



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobkyně **Ing. arch. Petra Trambová**, IČO: 68548095
sídlem Erbenova 1513, 397 01 Písek
zastoupené advokátem Jiřím Hřídelem
sídlem Fráni Šrámka 136, 397 01 Písek

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 00 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 1. 2023,
č. j. MZP/2023/510/101, sp. zn. ZN/MZP/2022/510/169,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 31. 3. 2023 u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) domáhala přezkoumání rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“)

ze dne 20. 1. 2023, č. j. MZP/2023/510/101, sp. zn. ZN/MZP/2022/510/169 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu České Budějovice (dále jen „ČIŽP“) ze dne 13. 9. 2022, č. j. ČIŽP/42/2022/4705, sp. zn. ZN/ČIŽP/1979/2022 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 125a odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „vodní zákon“), kterého se měla dopustit tím, že nejméně od 1. 1. 2020 do 11. 5. 2022 v rozporu s § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona bez povolení k nakládání s vodami vypouštěla odpadní vody z rekreačního zařízení „Apartmány Nové Hutě“, Nové Hutě 92, 385 01 Vimperk, přes tříkomorový septik umístěný na pozemcích p. č. 701/2 a 701/3 v k. ú. Nové Hutě do vod povrchových, tj. do otevřeného melioračního příkopu, dále do otevřené meliorační stoky a odtud do vodního toku do Vydřího potoka (dále jen „přestupek“). Za spáchání přestupku byla žalobkyni uložena pokuta dle § 125a odst. 3 vodního zákona ve výši 90 000 Kč (dále jen „pokuta“) a dále povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

II. Napadené rozhodnutí

2. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně v zákonné lhůtě dne 5. 10. 2022 odvolání, které následně doplnila dne 20. 10. 2022 o odůvodnění a dne 25. 10. 2022 o přílohy (dále jen „odvolání“).
3. V odvolání žalobkyně primárně navrhovala upuštění od uložené pokuty podle § 125l odst. 1 vodního zákona a poukazovala na její nepřiměřenou přísnost. Žalobkyně uvedla, že po vydání prvostupňového rozhodnutí došlo k faktické realizaci kroků, které povedou k nápravě závadného stavu, která z důvodu majetkoprávních překážek nebyla dosud možná. Závěrem žalobkyně uvedla, že již bylo započato s realizací nápravy a s řešením situace stavbou čističky odpadních vod (dále jen „ČOV“), kdy náklady na tuto realizaci převyšují uloženou pokutu, když jen dle kupní smlouvy dosáhly částky 250 000 Kč.
4. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 2. 2. 2023.
5. Žalovaný v napadeném rozhodnutí popsal dosavadní průběh řízení a shrnul obsah prvostupňového rozhodnutí a odvolání. K odvolací argumentaci žalobkyně žalovaný uvedl, že přestože žalobkyně činí kroky, které povedou k nápravě dlouhodobě nevyhovujícího stavu, nenalezl důvod pro postup podle § 125l vodního zákona. Podle tohoto ustanovení může ČIŽP nebo vodoprávní úřad upustit od uložení správního trestu také tehdy, jestliže pachatel přestupku přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti. Následkem porušení povinnosti bylo v daném případě ohrožení kvality zejména povrchových vod. K odstranění tohoto následku dosud nedošlo, když nová ČOV ještě není v provozu a současně žalobkyně k odvolání nepřiložila doklad o vyprodukovaném množství odpadních vod od doby po provedené kontrole či vydaném prvostupňovém rozhodnutí a doklady o řádné likvidaci těchto odpadních vod.

6. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí zabýval rovněž druhem trestu a výší uložené pokuty. Žalovaný mj. uvedl, že míra ohrožení byla značná, protože k nedovolenému vypouštění docházelo po celé kontrolované období a též množství odpadních vod, u něhož nebyla doložena likvidace, bylo velké (207 m³). Dále žalovaný zdůraznil, že lokalita, ve které docházelo k nedovolenému vypouštění odpadních vod, je na hranici NP Šumava a CHKO Šumava. Vydří potok, do kterého byly odpadní vody vypouštěny, se nachází v chráněném území Přírodní památka Pasecká slať, kde se nachází nejcennější a nejstabilnější území s ekosystémy ponechanými přirozenému vývoji, kde je třeba věnovat maximální pozornost ochraně životního prostředí. Závěrem žalovaný uvedl, že žalobkyně by za likvidaci 207 m³ odpadních vod uhradila cca 100 000 až 186 000 Kč a je třeba vycházet z toho, že se činnost v rozporu se zákonem nesmí vyplácet. Ve výši uložené pokuty, která je nižší než nejnižší částka, jakou by žalobkyně uhradila za řádnou likvidaci odpadních vod v kontrolovaném období, jsou tedy také zohledněny finanční výdaje vynakládané v souvislosti s výstavbou nové ČOV.

III. Žaloba

7. V podané žalobě žalobkyně předně shrnula skutkový stav a překážky bránící zlepšení celé situace v dané obci (Nové Hutě), ve které neexistuje veřejná kanalizace. Dále žalobkyně konstatovala, že odkoupila pozemky, na kterých je umístěn předmětný septik, přičemž součástí předmětu prodeje byla i projektová dokumentace a práva z vodoprávního povolení na stavbu ČOV, která by zajistila likvidaci odpadních vod z objektu žalobkyně v souladu s právními předpisy, přičemž náklady na tyto kroky dosáhly částky 250 000 Kč. Dále žalobkyně uvedla, že ke dni vydání napadeného rozhodnutí musel žalovaný o uvedeném septiku vědět, neboť tento byl ve spolupráci s ČIŽP změněn na „bezodtokou vyvážecí jímku“, jejíž vyvážení žalobkyně zajišťuje.
8. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal s její odvolací argumentací. Dále uvedla, že finanční výdaje vynakládané v souvislosti s výstavbou nové ČOV nemohla ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí zohlednit, protože v té době je žalobkyně ještě nevynaložila a nedoložila. Mezi výrokovou částí a odůvodněním napadeného rozhodnutí tak dle žalobkyně existuje rozpor, který činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.
9. Žalobkyně ve *druhé žalobní námitce* uvedla, že za plnění septiku „u bývalé chaty Škola“ bylo sankcionováno více zařízení, která tímto způsobem vypouštěla odpadní vody (konkrétně provozovateli zařízení X byla uložena sankce 260 000 Kč, SVJ domu čp. X v Nových Hutích byla uložena sankce 240 000 Kč a Obecnímu úřadu Nové Hutě byla uložena sankce 20 000 Kč). Žalobkyně k podané žalobě přiložila tabulku, dle které se podílela na celkovém odběru vody, tedy i přítoku vod odpadních do septiku, zhruba 12ti procenty, avšak na udělené celkové sankci 610 000 Kč (součtu sankcí, které byly uloženy jednotlivým subjektům včetně žalobkyně) se podílí vyšším procentem, zhruba 15ti procenty, ačkoliv výdaje na stavbu nové ČOV kromě žalobkyně nikdo jiný nevynaložil.
10. Závěrem žalobkyně konstatovala, že uložená sankce je nepřiměřená povaze a závažnosti deliktu a zcela odporuje zásadě individualizace sankce, proto požádala, aby soud v případě, že nedojde ke zrušení napadeného rozhodnutí, upustil od uloženého trestu nebo jej snížil.
11. Součástí podané žaloby byl návrh žalobkyně na přiznání odkladného účinku žalobě, kterému soud usnesením ze dne 27. 4. 2023, č. j. 9A 28/2023 – 19, nevyhověl.

IV. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 3. 5. 2023 k *první žalobní námitce* uvedl, že ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí provedla úvahu podle kritérií § 125l odst. 3 vodního zákona a též podle § 37 až 40 přestupkového zákona. Žalovaný její úvahy posoudil a shledal je souladné jak s těmito právními předpisy, tak s obsahem správního spisu a správní praxí. Poté žalovaný posoudil přiměřenost uložené pokuty a její případné likvidační účinky; v závěru svého rozhodnutí pak uvážil též o tom, kolik by žalobkyně zaplatila za řádnou likvidaci odpadních vod vyprodukovaných v kontrolovaném období. Tuto úvahu nepovažuje žalovaný za vadnou, šlo pouze o další potvrzení toho, že pokuta nebyla uložena v nepřiměřené výši.
13. Ke *druhé žalobní námitce* žalovaný poukázal na skutečnost, že tabulku týkající se uložených pokut subjektům, které vypouštějí odpadní vody přes předmětný septik, ve správním spisu nenalezl, není jeho součástí. Tabulka byla vyhotovena po vydání prvostupňového rozhodnutí, a to v rámci správního řízení vedeného v jiné věci. Žalovaný dále uvedl, že pokuty za nedovolené vypouštění odpadních vod jsou ukládány na základě správní úvahy při zohledňování stanovených kritérií, nejedná se o pokuty výpočtové, tak jako v případě nedovolených odběrů vod. Zmíněný marginální procentuální rozdíl v odběru vod a z toho vyplývající produkce odpadních vod by stejně neměl pro úvahu o výši pokuty význam, zejména jde však o údaje mimo kontrolované období, za které byla uložena pokuta.
14. V závěru vyjádření žalovaný konstatoval, že žalobkyni byla uložena pokuta za týž přestupek již v roce 2019 a jak vyplývá z rozhodnutí ze dne 14. 1. 2019, byla jí za nedovolené vypouštění odpadních vod uložena též pokuta v roce 2008. Přesto tyto pokuty nevedly k nápravě závadného stavu.

V. Replika žalobkyně

15. V replice ze dne 9. 1. 2025 žalobkyně namítla, že v lokalitě obce Nové Hutě je uplatňován nerovný přístup vůči podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám ze strany ČIŽP a fyzickým osobám nepodnikajícím ze strany Městského úřadu Vimperk. Podle informace a anonymizovaných rozhodnutí, které má žalobkyně k dispozici, totiž Městský úřad Vimperk přistoupil v případě fyzických osob nepodnikajících za spáchání přestupku dle § 116 odst. 1 písm. b) a písm. k) vodního zákona k uložení pokuty pouze v jediném případě (a ještě ve zcela marginální výši) a ve zbylých případech ukládal pouze napomenutí. Jednotlivé správní orgány – vodoprávní úřady (ČIŽP a Městský úřad Vimperk) tak podle žalobkyně v témže územním obvodu působnosti postupují rozdílně, což je v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu a v rozporu se závěry judikatury (rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5As 21/2016 – 56).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

16. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

17. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili. Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
18. Žalobkyně v projednávané věci nebrojila proti naplnění skutkové podstaty přestupku, namítala toliko nepřiměřenou výši uložené pokuty. Současně podle § 78 odst. 2 s. ř. s. navrhla, aby soud od uložené sankce upustil, popř. ji snížil.
19. Z obsahu spisového materiálu, předloženého žalovaným správním orgánem, zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
20. ČIŽP zahájila doručením oznámení ze dne 14. 4. 2022, č. j. ČIŽP/42/2022/2080, u žalobkyně kontrolu zaměřenou na plnění povinností dle vodního zákona v rekreačním zařízení Apartmány Nové Hutě. Termín kontroly byl výsledně stanoven na 11. 5. 2022. Kontrolované období bylo vymezeno od 1. 1. 2020 do 27. 4. 2022.
21. O provedené kontrole byl sepsán protokol ze dne 11. 5. 2022, č. j. ČIŽP/42/2022/2102, ve kterém ČIŽP dospěla k závěru, že v kontrolovaném období bylo z vodovodního řádu žalobkyní odebráno cca 207 m³ pitné vody. Ohledně odpadních vod ČIŽP zapsala do protokolu, že v roce 2019 bylo žalobkyní provedeno odkrytí kanalizace i septiku u objektu žalobkyně a byl proveden vývoz odpadní vody v množství 5 m³ (byla předložena faktura) na ČOV Vimperk. Dle žalobkyně je odpadní voda pravděpodobně vypouštěna do septiku u bývalého objektu chata Škola. Pro napojení do tohoto septiku a další likvidaci odpadních vod neexistuje žádná smlouva o likvidaci odpadních vod. ČIŽP uzavřela, že zjištěný stav odpovídá stavu z předcházející kontroly provedené dne 28. 8. 2018.
22. Ve sdělení ze dne 18. 5. 2022, č. j. ČIŽP/42/2022/2727, ČIŽP konstatovala, že od roku 2018 docházelo k nedovolenému vypouštění odpadních vod do vod povrchových a částečně podzemních a situace se žádným způsobem nezlepšila. Proto došlo k zasazení trubní výusti ze septiku. Uživatelé septiku byli upozorněni na nutnost zajištění včasného vyvážení odpadních vod.
23. Dne 27. 6. 2022 vyhotovila ČIŽP dodatek protokolu o kontrole č. j. ČIŽP/42/2022/3364, kterým informovala o výsledcích odebraného vzorku odpadní vody. V závěru sepsaného dodatku uzavřela, že zjištěné skutečnosti považuje za vypouštění odpadních vod bez povolení.
24. Oznámením ze dne 11. 8. 2022, č. j. ČIŽP/42/2022/4275, byla žalobkyně vyrozuměna o zahájení správního řízení o přestupku. K zahájení řízení se žalobkyně vyjádřila podáním ze dne 1. 9. 2022. Uvedla, že po první kontrole ze strany ČIŽP zjišťovala možnosti, jak lze odpadní vody likvidovat, popsala složité majetkové vztahy a uvedla, že řešení formou vyvážecí jímky je dlouhodobě neudržitelné a obecně likvidační pro rozvoj místního cestovního ruchu. V závěru žalobkyně informovala o probíhajících jednáních ohledně výstavby vlastní ČOV v rámci jiné stavby a možného připojení zařízení žalobkyně k této ČOV.
25. Následně bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí, jak je již uvedeno shora.
26. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.

27. Dle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona „[p]ovolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (dále jen „povolení k nakládání s vodami“) je třeba [...] k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, [...]“
28. Dle § 125a odst. 1 písm. b) vodního zákona „[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že [...] nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 odst. 1 bez povolení k nakládání s vodami, [...]“
29. Dle § 125a odst. 3 vodního zákona „[z]a přestupek podle odstavce 1 písm. b) spáchaný vypouštěním odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních bez povolení k nakládání s vodami lze uložit pokutu do 5 000 000 Kč.“ (důraz doplněn soudem.)
30. Dle § 125a odst. 2 písm. f) bod 1. vodního zákona, ve znění účinném ke dni rozhodování soudu, „[z]a přestupek lze uložit pokutu [...] do 5 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle [...] odstavce 1 písm. b) spáchaný vypouštěním odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, nebo [...]“ (důraz doplněn soudem.)
31. Dle § 125l odst. 1 vodního zákona „Česká inspekce životního prostředí nebo vodoprávní úřad může upustit od uložení správního trestu také tehdy, jestliže pachatel přestupku přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti.“
32. Dle § 125l odst. 3 vodního zákona „[p]ři stanovení výše pokuty za přestupek spáchaný vypouštěním odpadních vod bez povolení k nakládání s vodami nebo v rozporu s ním, přihlédne orgán ukládající pokutu zejména k míře překročení podmínek povolení k vypouštění těchto vod, k míře ovlivnění jakosti povrchových nebo podzemních vod a jejímu lokálnímu rozsahu, ke stupni ochrany dotčeného území a k příčině nedovoleného vypouštění vod.“
33. Dle § 37 přestupkového zákona „[p]ři určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména a) k povaze a závažnosti přestupku, b) k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení, c) k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem, d) u pokusu přestupku k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku, jakož i k okolnostem a důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo, e) u spolupachatelů k tomu, jakou měrou jednání každého z nich přispělo ke spáchání přestupku, f) u fyzické osoby k jejím osobním poměrům a k tomu, zda a jakým způsobem byla pro totéž protiprávní jednání potrestána v jiném řízení před správním orgánem než v řízení o přestupku, g) u právnícké nebo podnikající fyzické osoby k povaze její činnosti, h) u právního nástupce k tomu, v jakém rozsahu na něj přešly výnosy, užitky a jiné výhody ze spáchaného přestupku, a v případě více právních nástupců k tomu, zda některý z nich pokračuje v činnosti, při které byl přestupek spáchán, i) u pokračujícího, trvajících a hromadného přestupku k tomu, zda k části jednání, jímž byl přestupek spáchán, došlo za účinnosti zákona, který za přestupek stanovil správní trest mírnější než zákon, který byl účinný při dokončení tohoto jednání.“
34. Dle § 40 přestupkového zákona „[j]ako k přitěžující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel a) spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě, b) spáchal více přestupků, c) spáchal přestupek opakovaně, d) zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce, e) spáchal přestupek jako člen organizované skupiny, nebo f) spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.“
35. Soud o věci uvažil následovně.

36. S ohledem na oblast nyní posuzované věci, kterou je uložení pokuty za přestupek a s ohledem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, který v přijaté právní větě uvedl: „[r]ozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“, se soud nejdříve zabýval obsahem změn vodního zákona, ke kterým došlo v době od vydání napadeného rozhodnutí. Soud dospěl k závěru, že ačkoliv došlo k novelizaci ustanovení § 125a vodního zákona, v části relevantní pro nyní projednávanou věc zůstala horní hranice trestní sazby za projednávaný přestupek nezměněna ve výši do 5 000 000 Kč (sazba pokuty za přestupek byla toliko přesunuta z odstavce 3 do odstavce 2 citovaného ustanovení).
37. Dále soud ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s. Nadto žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v první žalobní námitce namítala, když tvrdila, že žalovaný se dostatečně nevypořádal s její odvolací argumentací a jeho závěry jsou vnitřně rozporné.
38. Nepřezkoumatelností zákon rozumí buď nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů rozhodnutí.
39. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS) nebo se nevypořádá se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).
40. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, „[z] odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů.“ Z právní věty citovaného rozhodnutí zároveň vyplývá, že nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].
41. Judikatura však zároveň dovozuje, že požadavky kladené na orgány veřejné moci, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly (JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 68 [Výroková část, odůvodnění, poučení]. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 519, marg. č. 30.). Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí tak neznamená, že je správní orgán povinen jednotlivě reagovat na každé dílčí tvrzení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je proto namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene

podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012–45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016–64).

42. Žalobkyně v podané žalobě pouze obecně vymezila, že se žalovaný s její odvolací argumentací dostatečně nevypořádal, aniž by však uvedla konkrétní námitky, na které žalovaný nereagoval. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na dispoziční zásadě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Obsah a kvalita žaloby tak v zásadě předurčuje i obsah a rozsah soudního přezkumu. Soud není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobkyni domýšlet či dotvářet žalobní námitky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 36 odst. 1 s. ř. s.). Soud se proto otázkou existence případných vad napadeného rozhodnutí zabýval toliko z pohledu § 76 odst. 2 s. ř. s.; žádné nedostatky však v projednávané věci neshledal.
43. Žalovaný na str. 4 až 7 napadeného rozhodnutí obsáhle vypořádal odvolací námitky žalobkyně vztahující se k výši uložené sankce. Dle náhledu městského soudu tam uvedené odůvodnění představuje logický a přezkoumatelný právní názor žalovaného a obsahuje rovněž vypořádání klíčových argumentů žalobkyně. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zjevné, na základě jakých úvah dospěl žalovaný k závěrům v rozhodnutí uvedeným a jaké skutečnosti jej k nim vedly. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému (viz nálezy ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 – 43); nesouhlas se způsobem vypořádání odvolacích námitek nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu nezpůsobuje (viz analogicky rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 – 30, ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 – 37).
44. *První žalobní námitkou* žalobkyně dále namítala, že mezi výrokovou částí napadeného rozhodnutí a jeho odůvodněním existuje rozpor, který činí rozhodnutí s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelným.
45. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně bylo ve věci rozhodnuto, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003 [133/2004 Sb. NSS]). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72, však „*rozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu.*“
46. Dne 25. 10. 2022 žalobkyně doplnila podané odvolání o přílohy: kupní smlouva ze dne 11. 10. 2022; informace o katastrálním řízení č. V-3530/2022; oznámení o zahájení stavby ČOV adresované Městskému úřadu Vimperk ze dne 6. 6. 2022 s uvedeným plánovaným zahájením stavby dne 7. 9. 2022 a situační výkres oblasti v měřítku 1:1000.
47. Ve sdělení žalobkyně doručeném ČIŽP dne 6. 9. 2022, které předcházelo vydání prvostupňového rozhodnutí, žalobkyně uvedla, že jedná s majiteli jiného zařízení o možnosti připojení žalobkyně ke společné ČOV, k němuž však nakonec nedošlo. Prvostupňové rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 20. 9. 2022.

48. Z uvedeného je zřejmé, že ČIŽP skutečně nemohla v rámci prvostupňového rozhodnutí zohlednit stavbu vlastní ČOV žalobkyně, neboť o ní byla vyrozuměna až následně. Ze systematiky napadeného rozhodnutí však vyplývá, že žalovaný se v rámci posouzení přiměřenosti žalobkyni uložené sankce předně zabýval argumentací a kritérii zohledněnými ČIŽP dle § 125l odst. 3 vodního zákona a dle § 37 až 40 zákona o přestupcích a až následně tyto úvahy doplnil právě o úvahu vztahující se k nákladům na výstavbu vlastní ČOV. K tomu uvedl, že k odstranění následku, tj. ohrožení kvality zejména povrchových vod, v daném případě dosud nedošlo, neboť nová ČOV ještě není v provozu a současně žalobkyně k odvolání nepřiložila doklad o vyprodukovaném množství odpadních vod od doby po provedené kontrole či vydaném prvostupňovém rozhodnutí a doklady o řádné likvidaci těchto odpadních vod. Přestože žalovaný uznal, že realizace nové ČOV je spojena s výdajem značných finančních prostředků a v projednávané věci byla komplikována i majetkovými vztahy, nenalezl důvod pro upuštění od pokuty podle § 125l vodního zákona, a to zejména k dlouhodobému protiprávnímu jednání žalobkyně, která za naplnění stejné skutkové podstaty přestupku byla shledána vinnou již v roce 2019 a předtím již v roce 2008, kdy skutkový stav byl vždy shodný s nyní řešenou situací. Úvahu o zohlednění finančních výdajů na stavbu vlastní ČOV pak žalovaný zasadil do kontextu nákladů, které by žalobkyně musela vynaložit (a nevynaložila) na řádnou likvidaci v kontrolovaném období zjištěného množství odpadních vod, což je úvaha jistě legitimní. Rovněž soud má za to, že v projednávaném případě podmínky § 125l odst. 1 vodního zákona nejsou splněny. Dle citovaného ustanovení by muselo již dojít k přijetí daných opatření. Žalobkyně však žádná faktická opatření k odstranění následků porušení své povinnosti nepřijala. Pouze uskutečňuje kroky, které k tomuto přijetí opatření mohou, ale zároveň z různých důvodů nemusí vést. K zaslepení předmětného septiku pak bylo přistoupeno ze strany ČIŽP.
49. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je správní řízení „*ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada znamená, že řízení představuje jeden celek až do vydání rozhodnutí a pojímá se dohromady (ve svém komplexu). Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, čj. 5 Azs 270/2016-39). V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, a rozsudky ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, či ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66), případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. To platí tím spíše, když odvolací orgán vychází ze stejného spisového materiálu, resp. stejných skutkových zjištění jako správní orgán prvního stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 7 Azs 86/2017-33)*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 Azs 459/2018-26). Žalovaný byl proto v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48 „*oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné. V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80).*“

50. Soud uzavírá, že doplnění argumentace žalovaným ohledně nákladů na výstavbu ČOV nepovažuje za nesrozumitelné ani rozporné se zákonem, když pro účely soudního přezkumu je prvostupňově i napadené rozhodnutí považováno za jeden celek.
51. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve smyslu namítaném žalobkyní proto není důvodná.
52. Jelikož soud neshledal důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání v rozsahu namítaných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009–84), přikročil k vlastnímu přezkumu rozhodnutí v mezích žalobkyní uplatněných námitek.
53. Ve vztahu ke *druhé žalobní námitce*, ve které žalobkyně namítala, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká, soud konstatuje, že odůvodněním přiměřenosti uložené sankce se zabývala detailně jak ČIŽP na straně 6 až 8 prvostupňového rozhodnutí, tak i následně žalovaný na straně 5 až 8 napadeného rozhodnutí.
54. Nejvyšší správní soud se otázkou náležitého zdůvodnění výše pokuty zabýval například rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007-68, kde jasně vymezil, že „[r]ozhodnutí o uložení pokuty je nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přitěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na daný případ“, a v „rozhodnutí o uložení správního trestu musí být zohledněna všechna kritéria, jejichž aplikaci zákon s výší správního trestu spojuje, přičemž nepostačuje toliko prosté vyjmenování těchto zákonných kritérií, aniž by odůvodnění obsahovalo alespoň stručné zdůvodnění, proč a jak tato kritéria dopadají na individuální případ žalobkyně.“ (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2019, č. j. 9 As 56/2019 -28).
55. V nyní posuzovaném případě správní orgány obou stupňů výši pokuty s ohledem na všechny zákonné požadavky náležitě odůvodnily zcela přezkoumatelným a srozumitelným způsobem. Soud proto sdílí názor žalovaného, že pokuta byla žalobkyni uložena v souladu se zákonem a ve výši přiměřené pro konkrétní případ. Je třeba si uvědomit, že horní hranice sazby pokuty, která je odrazem společenské nebezpečnosti zjištěného protiprávního jednání, je v případě nedovoleného vypouštění odpadních vod 5 000 000 Kč. Nelze rovněž pominout, že žalobkyni byla za obdobné protiprávní jednání, naplňující stejnou skutkovou podstatu přestupku, uložena pokuta již v roce 2008 a následně v roce 2019, přičemž ani pokuta v symbolické výši 10 000 Kč z roku 2019 nevedla doposud k nápravě závadného stavu, přestože žalobkyně nyní usílí o legalizaci vypouštění odpadních vod prostřednictvím nově budované ČOV vyvíjí, čemuž však odpovídá i uložená sankce dosahující toliko 1,8 % maximální možné výše.
56. Pokud jde o argumentaci žalobkyně srovnáním s výší pokuty uložené jiným subjektům, které rovněž vypouštěly odpadní vodu do předmětného septiku a do vod povrchových, soud neprovedl důkaz žalobkyní přiloženou tabulkou, která ji k předestřené úvaze vedla, jelikož údaje nebyly pořízeny za časové období, které by korespondovalo s obdobím nyní kontrolovaným. Nadto se jedná o listinu, která byla vyhotovena po vydání prvostupňového rozhodnutí, a to v rámci správního řízení vedeného v jiné věci. Soud není obeznámen s okolnostmi, ke kterým bylo přihlédnuto v rámci ukládání pokut jiným subjektům. Pokuty za nedovolené vypouštění odpadních vod jsou ukládány na základě správní úvahy při

zohlednění kritérií stanovených vodním zákonem a zákonem o přestupcích, nejedná se o pokuty výpočtové, tak jako v případě nedovolených odběrů vod. Nadto nelze na základě žalobkyní vypočtené marginální procentuální odchylky (3%) mezi jejím procentním podílem na vypouštění odpadních vod do vod povrchových (12%) a jejím procentuálním podílem na výši pokuty uložené v souhrnu všem subjektům (15%) pojmout jakékoliv pochybnosti o přiměřenosti jí uložené sankce.

57. Soud proto dospěl k závěru, že ani druhá žalobní námitka není důvodná.
58. Argumentací žalobkyně v replice ze dne 9. 1. 2025, kterou žalobkyně namítla, že v lokalitě obce Nové Hutě je uplatňován nerovný přístup vůči podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám ze strany ČIŽP a fyzickým osobám nepodnikajícím ze strany Městského úřadu Vimperk, se soud nezabýval, neboť ji vyhodnotil jako nový žalobní bod. Ze stejných důvodů soud neprováděl dokazování žalobkyní předloženými listinami, a to žádostí žalobkyně o informace a odpovědi Městského úřadu Vimperk včetně anonymizovaných rozhodnutí, týkajících se fyzických osob nepodnikajících. Řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční a koncentrační zásadou. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. lze žalobu dále doplňovat (rozšiřovat) o nové žalobní body pouze ve lhůtě pro podání žaloby, jež v souladu s § 72 odst. 1 s. ř. s. obecně činí dva měsíce ode dne oznámení napadeného rozhodnutí. Po uplynutí této lhůty již nové žalobní body (námitky) uplatňovat nelze.
59. Nad rámec uvedeného soud poznamenává, že k principu ochrany legitimního očekávání a tzv. ustálené správní praxe se opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud, a to v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52). Správní orgán se pak od této vlastní správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřipustnou libovůlí. Není proto v rozporu se zásadou legitimního očekávání a jednotné správní praxe, pokud jiný správní orgán v případě řízení o jiné skutkové podstatě přestupku uloží pokutu v jiné výši, která odpovídá řádově jiné horní hranici pro ukládání sankce. I pokud by argumentace žalobkyně uvedená v replice ze dne 9. 1. 2025 nebyla novotou, bylo by pro posouzení věci zcela irelevantní, že jiný správní orgán (Městský úřad Vimperk) uložil jiným subjektům (nepodnikajícím fyzickým osobám) sankci v jiné výši (dle žalobkyně ve výši marginální) za jinou skutkovou podstatu přestupku (§ 116 odst. 1 písm. b) a písm. k) vodního zákona), neboť horní hranice ukládané sankce za toto jiné protiprávní jednání činí nikoli 5 000 000 Kč jako ve zde projednávaném případě, nýbrž toliko 20 000 Kč (v případě přestupku dle (§ 116 odst. 1 písm. k) vodního zákona), resp. 100 000 Kč (v případě přestupku dle (§ 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona).
60. K návrhu žalobkyně na moderaci výše pokuty soud uvádí, že podle § 78 odst. 2 s. ř. s. může soud upustit od potrestání nebo uložený trest za přestupek snížit, pakliže byl uložen trest zjevně nepřiměřený. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012 - 23, „*Smyslem a účelem moderace totiž není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce*“. O takový případ se však v dané věci nejedná. Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši, která nevybočuje z mezí stanovených zákonem (pokuta uložená žalobkyni

dosahuje cca 1,8 % maximální možné výše), je přiměřená okolnostem projednávaného případu a je způsobilá splnit svůj účel. Správní orgány při ukládání výše pokuty odpovídajícím způsobem přihlédly ke všem kritériím stanoveným přestupkovým a vodním zákonem a svoji úvahu odpovídajícím způsobem odůvodnily. Naplnění podmínek pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení, proto soud neshledal.

VII. Závěr a náklady řízení

61. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
62. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty

k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. 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.

Praha 28. ledna 2025

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu