



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Jana Ferneckého a Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: **DEZA, a.s.**, IČO 00011835
sídlem Masarykova 753, Krásno nad Bečvou, 757 01 Valašské
Meziříčí
zastoupena advokátem Mgr. Pavlem Piňosem
sídlem Kramářova 3379, 750 02 Přerov

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2024, č. j. MZP/2024/240/628

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2024, č. j. MZP/2024/240/628, se ruší v části, v níž bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí z 30. 1. 2024, č. j. ČIŽP/47/2024/475, pokud jde o výrok o vině za přestupek podle části A. III) a výrok o uložení správního trestu v rozhodnutí České inspekce životního prostředí z 30. 1. 2024, č. j. ČIŽP/47/2024/475, a v tomto rozsahu se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V nynější věci se městský soud zabýval přestupky žalobkyně podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).
2. Dne 8. 9. 2021 zahájila Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP) kontrolu v zařízení žalobkyně s názvem „Zařízení provozu Vodního hospodářství“ ve Valašském Meziříčí. V rámci kontroly ČIŽP zjistila, že žalobkyně v rozporu s podmínkami vydaného integrovaného povolení překročila maximální množství znečištění, neboť pro ukazatel znečištění – CN_{celk.} ve vzorcích odebraných dne 3. 6. 2020, 1. 2. 2021, 24. 5. 2021, resp. 3. 11. 2021 z výusti č. 1 z biologické čistírny odpadních vod (BČOV) prostřednictvím nově vybudované kanalizace do odtokového koryta a následně do vodního toku řeky Bečva Spojená, analyzovaném akreditovanou laboratoří Povodí Moravy, s. p., byla zjištěna koncentrace přesahující maximální hodnotu „m“ 0,5 mg/l dle limitů integrovaného povolení. Dále ČIŽP zjistila, že žalobkyně postupovala v rozporu s jinou částí integrovaného povolení, když neinformovala ČIŽP a další dotčené orgány (obec, kraj, KHS) o situaci odlišné od podmínek běžného provozu, konkrétně o odstavení egalizační nádrže v období od 7. 6. 2021 do 15. 9. 2021.
3. Námitkám žalobkyně proti kontrolním zjištěním ČIŽP (s výjimkou zohlednění pochybností stran měření u jiného ukazatele) nevyhověla a uzavřela, že se žalobkyně dopustila přestupku podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, ve znění do 31. 12. 2023. Žalobkyni proto uznala rozhodnutím z 30. 1. 2024, č. j. ČIŽP/47/2024/475 (prvostupňové rozhodnutí), vinnou z uvedeného protiprávního jednání a podle § 37 odst. 6 písm. b) téhož zákona jí uložila pokutu ve výši 150 000 Kč [část A. výrokové části prvostupňového rozhodnutí – překročení emisních limitů se týkaly body I) a II), nesplnění oznamovací povinnosti přestupek ad III)]. Zároveň žalobkyni stanovila povinnost k náhradě nákladů řízení ve výši 1 000 Kč (část B.)
4. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (napadené rozhodnutí) zamítl podané odvolání a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Ztotožnil se zcela se závěry ČIŽP.

II. Žaloba

5. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala, aby soud zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalobní námitky lze rozdělit do celkem pěti žalobních bodů.
6. V rámci **prvního** žalobkyně uvedla, že se nemohla dopustit přestupku dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, neboť její jednání neodpovídalo skutkové podstatě uvedené v tomto ustanovení. Nadto jí byla uložena pokuta podle neexistujícího § 37 odst. 6 písm. b) téhož zákona. Správní orgány podle ní pominuly novelu provedenou zákonem č. 284/2021 Sb., jejich rozhodnutí jsou tak nezákonná.
7. Pod **druhým žalobním bodem** žalobkyně namítá, že ČIŽP porušila § 88 odst. 1 přestupkového zákona, když nevedla společné řízení o všech přestupcích zjištěných při jedné kontrole (ČIŽP zjistila tři pochybení, přičemž jedno z nich oddělila do samostatného řízení a uložila za něj samostatnou pokutu dle zákona o odpadech). Tento postup je v rozporu se zákonem i judikaturou, neboť všechny přestupky spadaly do oblasti ochrany životního

prostředí a měly být řešeny společně. ČIŽP přitom při stanovení druhé pokuty nezohlednila již uloženou sankci 50 000 Kč a porušila tak absorpční zásadu.

8. Pod **třetím žalobním bodem** žalobkyně uvedla, že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jejími námitkami vznesenými v odvolacím řízení. Konkrétně pak nesouhlasila se závěry správních orgánů ohledně překročení emisního limitu ukazatele $CN_{celk.}$, neboť nezohledňují nejistotu měření, která podle samotných protokolů činí 20 %. Po jejím odečtení byly hodnoty zjištěné ve vzorcích ze dnů 1. 2., 24. 5. a 3. 11. 2021 pod stanoveným limitem 0,5 mg/l, a pouze dne 3. 6. 2020 došlo k jeho překročení. Žalobkyně tvrdí, že nezohlednění této nejistoty je v rozporu s právem a zásadou *in dubio pro reo*. Odkaz žalovaného na § 10 odst. 6 nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech (nařízení č. 401/2015 Sb.), považuje za nepřipadný, neboť podzákoný předpis nemůže převážet nad zásadami správního trestání.
9. Námitkami **čtvrtého žalobního bodu** žalobkyně brojila proti závěrům stran druhého z přestupků. S odkazem na znění příslušné části integrovaného povolení podotkla, že odstavení egalizační nádrže v období 7. 6. - 15. 9. 2021 nelze považovat za mimořádnou situaci; nevznikla jí tak povinnost informovat dotčené orgány. Podle žalobkyně šlo o běžnou provozní změnu (technologickou odstávku), nikoliv havárii či únik, a tedy nebyla naplněna skutková podstata přestupku. Kromě toho byla příslušná podmínka integrovaného povolení později zrušena pro svou nezákonnost, jak potvrdil i žalovaný (informační povinnosti provozovatele zařízení vyplývají přímo ze zákona a nelze je duplicitně ukládat v integrovaném povolení). Odstavení egalizační nádrže nemělo ani žádné dopady na životní prostředí, což doložily i laboratorní analýzy; k tomu se žalovaný nijak nevyjádřil. Žalobkyně dále odmítla tvrzení, že měla povinnost provozovat všechny části čistírny společně, neboť povolení ke stavbě či zkušebnímu provozu nezakládá povinnost, ale jen možnost provozu. Neprovozování nádrže bylo řízené, kontrolované a bez negativních vlivů. ČIŽP podle ní překročila svou pravomoc, když hodnotila otázky spadající do působnosti stavebního úřadu. ČIŽP k významu egalizační nádrže odkazovaný provozní řád vodního hospodářství není právně závazný, obsahuje navíc jen stručný popis egalizační nádrže (nemající jakoukoliv souvztažnost s provozem zařízení). K této části odvolací námitky žalovaný bohužel nezaujal jakékoliv stanovisko, tedy ji nevypořádal. Žalobkyně rovněž připomněla, že emisní limit $CN_{celk.}$ byl původně nastaven nevhodně a později navýšen. I to správní orgány ignorovaly.
10. Konečně za **páté** žalobkyně brojila proti výši uložené pokuty. Podle ní se vymyká běžné praxi ČIŽP, což mají dokládat srovnatelné případy, na něž upozornila; v nich byly za závažnější přestupky ukládány nižší sankce. Informace získala až po vydání rozhodnutí, a nemohla je tedy dříve využít. Žalovaný se její námitkou vůbec nezabýval. Podle žalobkyně je taková výše pokuty nepřiměřená, nespravedlivá a v rozporu s principem rovnosti.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě nejprve stručně rekapituloval vývoj celé věci, rozhodnutí obou stupňů označil za zákonná a věcně správná a navrhl zamítnutí žaloby.
12. K **prvnímu žalobnímu bodu** poukázal na to, že ČIŽP vycházela ze znění právního předpisu platného do 31. 12. 2023, tedy platného v době kontroly.

13. Pokud jde o **druhý žalobní bod**, žalovaný uvedl, že ve věci nebyly dány podmínky pro obligatorní vedení společného řízení. Pojmem oblast veřejné správy se rozumí souhrn právních norem, které regulují skupinu vztahů majících společného jmenovatele. Tím je shodný veřejný zájem, který nelze vykládat tak široce, jako např. oblast životního prostředí. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (NSS) žalovaný podotkl, že půjde zpravidla o přestupky dle téhož složkového zákona. Nyní se ovšem další přestupek týkal jiné oblasti, konkrétně nakládání s odpady.
14. Ke **třetímu žalobnímu bodu** pak žalovaný uvedl, že nařízení vlády je obecně závazný právní předpis, vydaný *secundum et intra legem*. ČIŽP by tento předpis porušila, přihlédla-li by k nejistotě měření, neboť by tak bylo učiněno fakticky dvakrát.
15. Za **čtvrté** pak žalovaný zdůraznil, že znění samotného bodu e) nelze vytrhávat z kontextu podmínky kap. 8 integrovaného povolení jako takové, která je nadepsána jako *Postupy nebo opatření pro provoz týkající se situací odlišných od podmínek běžného provozu*. Mimořádnou situaci jsou tedy myšleny situace odlišné od běžného provozu. Dále zdůraznil, že egalizační nádrž je nedílnou součástí celé BČOV a je tak chápána v integrovaném povolení, provozním řádu či rozhodnutí o povolení zkušebního provozu; odstavení egalizační nádrže během zkušebního provozu BČOV tak neodpovídalo podmínkám běžného provozu. Současně mohlo ohrozit životní prostředí (BČOV jako celek byla navržena s nejlepšími dostupnými technikami). Došlo ostatně k překročení emisního limitu CN_{celk} . K pozdějšímu zvýšení limitů pro trvalý provoz (došlo k jejich zvýšení) žalovaný dodal, že s odstraněním limitů nesouhlasil, limit 0,5 mg/l byl ostatně stanoven již pro původní BČOV. Závěrem zdůraznil, že ČIŽP sice nemá postavení stavebního úřadu, může však kontrolovat dodržení podmínek rozhodnutí o povolení zkušebního provozu z pohledu vodního zákona.
16. Konečně k výši uložené pokuty (**pátý žalobní bod**) žalovaný podotkl, že argumentace žalobkyně je účelová a nepodložená; selektivně vybírá rozhodnutí, která podporují její tvrzení, aniž zohlednila konkrétní skutkové okolnosti jednotlivých případů. Nelze bez dalšího porovnávat uložené výše pokut jen ve vztahu k počtu překročení, pokud absentují jednotlivá kritéria, způsob spáchání přestupku, okolnosti jeho spáchání, přitěžující a polehčující okolnosti apod. Výše pokuty byla stanovena individuálně, s ohledem na závažnost přestupku, a to včetně neinformování dotčených orgánů (které žalobkyně zmiňované příklady nezohledňují). Sankce odpovídá zákonné sazbě a plní preventivní i represivní funkci.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

17. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou, splňující nezbytné formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl k závěru, že žaloba je **částečně důvodná**.
18. Při jednání dne 23. 7. 2025 soud shrnul dosavadní vývoj řízení a podání stran. Žalobkyně především setrvala na dosavadní argumentaci, kterou dále rozváděla a doplňovala. K prvnímu žalobnímu bodu uvedla, že v záhlaví výrokové části prvostupňového rozhodnutí nebyl zákon o integrované prevenci ve znění do 31. 12. 2023 „zazkratkován“, zkrácené označení tohoto zákona ve výroku o vině a trestu je tudíž nutné vztahovat k jeho

aktuálnímu znění. Za druhé uvedla, že i třetí pochybení mělo být řešeno společně dle zákona o integrované prevenci, nikoli na úseku odpadového hospodářství. Za třetí podotkla, že Krajský úřad Zlínského kraje v integrovaném povolení explicitně nestanovil emisní limity s odkazem na § 10 odst. 6 nařízení č. 401/2015 Sb. Za čtvrté opětovně zdůraznila postup žalovaného ohledně těžké podmínky u jiného zařízení žalobkyně a nelogičnost pohlížení na odstávku egalizační nádrže jako mimořádnou situaci. Za páté setrvala na odkazu na rozhodnutí ČIŽP v obdobných věcech, když při jejich výběru údajně zohlednila i individuální okolnosti těchto případů. Žalovaný se z jednání omluvil.

19. Soud k důkazu provedl, změnu č. 9 integrovaného povolení (rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje z 3. 8. 2023 č. j. KUZL 69638/2023), kterou, ač s ní obě strany pracovaly, ve správním spise nedohledal. Stejně tak rozhodnutí žalovaného z 9. 12. 2022, č. j. MZP/2022/570/1174, dotýkající se obdobně uložené podmínky v integrovaném povolení vydaném pro jiný provoz žalobkyně (Soubor chemických výrob), kterou v tomto rozhodnutí žalovaný pro nezákonnost zrušil. A konečně i odvolací rozhodnutí žalovaného z 19. 5. 2025, č. j. MZP/2024/240/2421, na něž upozornila žalobkyně při jednání a jímž žalovaný (s odkazem na uvedené rozhodnutí z r. 2022) zrušil rozhodnutí ČIŽP, kterým byla ohledně tohoto druhého zařízení žalobkyně uznána vinnou právě i z porušení oznamovací povinnosti.
20. Soud však nevyhověl důkaznímu návrhu na provedení vlastního integrovaného povolení a spisového materiálu Krajského úřadu Zlínského kraje [k (ne)zohlednění nejistoty měření při stanovení emisních limitů], výsledku zaměstnance žalobkyně Ing. Jaroslava Obermajera, Ph.D. (k fungování egalizační nádrže) a několika rozhodnutí ČIŽP (k výši pokuty a správní praxi). Zčásti proto, že se již nacházejí ve správním spise, jímž se samostatně nedokazuje a z něhož soud bez dalšího vychází (integrované povolení), ve zbytku pro jejich nadbytečnost, jak soud ozřejmí níže.
21. Nejprve se soud zabýval použitelnou právní úpravou (**první žalobní bod**). Nelze rozporovat, že žalobkyně byla uznána vinnou dle jiného znění zákona o integrované prevenci, než je znění aktuální. Ustanovení § 37 odst. 4 nyní stanoví, že se právnická či podnikající fyzická osoba dopustí přestupků tím, že *jako provozovatel zařízení neprovede podle § 19b odst. 1 nebo 2 opatření k nápravě anebo neomezí nebo nezastaví provoz zařízení nebo jeho části podle § 19b odst. 3, 4 nebo 5*. To je nepochybně skutková podstata přestupku, jejíž naplnění není žalobkyni kladeno za vinu.
22. Podle žalovaného byla ovšem žalobkyně shledána ČIŽP vinnou dle zákona o integrované prevenci ve znění do 31. 12. 2023. Tehdy zněl § 37 odst. 4 následujícím způsobem: *Právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí přestupku tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s integrovaným povolením*. Právě naplnění této skutkové podstaty (rozpor s integrovaným povolením) bylo žalobkyni od počátku vytýkáno. Žalobkyně by tak byla uznána vinnou dle správného ustanovení zákona.
23. K tomu pak soud připomíná podstatnou okolnost, a to časovou působnost trestních či přestupkových předpisů. Podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (přestupkový zákon), se odpovědnost za přestupek *posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku (dále jen „pachatel“) příznivější*. Správní orgán tedy vychází z právní úpravy platné a účinné v době spáchání přestupku, jako tomu bylo i

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v nynější věci, nikoli úpravy pozdější. Tu aplikuje jen tehdy, je-li pro pachatele příznivější, přičemž tak musí učinit *ex offio*, stejně jako správní soud (k tomu viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46, č. 3528/2017 Sb. NSS). Žalobkyně přitom ani výslovně netvrdí, že by pozdější právní úprava byla pro ni příznivější (vedla k dekriminalizaci jejího jednání či mírnější sankci), nic takového nezjistil ani soud. Naopak ověřil, že totožná skutková podstata, za níž byla žalobkyně trestána, se nyní nachází v nezměněné podobě v § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci (došlo jen k přečíslování odstavců vypuštěním původního třetího odstavce). Nezbyvá, než dodat, že uvedené závěry platí nutně i pro ustanovení určující horní hranici pokuty, tj. § 37 odst. 6 písm. b) uvedeného zákona – ten je nyní označen jako odstavec pátý, nicméně i nyní určuje stejnou horní hranici pokuty pro tutéž skutkovou podstatu.

24. Na uvedeném nic nemění ani argumentace opomenutím ČIŽP „zazkratkovat“ zákon o integrované prevenci ve znění do 31. 12. 2023 v záhlaví výrokové části prvostupňového rozhodnutí. Ze záhlaví je zřejmé, že ČIŽP postupovala dle zákona o integrované prevenci v právě uvedeném znění (je zde uveden úplný název zákona a jeho znění); pozdější opakované označení tohoto zákona v právní větě výroku o vině i ve výroku o správním trestu ve zkráceném znění (jako *zákon o integrované prevenci*) nemůže znamenat, že snad byl aplikován tento zákon ve znění pozdějších předpisů, tedy aktuálním znění. Opomenula-li ČIŽP „zazkratkovat“ či opakovaně uvést příslušného znění zákona, jde nanejvýš o formulační nedostatek, jenž význam výroku prvostupňového rozhodnutí nijak nezpochybňuje (přistoupil-li by nadto soud na logiku žalobkyně, znamenalo by prosté uvedení názvu zákona *ad absurdum* jeho aplikaci v jeho úplně původním znění, kdy se přitom v § 37 odst. 4 nacházela skutková podstata spočívající právě v porušení podmínek integrovaného povolení, byť stanovující nižší horní hranici pokuty, 4 mil. Kč).
25. Žalobní bod není důvodný.
26. Soud se dále zabýval procesní námitkou **druhého žalobního bodu**. Připomíná, že podle § 88 odst. 1 přestupkového zákona platí, že *(p)okud se podezřelý dopustil více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a k jejich projednání je příslušný též správní orgán, projednají se ve společném řízení*. Smyslem tohoto ustanovení je zejména zajištění řádné aplikace absorpční zásady, tedy pravidel ukládání úhrnného správního trestu – sankce za více přestupků projednaných ve společném řízení (§ 41 odst. 1 téhož zákona). Vedle toho půjde samozřejmě i o hospodárnost řízení.
27. Je potřeba předeslat, že NSS ustáleně judikuje, že neprojednání správních deliktů ve společném řízení ještě samo o sobě nepředstavuje vadu řízení, která má vliv na zákonnost správního rozhodnutí. Klíčovou otázkou je, zda správní orgán při ukládání pokuty aplikoval zmíněnou absorpční zásadu (např. rozsudky z 27. 6. 2019, č. j. 1 As 301/2018 - 46, či z 14. 1. 2021, č. j. 6 As 351/2020 - 26). Dle posléze citovaného rozhodnutí je vedení společného řízení „*pouhou procesní cestou k uplatnění zásady absorpce pro účely trestání sbíhajících se přestupků*.“ V souladu s § 37 písm. b) přestupkového zákona se ostatně přihlédně k tomu, že o některém z více přestupků, které byly spáchány jedním skutkem nebo více skutky, nebylo rozhodnuto ve společném řízení (případnou vadu je tedy správní orgán povinen napravit).
28. Pro posouzení této námítky tak nebude podstatné samo vedení společného řízení jako takového, ale to, zda bylo namíste použití absorpční zásady (jiný důsledek této údajné procesní vady ostatně žalobkyně ani nenamítá). Pro uplatnění absorpční zásady [ve smyslu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

§ 37 písm. b) přestupkového zákona] je hodnocení potřeby vést společné řízení rozhodné potud, že tyto otázky jsou provázány; cit. ustanovení se uplatní jen tehdy, nebylo-li vedeno společné řízení, ač to bylo možné, resp. nutné (viz rozsudek NSS z 8. 11. 2022, č. j. 7 As 300/2020 - 26).

29. NSS v právě uvedeném rozsudku popsal, že předpoklady pro vedení společného řízení dle § 88 odst. 1 přestupkového zákona jsou dány tehdy, pokud (i) skutková podstata těchto přestupků se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy, a (ii) k jejich projednání je příslušný též správní orgán. Nejsou-li tyto předpoklady naplněny, nelze projednat více přestupků spáchaných tímž podezřelým ve společném řízení.
30. Žalobkyně namítá, že při ukládání pokuty mělo být zohledněno uložení pokuty za přestupek podle zákona o odpadech, neboť šlo o stejnou oblast veřejné správy – ochranu životního prostředí. Soud přitom ze správního spisu ověřil, že v rámci kontroly skutečně byla zjištěna tři různá pochybení, spočívající v rozporu s podmínkami integrovaného povolení. Mimo dvě následně projednaná v tomto řízení šlo o porušení podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka a životního prostředí při nakládání s odpady a opatření ke sledování odpadů (viz s. 67 protokolu o kontrole z 10. 2. 2023). Žalobkyně uváděla, a žalovaný nezpochybnil, že toto porušení bylo projednáno v samostatném řízení a žalobkyně v něm byla rozhodnutím ČIŽP z 26. 7. 2023, č. j. ČIŽP/47/2023/7068, uznána vinnou ze spáchání přestupků podle zákona o odpadech.
31. Soud dospěl k závěru, že ač byly přestupky zjištěny během téže kontroly, o *stejnou oblast veřejné správy* ve smyslu § 88 odst. 1 přestupkového zákona se nejedná (jednání nemělo nic společné s vypouštěním odpadních vod, ale týkalo se úseku odpadového hospodářství). Nebylo tak nutné vést společné řízení, potažmo zohlednit již uloženou sankci. Na argumentaci žalobkyně fakticky odpovídá již žalovaným cit. rozsudek NSS z 30. 5. 2023, č. j. 2 As 325/2021 - 49, který řešil nikoli nepodobnou otázku a k jehož níže citovaným závěrům nemá soud co dodat:

[13] Obě řízení byl sice příslušný vést též orgán ve smyslu § 57 odst. 1 starého přestupkového zákona, nicméně nebyla naplněna druhá podmínka, tedy že se stěžovatelka dopustila jiných správních deliktů týkajících se porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy. Městský soud dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelce byla uložena pokuta nejdříve za porušení právních povinností v oblasti nakládání s odpady (rozhodnutí ČIŽP č. j. ČIŽP/49/2017/779) a poté v oblasti vodního práva. Ke stejnému závěru dospěl již NSS v rozsudku ze dne 21. 3. 2018, č. j. 8 As 124/2017-51, odst. 21, který uvedl, že řízení o správních deliktech na úseku vodního práva, nakládání s odpady a ochrany přírody a krajiny mohla být vedena samostatně, což vylučuje aplikaci zásady absorpce. NSS zároveň nesouhlasí, že by tento závěr byl v nyní citovaném rozsudku vysloven ve vztahu k zásadě *ne bis in idem*, a proto zde není použitelný. NSS se ve větší části rozsudku skutečně zabýval zásadou *ne bis in idem*, ale v tomto odstavci reagoval na námitku stěžovatelky, že měl správní orgán vést společné řízení a aplikovat zásadu absorpce.

[14] Nic na tomto závěru nemění skutečnost, že stěžovatelce byla v obou řízeních uložena pokuta za porušení právní povinnosti vyplývající ze zákona o integrované prevenci. Oblast práva integrované prevence totiž nepředstavuje oblast veřejné správy ve smyslu § 57 starého přestupkového zákona.

[15] K pojmu oblast veřejné správy se NSS vyjádřil v rozsudku ze dne 21. 12. 2020, č. j. 7 As 61/2020-23, odst. 10 (sice ve vztahu k § 88 odst. 1 nového přestupkového zákona, nicméně tato podmínka byla za účinnosti starého přestupkového zákona stejná), podle něhož je kritériem pro vedení společného řízení společný druhový objekt přestupků. K obdobnému závěru dochází i komentář k § 88 odst. 1 nového přestupkového zákona. Stejnou oblastí veřejné správy chápe oblast stanovenou jednotlivými zvláštními zákony. Přestupky postihují chování, která mají negativní dopad na shodný veřejný zájem, protože spolu věcně souvisí a je namístě, aby byly sankcionovány společně. Tento veřejný zájem je třeba

definovat jako druhový nebo skupinový objekt přestupků, nikoli jako objekt obecný (Bohadlo, D. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018, komentář k § 88).

32. Ani tento žalobní bod není důvodný.
33. Soud tak mohl přistoupit k dalšímu (**třetímu**) žalobnímu bodu, který se týkal zohlednění odchylky měření. Pro pořádek pak podotýká, že nepřehlédl, že před vlastní argumentací žalobkyně obecně namítala nedostatečné vypořádání svých odvolacích námitek, jinými slovy nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. K takto obecné argumentaci nelze než podotknout, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je třeba vykládat v jejím skutečném smyslu, tj. jako nemožnost rozhodnutí přezkoumat pro nemožnost zjistit jeho obsah či důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1586/2008 Sb. NSS). V obecné rovině napadené rozhodnutí požadavky na přezkoumatelnost splňuje, žalovaný reagoval na podstatu námitek žalobkyně, a to způsobem, ze kterého jsou v podstatných momentech zřejmé jeho závěry. Blíže pak soud bude na tuto otázku reagovat v souvislosti s dílčími námitkami, jež žalobkyně v tomto směru vznesla. Nyní dodává, že samotný nesouhlas žalobkyně s tím, jakým způsobem žalovaný naložil s odvolacími námitkami, potažmo rozdílná představa o míře podrobnosti, v níž je nutno na jednotlivé námitky reagovat, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí (rozsudek NSS z 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30).
34. Dostatečně se žalovaný vypořádal i s konkrétní problematikou zohlednění odchylek měření.
35. K tomu soud připomíná, že žalobkyni bylo vytýkáno porušení podmínky dle kapitoly 1.2.1. *Odpadní vody* ve spojení s podmínkou kapitole 13.2. *Voda* pod písmenem b), podle nichž „*Nesmí být překročeno maximální množství znečištění „m“ u žádného ze sledovaných ukazatelů u žádného vzorku.*“ Maximální hranice znečištění „m“ byla v integrovaném povolení v rozhodné době (nejprve tabulka 1.2.1.c, později tabulka 1.2.1) stanovena ve výši 0,5 mg/l. Ta byla dle měření u výusti č. 1 z BČOV překročena hned v několika případech: dne 3. 6. 2020 byla pro ukazatel znečištění CN_{celk.} zjištěna koncentrace 0,628 mg/l, dne 1. 2. 2021 koncentrace 0,602 mg/l, dne 24. 5. 2021 pak koncentrace 0,513 mg/l, a ve vzorku odebraném dne 3. 11. 2021 byla zjištěna koncentrace 0,545 mg/l.
36. Tyto hodnoty žalobkyně nezpochybňuje, podávají se i z protokolu o kontrole, resp. protokolů o zkoušce vzorku, jež jsou jeho přílohou. Žalobkyně však namítá, že od naměřených hodnot měla být odečtena odchylka (nejistota) měření, která je u ukazatele CN_{celk.} stanovena na 20 %, což se rovněž podává z předmětných protokolů o zkoušce (slopec *nejistota*). Tuto skutečnost naopak nezpochybňuje žalovaný, který ovšem tvrdí, že nejistota měření již byla zohledněna nastavením limitů, a poukazuje na § 10 odst. 6 nařízení č. 401/2015 Sb.
37. Předmětné nařízení, jak vypovídá už jeho název, vymezuje ukazatele a hodnoty přípustného znečištění povrchových a odpadních vod a náležitosti povolení k vypouštění odpadních vod. Mimo jiné stanoví nejvyšší přípustné hodnoty (emisní standardy) pro vymezené ukazatele znečištění (nikoli pro ukazatel CN_{celk.}, pozn. soudu), vlastní emisní limity však neupravuje – ty stanoví vodoprávní úřad v povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových [§ 2 písm. f) cit. nařízení], resp. příslušný úřad v rámci stanovení podmínek integrovaného povolení (§ 14 odst. 1 zákona o integrovaného prevenci ve spojení s přílohou č 2 k tomuto zákonu, jež vyjmenovává právě i kyanidy). K emisním limitům v § 9 odst. 2 nařízení č. 401/2015 Sb. pouze uvádí, že emisní limity „m“ stanovené vodoprávním úřadem v povolení

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

k vypouštění odpadních vod (obdobně tedy i v integrovaném povolení) jsou nepřekročitelnými hodnotami. Konečně v již zmiňovaném § 10 odst. 6 pak nařízení stanoví, že (e)misní standardy uvedené v tomto nařízení a emisní limity stanovené na základě tohoto nařízení zohledňují nejistotu metody analýzy a odběru vzorku, výsledek rozboru se tedy přímo porovnává s limitní hodnotou pro daný ukazatel.

38. Žalobkyně existenci konkrétní hodnoty limitů v nynější věci nezpochybňuje, netvrdí, že by se předmětné nařízení v jejím případě vůbec nepoužilo, dosti vágně se odvolává na zásadu *in dubio pro reo* a praxi v jiných oblastech veřejné správy, např. při měření rychlosti vozidel. Má za to, že žalovaný nezdůvodnil, proč nepřihlédl k nejistotě měření, když pouhý odkaz na podzákonný právní předpis, konkrétně cit. § 10 odst. 6 nařízení č. 401/2015 Sb., nemůže uvedené skutečnosti zvrátit. Podle soudu žalovaný na předmětnou námitku reagoval odkazem na cit. ustanovení zcela dostatečně, jeho pohled na tuto otázku je zřejmý a rovněž věcně správný. Nařízení č. 401/2015 Sb. jako sice podzákonný, ale jinak obecně závazný právní předpis stanoví jednoznačné pravidlo chování, podle něhož stanovené emisní limity již zohledňují nejistotu měření; a jednoznačně určuje, že výsledek rozboru se přímo porovnává s limitní hodnotou.
39. Tímto pravidlem jsou správní orgány vázány a je jím vázán i zdejší soud, ledaže by shledal, že je v rozporu se zákonem, popř. mezinárodní smlouvou (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Takový rozpor ovšem soud neshledal – ač jde o pravidlo ne zcela standardní, nelze je označit za *a priori* nezákonné. Předně, zcela irelevantní je argument jinými oblastmi veřejné správy: skutečnost, že se nejistota měření zohledňuje např. u měřidel rychlosti vozidel, nevypovídá nic o tom, zda a jak se má zohledňovat u emisních limitů znečištění odpadních vod. Kromě toho, že jde o zcela jinou oblast a podobu měření, především zde neexistuje pravidlo obdobné zmiňovanému § 10 odst. 6 nařízení č. 401/2015 Sb. Zohlednění odchylky měření rychlosti vychází toliko ze správní praxe, jež navazuje na stanovení jednotné míry nejistoty měřidel Českým metrologickým institutem (např. rozsudek NSS z 12. 6. 2020, č. j. 5 As 322/2019 - 32). Správní praxe v určité oblasti ovšem nemůže popřít jasné a závazné pravidlo chování v oblasti jiné.
40. Na uvedeném nemůže nic změnit ani tradiční římská zásada znamenající rozhodování v *pochybnostech ve prospěch obviněného*. Žádné pochybnosti tu totiž nejsou. Ač protokoly o zkoušce obligátně uvádějí odchylku měření, jde pouze o technický ukazatel, který optikou výše uvedeného není právně významný. Ona nedokonalost měření je totiž zohledněna již nastavením emisních limitů, které nejistotu měření zohledňují s tím, že se výsledek rozboru přímo porovnává s limitní hodnotou pro daný ukazatel. Uvedené nepochybně odpovídá významu chráněných hodnot (životního prostředí, lidského zdraví), jehož odrazem je pak i přísnost regulace. V zásadě lze tedy hovořit o právní fikci, kdy výsledek měření nemusí odpovídat skutečnosti, přesto je rovnou porovnáván s emisními limity.
41. Poukázala-li žalobkyně u jednání, že z integrovaného povolení a dle ní nepochybně ani z průběhu správního řízení, jež mu předcházelo, nevyplývá, že by Krajský úřad Zlínského kraje stanovil limity právě i s ohledem na nejistotu měření, soud předesílá, že se jedná o kvalitativně novou námitku, jež nemá náležitý předobraz v žalobě. Ač žalobkyně zpochybňovala svou vinu za daný přestupek i význam předmětného nařízení vlády, dříve nenamítala způsob vlastního stanovení emisních limitů v integrovaném povolení z hlediska zohlednění odchylky měření. Tato námitka je tak nepřípustná (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Přesto soud nad rámec nutného odůvodnění dodává následující.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

42. Předně, v integrovaném povolení se od počátku objevoval odkaz na nařízení č. 401/2015 Sb., limity tedy byly stanoveny s ohledem na něj, byť nikoli i výslovně s ohledem na jeho § 10 odst. 6. Za druhé užitý právní konstrukt nutně nepředpokládá konkrétní určení toho, jaká část stanoveného limitu odpovídá případné nejistotě měření. Jakkoli by tak limity měly být ideálně stanovovány spíše volněji („naddimenzovány“), neboť musí počítat s tím, že výsledek měření může být horší, než odpovídá skutečnosti, neznamená to, že by nejistota měření měla být orgánem vydávajícím (zde integrované) povolení explicitně adresována. Za třetí, brojí-li žalobkyně proti způsobu či výši emisních limitů stanovených integrovaným povolením či jeho pozdějšími změnami (s výjimkou změny č. 9) až nyní, stěží může být úspěšná. Vůči dřívějšímu stanovení limitů se měla relevantně bránit dříve; z ničeho přitom nevyplývá, že by tak činila. Nedošlo tak k tomu, že by limity byly (zpětně) zvýšeny, resp. zrušeny. Nyní je proto musí ve světle principu presumpce správnosti a zákonnosti správních aktů brát jako fakt a referenční kritérium, s nímž dle jednoznačného znění právního předpisu (§ 10 odst. 6 nařízení) bez dalšího porovnávají naměřené hodnoty. Ani jejich pozdější zvýšení změnou integrovaného povolení č. 9 (maximální hodnota ukazatele CN_{celk} byla zvýšena z 0,5 mg/l na 0,9 mg/l) na tom nic nemění. Limity se nezvýšily zpětně, ale jen *pro futuro*, pro trvalý provoz zařízení – posléze učiněné závěry tak nelze bez dalšího vztahovat na předchozí období.
43. Žalobkyně konečně nezpochybňuje, že analýzy provedla akreditovaná laboratoř, resp. že byla dodržena stanovená metoda odběru vzorku a jeho testování. Postupu správních orgánů proto soud nemá co vytknout. Naopak, z prvostupňového rozhodnutí (str. 12) vyplývá, že ohledně jiného zjištění (koncentrace fosforu) ČIŽP zásadu *in dubio pro reo* zohlednila z důvodu rozdílných výsledků testů dvou různých laboratoří.
44. Ani tato námitka proto není důvodná.
45. Za **čtvrté** se pak soud věnoval druhému z přestupků, tedy porušení podmínky integrovaného povolení v podobě neoznámení *mimořádné situace* (rozuměj odstavení egalizační nádrže) dotčeným orgánům [kap. 8 bod e) integrovaného povolení]. Podstata žalobní argumentace zde spočívá v tom, že odstavení egalizační nádrže bylo plánované, nešlo o havárii či jinou neočekávanou událost.
46. Soud má za to, že tuto námitku žalovaný vypořádal ještě přezkoumatelným způsobem (ve smyslu, že danou námitku i její subnámitky reflektoval), uchopil ji však dosti zjednodušeně, neboť nedostatečně zohlednil problematickou povahu pojmu *mimořádná situace* a jeho výkladu. Dospěl tak k nesprávným závěrům, přičemž zčásti soud jeho úvahám též ne zcela rozumí. Výrok o vině proto zatím v této části nemůže obstát.
47. Relevantní podmínka (část III. kap. 8 integrovaného povolení) zněla původně takto:
- Postupy nebo opatření pro provoz týkající se situací odlišných od podmínek běžného provozu (například uvedení zařízení do provozu, zkušební provoz podle zvláštního právního předpisu, poruchy zařízení, krátkodobá přerušení a definitivní ukončení provozu zařízení)**
- Případné situace řeší provozní předpisy a provozní řády.
- a) Novelizovat všechny provozní předpisy a provozní řády v souvislosti s výrobou a platnou legislativou.
 - b) 1 x ročně kontrolovat aktuálnost provozních řádů a vést o tom záznamy.
 - c) Dodržovat postupy uvedené v provozní dokumentaci pro podmínky odlišné od běžného provozu.
 - d) Revidovat postupy v provozní dokumentaci na podkladě vyhodnocení odlišných podmínek provozu.
 - e) Neprodleně informovat o mimořádné situaci dotčené orgány (obec, kraj, ČIŽP, KHS atd.)

48. Zahrnutí této podmínky vychází ze zákona o integrované prevenci. Ten v § 13 odst. 3 písm. d) stanoví, že integrované povolení obsahuje podmínky provozu zařízení, dále postupy a opatření zabezpečující plnění těchto podmínek. Jak vyplývá např. z rozsudku NSS z 29. 8. 2023, č. j. 10 As 20/2023 - 115, integrované povolení musí závazné podmínky obsahovat, přičemž co konkrétně má být součástí těchto podmínek, určuje § 13 odst. 4 zákona. V souladu s písm. h) tohoto ustanovení mají závazné podmínky vymezovat i „*postupy nebo opatření pro provoz týkajících se situací odlišných od podmínek běžného provozu (například uvedení zařízení do provozu, zkušební provoz podle zvláštního právního předpisu, poruchy zařízení, krátkodobá přerušení a definitivní ukončení provozu zařízení)*“.
49. Sporná kapitola 8 se tak primárně týká širší kategorie „mimořádností“, než jsou jen havárie; jde o jakékoli situace odlišné od podmínek běžného provozu (vč. zkušebního provozu či krátkodobých přerušení apod.). To ostatně vyplývá i z toho, že „*opatření pro předcházení haváriím a omezování jejich případných následků*“ jsou vymezena samostatně v § 13 odst. 4 písm. g) zákona a samostatně jsou upravena i v integrovaném povolení (části III, kap. 7). Ostatně i označení „*mimořádná situace*“ nemusí v tomto kontextu vypovídat přímo o havárii či obdobné neočekávané události, ale právě jen o situaci odlišné od podmínek běžného provozu – s ohledem na její zařazení do uvedené kapitoly a nadpis této kapitoly by takový výklad zřejmě byl bez dalšího udržitelný. Nutně neodporuje ani jiným ustanovením rozhodného znění zákona o integrované prevenci, který s pojmem *mimořádná situace* nepracuje; hovoří o *mimořádné události*, když v § 16 odst. 1 písm. c) stanoví povinnost *předcházet výskytu havárií, neprodleně hlásit úřadu a inspekci všechny mimořádné události, havárie zařízení a havarijní úniky znečišťujících látek ze zařízení do životního prostředí, které mají závažné dopady na životní prostředí, a porušení závazných podmínek provozu stanovených v integrovaném povolení*. Pojem *mimořádné události* je na rozdíl od *mimořádné situace* v právním řádu definován: podle § 2 písm. b) zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému se jí rozumí *škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací*. Rozsah oznamovací povinnosti dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o integrované prevenci je z tohoto pohledu zřejmý, netýká se jakékoliv situace odlišné od běžného provozu. Tuto povinnost přitom nelze bez dalšího zaměňovat s povinností dodržovat závazné podmínky integrovaného povolení ve smyslu § 16 odst. 1 písm. a) uvedeného zákona. Potud lze východiskům žalovaného nepochybně přisvědčit.
50. Stejně tak je nutné v obecné rovině odmítnout argumentaci, že v integrovaném povolení nelze stanovit podmínky nad rámec zákona. Integrované povolení pouze „nepřeklápí“ povinnosti stanovené v zákoně o integrované prevenci či jiných předpisech, ale požadavky vymezuje, resp. konkretizuje, a to i s přihlédnutím k povaze zařízení, jeho umístění, specifickým rizikům pro životní prostředí apod. Není tak pochybením, pokud určitá konkrétní podmínka nemá i konkrétní předobraz v zákoně. Dostatečným předobrazem pro stanovení postupů pro situace odlišné od běžného provozu je vlastní znění § 13 odst. 4 zákona o integrované prevenci, který obecně stanoví, jaké podmínky je třeba vymezit.
51. V souladu s již cit. § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci platí, že bez ohledu na absenci konkrétní podmínky v zákoně je provozovatel (žalobkyně) povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením. Prostřednictvím něj je totiž realizována prevence a omezování znečištění regulací vybraných průmyslových a zemědělských činností

při dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Má-li být dosaženo účelu, pro který bylo integrované povolení vydáno, je nezbytné, aby byly dodržovány podmínky v něm stanovené. To koneckonců též znamená, že v případě jejich porušení je bezpředmětné zkoumat, zda a jaký vliv na životní prostředí porušení skutečně mělo. Jednání v rozporu s takto stanovenými pravidly samo o sobě vytváří nebezpečnou situaci, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým následkům. Už jen porušení administrativního pořádku na úseku integrované prevence proto lze považovat za jednání naplňující materiální stránku přestupků podle zákona o integrované prevenci (rozsudky NSS z 24. 3. 2016, č. j. 10 As 215/2015 - 40, z 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020 - 29, nebo z 23. 2. 2023, č. j. 10 As 94/2021 - 37). Nedůvodnou je tak i argumentace absencí materiální stránky přestupku. Kromě toho žalovaný v této souvislosti zmiňoval význam egalizační nádrže jako nedílné součásti celé technologie, dovodil tak i potenciální rizikovost jejího vyřazení pro životní prostředí (str. 8 napadeného rozhodnutí); i na tuto rovinu problému tak dostatečně reagoval.

52. Soud ovšem nemohl přehlédnout, že z pohledu širšího rámce není chápání slovního spojení *mimořádná situace* zcela jednoznačné. Daný pojem mohl být pro žalobkyni naopak dosti matoucí. Předně, jeho použití skutečně v běžném jazyce evokuje spíše havarijní či jinak neočekávané situace. Zároveň byl nekonzistentně užíván i v jiných kapitolách části III integrovaného povolení, a to právě v této souvislosti. V již zmíněné kap. 7, věnující se opatřením pro předcházení haváriím a omezování jejich případných následků se pod písm. d) stanoví požadavek přezkoumávat a aktualizovat havarijní plány na základě šetření havárií, nehod, *mimořádných situací*, poznatků z havarijních cvičení a vést o přezkoumání a aktualizaci záznamy. Pod písm. e) se pak požaduje všechny vzniklé havarijní a *mimořádné situace* zaznamenat v provozním deníku příslušného provozu s uvedením času vzniku a způsobu řešení. V kap. 11, upravující postup vyhodnocování plnění podmínek integrovaného povolení, stanoví pod třetí odrážkou povinnost neprodleně hlásit dotčeným orgánům (obec, kraj, ČIŽP, KHS atd.) všechny *mimořádné situace*, havárie zařízení a havarijní úniky znečišťujících látek ze zařízení do životního prostředí. Posledně cit. podmínka, kromě toho, že se zčásti kryje s rozhodným písm. e) v kap. 8, navíc nápadně připomíná znění § 16 odst. 1 písm. d) zákona o integrované prevenci ve znění do 18. 3. 2013. Tehdejší pojem *mimořádná situace* je nyní v cit. ustanovení nahrazen pojmem *mimořádná událost*.
53. Řečeno jinými slovy, samo integrované povolení používá pojmu *mimořádná situace* na různých místech a mnohdy v přímém spojení s pojmy havárie či nehoda. K tomu přistupuje i zjevná inspirace historickým zněním zákona o integrované prevenci, jež opět evokuje souvislost spíše s havarijními, mimořádnými případy, nikoli případy pouhých odchylek od běžného provozu. Soud tak vyjadřuje jistou míru porozumění pro to, že žalobkyně mohla daný pojem, potažmo s tím související požadavek kap. 8 písm. e), legitimně spojovat právě s událostí mimořádného, nenadálého charakteru a necítila se být z tohoto důvodu povinna ohlašovat každou plánovanou, nadto dlouhodobou odchylku od běžného provozu. Soud nemohl popřít, že nejasnost a nekonzistentnost užívání tohoto pojmu v integrovaném povolení mohla vést k tomu, že je pojem *mimořádné situace* vnímat *promiscue* s pojmem *mimořádná událost*.
54. Už to lze přitom považovat pro posouzení tohoto žalobního bodu za rozhodující. Není totiž nutně podstatné, jak měl být daný pojem, potažmo na něj navázána ohlašovací povinnost

správně vykládán (resp. jak byl zamýšlen), ale to, zda o skutečném obsahu stanovené povinnosti nepanovaly relevantní pochybnosti. Ve věci totiž nejde o problematiku pouhého nastavení správní regulace jako takové, ale o posouzení odpovědnosti za přestupek.

55. Jedním ze základních principů trestního práva a stejně tak správního trestání je přitom požadavek určitě, jasně a srozumitelně vyjádřených skutkových podstat (odraz zásady *nullum crimen sine lege certa*). V případě, že skutková podstata není vymezena dostatečně jasně, respektive ji lze vyložit několika způsoby, je třeba volit takový výklad, který je pro jednotlivce příznivější (zásada *in dubio pro libertate*, res. *in dubio mitius*). Sankce může být uložena pouze, pokud spočívá na jasném a jednoznačném právním základě (např. rozsudek NSS z 11. 6. 2014, č. j. 5 Afs 88/2013 - 41). Ač lze nepochybně sankcionovat i na základě aplikace neurčitých právních pojmů, které již ze své podstaty musí být dotvářeny výkladem (např. rozsudek NSS z 28. 11. 2022, č. j. 10 As 52/2021 - 144), skutkové podstaty deliktů (trestních i správních) nelze vykládat rozšiřujícím způsobem, a rozšiřovat tak odpovědnost adresátů veřejné moci (rozsudek NSS z 12. 8. 2021, č. j. 6 Afs 269/2019 - 48).
56. Požadavek na určitost, jasnost a srozumitelnost skutkové podstaty deliktu přitom dopadá nejen na samotnou právní normu stanovující trestnost určitého činu, ale i na všechny další části skutkové podstaty, na niž taková (odkazující, resp. blanketní) právní norma odkazuje – ustanovení zvláštních předpisů, nebo i správních rozhodnutí. Spočívá-li tedy naplnění skutkové podstaty v porušení určité povinnosti stanovené (zde) integrovaným povolením, musí být formulována dostatečně jasně a srozumitelně i tato povinnost. To v projednávané věci splněno nebylo – žalobkyni nemuselo být dostatečně jasné, že jako o *mimořádné situaci* má informovat dotčené orgány o jakékoliv situaci odlišné od běžného provozu.
57. Za porušení této podmínky proto nelze žalobkyni bez dalšího trestat. Nelze jinými slovy v zásadě nespornou skutečnost (že šlo o situaci odlišnou od podmínek běžného, resp. plného provozu) ztotožňovat s tím, že se jednalo o *mimořádnou situaci*, kterou byla povinna žalobkyně ohlásit. Povinnost pod písm. e) není stanovena jednoznačně tak, aby bylo zřejmé, že dopadá na všechny situace odlišné od podmínek běžného provozu. V této souvislosti jsou dále relevantní (a jen potvrzují právní názor soudu) i pozdější změny provedené v kap. 8 písm. e), a to změnou integrovaného povolení č. 7 a 9. Tento aspekt věci žalovaný rovněž dostatečně nezohlednil.
58. Soud ve správním spise nepřehlédl, že rozhodné písm. e) bylo „novelizováno“ změnou č. 7 integrovaného povolení (rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje z 4. 8. 2021, č. j. KUZL 53366/2021), které nabylo právní moci 21. 8. 2021, tedy ještě v době odstávky egalizační nádrže (7. 6. 2021 - 15. 9. 2021) a před zahájením kontroly ČIŽP. Podle aktualizovaného znění byla žalobkyně povinna (d)le platných zákonných předpisů informovat neprodleně dotčené orgány o mimořádných situacích (např. uvedení zařízení do provozu, zahájení a ukončení zkušebního provozu, poruchy zařízení, havárie, mimořádné události, odchylky od běžného provozu, atd.). Došlo i ke změně výše cit. písm. d) a e) v kap. 7, kdy bylo slovní spojení *mimořádná situace* nahrazeno spojením *mimořádná událost*, a to z důvodu neexistující definice pro první pojem, zatímco *mimořádná událost* a její zmáhání a postupy jsou podrobně definovány ve schváleném havarijním plánu. Touto skutečností byla odůvodněna i změna v kap. 8. Stejně tak došlo k náhradě těchto pojmů i v třetí odrážce kap. 11.
59. Změnu č. 7 správní orgány nijak nezohlednily. V případě tohoto přestupku [část A. bod III) prvostupňového rozhodnutí] naopak vycházely z původního znění části III kap. 8 písm. e)

integrovaného povolení (viz jeho citace), byť údajně ve znění změn č. 1 - 8 (do nabytí právní moci změny č. 9 dne 7. 9. 2023). Rovněž ani v odůvodnění svých rozhodnutí tuto změnu nijak nereflektovaly. Ač přitom může tato změna na první pohled potvrzovat jejich pozici, pokud jde o smysl dané povinnosti v kontextu kap. 8 (potvrzení, že lze mimořádnou situací rozumět např. i odchylky od běžného provozu), právě přijetí této změny ukazuje na nejasnost dřívější verze dané podmínky, jejíž porušení kladou žalobkyni k tíži. Ta totiž zjevně vyžadovala upřesnění (a to i ve spojení se změnami v kap. 7 a 11 části III integrovaného povolení). Zároveň změna č. 7 navázala informační povinnost na požadavky *platných zákonných předpisů*, což znamená, že tato povinnost neexistuje sama o sobě – správní orgány přitom žádné ustanovení *zákonných předpisů* nyní nespecifikovaly. Namísto potvrzení závěrů správních orgánů tak změna č. 7 přináší spíše další pochybnosti o významu předmětné podmínky.

60. To soud přivádí k ještě pozdější změně, k níž došlo až v průběhu kontroly, resp. přestupkového řízení – změně č. 9, kterou soud provedl k důkazu (tato změna nabyla právní moci dne 7. 9. 2023). Touto změnou, jak upozornila i žalobkyně, byla informační povinnost pod písm. e) z kap. 8 zcela vypuštěna. Důvodem pro to byly závěry žalovaného v rozhodnutí z 9. 12. 2022, č. j. MZP/2022/570/1174, dotýkajícího se obdobně uložené podmínky v integrovaném povolení vydaném pro jiný provoz žalobkyně (viz str. 24-25 a 68 rozhodnutí o změně č. 9). I toto veřejně dostupné rozhodnutí soud provedl k důkazu. Žalovaný v tomto rozhodnutí, byť dosti komplikovaně zdůvodněném, dovodil, že obdobná podmínka v integrovaném povolení pro jiný provoz žalobkyně (znějící dokonce přesněji: *V souladu s platnou legislativou neprodleně hlásit dotčeným orgánům vyjmenovaných právními předpisy všechny situace odlišné od běžného provozu, mimořádné události, havárie zařízení a havarijní úniky znečišťujících látek ze zařízení do životního prostředí*) je stanovena nad rámec zákonem již definovaných povinností provozovatele. Nadto je nejednoznačná, neurčitá a umožňuje nepřipustný dvojí výklad (jak pro žalobkyni, tak i pro orgány provádějící kontroly plnění závazných podmínek). Žalovaný přitom tuto informační povinnost propojoval s § 16 odst. 1 písm. c) zákona o integrované prevenci a dále odkazoval na zvláštní právní předpisy, významově blíže upravující pojmy jako mimořádná událost, havárie nebo havarijní únik znečišťujících látek.
61. Byť se soud nutně nemusí s těmito argumenty zcela ztotožňovat, když nemá za samozřejmé, že na základě § 13 odst. 4 písm. h) zákona o integrované prevenci nelze stanovit zvláštní informační povinnost stran situací odlišných od běžných podmínek provozu [nemusí jít nutně o informační povinnost ve smyslu § 16 odst. 1 písm. c) téhož zákona; viz výše], postoj žalovaného v této jiné věci jen potvrzuje názor zdejšího soudu o neurčitosti stanovené podmínky – tím spíše, pokud se v nynější věci informační povinnost vázala jen na pojem *mimořádná situace* a nebyla dále specifikována (což se stalo až změnou č. 7, jež ovšem informační povinnost podmiňovala požadavky zvláštních předpisů). Na neurčitost stanovené podmínky žalovaný poukázal i v odvolacím rozhodnutí z 19. 5. 2025, č. j. MZP/2024/240/2421, kdy zcela odlišně od nynější věci zrušil rozhodnutí o přestupku, jímž byla žalobkyně uznána vinnou mj. i za porušení podmínky v kap. 8, písm. e), stanovené nadto ještě určitěji než v nynější věci.
62. Žalovaný sice i na tuto subnámitku reagoval, jeho reakce však není soudu zcela jasná. Chápe-li tuto část napadeného rozhodnutí (str. 8-9) správně, žalovaný vychází z toho, že rozhodnutím z 9. 12. 2022 zrušená informační povinnost u jiného provozu byla tatáž

jako povinnost dle § 16 odst. 1 písm. c) zákona o integrované prevenci (pro níž jsou stanoveny určité zákonné předpoklady). V nynější věci ovšem nejde o mimořádnou událost, ale plánovanou a dlouhodobou odstávku části zařízení. Nejde tak o povinnost dle poslední cit. ustanovení, ale o změnu způsobu provozu zařízení – proto nebyl odkaz žalobkyně na toto rozhodnutí případný. Žalovaný tímto říká, že žalobkyně měla nyní nahlásit mimořádnou situaci, která je plánovanou změnu způsobu provozu, neboť nešlo o mimořádnou událost, resp. havárii. To už na první pohled nepůsobí příliš logicky, žalovaný však nadto zcela pomíjí, že v rozhodnutí z 9. 12. 2022 vypustil taktéž podmínku dle kap. 8 písm. e), nadto podmínku, která přímo hovořila o situacích odlišných od běžného provozu, nikoli „jen“ mimořádných situacích (to ostatně potvrzuje i argumentace žalovaného v rozhodnutí z 19. 5. 2025). Nelze tedy souhlasit s tím, že by dané rozhodnutí nebylo pro nynější věc vůbec přiléhavé.

63. Chtěl-li žalovaný sankcionovat žalobkyni i za tento přestupek, měl náležitě vyloučit pochybnosti o významu slovního spojení *mimořádná situace* např. s odkazem na změnu č. 7 a konkrétní ustanovení právních předpisů, z nichž lze takovou povinnost dovodit. Popřípadě měl zvážit, zda žalobkyně neporušila informační povinnost dle § 16 odst. písm. b) zákona o integrované prevenci, tedy povinnost ohlásit každou plánovanou změnu v užívání, způsobu provozu nebo rozsahu zařízení, která by mohla mít důsledky pro životní prostředí, a nedopustila se tak přestupku dle § 37 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci.
64. V rámci **pátého žalobního bodu** žalobkyně namítala, že uložená pokuta ve výši 150 000 Kč je nepřiměřená a neodpovídá praxi správních orgánů. Vzhledem k výše uvedenému je zřejmé, že výrok o pokutě, jakožto výrok závislý na výroku o vině, nyní nemůže obstát. Definitivní vypořádání tohoto žalobního bodu, stejně jako dokazování v tomto směru, by proto bylo nyní nadbytečné, neboť i výrok o pokutě musí být zrušen a případně může být uložena pokuta v jiné výši.
65. Přesto soud alespoň v obecné rovině uvádí následující. Připomíná, že ukládání sankcí za správní delikty, resp. přestupky je příkladem volného správního uvážení a jeho soudní přezkum je tak podstatně omezen. Soud může posuzovat jen to, zda správní orgán při aplikaci správního uvážení nepřekročil meze správního uvážení, zda z nich nevybočil či zda své volné správní uvážení nezneužil (rozsudek NSS z 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). V případě žalobkyni obecně namítané nepřiměřenosti sankce by jí soud býval byl oprávněn přezkoumat jen v rámci moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s., a to pokud by dospěl k závěru, že pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši.
66. Pokud žalobkyně konkrétněji namítala odlišnou správní praxí ČIŽP, její vypořádání by bylo předčasné i z toho důvodu, že na ni žalovaný explicitně nereagoval. Tato skutečnost by soud nyní sama o sobě nevedla ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost, neboť žalobkyně v odvolání setrvala v obecné rovině a svou námitku konkretizovala až v žalobě a taky proto, že z odůvodnění správních rozhodnutí obou stupňů implicitně vyplývá, že správní orgány akcentovaly individuální okolnosti nynější věci. Je ovšem na místě, aby se k této otázce jako první konkrétně vyjádřil správní orgán. Soud proto jen obecně odkazuje na ustálenou judikaturu NSS, podle níž správní praxe sama o sobě nepředstavuje právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu), ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle. Její význam tak spočívá v tom, že představuje vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli

překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (např. rozsudky z 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, z 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119, z 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014 - 33, či z 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156). Zásada legitimního očekávání se nadto týká skutečně srovnatelných případů, nelze jen mechanicky srovnávat pokuty uložené za přestupky téže skutkové podstaty. Při určení výše pokuty správní orgán zohledňuje řadu okolností, jejichž kombinace je pro každou věc do značné míry unikátní (rozsudek NSS z 23. 2. 2023, č. j. 10 As 94/2021 - 37).

V. Závěr a náklady řízení

67. Na základě shora uvedených skutečností soud shledal žalobu důvodnou ohledně viny za jeden z přestupků (nedodržení informační povinnosti). Proto napadené rozhodnutí v této části, oddělitelné od otázky dodržení emisních limitů, a současně v části týkající se i výroku o správním trestu, který je na výroku o vině závislý, pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil. Právě v tomto rozsahu věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž bude právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný zohlední závěry soudu v bodech 45 - 66 odůvodnění tohoto rozsudku, zváží význam změny č. 7 integrovaného povolení, resp. posoudí, zda jednání žalobkyně nemohlo naplnit skutkovou podstatu jiného přestupku; popřípadě řízení o přestupku v této části zastaví. V každém případě však v návaznosti na výsledek tohoto posouzení znovu uváží o druhu a výši správního trestu, který žalobkyni uloží.
68. Ve zbytku, tedy co do žalobních námitek brojících proti napadenému rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, jako celku, resp. proti závěrům u prvního z přestupků (překročení emisních limitů) soud totiž neshledal žalobu důvodnou. Proto ji ve zbytku dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
69. Výroky o náhradě nákladů vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. a pravidla úspěchu ve věci. V souladu s posledním větou cit. ustanovení platí, že měl-li žalobce úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů. Poměrná část se přitom stanoví jako rozdíl mezi částí, v níž byl žalobce úspěšný, a částí, v níž úspěšný nebyl (rozsudek zdejšího soudu z 7. 2. 2024, č. j. 11 Af 49/2021 - 67). Pokud jde o žalobní body, byla žalobkyně převážně neúspěšná, podstatný je ovšem úspěch z pohledu vyhovění žalobnímu nároku – žalobkyně požadovala zrušit celé napadené rozhodnutí, soud jej však zrušil jen v části, a to ohledně jednoho ze dvou přestupků. Její úspěch tak lze označit za poloviční. S ohledem na pravidlo o náhradě nákladů řízení při částečném úspěchu se tak úspěch obou stran vzájemně odečte a žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, který o ní též rozhoduje.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

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 23. července 2025

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu