



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Fáberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla ve věci

žalobkyně: **MPM-QUALITY, v. o. s.**, IČO 479 87 430  
sídlem Příborská 1473, 738 01 Frýdek-Místek  
zastoupená advokátem JUDr. Martinem Vojtíškem  
sídlem Rožnovská 241, 744 01 Frenštát pod Radhoštěm

proti  
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**  
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2018, č. j. MZP/2018/580/5,120,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 15. 1. 2018, č. j. MZP/2018/580/5,120, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč k rukám jejího zástupce JUDr. Martina Vojtíška, advokáta do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo životního prostředí (dále jen „žalovaný“) zamítlo její odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 18. 8. 2017, č. j. ČIŽP/49/2017/998 (dále jen „rozhodnutí o pokutě“), a toto rozhodnutí potvrdilo. Tímto rozhodnutím správní orgán I. stupně uložil 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“), za překročení povoleného limitu odebraných povrchových vod a dále výrokem č. II pokutu ve výši 20 000 Kč za přestupek dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona za vypouštění odpadních vod do vod povrchových v rozporu s podmínkami povolení.
2. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobkyně je právnickou osobou provozující hotel Troyer na adrese Trojanovice 530, 744 01. Pro účely provozování hotelu (jeho zásobování pitnou vodou) je čerpána voda z vodního toku Malá Ráztoka, která je gravitačně odváděna do úpravny vody k úpravě chlornanem sodným a následně vedena do objektu hotelu, a to vše v souladu s platným povolením vydaným rozhodnutím Městského úřadu Frenštát pod Radhoštěm, odboru životního prostředí, ze dne 24. 4. 2008, č. j. OŽP/30808-07/6061-07/eholu (dále jen „povolení k odběru“). V povolení k odběru byly stanoveny mj. následující limity: maximální měsíční povolený odběr 362 m<sup>3</sup>/měsíc, maximální roční povolený odběr 4 340 m<sup>3</sup>/rok.
3. Dne 23. 3. 2017 správní orgán I. stupně provedl kontrolu odběrného místa, kde zkontroloval stav vodoměru a jeho údaje zapsal do dílčího protokolu z téhož dne. Během kontroly žalobkyně předložila provozní deník, v němž obsluha zapisuje odečty vodoměru s denní četností a údaje o dávkování chlornanu. Dne 24. 5. 2017 byla provedena v pořadí druhá kontrola odběrného místa, ovšem na úpravně vody nebyl k dispozici provozní deník. Na výzvu k jeho předložení žalobkyně sdělila, že na úpravně vody došlo k havárii, během níž byl deník zničen a následně vyhozen. Žalobkyně předložila opis provozního deníku, ovšem hodnoty v něm uvedené se neshodovaly s hodnotami stavu vodoměru uvedenými v originálu provozního deníku a stavy vodoměru uvedenými v dílčím protokolu ze dne 23. 3. 2017. Vzhledem k těmto rozdílům použil správní orgán I. stupně pro vyhodnocení množství odebraných povrchových vod hodnoty uvedené v provozním deníku předloženém při kontrole dne 23. 3. 2017. Správní orgán I. stupně takto zjistil, že v roce 2015 žalobkyně překročila povolený roční limit o 1 989 m<sup>3</sup>, v roce 2016 o 2 373 m<sup>3</sup> a v měsíci březnu 2017 překročila měsíční limit o 85 m<sup>3</sup>.
4. Kontrolou ze dne 23. 3. 2017 bylo dále zjištěno, že v rámci likvidace odpadních vod, které jsou odváděny do čističky odpadních vod, žalobkyně překročila limity ve dvou případech (z celkem devíti měření ve vztahu ke třem ukazatelům), neboť v rozboru ze dne 25. 6. 2015 byla naměřena hodnota ukazatele NL („nerozpuštěné látky“) ve výši 36 mg/l a v rozboru ze dne 6. 9. 2016 byla naměřena hodnota ukazatele BSK<sub>5</sub> („biologická pětidenní spotřeba kyslíku“) ve výši 42 mg/l. Tyto hodnoty nebyly v souladu s rozhodnutím Okresního úřadu Nový Jičín, referátu životního prostředí, ze dne 25. 11. 1992, č. j. ŽP/1848/92/Bá/332 (dále jen „povolení k vypouštění odpadních vod“), které bylo vydáno pro vodní dílo – čistírnu odpadních vod typu CNP 20 včetně kanalizace u Hotelu Troyer.
5. O kontrole byl dne 31. 5. 2017 vyhotoven protokol č. j. ČIŽP/49/OOh/1702192.006/17/VIF (dále jen „kontrolní protokol“), proti němuž podala žalobkyně dne 15. 6. 2017 námítky. V nich zejména uvedla, že v roce 2015 a 2016 došlo ke dvěma haváriím, které měly za následek bezúžitkové odečtení povrchových vod

zpět do vodního toku Malá Ráztoka, a proto žalobkyně reálně spotřebovala méně vody, než kolik vykazují stavy vodoměru. Dále namítla nedostatky v dokazování, neboť správní orgán I. stupně uvedl, že denní záznamy nebyly k dispozici, avšak zároveň z takových záznamů vyšel.

6. Dne 18. 8. 2017 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí o pokutě. V odůvodnění uvedl, že žalobkyně porušila povinnost stanovenou v § 8 odst. 2 vodního zákona, neboť nakládala s vodami v rozporu s povoleními k odběru a k vypouštění odpadních vod. Tvrzené havárie nebyly nikde zdokumentovány a dle sdělení žalobkyně k nim došlo před vtokem do úpravny; z toho důvodu uniklé množství povrchových vod nemohlo mít vliv na celkový odběr vod, neboť vodoměr je umístěn až v objektu úpravní vody. K námitce vad dokazování zdůraznil, že záznamy v deníku předloženém dne 23. 3. 2017 byly zaznamenány s denní četností. Porovnání stavu vodoměru a zápisu deníku v den kontroly prokázalo, že obsluha řádně zapisovala skutečný stav vodoměru. Správní orgán I. stupně v dílčím protokolu o průběhu kontroly ze dne 23. 3. 2017 zaznamenal z předloženého deníku stavy vodoměru ze dne 31. 12. 2016, 1. 1. 2016 a 1. 1. 2015. Tyto údaje však neodpovídaly údajům zaznamenaným v opisu provozního deníku a žalobkyně uvedené rozdíly nevysvětlila. Správní orgán I. stupně proto vyšel z údajů uvedených v originálu provozního deníku. Za přestupek spočívající v nepovoleném odběru vody správní orgán uložil pokutu dle § 125a odst. 4 vodního zákona ve výši násobku počtu nedovoleně odebraných vod a ceny za 1 m<sup>3</sup> (tj. 4 362 m<sup>3</sup> x 40 Kč/m<sup>3</sup> = 174 480 Kč), přičemž neshledal důvody pro snížení sazby pokuty. Za přestupek spočívající ve vypouštění odpadních vod v rozporu s povolením uložil sankci ve výši 0,4 % horní hranice sazby a uvedl, že povolení k vypouštění odpadních vod stanoví nedůvodně přísné limity; proto doporučil, aby žalobkyně požádala o jeho změnu tak, aby tyto limity odpovídaly hodnotám stanoveným v nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod (dále jen „nařízení č. 401/2015 Sb.“).
7. Proti rozhodnutí o pokutě podala žalobkyně dne 5. 9. 2017 odvolání, které žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím. V něm zdůraznil, že správní orgán I. stupně zjistil stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť stav vodoměru byl zaznamenán do dílčího protokolu ze dne 23. 3. 2017. Druhý z přestupků spočíval v překročení limitů stanovených v povolení k vypouštění odpadních vod a bylo na žalobkyni, aby případně požádala o jeho změnu. Absorpční zásada v daném případě nemůže být aplikována s ohledem na odlišný způsob stanovení sankce, a proto v obdobných případech dle zavedené správní praxe správní orgán I. stupně podle absorpční zásady nepostupuje.

## II. Obsah žaloby

8. Žalobkyně v žalobě uvádí, že správní orgány se při uložení prvního z přestupků dostatečně nevypořádaly s námitkou, že k nadlimitnímu odběru vody došlo v důsledku havárie. Úpravna vody je zásobována gravitačně z jímky povrchové vody vedle vodního toku, žalobkyně proto v případě havárie není schopna ovlivnit množství přitéčené vody. Žalobkyně podáním ze dne 26. 6. 2017 doplnila své tvrzení ve vztahu k havárii v roce 2017 fakturou za provedenou opravu vodárny č. 20170010 ze dne 30. 5. 2017 a prohlášením zhotovitele, dle něhož porucha potrubí vznikla v oblasti za vodoměrem, který tak zaznamenal množství odebrané vody, nikoliv vody spotřebované. Správní orgán I. stupně však k těmto důkazům nepřihlédl s odůvodněním, že havárie nemohla mít vliv na roční odběr vody, neboť vodoměr je umístěn až v budově úpravní vody a obsluha by si havárie musela ihned všimnout; přitom však opomenul zjistit, kde k havárii skutečně

došlo (před nebo za vodoměrem), a možnosti žalobkyně regulovat množství přitékané vody.

9. Dále žalobkyně namítá, že rozhodnutí prvního stupně neobsahuje výrok o vině, v důsledku čehož je nicotné. Žalovaný ani správní orgán I. stupně se nevypořádali s možností snížení sazby z důvodů zvláštního zřetele hodných dle § 125a odst. 6 vodního zákona. Žalobkyně je přesvědčena, že tyto důvody v jejím případě byly dány, neboť limity povolení byly překročeny v důsledku havárie, nikoliv úmyslným či nedbalostním zvýšením spotřeby vody. Dále správní orgány nezjistily žádný škodlivý následek a žalobkyně se sama snažila řešit situaci žádostí o změnu původního povolení a navýšení limitu pro odběr povrchových vod. Za výklad neurčitého právního pojmu „důvody zvláštního zřetele hodné“ pak nelze považovat tvrzení správního orgánu I. stupně, že tyto důvody nebyly dány, neboť voda byla odebrána k podnikatelským účelům, nikoliv ve veřejném zájmu. Správní orgány konečně nezkoumaly osobní a majetkové poměry žalobkyně.
10. Ohledně druhého z přestupků žalobkyně zdůrazňuje, že k překročení limitů došlo pouze u dvou ukazatelů a nadto nikoliv ve vztahu k platné právní úpravě, ale pouze ve vztahu k povolení k vypouštění odpadních vod z roku 1992. Toto povolení přitom stanovilo velmi přísné limity, neboť pro ukazatel NL nastavilo limit ve výši 35 mg/l z možných 65 mg/l a pro ukazatel BSK<sub>5</sub> nastavilo limit ve výši 25 mg/l z 80 mg/l, které vyžadovalo tehdy platné nařízení vlády č. 171/1992 Sb., kterým se stanoví ukazatele přípustného stupně znečištění vod (dále jen „nařízení č. 171/1992 Sb.“). Hodnoty naměřené při kontrole tedy u ukazatele BSK<sub>5</sub> dosahovaly pouze 52,5 % z hodnoty možné dle nařízení č. 171/1992 Sb. a u ukazatele NL dosahovaly 55,38 maximální možné hodnoty. Ani v jednom případě tedy nebyly překročeny limity dle nařízení č. 171/1992 Sb., ani dle nařízení č. 401/2015 Sb., které stanoví limity ještě benevolentněji. Jednání žalobkyně tedy nemohlo porušit ani ohrozit zájmy chráněné zákonem. Z toho důvodu měl žalovaný od uložení pokuty upustit ve smyslu § 43 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“).
11. Závěrem žalobkyně namítá, že oba přestupky byly projednány ve společném řízení, správní orgány tedy měly uložit trest za přestupek nejprísněji trestný v souladu s absorpční zásadou.
12. Žalobkyně žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že námitkami stran havárie potrubí v letech 2015 a 2016 se zabýval již na str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí, a proto odkazuje na zde uvedené odůvodnění. Nadto zdůrazňuje, že sama žalobkyně v námitkách ze dne 15. 6. 2017 proti kontrolnímu protokolu uvedla, že havárie potrubí nastala v místě před vtokem vody do úpravny, z čehož pak logicky vyplývá, že množství takto uniklé vody nemohlo být zaznamenáno vodoměrem, který se nachází v objektu úpravní. Z důvodu havárie v roce 2017 (doložené fakturou ze dne 30. 5. 2017), která dle vyjádření zhotovitele nastala až v místě za vodoměrem, pak správní orgány neuložily pokutu za období březen až květen 2017.

14. Dle § 125c odst. 6 vodního zákona lze pokutu za přestupek spáchaný nedovoleným odběrem snížit, ovšem tento postup záleží na uvážení správního orgánu. V řešeném případě žalovaný neshledal důvody pro postup dle tohoto ustanovení a tyto důvody jsou v napadeném rozhodnutí uvedeny. Dle žalovaného není povinností správních orgánů z moci úřední zkoumat majetkové poměry účastníka řízení, pokud sám nenamítne jejich likvidační výši.
15. Argumentaci žalobkyně vztahující se k druhému z přestupků považuje žalovaný za bezpředmětnou, neboť žalobkyně bez všech pochybností překročila limity stanovené v povolení k vypouštění odpadních vod. Skutečnost, že tyto limity byly nastaveny přísně, může mít vliv pouze na výši uložené pokuty. Dle žalovaného v daném případě nelze aplikovat absorpční zásadu s ohledem na zásadní odlišnost způsobu stanovení sankce (výpočet a pomocí horní hranice sazby).
16. Žalovaný žádá, aby soud žalobu zamítl.

#### IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

17. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
18. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
19. Před samotným vypořádáním žalobních námitek soud poznamenává, že shodně jako žalovaný posoudil jednání žalobkyně po stránce hmotněprávní podle přestupkového zákona a vodního zákona ve znění účinném od 1. 7. 2017, byť byl přestupek spáchán před tímto datem, neboť tato pozdější úprava je pro žalobkyni příznivější (viz § 112 přestupkového zákona). Z hlediska procesního v souladu s tímto ustanovením aplikoval správní řád a vodní zákon ve znění účinném do 1. 7. 2017.
20. Dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona „právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako oprávněný dopustí přestupku tím, že nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 v rozporu s povolením k nakládání s vodami“.
21. Dle § 8 odst. 2 vodního zákona „povolení k nakládání s vodami se vydává fyzickým nebo právnickým osobám k jejich žádosti. Fyzická nebo právnická osoba, která má platné povolení k nakládání s vodami podle odstavce 1 nebo podle předchozích předpisů (dále jen "oprávněný") je oprávněna nakládat s vodami v rozsahu a k účelu po dobu uvedenou v platném povolení“.
22. Dle § 125c odst. 5 vodního zákona „za přestupek podle odstavce 1 písm. a) spáchaný odběrem povrchových vod v rozporu s povolením k nakládání s vodami lze uložit pokutu ve výši stanovené podle § 125a odst. 4. Ustanovení § 125a odst. 6 a 7 se použijí obdobně“.
23. Dle § 125a odst. 4 vodního zákona „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 m<sup>3</sup> nedovoleně odebraných povrchových vod a celkového množství těchto vod, nejvýše však ve výši 10 000 000 Kč“.

24. Dle § 125a odst. 6 vodního zákona „pokutu za přestupek spáchaný nedovoleným odběrem povrchových nebo podzemních vod lze stanovit nejvýše za období 3 let předcházejících dni, kdy byl nedovolený odběr vody zjištěn. 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 m<sup>3</sup> nedovoleně odebraných povrchových vod nebo v sazbě nižší než 25 Kč za 1 m<sup>3</sup> nedovoleně odebraných podzemních vod“.
25. Dle § 125c odst. 4 vodního zákona „za přestupek podle odstavce 1 písm. a) spáchaný vypouštěním odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních v rozporu s povolením k nakládání s vodami lze uložit pokutu do 5 000 000 Kč“.
26. Úvodem se soud zabýval námitkou nicotnosti, kterou žalobkyně spatřuje v tom, že rozhodnutí prvního stupně neobsahuje samostatný výrok o vině, ale pouze výrok o trestu; tato námitka není důvodná.
27. V souladu s § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „správní řád“), a na něj navazující judikaturou je nutno považovat akt správního orgánu za nicotný tehdy, je-li stížen natolik intenzivními vadami, že v jejich důsledku nemůže působit zamýšlené právní důsledky. Lze sice souhlasit s žalobkyní, že vada spočívající v absenci výroku by za určitých okolností mohla k takovému následku vést (zejména tehdy, pokud by nebylo zřejmé, jakým způsobem správní orgán rozhodl), ovšem s ohledem na znění výroku rozhodnutí prvního stupně je v souzené věci takový následek vyloučen.
28. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí o přestupku uvedl v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu, jakým způsobem rozhodl, podle kterých ustanovení a nezaměnitelným způsobem identifikoval účastníka řízení. Dále v souladu se zásadami správního trestání vymezil skutek žalobkyně tak, aby nemohl být zaměněn s jiným, a rovněž uvedl, jakou skutkovou podstatu přestupku dle vodního zákona žalobkyně tímto jednáním naplnila. Byť tedy rozhodnutí formálně neobsahuje samostatný výrok vyslovující vinu žalobkyně, je podstatné, že žalobkyni byl uložen trest dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona, a z rozhodnutí prvního stupně je proto bez dalšího zřejmé, jaké právní následky rozhodnutí působí. Tato skutečnost vylučuje, aby na něj bylo pohlíženo jako na nicotné, či nezákonné.
29. Dále se soud zabýval otázkou naplnění skutkové podstaty přestupků dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona; přitom považuje za vhodné připomenout, že správní orgány jsou při posuzování odpovědnosti za přestupky (a to jak fyzických, tak právnických osob) povinny prokázat naplnění jednak obecných znaků přestupků (protiprávnost jednání, existence odpovědné osoby, trestnost stanovená zákonem), a jednak znaky některé konkrétní skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně. Znaky určující skutkovou podstatu se člení na znaky charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku deliktu (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006-65). Pro odpovědnost právnických osob za přestupek je však typické, že jejich odpovědnost je vystavena na principu objektivním, tedy bez ohledu na zavinění. V tomto smyslu je nerozhodné, zda se právnická osoba dopustila přestupku úmyslně či z nedbalosti, a správní orgány se touto okolností nejsou povinny zabývat. V úvahu by připadala pouze možnost liberace s poukazem na *vyšší moc*, ovšem v takovém případě by pachatel musel prokázat, že škodlivý následek vznikl v důsledku okolností na něm zcela nezávislých.

30. Z hlediska naplnění objektivní stránky přestupku je pak třeba rozlišovat mezi přestupky tzv. *poruchovými* a *ohrožovacími*. Ke vzniku odpovědnosti za první ze jmenovaných přestupků je nezbytné, aby škodlivý následek skutečně nastal, zatímco u druhé kategorie postačí, pokud tento následek reálně hrozí. Hrozící následek z povahy věci není nutné dokazovat, ale postačí, pokud správní orgány pomocí dokazování zjistí skutkový stav a následně provedou odborné posouzení, zda zjištěné skutkové okolnosti skutečně mohou ohrozit zájem chráněný zákonem (byť by k poškození ve výsledku nedošlo).
31. Soud s ohledem na výše shrnutá teoretická východiska posoudil odpovědnost žalobkyně za přestupky dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona a dospěl k závěru, že ani v tomto případě správní orgány nepochybily. Je totiž třeba mít na paměti, že dle formulace § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona se přestupku dopustí ten, kdo jako oprávněná osoba nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami v rozporu s povolením k nakládání s vodami. V řešeném případě není sporu o tom, že žalobkyně nedodržela limity, které jí byly stanoveny povolením k odběru (žalobkyně překročila v roce 2015 roční limit o 1 989 m<sup>3</sup> a v roce 2016 o 2 373 m<sup>3</sup>), resp. povolením k vypouštění odpadních vod (žalobkyně nedodržela limit nastavený pro ukazatel NL a BSK<sub>5</sub>). Žalobkyně sice v průběhu správního řízení zpochybňovala zdroj (provozní deník), z něhož správní orgány zjistily data prokazující překročení povolených limitů, ovšem tato otázka byla v rozhodnutí prvního stupně i napadeném rozhodnutí řádně odůvodněna a žalobkyně ji už nezahrnula do žalobních námitek.
32. Ohledně prvního ze souzených přestupků žalobkyně v žalobě pouze namítla, že její odpovědnost nevznikla s ohledem na havárii (*vis maior*), v jejímž důsledku nebylo řádně změřeno množství odebrané vody. Dle jejího tvrzení havárie nastala v objektu úpravny vody za vodoměrem, což doložila fakturou za provedenou opravu vodárny ze dne 30. 5. 2017 a prohlášením jejího zhotovitele. Soud však na tomto místě zdůrazňuje, že žalobkyně ve svých tvrzeních stran havárie směšuje dvě zcela odlišné věci. Žalobkyně ve svém dopise ze dne 26. 6. 2017 sice namítla, že měření v období měsíce březnu 2017 bylo zkresleno havárií (prasknutím trubek) v úpravně vody, ovšem správní orgány této námitce vyhověly a období březen – květen 2017 nezahrnuly do sankcionovaného období. Z uvedeného je patrné, že jakékoliv žalobní námitky vztahující se k havárii na jaře roku 2017 jsou zcela irelevantní, neboť nedopadají na skutek vymezený ve výroku rozhodnutí prvního stupně.
33. Od této tvrzené havárie z března roku 2017 je pak třeba odlišit další dvě havárie, které dle vyjádření žalobkyně ze dne 15. 6. 2017 nastaly v průběhu let 2015 a 2016. V uvedeném dopise však žalobkyně opakovaně zdůrazňovala, že havárie nastaly v oblasti nad úpravnou, tedy ještě před vtokem vody do úpravní, kde se nachází vodoměr. Z tohoto důvodu se soud plně ztotožnil se závěrem žalovaného, že způsob úniku vody popsáný ve vyjádření ze dne 15. 6. 2017 nemohl mít jakýkoliv vliv na vyčíslení celkového ročního odběru povrchových vod, neboť vodoměr je umístěn až v objektu úpravní vody. Na uvedeném závěru by tedy nemohl nic změnit ani doklad prokazující vznik těchto havárií, neboť jejich existence či neexistence se nemohla projevit na naměřeném množství odebrané vody, a tedy ani na závěru ohledně naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona. Pro úplnost pak soud podotýká, že žalobkyně se o těchto haváriích poprvé zmínila až v dopise ze dne 15. 6. 2017, ačkoliv byla přítomna na kontrolách uskutečněných ve dnech 23. 3. 2017, 24. 5. 2017 a 31. 5. 2017.

34. Ohledně druhého ze souzených přestupků žalobkyně zejména namítala, že jí byly povolením k vypouštění odpadních vod stanoveny nedůvodně přísné limity, které nedosahují výše stanovené nařízením č. 171/1992 Sb., resp. nařízením č. 401/2015 Sb. K uvedené námitce soud uvádí, že dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona se přestupku dopustí ten, kdo jako oprávněná osoba nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami v rozporu s povolením k nakládání s vodami. Z uvedeného je tedy zřejmé, že pro naplnění skutkové podstaty daného přestupku není podstatné, jaké hodnoty znečištění jsou maximálně přípustné dle nařízení vlády, ale výhradně hodnoty stanovené pro žalobkyni v povolení k vypouštění odpadních vod. To má rovněž svou logiku, neboť povolení k vypouštění odpadních vod je individuálním správním aktem vydaným k žádosti žalobkyně, v němž jsou stanoveny limity s přihlédnutím k lokálním podmínkám. Tyto konkrétní okolnosti nemohou být ze své podstaty zohledněny v nařízení vlády, jež je obecně závazným předpisem a stanovuje pouze obecné maximální hodnoty přípustného znečištění.
35. Byť žalovaný připustil, že tyto hodnoty byly v případě žalobkyně nastaveny přísně, tato skutečnost nezbavuje žalobkyni odpovědnosti za zjištěné protiprávní jednání. Ostatně bylo zcela v moci žalobkyně zažádat o změnu povolení, a tím dosáhnout úpravy nastavených limitů. V opačném případě byla platným povolením k vypouštění odpadních vod vázána a při jeho nerespektování se dopustila přestupku dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona.
36. Soud konečně neshledal pochybení správních orgánů ani při stanovení výše sankce.
37. Stran prvního z přestupků správní orgán I. stupně na str. 15 svého rozhodnutí uvedl, že dodržování limitů povolení k odběru povrchových vod je jednou ze základních povinností vyžadovaných vodním zákonem, neboť podmínky povolení limitují odběry povrchových vod tak, aby nedošlo k ohrožení samotného zdroje povrchových vod. Dále s ohledem na zjištěný skutkový stav dodal, že veškerá odebraná voda v letech 2015 a 2016 byla použita pro potřeby hotelu Troyer, neboť tvrzené havárie nemohly mít na výši spotřeby vliv, a nadto i z následného jednání žalobkyně vyplynulo, že provoz hotelu vyžaduje vyšší množství pitné vody (v emailu ze dne 24. 7. 2017 žalobkyně sdělila, že požádala vodoprávní úřad o zvýšení limitu množství odebrané povrchové vody).
38. Soud s ohledem na výše řečené dodává, že správní orgány nejen dostatečně odůvodnily výši sankce, ale rovněž řádně posoudily otázku možného snížení sazby pokuty dle § 125a odst. 6 vodního zákona. Toto ustanovení umožňuje správním orgánům snížit výši pokuty v případě *důvodů zvláštního zřetele hodných*, přičemž je na nich, aby uvedený neurčitý pojem vyložily a zvážily, zda skutkové okolnosti konkrétního případu odůvodňují aplikaci daného ustanovení. Správní orgány přitom tímto způsobem postupovaly a řádně zdůvodnily, proč ke snížení pokuty v řešeném případě nepřikročily (viz především poukaz na skutečnost, že k nedovolenému odběru povrchových vod nedošlo z důvodu veřejného zájmu). S ohledem na rekapitulaci pod bodem 37 rozsudku však nelze souhlasit s žalobkyní, že tímto důvodem byla výhradně skutečnost, že žalobkyně odebrala vodu pro účely svého podnikání, nýbrž správní orgány přihlédly především k ohrožení samotného zdroje povrchových vod. Pro úplnost soud dodává, že množství odebrané vody nad povolený limit nelze považovat za zanedbatelný, neboť žalobkyně v roce 2015 překročila tento limit o cca 46 % a v roce 2016 dokonce o zhruba 55 %.
39. Rovněž sankci za druhý z přestupků správní orgán I. stupně dostatečně odůvodnil na str. 16 a 17 rozhodnutí prvního stupně, kde přihlédl ke všem relevantním okolnostem, zejména

ke skutečnosti, že odpadní vody byly vypouštěny v Chráněné krajinné oblasti Beskydy, a s ohledem na nízkou míru závažnosti spáchaného přestupku uložil pokutu ve výši 0,4 % zákonného rozpětí. Nelze tedy souhlasit s žalobkyní, že správní orgány nepřihlédly k nízké míře společenské škodlivosti, neboť tuto skutečnost promítly do výše sankce. Zároveň bylo na jejich uvážení, zda žalobkyni uloží trest při samé dolní hranici nebo od uložení trestu upustí dle § 43 odst. 2 přestupkového zákona.

40. Důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí se však stala skutečnost, že správní orgány při uložení trestu nepostupovaly v souladu s absorpční zásadou. Ohledně této zásady správní soudy opakovaně judikovaly, že s ohledem na analogické užití zásad trestního práva je třeba i při ukládání trestů za souběh správních deliktů postupovat dle pravidel absorpce, tedy trest uložit podle ustanovení, které se vztahuje na nejprísnější ze spáchaných deliktů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, či ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62). Od přijetí nového přestupkového zákona je pak povinnost aplikace této zásady upravena v jeho § 41, podle něhož „za dva nebo více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Jsou-li horní hranice sazeb pokut stejné, uloží se správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejzávažnější“. Absorpční zásada se tak uplatní při ukládání trestů za přestupky bez ohledu na to, zda je spáchala fyzická osoba, právnická osoba, či fyzická osoba podnikající.
41. Rovněž je třeba mít na paměti, že absorpční zásada je jednou ze základních zásad ukládání trestů, v jejímž důsledku je pachateli za souběh trestných činů či přestupků uložen pouze jeden trest, nikoliv více trestů, které by se navzájem sčítaly. Jedná se tedy o zásadu, která zaručuje postup pro pachatele příznivější, a na její aplikaci proto nelze rezignovat ani z důvodu případných komplikací při určení konkrétní výše sankce.
42. V řešeném případě žalobkyně spáchala vícečinným souběhem dva přestupky dle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona. Za první z přestupků, tedy za nedovolený odběr povrchových vod, lze v souladu s § 125a odst. 4 vodního zákona uložit pokutu maximálně ve výši 10 000 000 Kč, přičemž konkrétní výše se určí s ohledem na jednání obviněného, tedy podle množství skutečně odebraných vod. Za druhý z přestupků (nedovolené vypouštění odpadních vod) lze v souladu s § 125c odst. 4 vodního zákona uložit pokutu do 5 000 000 Kč, její konkrétní výše se rovněž stanoví podle okolnostních jednotlivého případu. Porovnáním maximální výše horní hranice sazby je pak nutno dojít k závěru, že v daném případě měl být uložen trest podle § 125a odst. 4 vodního zákona, neboť se jedná o přestupek prísněji trestný.
43. Dle soudu aplikaci absorpční zásady nevylučuje, pokud zákon stanoví přesný způsob, podle kterého se vypočte pokuta za nepovolené odebrání povrchových vod. Množství odebraných vod je totiž skutečnost, která konkretizuje jednání jednotlivých pachatelů, stejně jako jiné okolnosti určující závažnost přestupku. Správní orgány mohou pokutu snížit, pokud shledají důvody zvláštního zřetele hodné, nebo naopak 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. Podmínkou zákonnosti takového postupu je pak řádné a přezkoumatelné odůvodnění výše uložené pokuty, z něhož bude vyplývat, jak správní orgány posoudily konkrétní okolnosti daného případu, a to ve vztahu k oběma přestupkům.

44. Závěrem soud dodává, že je povinností správních orgánů přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele pouze tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Správní orgány přitom vycházejí zejména z tvrzení a údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně mohou vzít v potaz to, co vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. J. 1 As 9/2008-133). V řešeném případě byla žalobkyni uložena pokuta v celkové výši 194 480 Kč, tedy nikoliv ve výši, ohledně níž by bylo možné usuzovat na celkovou likvidaci podnikání žalobkyně. Bylo jistě právem žalobkyně tvrdit, případně doložit v řízení opak, ovšem žalobkyně takového práva nevyužila, a to ani v rámci správního, ani následného soudního řízení. Správní orgány proto nepochybily, pokud se možnou likvidační výší pokuty nezabývaly.

### V. Závěr

45. Žalobkyně se svými námitkami tedy uspěla; soud proto zrušil rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. a. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. a. s.).
46. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. a. s. Úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč) podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Advokát žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkem tedy žalobkyni náleží (3 000 + 6 200 + 600 + 1 428 =) 11 228 Kč.

### P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. a. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Praha 16. října 2019

JUDr. Karla Cháberová v. r.  
předsedkyně senátu