



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **MPM-QUALITY v. o. s.**, IČO 47987430, sídlem Příborská 1473, Frýdek-Místek, zastoupené JUDr. Martinem Vojtíškem, advokátem, sídlem Rožnovská 241, Frenštát pod Radhoštěm, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. ledna 2018, č. j. MZP/2018/580/5,120, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. října 2019 č. j. 14 A 75/2018 - 24

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Martina Vojtíška, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně je právnickou osobou a provozuje hotel Troyer na adrese Trojanovice 530. Pro účely provozování hotelu (jeho zásobování pitnou vodou) čerpá vodu z vodního toku Malá Ráztoka, která je gravitačně odváděna do úpravní vody k úpravě chlornanem sodným a následně vedena do objektu hotelu, to vše v souladu s platným povolením vydaným rozhodnutím Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm, odboru životního prostředí, ze dne 24. dubna 2008, č. j. OŽP/30808-07/6061-07/eholu.

[2] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „ČIŽP“) vydala dne 18. srpna 2017 rozhodnutí, kterým uložila žalobkyni výrokem č. I pokutu ve výši 174 480 Kč za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), který spočíval v překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod (dále též „první přestupek“), a dále výrokem č. II pokutu ve výši 20 000 Kč

za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona, spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových v rozporu s podmínkami povolení (dále též „druhý přestupek“). Ministerstvo životního prostředí (dále jen „žalovaný“) zamítlo odvolání proti uloženým pokutám rozhodnutí označeným v návěti výroku tohoto rozsudku.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně správní žalobou, které Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) vyhověl rozsudkem označeným v návěti, a rozhodnutí žalovaného zrušil. Ze všech žalobních bodů shledal městský soud důvodným pouze jediný. Žalovaný podle něj při ukládání trestu nedodržel tzv. absorpční zásadu, tj. nedostal své povinnosti uložit pokutu pouze podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. V daném případě měl podle městského soudu uložit pokutu podle ustanovení postihujícího první z přestupků, tj. za nepovolené odebrání povrchových vod podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona, resp. podle § 125a odst. 4 vodního zákona, neboť u tohoto přestupku je horní hranice pokuty 10 000 000 Kč, oproti horní hranici 5 000 000 Kč v případě druhého přestupku (§ 125c odst. 4 vodního zákona). Aplikaci absorpční zásady podle městského soudu nebrání fakt, že vodní zákon stanoví v § 125a odst. 4 přesný způsob, podle kterého se vypočte pokuta ukládaná podle citovaného ustanovení, jelikož „*správní orgány mohou pokutu ... zvýšit, pokud ukládají pokutu za jiný přestupek spáchaný v souběhu, neboť se v souladu s § 40 písm. b) přestupkového zákona jedná o obecnou přitěžující okolnost*“.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[4] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Svou argumentaci založil na tom, že správní trestání nepovoleného odběru povrchových či podzemních vod je založeno na odlišných východiscích a zásadách než trestání přestupků jiných. Výše pokuty je zde pevně určena výpočtem formou násobku určené sazby za metr krychlový odebraných vod, čímž zákonodárce klade důraz na restorativní funkci ukládaného trestu na úkor jinak obecného požadavku individualizace trestu s akcentem na funkci represivní a individuálně preventivní. Vypočtenou sankci lze sice podle textu zákona s poukazem na okolnosti hodné zvláštního zřetele snížit (a tím odstranit případnou tvrdost zákona), ale nelze ji jakkoliv zpříšňovat a tím zohlednit závažnost přestupku, resp. souběh s dalšími přestupky. Tyto odlišnosti nedovolují zahrnout jiný přestupek, byť projednaný ve společném řízení, do úhrnné sankce v rámci absorpce trestních sazeb. Na podporu své argumentace poukázal žalovaný na to, že § 125a vodního zákona obsahuje mimo jiné specifickou úpravu doby, po kterou lze pokutu stanovenou výpočtem zpětně uložit. Jde tedy zároveň o zvláštní úpravu promlčení přestupku, což jen potvrzuje, že úprava v citovaném ustanovení má být chápána jako zvláštní vůči obecným pravidlům správního trestání, ať již obsaženým v § 125l vodního zákona, nebo v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „přestupkový zákon“), a to včetně těch, která se týkají určení druhu a zejména výměry sankce.

[5] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti projevila nesouhlas s názorem stěžovatele, že specifická povaha trestání podle § 125a vodního zákona vylučuje aplikaci obecné úpravy obsažené v přestupkovém zákoně. Zákonná úprava trestání přestupků ve vodním zákoně je naopak kusá a vyžaduje doplnění prostřednictvím obecných pravidel, včetně zásady absorpční, jejíž obdoba či výslovné vyloučení ve vodním zákoně chybí. Stejně tak nelze ve vodním zákoně najít žádný specifický smysl a účel stanovení výše pokuty výpočtem, který by uplatnění absorpční zásady mohlo zmařit. Tato úprava podle žalobkyně „*pouze omezuje správní uvážení správního orgánu při ukládání takové sankce ve vztahu ke její výši, nicméně v případě vstupu dalších zákonných okolností podstatných pro určení výše sankce, typicky v případě souběhu dle § 41 zákona o přestupcích, nezabavuje správní orgán aplikace dalších ustanovení modifikujících výši takové sankce*“.

pokračování

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost žalovaného není důvodná.

[7] Těžiště odůvodnění rozsudku městského soudu spočívá v tom, že žalovaný byl povinen uplatnit absorpční zásadu, tj. uložit správní trest pouze za jeden (nejpřísněji trestný, popř. nejzávažnější) přestupek a v jeho rámci zohlednit druhý přestupek spáchaný v souběhu. Žalovaný namísto toho výslovně zásadu absorpční aplikovat odmítl (resp. považoval to za nemožné), proto městskému soudu nezbylo, než jeho rozhodnutí zrušit. V tomto rozsahu argumentace městského soudu ob stojí, proto Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke kasaci jeho rozsudku, ačkoliv byl nucen poopravit jeho právní názor, pokud jde o způsob, jakým absorpci v daném případě uplatnit, resp. pokud jde o určení ustanovení vztahujícího se na přestupek nej přísněji trestný.

[8] Pro pořádek nejprve Nejvyšší správní soud uvádí – zcela shodně s tím, co dovodil i městský soud – že ve správním trestání není možné rezignovat na uplatnění absorpční zásady. Jde o pravidlo, které je dnes výslovně zakotveno v přestupkovém zákoně, kde se v § 41 odst. 1 větě první uvádí: „*Za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nej přísněji trestný.*“ Správní orgány nemohou proto jednoduše tento požadavek ignorovat a uplatnit namísto toho zásadu kumulační, která spočívá v prostém součtu trestů za jednotlivé přestupky.

[9] Nedílnou součástí zásady absorpční je samozřejmě i možnost zohlednit při ukládání správního trestu fakt, že pachatel spáchal přestupků více – i ta je v přestupkovém zákoně výslovně zakotvena, a to v § 40 písm. b) v podobě obecné přitěžující okolnosti (a doplňkově i v § 41 odst. 2 v podobě možnosti zvýšit horní hranici ukládaného správního trestu). Bez možnosti zpřísnění by uložený trest postrádal odrazující účinek (srov. rozsudek č. j. 5 Afs 9/2008 - 328 ze dne 31. října 2008, č. 1767/2009 Sb. NSS). Navíc by tak zásada absorpční plodila absurdní a nespravedlivé výsledky, protože ten, kdo spáchal jeden přestupek, by byl trestán zcela stejně jako ten, kdo se dopustil mnoha přestupků a měl pouze štěstí, že všechny vyšly najevo zároveň a byly projednány ve společném řízení. Jestliže žalovaný žádný způsob, jak spáchání více přestupků zohlednit, nenašel, je pochopitelné, že považoval absorpční zásadu za neaplikovatelnou. Zmýlil se však. Absorpční princip bylo možné uplatnit, byť nikoliv tím způsobem, jaký popsal ve svém rozsudku městský soud.

[10] Pro potřeby dalšího výkladu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve konstatovat, že právní úprava obsažená ve vodním zákoně, kterou bylo třeba v této věci aplikovat, je nešťastně pojatá a může vyvolávat na straně adresátů tápání a nejistotu. Zákonodárce použil totiž v § 125a odst. 4 vodního zákona text, jenž fixuje pevnou výši sazby pokuty slovy „*za přestupek podle odstavce 1 písm. b) spáchaný odběrem povrchových vod bez povolení k nakládání s vodami lze uložit pokutu ve výši násobku sazby 40 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod a celkového množství těchto vod, nejvýše však ve výši 10 000 000 Kč.*“ Jeví se tedy, že správní orgán tu nemá žádný prostor pro správní uvážení stran výše pokuty a stanovuje výši pokuty ryze aritmetickým úkonem podle přesného a úplného návodu daného zákonodárcem. V § 125a odst. 6 vodního zákona je nadto výslovně stanoveno, za jakých okolností je jedině možno stanovit pokutu v odlišné (nižší) výši, neboť se tu uvádí: „*Sazbu pokuty podle odstavce 4 nebo 5 lze snížit, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné. Pokuta podle odstavce 4 však nesmí být vyměřena v sazbě nižší než 10 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod nebo v sazbě nižší než 25 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných podzemních vod.*“

[11] Jaký záměr zákonodárce ve skutečnosti sledoval, se lze jen domýšlet, neboť důvodová zpráva k zákonu č. 150/2010 Sb., jehož prostřednictvím se popsaná úprava do vodního zákona

dostala, žádnou odpověď na tuto otázku nedává. Nejvyšší správní soud má nicméně za to, že cílem bylo ekonomické působení na adresáty právní regulace v tom směru, že nepovolený odběr vod se nevyplácí, jelikož je výrazně „dražší“ než odběr legální. Proto je výše pokuty stanovena pevnou částkou na metr krychlový odebrané vody, přičemž tato částka je několikanásobně vyšší než poplatek za povolený odběr podzemní vody (§ 88d vodního zákona), a zřejmě i než platba k úhradě správy vodních toků při povoleném odběru vod povrchových, kterou stanovují správci jednotlivých povodí v souladu s cenovou regulací prováděnou státem (§ 101 vodního zákona).

[12] Městský soud při svém výkladu vyšel z předpokladu, že nepřekročitelnost částky pokuty, stanovené výpočtem podle výše citovaných ustanovení, je pouze zdánlivá. Položil zřejmě důraz na slovní spojení „lze uložit“ použité v § 125a odst. 4 vodního zákona (viz bod 42 odůvodnění jeho rozsudku). Jeho prostřednictvím se mu otevřel prostor pro správní diskreci, aby citované ustanovení bylo možno aplikovat v souladu s dalšími právními předpisy, zejména s § 37 až 40 přestupkového zákona, podle nichž má správní orgán při ukládání sankce přihlížet k povaze a závažnosti přestupku, k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, k osobním poměrům u fyzické osoby a k povaze činnosti u právnické osoby, a k řadě dalších zákonem stanovených skutečností (požadavek individualizace trestu). Vypočtená výše pokuty je tedy podle tohoto výkladu pouhým východiskem dalších úvah správního orgánu. Ten by tedy nejprve zvažoval, zda stanoví základní sazbu pokuty v „plné“ výši podle § 125a odst. 4 vodního zákona. Takto stanovenou částku by ovšem mohl zvýšit, popř. nebo snížit na základě okolností přitěžujících či polehčujících. Tímto způsobem by podle výkladu městského soudu mohl zohlednit i větší počet spáchaných přestupků spáchaných v souběhu s nedovoleným odběrem povrchových vod [s odkazem na § 40 písm. b) přestupkového zákona], čímž by došlo k naplnění absorpčního principu zakotveného v § 41 přestupkového zákona.

[13] Ačkoliv městský soud své úvahy dále nerozvinul, podle Nejvyššího správního soudu by tento výklad bylo možné akceptovat mimo jiné za podmínky, že by vodní zákon stanovil maximální výši (horní hranici) pokuty za nedovolený odběr povrchových vod. Bez toho by se jím otevíral nebezpečný prostor právní nejistoty, pokud jde o nejvyšší možnou výši uložené pokuty v případě přitěžujících okolností, neboť by chyběla jakákoliv předem stanovená horní hranice výše pokuty. Tuto horní hranici městský soud nesprávně našel v částce 10 000 000 Kč zmíněné v § 125a odst. 4 vodního zákona, neboť právě od této částky odvozoval své úvahy o tom, které z aplikovatelných sankčních ustanovení je „přísnější“ za účelem uplatnění absorpční zásady ve smyslu § 41 odst. 1 přestupkového zákona.

[14] Popsaná aplikace § 125a odst. 4 vodního zákona by však odporovala ústavnímu požadavku, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Dostávala by se také do konfliktu s trestněprávní zásadou „není trestu bez zákona“ (*nulla poena sine lege*), neboť pro jakékoliv další zpřísnění sankce, vypočtené postupem obsaženým v § 125a odst. 4 vodního zákona, chybí výslovná zákonná opora. Nejvyšší správní soud, na rozdíl od městského soudu (a vlastně v souladu s žalovaným) vyložil citované ustanovení tak, že výpočtem stanovená částka je konečná a že ji dále upravovat nelze, pouze je přípustné stanovit ji v nižší výši v souladu s § 125a odst. 6 vodního zákona, pokud správní orgán shledá, že tu jsou „důvody zvláštního zřetele hodné“, což nutno interpretovat jako polehčující okolnosti, které jsou povahou a závažností mimořádné, oproti míře polehčujících okolností obecných (běžných).

[15] Od toho se pak odvíjí odpověď na otázku, která skutková podstata přestupku představuje při tomto výkladu přestupek nejprísněji trestný. Částku 10 000 000 Kč uvedenou v § 125a odst. 4 vodního zákona, kterou městský soud i žalovaný shodně, avšak nesprávně, považovali za horní

pokračování

hranici sazby pokuty, vykládá totiž Nejvyšší správní soud pouze jako obecný nepřekročitelný limit pro výpočet pokuty, jenž má však z hlediska skutkových okolností daného případu ryze abstraktní povahu (jde vlastně o limit pro výpočet horní hranice pokuty). U konkrétního přestupku spočívajícího v nepovoleném odběru určitého množství povrchových vod, je totiž horní hranice sazby pokuty odvislá právě od konkrétního, již známého množství nedovoleně odebrané vody. Vyšší pokutu, než jaká bude stanovena součinem množství odebrané vody a zákonem stanovené částky, za žádných okolností uložit nelze, jak Nejvyšší správní soud vysvětlil výše (zákonodárce tak vlastně za účelem dosažení odrazujícího ekonomického efektu stanovil, že za nepovolený odběr vod se pokuta pravidelně ukládá na horní hranici zákonné sazby a jen mimořádné polehčující okolnosti mohou ve smyslu § 125a odst. 6 vodního zákona toto pravidlo ve prospěch pachatele, tedy směrem k nižší pokutě, prolomit). Z toho pak ovšem také vyplývá, že za horní hranici sazby pokuty je třeba považovat výpočet zjištěnou částku, nikoliv obecný limit 10 000 000 Kč, jako to učinil žalovaný a po něm i městský soud. V nyní projednávaném případě se tak jedná o částku 174 480 Kč. Ta je přitom podstatně nižší než částka 5 000 000 Kč, kterou je možno podle § 125c odst. 4 vodního zákona maximálně uložit za přestupek spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

[16] Správně měla tedy ČIŽP uložit pouze jedinou pokutu, a to za druhý přestupek podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových v rozporu s podmínkami povolení. U něj je výše pokuty stanovena „konvenčně“, tj. zákonným rozpětím, v němž se správní orgán může při užití správního uvážení pohybovat. Nic by tedy ČIŽP, potažmo žalovanému nebránilo zohlednit při ukládání této pokuty jako přitěžující okolnost fakt, že se obviněný dopustil též dalšího (prvního) přestupku spočívajícího v překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod. Výpočet hypotetické výše pokuty za tento první přestupek provedený podle § 125a odst. 4 vodního zákona by jistě mohl v takovém případě posloužit jako odrazový můstek při úvahách, o kolik by měl správní orgán výslednou sankci zvýšit s přihlédnutím k tomu, že žalobkyně spáchala dva přestupky ve vícečinném souběhu.

[17] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že Městský soud v Praze dospěl ve svém rozsudku ke správnému právnímu závěru, že napadené správní rozhodnutí je nezákonné, neboť žalovaný uložil za oba spáchané přestupky dva správní tresty (pokuty) kumulativním způsobem a zcela přitom pominul absorpční zásadu. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji. Korigoval však závazný právní názor městského soudu. Žalovaný tedy za přestupek nejpřísněji trestný ve smyslu § 41 odst. 1 přestupkového zákona bude považovat vypouštění odpadních vod do vod povrchových a za oba přestupky uloží jedinou pokutu podle ustanovení vztahujícího se k tomuto druhému přestupku, v souladu s absorpčním principem podle § 41 přestupkového zákona, a přitom může v rámci svého uvážení zohlednit jako přitěžující okolnost fakt, že se obviněný dopustil též dalšího přestupku spočívajícího v překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod.

IV. Náklady řízení

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naopak žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení, ovšem v nižší výši, než jakou uplatnila.

[19] Žalobkyně prostřednictvím svého právního zástupce uplatnila náklady řízení ve výši 8 228 Kč za dva úkony právní služby. Protože však tentýž právní zástupce zastupoval žalobkyni již v řízení před městským soudem, neuznal Nejvyšší správní soud jako úkon právní služby převzetí a přípravu zastoupení, ale pouze podání vyjádření ke kasační stížnosti. Vyjádření představuje úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyni se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty advokáta v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

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

V Brně dne 12. března 2020

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu