



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Michaely Bejčkové a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně Procter & Gamble – Rakona, s. r. o., se sídlem Ottova 402, Rakovník, zastoupené JUDr. Jiřím Jarošem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Pankráci 11/449, Praha 4, proti žalovanému Ministerstvu životního prostředí, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 1. února 2012, čj. 2436/500/11, 92362/ENV/11,

t a k t o :

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 6. května 2011 uložila Česká inspekce životního prostředí – oblastní inspektorát Praha žalobkyni pokutu ve výši 1 060 290 Kč za správní delikt podle § 37 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) spočívající v tom, že žalobkyně při odběru vody pro své zařízení překročila v roce 2009 u jednoho z vrtů povolený roční limit čerpání vody o 15 147 m³.

Žalovaný toto rozhodnutí zrušil dne 16. srpna 2011; inspekce nato dne 19. října 2011 vydala nové rozhodnutí, jímž uložila žalobkyni pokutu ve výši 757 350 Kč. I proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala; žalovaný však její odvolání zamítl dne 1. února 2012 a rozhodnutí inspekce potvrdil. Ustanovení § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci, jehož se žalobkyně dovolávala, nelze užít. Pomýšlí se tu na situace, kdy pachatel deliktu již vynaložil na odstranění následků porušení povinnosti částku přibližně odpovídající výši sankce, kterou úřad hodlá uložit; pak již není třeba pachatele dále trestat. Ustanovení se tak neuplatní v případech deliktů bez následků.

Inspekce postupovala podle § 37 odst. 4 písm. b) zákona o integrované prevenci, podpůrně použila výpočet podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), a zhodnotila jeho soulad se zákonným rozpětím sankce podle zákona o integrované prevenci (pokuta odpovídá 11 % zákonného maxima). Tomuto postupu nemá žalovaný co vytknout, naopak nesouhlasí se vztahem vodního zákona a zákona o integrované prevenci v pojetí žalobkyně. I u zařízení, které podléhá integrovanému povolení, se má běžně postupovat podle tzv. složkových zákonů (§ 46 odst. 4 zákona o integrované prevenci); delikty podle zákona o integrované prevenci je tedy třeba posuzovat přinejmenším tak přísně jako delikty podle tzv. složkových zákonů spáchané mimo režim integrovaného povolení.

Inspekce při určení výměry pokuty použila sazbu 50 Kč/m³; postupovala při tom podle vodního zákona ve znění po 1. srpnu 2010, který stanoví základní sazbu 70 Kč/m³, a přihlédla k důvodům hodným zvláštního zřetele. V době spáchání přestupku znal zákon sazbu 50 Kč/m³, to však nelze pokládat za maximální výši pokuty ukládané po 1. srpnu 2010. Inspekce použila předpis výhodnější pro žalobkyni, protože novější znění zákona umožňuje další snížení sazby; použití výhodnějšího předpisu ale nutně neznamená nižší sazbu v konkrétním případě. V pasáži o polehčujících a přitěžujících okolnostech (o tom, že prioritní zájem zásobování obyvatel pitnou vodou nebude ohrožen) se inspekce nevyjádřila zcela přesně; podstatné ale je, že nepřičetla k tíži žalobkyně nic, co by bylo v rozporu se zákonem. Úvahy o míře ohrožení nebo porušení ochrany životního prostředí jsou namísto při zvažování výše pokuty; ani skutečnost, že protiprávní jednání nepřivodilo ohrožení ochrany životního prostředí, ovšem nemůže vést k závěru, že se nejedná o delikt. Jednání žalobkyně nemělo jen souhrou okolností negativní následky, proto je nelze pokládat za čistě formální pochybení. Není totiž dosud bezpečně známa mez, za kterou by překročení povolených odběrů u žalobkyně ovlivnilo cizí zájmy (a posudky předložené žalobkyní na tom nic nemění).

Žalobkyně v žalobě a v replice nesouhlasila se závěrem, že v jejím případě nelze upustit od uložení pokuty podle § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci. Ustanovení mří i na situace, ve kterých porušení povinnosti nezpůsobilo žádné škodlivé následky – jiný výklad by byl absurdní. Žalobkyně poukázala na to, že přijala zvláštní opatření zamezující trvání nebo obnově protiprávního stavu. Správní orgány pochybily tím, že nepoužily předpis, který je pro žalobkyni nejvýhodnější, tedy zákon o integrované prevenci (a nikoli vodní zákon). Ostatně i žalovaný ve svém předchozím rozhodnutí zastával názor, že *„existovala možnost pokutu radikálně snížit, neboť je rozhodováno primárně podle zákona o integrované prevenci, a ten dolní mez pokuty nestanoví“*. Nerovnost mezi regulovanými subjekty zavádí zákon o integrované prevenci již tím, že sankcionuje pouze právnické osoby a fyzické osoby podnikající, nikoli fyzické osoby; dále pak ukládá dodatečné povinnosti jen subjektům, které mu podléhají. Za nerovnost proto nelze považovat, pokud subjekty regulované zákonem o integrované prevenci mohou být v jiném ohledu regulovány mírněji než jiné subjekty (např. možnost nižší spodní hranice pokuty).

Správní orgány podle žalobkyně nerespektovaly § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci a kritérium závažnosti správního deliktu. Za porušení integrovaného povolení v rozsahu, v jakém toto povolení nahrazuje povolení vydaná dle § 8 odst. 1 vodního zákona, by totiž žalobkyni neměla být uložena pokuta vyšší, než kterou stanoví vodní zákon (v době porušení povinnosti to byla sazba 50 Kč/m³ za nejzávažnější nedovolené nakládání s podzemními vodami). Inspekce uvedla polehčující okolnosti (nebyly ohroženy zájmy třetích osob, bilance tvorby podzemní vody ani probíhající sanace; odebíraná voda neslouží k zásobování obyvatel, které tak nebude ohroženo); přitom však při postupu podle vodního zákona účinného v době vydání rozhodnutí, který stanoví sazbu 70 Kč/m³ a umožňuje snížení až na sazbu 25 Kč/m³, snížila žalobkyni sazbu pouze na 50 Kč/m³ – tj. na nejvyšší přípustnou

sazbu, která žalobkyni mohla být uložena v době porušení povinnosti. Fakticky tedy nebyla sazba ani pokuta vůbec snížena. Správně měly orgány použít sazbu 50 Kč/m³ a přihlídnout k tomu, že zájem chráněný zákonem nebyl ani ohrožen. Pokuta tak měla být uložena spíše v symbolické výši. Není správný přístup, při němž orgán stanoví výši sankce analogicky podle jiného zákona, než který na věc dopadá, a konstatuje, že takto bylo dosaženo 11 % maximální možné sankce podle správně aplikovatelného předpisu, aniž by zdůvodnil, proč je výše sankce adekvátní.

Konečně má žalobkyně za to, že vytýkané jednání nenaplnjuje všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci, neboť není dán následek spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů tvořících objekt deliktu. Ne každé porušení podmínek integrovaného povolení je tedy správním deliktem. Podle správních orgánů nemělo porušení povinnosti následky jen souhrou okolností; pokud však měla žalobkyně stanoven celkový limit čerpání vody ze všech svých vrtů pro rok 2009 a celkové množství vody v roce 2009 ani nevyčerpala – pouze vyčerpala více vody jedním z několika vzájemně se ovlivňujících vrtů, a méně pak jinými vrty –, nemohl nastat škodlivý následek. Žalobkyně proto navrhla, aby soud zrušil rozhodnutí orgánů obou stupňů.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě setrval na svých závěrech a navrhl zamítnutí žaloby. Dodal, že upustit od uložení pokuty podle § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci je možností danou správnímu orgánu, nikoli jeho povinností, a to ani v případě, že účastník splní obě kumulativní podmínky zde uvedené (což u žalobkyně nenastalo). Zásada, podle níž se při trestání užije předpis pro pachatele výhodnější, se uplatní výhradně u dvou časových verzí téhož předpisu; není možno si „volit“ mezi dvěma různými současně účinnými předpisy. Inspekce nepostupovala podle vodního zákona, pouze podpůrně užila jeho ustanovení při určení výše sankce.

Žaloba není důvodná.

Žalobkyně nesouhlasila se závěrem, že v jejím případě nelze upustit od uložení pokuty: přijala totiž zvláštní opatření zamezující trvání nebo obnově protiprávního stavu.

Podle § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci platí, že je-li projednán správní delikt spáchaný provozovatelem zařízení, lze od uložení pokuty upustit, jestliže provozovatel zařízení zajistil odstranění následků porušení povinnosti a přijal opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu.

Žalobkyně zdůrazňuje, že přijala preventivní opatření do budoucna; s tím není třeba polemizovat, ale vykládané ustanovení obsahuje více podmínek než jen tuto. Od provozovatele se žádá nejen, aby přijal preventivní opatření, ale také aby (kumulativně) zajistil odstranění následků již nastalých. I pokud pak splní tuto kombinovanou podmínku, je plně na správním orgánu, zda od pokuty upustí („*lze od uložení pokuty upustit*“), a takového postupu se nelze nijak domáhat.

Žalobkyně považuje za absurdní, aby se tomu, kdo způsobil svou protiprávní činností nepříznivé následky, dostalo lepšího zacházení (nebo aspoň možnosti lepšího zacházení) než tomu, kdo žádné nepříznivé následky nezpůsobil, a kdo tedy nemá proč a jak „*odstraňovat následky*“. Zákon však nemíří onou zmírňující klauzulí k tomu, aby poskytl „větším hříšníkům“ jakousi výhodu – to by pochopitelně absurdní bylo. Za touto úpravou stojí úvaha, že i když významnou složkou sankce je obvykle složka represivní, měla by tato složka v určitých případech ustoupit potřebě reparace a prevence, tj. co možná nejúčinnější nápravě

způsobených škod a předcházení jejich vzniku do budoucna. Zájem na prostém finančním potrestání pachatele tu tak ustupuje zájmu na rychlé a efektivní obnově narušených částí životního prostředí. U toho, kdo nezpůsobil následky (ať už v důsledku nepatrné intenzity své protiprávní činnosti, nebo zkrátka souhrou příznivých okolností), není takové dobrodíní namístě, protože takový pachatel nemusel vynaložit prostředky na odstranění následků, a neutrpěl tak v důsledku své protiprávní činnosti žádnou finanční újmu. Upuštění od pokuty u takového pachatele by zcela popřelo represivní význam sankce, aniž by tu zároveň byla ona protiváha v podobě nákladů vynaložených na reparaci. Správní orgány proto v této věci právem neshledaly důvod upustit od pokuty.

Soud krom toho poukazuje na nové znění § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci účinné od 19. března 2013: *Je-li projednán správní delikt spáchaný provozovatelem zařízení, lze na jeho návrh zastavit správní řízení, jestliže provozovatel zařízení zajistil odstranění následků porušení povinnosti, přijal faktická opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu a uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti. Z důvodu provádění opatření zamezujících vzniku dalších nepříznivých následků lze řízení o správním deliktu přerušit.* Tato formulace reaguje na obdobnou formulaci, která byla v § 125l odst. 3 vodního zákona obsažena již od 1. srpna 2010: *Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností může na návrh pachatele správního deliktu zastavit správní řízení, jestliže pachatel správního deliktu přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti. Z důvodu provádění opatření zamezujících vzniku dalších nepříznivých následků lze řízení o správním deliktu přerušit.* Z těchto ustanovení je lépe zřejmý záměr, se kterým zákonodárce umožnil správnímu orgánu upustit v konkrétních případech od pokuty.

Pochybení neshledává soud ani v tom, jak správní orgány postupovaly při subsumpci jednání žalobkyně pod skutkovou podstatu správního deliktu a při stanovení výše pokuty. Jak správně podotkl žalovaný, pravidlo, podle něž se při ukládání sankce má použít právní norma, která je pro delikventa příznivější, má vést správní orgán k tomu, aby srovnal trestnost jednání v době, kdy byl čin spáchán, a tehdy hrozící sankci, s trestností jednání v době, kdy rozhoduje o vině a trestu, a s nově hrozící sankcí. Porovnávají se tu tedy nejčastěji dvě časové verze téhož předpisu, případně dva předpisy po sobě jdoucí v tom smyslu, že druhý novější předpis komplexně nahradil první předpis, resp. relevantní skutková podstata z prvního předpisu byla přemístěna do druhého novějšího předpisu. Tato zásada však neslouží k tomu, aby si správní orgán (či delikvent) vybíral mezi dvěma současně účinnými předpisy, skupiny jejichž adresátů se dílem překrývají, a z nichž oba se proto delikventa tak či onak týkají.

Správní delikt, jehož se žalobkyně dopustila, je vymezen v § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci: *Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí správního deliktu tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s podmínkami integrovaného povolení.* Ze sankčního ustanovení § 37 odst. 4 písm. b) zákona o integrované prevenci pak plyne, že *za správní delikt se uloží pokuta do 7 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavců 2 a 3.* Podstata provinění žalobkyně spočívala v tom, že odebrala větší než povolené množství podzemních vod (tedy ohrozila zájmy, jejichž ochranu zajišťuje také a především vodní zákon); přesto ale žalobkyně nakládala s vodami nikoli na základě speciálního (dílčího) povolení vydaného postupem podle vodního zákona, ale na základě integrovaného povolení (tedy komplexního povolení, které v sobě zpravidla zahrnuje povolení k nakládání s více různými složkami životního prostředí).

Protože žalobkyně se při své činnosti řídila režimem plynoucím z integrovaného povolení, zkoumaly také správní orgány důvodně, zda dodržela podmínky dané právě tímto povolením – zde konkrétně v části týkající se nakládání s vodami. I vodní zákon, podle nějž bývají vydávána povolení k nakládání s vodami, zná skutkové podstaty deliktů plynoucích z porušení těchto povolení; z toho však neplyne, že jednání držitele integrovaného povolení, který porušil své povinnosti při nakládání s vodami, by mělo být posuzováno podle skutkových podstat vodního zákona.

Kdyby tomu tak bylo, činilo by to bezobsažnými skutkové podstaty správních deliktů podle zákona o integrované prevenci. Tento zákon nechrání žádnou jednotlivou složku životního prostředí, nýbrž má prostřednictvím integrovaného povolení poskytovat vysokou ochranu životnímu prostředí jako celku (viz jeho § 1 odst. 1); proto také obsahuje vlastní skutkové podstaty. Správní orgán ovšem nemá při každém porušení integrovaného povolení zkoumat skutkové podstaty příslušného „složkového“ zákona (podle toho, která složka životního prostředí byla ohrožena či porušena): tím by totiž pozbývala smyslu sama existence institutu integrovaného povolení, které v sobě slučuje požadavky jednotlivých „složkových“ zákonů a promítá je do vlastních závazných podmínek.

Jinou otázkou však je stanovení výše pokuty. V tom, že správní orgán při určení výše pokuty za delikt podle zákona o integrované prevenci použil výpočet podle vodního zákona, není navzdory výše řečenému nelogičnost ani nezákonnost. Jak soud výše vysvětlil, zákon o integrované prevenci a vodní zákon vůči sobě navzájem nestojí ve vztahu úpravy méně příznivé a příznivější v onom klasickém smyslu vycházejícím z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (*Trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*). Subsumpce určitého jednání pod ten či onen zákon se odvíjí od toho, režimu jakého zákona se provozovatel podřídil – v případě žalobkyně jde o zákon o integrované prevenci; výše pokuty pak musí respektovat limity stanovené právě tímto zákonem.

Podle § 37 odst. 4 písm. b) zákona o integrované prevenci se za správní delikt spočívající v porušování podmínek integrovaného povolení uloží pokuta do 7 000 000 Kč; spodní hranice není stanovena. Delikt konkrétně spočíval v překročení limitu odběru podzemních vod. Kdyby žalobkyni nebylo vydáno integrované povolení, ale povolení k nakládání s vodami, dopustila by se tímto jednáním deliktu podle vodního zákona, který jak v době spáchání deliktu, tak v době vydání rozhodnutí o něm stanovil přesné odstupňování výše pokuty (za každý nezákonně odebraný metr krychlový x Kč pokuty) a její horní hranici (10 000 000 Kč). K tomu buď stanovil dolní hranici (5000 Kč), nebo možnost snížit sazbu pokuty z důvodů hodných zvláštního zřetele – u odběru podzemních vod zhruba na třetinu sazby [srov. § 116 odst. 1 písm. a) a § 117 odst. 2 vodního zákona ve znění do 31. července 2010; a § 125a odst. 1 písm. b) a odst. 5 a 6 vodního zákona ve znění od 1. srpna 2010].

Vodní zákon v obou časových verzích tedy jednak stanovil vyšší horní hranici než zákon o integrované prevenci, jednak nepočítal minimální výši pokuty od částky 0 Kč, ale od částky vyšší. Tím však jeho užití nebylo vyloučeno, protože správní orgán neměl volit mezi vodním zákonem a zákonem o integrované prevenci podle toho, kde má žalobkyně naději na nižší pokutu. Jeho úvaha se měla pohybovat v sankčních mezích zákona o integrované prevenci, což se stalo; tomu, že si při ní „vypomohl“ výpočtem podle vodního zákona, nelze podle soudu nic vytknout.

Zákon o integrované prevenci obsahuje jako řada dalších zákonů ustanovení o kritériích, která má správní orgán brát v úvahu při stanovení výše pokuty: *Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka a době trvání protiprávního stavu* (§ 38 odst. 2). Přesvědčivě užít a vyložit tato kritéria v konkrétním případě může být značně obtížné, neboť použité pojmy jsou velmi obecné. Naproti tomu přesný výpočet pokuty podle metrů krychlových nezákonně odebrané vody (s možností pokutu ještě případně zmírnit) vylučuje příliš přísný i příliš benevolentní výklad standardních obecných pojmů (jako právě citovaných) ze strany správního orgánu, a i pro delikventa tak přináší jistý a očekávatelný výsledek.

Nelze přijmout argumentaci, v níž žalobkyně naznačuje, že už je dostatečně „postižena“ samotným režimem zákona o integrované prevenci, a že by její delikty neměly být *a priori* posuzovány přísněji, než kdyby „pouze“ nakládala s vodami podle vodního zákona. Soud znovu připomíná, že zákonu o integrované prevenci podléhají jen vybrané průmyslové činnosti, které mají (typově) výraznější potenciál nepříznivě zasáhnout do životního prostředí; posuzovat pachatele deliktů podle zákona o integrované prevenci mírněji než pachatele deliktů podle „složkových“ zákonů (kteří, zjednodušeně řečeno, pro svou činnost využívají jen některou složku životního prostředí), by proto bylo v rozporu se smyslem zákona o integrované prevenci. Jinou otázkou je pak individualizace sankce – k té viz níže.

Citace věty žalovaného z předchozího rozhodnutí („*existovala možnost pokutu radikálně snížit, neboť je rozhodováno primárně podle zákona o integrované prevenci, a ten dolní mez pokuty nestanoví*“) je vytržena z kontextu, protože žalovaný dodal, že stejně tak bylo možno pokutu i zvýšit; z této citace proto nelze nic dovozovat.

Výpočet pokuty, při němž správní orgán použil sazbu podle vodního zákona (a zároveň respektoval pravidla pro stanovení pokuty za spáchaný delikt podle zákona o integrované prevenci), byl tedy podle soudu v pořádku. V další související žalobní námitce poukazovala žalobkyně na to, že když už správní orgán počítal výši pokuty podle vodního zákona, měl použít jeho znění v době spáchání deliktu, a nikoli v době rozhodování o něm, protože v době spáchání deliktu byl zákon pro žalobkyni příznivější.

Podle § 117 odst. 2 vodního zákona ve znění do 31. července 2010 platilo, že pokuta za nedovolené odebrání podzemních vod se stanoví ve výši vypočtené násobkem sazby 50 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných podzemních vod celkovým množstvím těchto vod. Nedosahovala-li výše pokuty takto vypočtená částky 5000 Kč, měla se pokuta stanovit ve výši 5000 Kč (§ 117 odst. 4). Podle § 117 odst. 6 mohla pokuta činit nejvýše 10 000 000 Kč. Dále zákon v § 125 odst. 1 umožňoval inspekci rozhodnout o zastavení řízení ve věci (jakéhokoli) správního deliktu, pokud se povinná osoba dobrovolně přičinila o odstranění následků a přijala opatření zamezující dalšímu znečišťování nebo ohrožování povrchových nebo podzemních vod, a uložení pokuty by vzhledem k opatřením učiněným povinným subjektem vedlo k nepřiměřené tvrdosti.

Podle § 125a odst. 5 vodního zákona ve znění od 1. srpna 2010 do současnosti platí, že za správní delikt podle odstavce 1 písm. b) spáchaný odběrem podzemních vod bez povolení k nakládání s vodami se uloží pokuta ve výši násobku sazby 70 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných podzemních vod a celkového množství těchto vod, nejvýše však ve výši

10 000 000 Kč. Dále se v § 125a odst. 6 zákona říká, že 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. (*Pozn. soudu: zde je zákon nepřesný, správně má být i v poslední citované větě „Pokuta podle odstavce 4 nebo 5“, protože odstavec 4 se týká pouze nedovoleného odběru povrchových vod, zatímco k nedovolenému odběru podzemních vod se vztahuje odstavec 5.*). I v této časové verzi umožňuje zákon v § 125l odst. 3 zastavit správní řízení, jestliže pachatel správního deliktu přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti.

V obou verzích zákona, které připadají v úvahu, činila horní hranice pokuty 10 000 000 Kč a od potrestání mohlo být upuštěno, pokud pachatel splnil určité zde stanovené podmínky. Tato kritéria jsou tedy jednak v obou verzích shodná, jednak pro projednávanou věc nepodstatná, protože horní hranice pokuty za delikt podle zákona o integrované prevenci byla stejně nižší (7 000 000 Kč) a možnost upuštění od pokuty nelze v případě žalobkyně použít (stejně jako obdobnou možnost podle § 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci, jak soud vysvětlit výše).

Verze se navzájem liší v částce, kterou zákon „účtuje“ pachateli za každý metr krychlový nezákonně odebraných vod: do 31. července 2010 to bylo 50 Kč, po tomto datu je to 70 Kč. V tomto ohledu se jeví starší verze (účinná v době, kdy žalobkyně spáchala správní delikt) jako výhodnější. Je však třeba vzít v úvahu i to, že starší verze neumožňovala pevně stanovenou sazbu jakkoli snížit, kdežto novější verze zákona takovou možnost upravuje ve svém § 125a odst. 6, a pokutu za nedovolený odběr podzemních vod tak lze nově snížit z částky 70 Kč za m³ na 25 Kč za m³.

Novější verzi zákona proto soud shodně se žalovaným považuje za výhodnější (navzdory vyšší „výchozí“ částce odpovídající každému odebranému krychlovému metru); byla tedy užita správně. Žalobkyně namítá, že po snížení zákonné sazby jí byla uložena pokuta ve výši, která přesně odpovídá dřívější pevné sazbě; nechápe tedy, v čem pro ni spočívá výhodnost novější verze zákona. To, zda je zákon pro pachatele příznivější, je však podle soudu nutno zásadně posuzovat obecně a *ex ante*, nikoli konkrétně a *ex post* podle toho, jak vysokou pokutou byl pachatel nakonec postižen. V nyní projednávané věci dospěl správní orgán po zhodnocení zákonných kritérií pro stanovení výše pokuty k tomu, že snížil fixní sazbu o třetinu, tedy na 50 Kč/m³. Soud by výjimečně nedbal právě uvedené zásady a musel by rozhodnutí ve věci správního deliktu zrušit, kdyby zjistil, že po užití novějšího a příznivějšího zákona byla žalobkyni uložena pokuta vyšší, než jaká by jí za jakýchkoli okolností vůbec mohla být uložena podle staršího zákona: to by totiž popíralo vlastní smysl zásady podle čl. 40 odst. 6 Listiny. V nyní projednávané věci ale pokuta nepřesáhla hranici vymezenou starší verzí zákona.

Správní orgány nezanedbaly zhodnocení kritérií podle § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci (*Při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozícím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka a době trvání protiprávního stavu.*).

Jak už uvedl ve svém rozhodnutí žalovaný, inspekce použila při odůvodňování výše pokuty některé ne zcela vhodné formulace, to však nemělo vliv na zákonnost jejího rozhodnutí. Inspekce vyjádřila přesvědčení, že provozovatel, který je držitelem integrovaného povolení, by neměl být trestán mírněji než provozovatel, jemuž bylo vydáno povolení k nakládání s vodami, a proto je použití sazby podle vodního zákona namístě (s tímto názorem se soud ztotožnil). Dále inspekce upozornila na okolnosti hodné zvláštního zřetele ve smyslu § 125a odst. 6 vodního zákona, které ji vedly ke snížení pokuty: nebyly ohroženy zájmy třetích osob, zásobování obyvatelstva ani balance tvorby zásob podzemní vody.

Podle soudu si lze tyto skutečnosti vyložit zároveň jako polehčující okolnosti, které vypovídají o nižší závažnosti deliktu ve smyslu § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Uložená pokuta činí 11 % maximální možné sankce podle zákona o integrovaném povolení, a ani podle soudu ji proto nelze považovat za nepřiměřenou

Nelze souhlasit ani s tím, že vytýkané jednání nenaplnňuje všechny znaky skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci (konkrétně podle žalobkyně není dán následek spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů tvořících objekt deliktu). Skutková podstata deliktu zní takto: *Právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí správního deliktu tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s podmínkami integrovaného povolení.* Objektivní stránku skutkové podstaty tvoří jednání, následek a příčinný vztah mezi nimi. Podle soudu je však „následkem“ vyjádřeným v této skutkové podstatě právě již provoz zařízení (mj.) v rozporu s podmínkami integrovaného povolení; jednáním je odběr vody ve vyšším než povoleném množství, o příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem pak není pochyb. Žalobkyně tvrdí, že její jednání by muselo reálně ohrozit životní prostředí, aby vůbec mohlo naplnit skutkovou podstatu deliktu; s tím však nelze souhlasit, protože tento delikt je deliktem ohrožovacím a pro naplnění skutkové podstaty není nutné, aby jednání přivedlo škodlivé následky. Míra ohrožení, kterou konkrétní provozovatel vyvolá, neurčuje jeho trestnost či beztrestnost, ale pouze závažnost jednání, a tedy i výši sankce. Soud stejně jako žalovaný nepolemizuje se závěry znaleckých posudků předložených ve správním řízení; posudky však vypovídají pouze o tom, že životnímu prostředí se nestala újma, a nepopírají (ani by popřít nemohly), že žalobkyně odebrala více podzemních vod, než mohla.

Žalobkyně se svými námitkami tedy neuspěla; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze dne 13. dubna 2016

JUDr. Eva Pechová, v.r.

předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková