



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **JONAS TOUR, s. r. o.**, se sídlem Ostružná 82, Ostružná, zastoupena Mgr. Vojtěchem Peštukou, advokátem se sídlem Estonská 574/4, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2024, č. j. MZP/2024/2501896, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2025, č. j. 11 A 8/2025 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou legitimního očekávání, že předchozí postup stěžovatelky byl v souladu s právem, přičemž toto očekávání mělo vzniknout na základě později vydaného správního rozhodnutí. Kasační soud v této věci řešil i otázku naplnění materiální stránky ohrožovacích přestupků.

[2] Česká inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Olomouc (dále jen „ČIŽP“) prvostupňovým rozhodnutím shledala žalobkyni vinnou tím, že (zjednodušeně) (1.) v období od 23. 2. 2021 do 23. 6. 2022 odebrala z vodního toku bez povolení k nakládání s vodami cca 6 700 m³ povrchových vod pro výrobu technického sněhu [§ 125a odst. 1

písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“) a že (2.) provozovala zasněžovací systém v rozporu s podmínkami a povinnostmi, za kterých bylo vodní dílo povoleno, neboť nedodržela minimální zůstatkový průtok ve vodním toku [§ 125d odst. 5 písm. a) vodního zákona]. Za to ji uložil pokutu 310 000 Kč. Žalovaný napadeným rozhodnutím částečně změnil rozhodnutí ČIŽP, provedl drobné změny v textu výroku, snížil výši pokuty na 290 000 Kč a ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[3] Žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobou, kterou městský soud zamítl. Dospěl k závěru, že rozhodnutí je přezkoumatelné (bod 51 napadeného rozsudku). Platnost povolení k odběru povrchových vod žalobkyni skončila 22. 2. 2021. Rozhodnutí vodoprávního úřadu z roku 2011, jež obsahovalo výrok jak o povolení k odběru povrchových vod, tak k stavbě vodního díla, totiž bylo prodlouženo rozhodnutím z roku 2013 pouze v části stavebního povolení, nikoli v celém rozsahu (body 55-59 tamtéž). Jelikož tato rozhodnutí nebyla nikdy změněna ani zrušena, nemohlo žalobkyni svědčit ani legitimní očekávání ohledně skutečností, které z nich neplynou; na tom nic nemění ani rozhodnutí o prodloužení povolení z roku 2021 (bod 60 tamtéž). Přestože ve správním řízení nebyly zjištěny škodlivé následky jednání žalobkyně na ekosystém vodního toku, je naplněna materiální stránka obou přestupků (bod 62 a 71 tamtéž). Úvahy správních orgánů o výši sankce označil městský soud za logické a mající oporu ve skutkových zjištěních (bod 85 tamtéž). Jelikož žalobkyně netvrdila konkrétní skutečnosti týkající se jejích majetkových poměrů, uzavřel, že uložená pokuta není ani likvidační (bod 89 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. V ní navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek, tak rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka namítá, že soud nesprávně posoudil otázku platnosti povolení k odběru vody. Z „účelu žádosti“ stěžovatelky z 31. 1. 2013 ve spojení s obsahem rozhodnutí o povolení nakládání s vodami je zřejmé, že stěžovatelka žádala i o prodloužení povolení k nakládání s vodami. Podle § 15 odst. 1 vodního zákona platilo, že povolení k provedení díla lze vydat jen v případě, že vodoprávní úřad zároveň povolí nakládání s vodami. Jestliže stěžovatelka přestala disponovat povolením k odběru vod v roce 2021, nemohl úřad rozhodnout v roce 2022 o jeho prodloužení. Z rozhodnutí z roku 2022 plyne stěžovatelce legitimní očekávání v to, že povolení k nakládání s vodami platilo až do jeho prodloužení v roce 2022. Napadený rozsudek je také nepřezkoumatelný, neboť se městský soud nevypořádal s námitkou, že správní orgány ve svých rozhodnutích překročily své pravomoci, neboť vyložily rozhodnutí z roku 2011 a 2013 „odlišně od jejich textu“, tedy v rozporu s jejich doslovným zněním.

[6] Podle stěžovatelky nebyla naplněna materiální stránka ani jednoho přestupku. Závěry městského soudu jsou v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As 104/2008 - 45, co se týká okolností, které snižují nebezpečnost přestupku. Z napadeného rozsudku není zřejmé, v čem spočívá ohrožení chráněného zájmu. Ze správního spisu nevyplývá, že na vodním toku převládají ustálené a obecně lepší vodní poměry. Nebezpečnost snižuje také to, že stěžovatelka dodržovala limity stanovené v povolení a měla legitimní očekávání ve správnost správních aktů. „Jediné správné řešení“ je

pokračování

také zvolit vhodnou sankci s ohledem na zásadu přiměřenosti, např. domluvu, napomenutí, nebo upuštění od potrestání; ani s touto námitkou se městský soud nevypořádal.

[7] Není zřejmé, proč městský soud považoval za nedůvodné námitky stěžovatelky k odůvodnění výše uložené pokuty. Nezabýval se ani výkladem pojmů „vodní bilance“ a „ovlivnění“, resp. „významné ovlivnění“. Ten je přitom podstatný pro hodnocení povahy a závažnosti přestupku.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost neobsahuje žádné nové skutečnosti nebo důkazy. Z výroků i odůvodnění rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení z roku 2013 vyplývá, že tímto rozhodnutím byla prodloužena pouze platnost stavebního povolení. Žalobkyně nemohla legitimně očekávat, že by jím zároveň došlo k prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami. Ačkoliv rozhodnutí o prodloužení povolení k odběru vod z roku 2022 bylo vydáno v rozporu se zákonem, ČIŽP tuto skutečnost nepřikládala k tíži žalobkyně a uznala ji vinnou za odběr povrchových vod bez platného povolení pouze v období od 23. 2. 2021 do 23. 6. 2022. Povolení k nakládání s vodami je nejdůležitějším institutem vodního práva a nelze bagatelizovat odběr vod bez něj. Je zřejmé, že vodní tok byl ochuzen o objem vody, který stěžovatelka neoprávněně odebrala, což nutně muselo mít vliv na vodní bilanci i vodní ekosystém. Proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost **není důvodná**.

[10] Předně Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka svou námitku, podle níž měly správní orgány a soud v souladu se zásadou přiměřenosti posoudit vhodnost sankce, neuvedla v žalobě, ačkoli tak učinit mohla, a ta je tak nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

III.a K přezkoumatelnosti napadaného rozsudku

[11] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami směřujícími k nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Ta představuje takovou vadu, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozsudku městského soudu je možný pouze za předpokladu, že toto rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS; ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58; ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS; či ze dne 21. 3. 2024, č. j. 1 As 81/2023 - 63, bod 27).

[12] Soud se přitom nemusí nutně vypořádat s každou dílčí žalobní námitkou. Postačí, pokud proti žalobě postaví právní názor, v jehož konkurenci argumentace stěžovatelky jako

celek neobstojí. Může také pro stručnost odkázat na část odůvodnění správního orgánu, s nímž se ztotožní (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, č. 1350/2007 Sb. NSS).

[13] Podle stěžovatelky je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť se v něm městský soud nevypořádal s několika jejími námitkami – k překročení pravomoci správními orgány, k zásadě přiměřenosti správního trestání a k odůvodnění výše pokuty správním orgánem.

[14] Městský soud ovšem na tyto námitky reagoval a dostatečně na ně odpověděl. Nesouhlas stěžovatelky se závěry městského soudu neznamená, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný. Překročení pravomoci správních orgánů mělo podle stěžovatelky spočívat v nesprávném výkladu vodoprávních rozhodnutí. Ze závěru městského soudu, v němž se s výkladem zastávaným správními orgány ztotožnil (bod 58 napadeného rozsudku), je však zřejmé, že této námitce nepřisvědčil. K námitce ohledně zásady přiměřenosti správního trestání se městský soud nevyjádřil, neboť takovou námitku žaloba (jak kasační soud uvedl již v bodě 10) ani neobsahuje. Městský soud také dostatečně vypořádal žalobní argumentaci zpochybňující výši pokuty (body 75-86 tamtéž), přičemž zároveň odkázal na rozhodnutí správních orgánů.

III.b K obsahu rozhodnutí o povolení k odběru povrchových vod a legitimnímu očekávání

[15] Vodoprávní úřad vydal v roce 2011 rozhodnutí, kterým (1.) povolil stěžovatelce nakládat s povrchovými vodami na *deset let*, stanovil přitom hodnotu minimálního zůstatkového průtoku, který měla stěžovatelka povinnost zachovat (výroky I. a II.), a (2.) povolil stavbu vodního díla a stanovil povinnosti a podmínky k provedení stavby (výroky III. a IV.). V roce 2013 vydal tentýž úřad rozhodnutí, kterým prodloužil platnost stavebního povolení o dva roky. Výrok zněl:

*„Městský úřad Jeseník, odbor životního prostředí [...], na podkladě žádosti o prodloužení platnosti stavebního povolení, kterou dne 1. 2. podal investor [...], podle § 15 vodního zákona a podle 115 odst. 4 stavebního zákona **p r o d l u Ź u j e o 2 r o k y** ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí **platnost stavebního povolení**, které vydal Městský úřad Jeseník, odbor životního prostředí dne [...] pod č. j. [...] na stavbu [...] (dále jen „stavba“) na pozemcích [...]. Stavba bude dokončena do 31. 12. 2015 [důraz přidán NSS].“*

Celé odůvodnění rozhodnutí pak sestává z tohoto textu:

*„Stavebník oznámil stavebnímu úřadu, že **stavbu není možné zahájit** do dvou let ode dne, kdy stavební povolení nabylo právní moci, a proto žádá o prodloužení jeho platnosti. **Nezahájení stavby v době platnosti stavebního povolení je zdůvodňováno** takto: [...]. Stavební úřad posoudil **důvody, pro které nebyla stavba zahájena**. [...] Stavební úřad rozhodl, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí, za použití ustanovení právních předpisů ve výroku uvedených [důraz přidán NSS].“*

[16] Z toho jednoznačně vyplývá, že správní orgány rozhodnutím prodloužily pouze platnost stavebního povolení, a to v souladu s tehdejší žádostí stěžovatelky. Platnost povolení k nakládání s vodami tedy stěžovatelce skončila na základě původního povolení v roce 2021. Tyto skutečnosti jsou bez jakýchkoli pochybností zřejmé z výroku i odůvodnění rozhodnutí z roku 2013, a nic na tom nemění ani svezpřepá argumentace stěžovatelky v průběhu všech řízení, podle níž správní orgány (a tedy nyní i soudy)

pokračování

vykládají rozhodnutí „odlišně od jejich textu“. Už vůbec se nejedná o svévoli. Podle kasačního soudu je až zarážející, že stěžovatelka tuto námitku, která je v naprostém rozporu s obsahem spisu, využívá pro svou obranu již před třetím orgánem veřejné moci, s vírou, že s ní může uspět.

[17] Povolení k nakládání s vodami stěžovatelky tedy pozbylo v únoru 2021 platnosti, avšak stěžovatelka pokračovala v odebírání vod. Od toho okamžiku se tak dopouštěla přestupku spočívajícího v odebírání povrchových vod bez platného povolení, a to do června 2022.

[18] V červnu 2022 totiž vodoprávní úřad rozhodl, že prodlužuje stěžovateli platnost povolení k nakládání s vodami o dalších deset let. V odůvodnění rozhodnutí přitom uvedl, že rozhodnutím z roku 2013 byla prodloužena také platnost povolení k nakládání s vodami, jež tedy stěžovateli trvá do roku 2023. Jak již ovšem Nejvyšší správní soud uvedl výše, toto odůvodnění je ve zjevném rozporu s (jakýmkoli možným) výkladem rozhodnutí z let 2011 a 2013.

[19] Kasační soud nerozporuje zásadu, podle níž jsou správní akty nadány presumpcí správnosti, dokud nejsou zrušeny (srov. rozsudky NSS ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, č. 1815/2009 Sb. NSS, bod 15; nověji ze dne 28. 5. 2021, č. j. 6 Afs 282/2020 - 19, bod 11). To ovšem pro posouzení odpovědnosti stěžovatelky za přestupek nemá význam. V době, kdy se dopouštěla přestupku, nemohla mít pochybnosti o tom, že povolení k nakládání s vodami nemá. Aniž by soud zpochybnil zákonnost rozhodnutí o prodloužení povolení k nakládání s vodami, jeho obsah je v jasném a příkrém rozporu se zbylým obsahem správního spisu. Toto rozhodnutí – do okamžiku jeho zrušení – vyvolává účinky do budoucna (stěžovatelka od okamžiku jeho právní moci opět disponuje platným povolením), ovšem vzhledem k jeho zjevně nesprávnému odůvodnění nemohlo stěžovatelce zpětně založit legitimní očekávání o tom, že její předchozí jednání bylo v souladu s právem.

III.c K naplnění materiální stránky přestupků

[20] Obecně lze vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku (tedy společenskou škodlivost jednání), neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti (rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 - 45, č. 2011/2010 Sb. NSS). Ve většině případů proto bude splnění materiálního znaku přestupku splývat s naplněním formálních znaků, a to zejména u přestupků ohrožovacích (rozsudek NSS ze dne 6. 9. 2016, č. j. 6 As 187/2016 - 23, body 18 a 19; nebo Ars 6/2023-46, č. 4578/2024 Sb. NSS, bod 43). K dokonání takového deliktu totiž postačuje ohrožení chráněného zájmu (rozsudek NSS ze dne 5. 12. 2023, č. j. 1 As 199/2023 - 20, bod 35). Materiální stránka naopak není naplněna, pokud existovaly zvláštní okolnosti případu, jež by nebezpečnost posuzovaného jednání zásadním způsobem snižovaly (rozsudek NSS ze dne 9. 4. 2015, č. j. 7 As 63/2015 - 29).

[21] Oba přestupky spáchané stěžovatelkou jsou přitom ohrožovací. Nejvyšší správní soud neshledal žádné výjimečné okolnosti, které by vylučovaly naplnění materiální stránky přestupku. Ve vztahu k přestupku spočívajícímu v odběru povrchových vod bez platného povolení není relevantní, že se stěžovatelka mylně a v rozporu se skutečným stavem

domnívala, že toto povolení má. Jak uzavřel také městský soud, tato skutečnost v době spáchání přestupku z ničeho nevyplývala (bod 60 napadeného rozsudku). Ani u jednoho přestupku nebylo potřeba zkoumat ani skutečný vliv na vodní tok. Jak vyplývá z judikatury citované výše, chráněný zájem (ochrana vod) byl ohrožen již naplněním skutkové podstaty přestupku. Judikatura už také dovodila, že skutečnost, že nedošlo k následkům, nelze ani v rámci ukládání správní sankce u ohrožovacích deliktů zohlednit ve prospěch pachatele (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2019, č. j. 1 As 284/2018 - 32, bod 25; totožně pak např. ze dne 10. 11. 2020, č. j. 9 As 224/2020 - 47, bod 25).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 15. září 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu