řádně a včas – dávají účastníkům řízení možnost procesní oprávnění („právo“) iniciovat přezkoumání vydaného správního rozhodnutí dříve než nabude právní moci. Následovat může i ochrana práv před správním soudem; jejím cílem je zjištění, zda činností veřejné správy bylo či nebylo porušeno veřejné subjektivní právo případného žalobce.

Jsou-li pak nápravná opatření uložena pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, vzniká povinnost adresáta rozhodnutí těmto opatřením dostat. Neučiní-li tak, dopouští se správního deliktu a vystavují se nebezpečí sankcí [zde: uložení pokuty podle § 24 písm. e) a § 24e zákona o státní správě ve vodním hospodářství]. V řízení o uložení pokuty přitom správní orgán mj. posuzuje protiprávnost jednání, kterou se rozumí porušení právní povinnosti vyplývající z právní normy a zde – ne zcela tradičně – i povinnosti na základě právní normy individuálním aktem stanovené.

Pro hodnocení, zda byl spáchán správní delikt, je tedy toto rozhodnutí o uložení opatření k nápravě podkladem, majícím ale – *sit venia verbo* – povahu normy; správní orgán je tímto rozhodnutím vázán a je povinen vyžadovat jeho splnění.

Ačkoli rozhodnutí o uložení pokuty v takovém případě je zajisté podmíněno dřívějším vydáním rozhodnutí o uložení nápravných opatření a existuje mezi nimi logická a časová posloupnost, soud přezkoumávající rozhodnutí o uložení pokuty nemůže přezkoumávat i původní rozhodnutí o uložení nápravných opatření (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). To proto, že předmět řízení je jiný; jde o řízení samostatná. Každé rozhodnutí je také samostatně přezkoumatelné správním soudem; je-li tu ovšem pravomocné a na soudě nenapadené rozhodnutí o opatření k nápravě, pak při nesplnění těchto opatření a uložení pokuty za tím vzniklý delikt správní soud při posouzení zákonnosti rozhodnutí o uložení pokuty je pravomocným rozhodnutím o uložení opatření k nápravě vázán.

Krajský soud se tedy odmítl zabývat věcně rozhodnutím o uložení opatření k nápravě; Nejvyšší správní soud je s krajským soudem zajedno, že žalobní námitky směřovaly právě proti tomuto rozhodnutí. Pak ovšem nelze krajskému soudu vytýkat pochybení, a ani Nejvyšší správní soud se těmito námitkami ze stejných důvodů věcně zabývat nemůže. V souladu se starou právní zásadou vyjadřující, že každý musí aktivně a důsledně (a také včas) dbát ochrany svých práv, pak v konkrétní věci bylo nutné, aby stěžovatel sám brojil na soudě proti uložení nápravných opatření v době, kdy tak po právu učinit mohl. Vznášeli-li námitky proti nápravným opatřením teprve poté, kdy mu byla za jejich neplnění uložena pokuta, je s takovými námitkami prekludován a soud se jimi zabývat nemůže.

Do druhé skupiny „nevypořádaných“ námitek patří námitka porušení § 59 správního řádu; tu krajský soud označil za příliš obecnou. Patří se připomenout, že stěžovatel v žalobě namítl, „že žalovaný se nevyrovnal s argumenty žalobce, čímž nepochybně porušil § 59 odst. 1 správního řádu, tzn. nepřezkoumal věcné argumenty žalobce, neuvedl, proč s nimi nesouhlasí, a jakými úvahami věcnými, odbornými a právními byl veden při svém rozhodování, a ve své podstatě tedy se s nimi vůbec nevyrovnal.“ Stěžovatel skutečně - a v tom se Nejvyšší správní soud shoduje s krajským soudem - v žalobě vady v řízení či vady v právním úsudku namítal jen v obecné rovině; námitky nesubstancoval a neuvedl ani příkladmo, jaké konkrétní věcné argumenty žalovaný pominul. Obecně namítané vady přitom soud namísto žalobce nemůže a ani nesmí aktivně konkretizovat: vymezení rozsahu žaloby a specifikace jejích důvodů leží pouze na žalobci v důsledku dispoziční zásady, kterou je žalobní řízení ovládáno.

Brojil-li stěžovatel konečně proti tomu, že mu byla uložena pokuta podle § 24e zákona ČNR č. 130/1974 Sb., ačkoli správní delikt týkající se nedovoleného vypouštění

vod je upraven v § 24 písm. b) citovaného zákona, je rozhodující, že tato námitka v řízení před krajským soudem uplatněna nebyla; před kasačním soudem jde proto o nový právní důvod, který stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Takový důvod kasační stížnosti je nepřipustný (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) a Nejvyšší správní soud jeho oprávněnost zkoumat nemohl.

Nejvyšší správní soud tak hodnotil všechny přípustné stížní námitky jako nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by musel kasační soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. května 2005

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu