



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Zuzany Bystřické a soudců
Lubomíra Majerčíka a Mariana Kokeše v právní věci

žalobkyně: **TOMA, a.s., IČO 181 52 813**
sídlem tř. Tomáše Bati 332, 765 02 Otrokovice

proti
žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**
sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín

o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ze dne 11. 1. 2023, č. j. KUZL 2867/2023,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně byla v rámci správního řízení uznána vinnou z přestupku podle § 125a odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), čehož se dle zjištění správních orgánů měla dopustit tím, že odebírala v určitém čase vodu z vodního toku řeky Moravy bez platného povolení pro nakládání s vodami vydávaného podle téhož zákona. Žalobkyně přitom nesouhlasí s postupem správních orgánů, neboť

mimo jiné spatřuje přílišnou tvrdost v jejich hodnocení a považuje správní sankci vzhledem k individuálním okolnostem případu za neadekvátní.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Žalobkyně spatřuje nezákonnost v napadeném rozhodnutí, neboť jím byla zkrácena na svých právech. V postupu správních orgánů též spatřuje procesní vady, dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů pro rozhodnutí. Odůvodnění je podle žalobkyně strohé, neobsahuje popis správního uvážení, nereaguje na její námitky, a v důsledku těchto vad byl nedostatečně zjištěn skutkový stav.
3. Žalobkyně je podnikatelský subjekt, který se zaměřuje na dodávky vody třetím subjektům a odebírá povrchovou vodu čerpacím zařízením z řeky Moravy. Tak činila vždy na základě platného povolení. Žalobkyně nicméně uznává, že v jistém čase odebírala povrchovou vodu z Moravy v říčním kilometru 178,350 bez platného povolení. K tomu nicméně došlo administrativním opomenutím, neboť žalobkyně si neuvědomila ukončení platnosti povolení dne 9. 10. 2019, a nadále vodu odebírala. Promptně dne 17. 1. 2020 žalobkyně v reakci na zjištění onoho pochybení podala na Městský úřad Otrokovice žádost o vydání nového povolení, které bylo vydáno dne 22. 4. 2020.
4. Žalobkyně se odvolává na benevolenci ve vztahu k vyřizování nových povolení, která plyne z celkového znění vodního zákona. Odkázala konkrétně na § 12 odst. 4, který stanoví, že požádá-li oprávněný o změnu doby platnosti povolení k nakládání s vodami, povolení nezanikne, dokud o žádosti není pravomocně rozhodnuto; žádost je nutno podat před uplynutím doby platnosti povolení k nakládání s vodami. Je sice pravda, že žalobkyně požádala o povolení až po pozbytí platnosti původního povolení (cca po třech měsících od vypršení platnosti původního povolení), nicméně tato mírnost zákona naznačuje, že není záměrem zákonodárce trestat subjekt bez dalšího po dobu běhu správního řízení ode dne podání žádosti o vydání rozhodnutí povolení do jejího vyřízení. Vyřizování povolení přitom trvalo takřka 4 měsíce. K této skutečnosti však správní orgán nepřihlédl.
5. Navíc, kromě povolení, musí mít odběratel povrchových vod současně uzavřenou dohodu se správcem vodního toku. Takové dohody stanoví podmínky odběru vod, co do množství (čl. II. odst. 2 dohody), místa odběru (čl. II, odst. 1), ceny za odebranou vodu (čl. III), podmínek měření (čl. IV.). Žalobkyně tyto dohody měla uzavřené pro rok 2019 a 2020, a dodržovala je vždy. Správní orgán však z těchto dohod nedovodil žádná skutková zjištění.
6. Žalobkyně další námitkou vytkla žalovanému, že uložil sankci za pochybení žalobkyně nesprávně. Za přestupek podle § 125a odst. 1 písm. b) vodního zákona lze uložit pokutu dle § 125a odst. 2 písm. d) téhož zákona, do výše až 500 000 Kč. Správní orgán však nesprávně uložil sankci podle § 125a odst. 4 téhož zákona, které navíc nemusí být aplikováno, neboť obsahuje formulaci „*lze uložit pokutu*“. Při sporném výkladu by měl být uložen trest mírnější. Na případ žalobkyně se dané ustanovení nehodí, neboť cílem § 125a odst. 4 vodního zákona je odradit vysokou sankcí subjekty od nelegálních odběrů vod, přičemž tato částka je vyšší než platba k úhradě správy vodních toků při legálním odběru. Jinak řečeno, takto nastavená sankce nemá dopadat na posuzovaný případ, neboť žalobkyně plnila zákonem stanovenou povinnost platit správci vodního toku platby za odběr povrchových vod. Žalobkyně by byla postižena dvakrát, neboť uhradila platby určené dohodou správci vodního toku dle množství skutečně odebraných vod a ještě dostala pokutu, opět počítanou dle množství skutečně odebraných vod.
7. Dále žalobkyně namítala nedostatečné vysvětlení materiální stránky přestupku. Správní orgány neprokázaly, jaký z veřejných zájmů chráněných zákonem, byl porušen. Pokud

žalovaný spatřuje škodlivost jednání pouze v odběru vody bez stanovení podmínek, je tento závěr nesprávný. I po platnosti povolení žalobkyně odebírala vodu v souladu s původním povolením a po celou dobu měla uzavřenou dohodu s Povodím Moravy, s. p. Nedocházelo tedy k nekontrolovanému odběru vody a nemohlo dojít k ne hospodárnému využívání vodního zdroje. Odběrem nebyla způsobena žádná újma. Navíc doba prodlení od ukončení platnosti povolení do doby podání žádosti o nové povolení činila něco málo přes tři měsíce (od 9. 10. 2019 do 17. 1. 2020). Dodávky nadto nemohly být přerušeny. Žalobkyně svým jednáním odvrátila potenciální škodu, pokud nepřerušila dodávky vody např. pro hasičský záchranný sbor. Absence společenské nebezpečnosti pak vyplývá i ze skutečnosti, že žalobkyně hradí platby za odběr povrchové vody správci vodního toku. Žalobkyně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, sporuje závěr žalovaného, že materiální stránka přestupku je dána samotným naplněním skutkové podstaty přestupku.

8. Žalobkyně vytkla správním orgánům, že vyjádření ke společenské škodlivosti se nepromítá do rozhodnutí o pokutě. Výše pokuty je stanovena na základě celkového množství nedovoleně odebrané povrchové vody od doby ukončení původního povolení do doby vydání nového povolení, tj. i za dobu, kterou žalobkyně nemohla ovlivnit (to je od podání žádosti do doby vydání nového povolení pro odběr vody). Stávající rozhodnutí o pokutě, ve kterém není společenská škodlivost podrobně rozvedena, považuje žalobkyně za nespravedlivé. Správní orgán prvního stupně se ani nezabýval důvody, které jej vedly ke změně výše sazby pokuty na 10 Kč za 1 m³ odebrané vody. Žalovaný se snažil toto napravit a uvedl polehčující okolnosti, nicméně bez bližší specifikace a míry, jež údajně vedly ke změně sazby. Vzhledem k tomu, že tímto krokem přinesl do rozhodnutí nové skutečnosti, byla tím porušena zásada dvojinstančnosti řízení, navíc skutečnosti řádně nevyhodnotil. Správní orgán měl zohlednit polehčující okolnosti, kterými jsou dosavadní beztretnost, snaha o urychlené napravení, absence škody a rozsah činnosti.
9. Žalobkyně dále namítá, že došlo k zániku odpovědnosti za přestupek v důsledku promlčení. Poslední námitkou žalobkyně poukázala na nedostatek věcné příslušnosti a absenci odborné způsobilosti správního orgánu.
10. Žalobkyně požaduje, aby soud napadené rozhodnutí zrušil, *in eventum*, aby bylo upuštěno od trestu, či došlo k moderaci pokuty. Výše pokuty nemá preventivní funkci, vede k nepřiměřené tvrdosti a zasahuje do rozpočtu společnosti zvláště citelně.

III. Vyjádření žalovaného

11. S tvrzením žalobkyně, že napadené rozhodnutí je vadné, žalovaný nesouhlasí. Řádně se námitkami žalobkyně zabýval. Při stanovení výše pokuty bylo přihlédnuto k polehčující okolnosti, že žalobkyně nepovolený odběr povrchové vody prováděla neúmyslně, jelikož zapomněla před ukončením předchozího povolení k odběru podat u vodoprávního úřadu žádost o prodloužení jeho platnosti. Rovněž bylo zohledněno, že po celou dobu nedovoleného odběru hradila platby za skutečně odebranou povrchovou vodu správci vodního toku Povodí Moravy, s. p. Správní pokuta a platby správci vodního toku přitom nelze chápat jako dvojí postih žalobkyně za nezákonné jednání. Povinnost úhrady plateb za odběr povrchové vody není sankcí, ale povinností stanovenou zákonem o vodách (§ 101).
12. K zániku odpovědnosti za přestupek nedošlo, jelikož podle § 125a odst. 6 zákona o vodách, pokutu za nepovolený odběr povrchových vod lze stanovit nejvýše za období 3 let

předcházejících dni, kdy byl nedovolený odběr vody zjištěn. Vodoprávním úřadem byl nedovolený odběr povrchových vod ze strany žalobkyně zjištěn dne 17. 1. 2020, kdy žalobkyně doručila vodoprávnímu úřadu žádost o povolení k nakládání s vodami. Sankcionováno bylo období od 10. 10. 2019.

13. U přestupku nedovoleného odběru povrchových vod je podle § 125a odst. 4 zákona o vodách maximální výše pokuty určovaná výpočtem (součin množství nedovoleně odebrané vody a zákonem stanovené částky za 1 m³) limitována a podle uvedeného ustanovení zákona nesmí překročit částku 10 mil. Kč. Sazba pokuty byla ve prospěch žalobkyně s přihlédnutím k okolnostem projednávaného skutkového stavu, zejména k neúmyslnému jednání, snížena na nejnižší možnou sazbu 10 Kč za 1 m³ nedovoleně odebrané povrchové vody (celkové množství nedovoleně odebrané povrchové vody za období od 10. 10. 2019 do 12. 5. 2020 činilo 242 760 m³). Výše uložené pokuty 2 427 600 Kč není podle názoru žalovaného pro žalobkyni likvidační s ohledem na výši základního kapitálu žalobkyně uvedeného v obchodním rejstříku téměř 1,5 miliardy Kč. Opomenutí žalobkyně podat včas u vodoprávního úřadu žádost o prodloužení platnosti povolení k odběru nebo požádat o vydání nového povolení k odběru povrchových vod a zpoždění cca 3 měsíců, nežli žalobkyně své pochybení zjistila a podala novou žádost o povolení odběru, svědčí u tak významného podnikatelského subjektu dodávajícího po úpravě vodu velkým průmyslovým podnikům na území města Otrokovice, o neodpovědném přístupu k plnění povinností stanovených vodním zákonem. Bez vážných důvodů po skončení platnosti přechozího povolení k odběru povrchové vody pouze hradila platby za odebranou vodu správci vodního toku.
14. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Další vyjádření účastníků

15. V replice **žalobkyně** navázala na v žalobě uplatněnou námitku nedostatku věcné příslušnosti a požadovala, aby bylo prošetřeno, zda osoba, která vydala napadené rozhodnutí, splňovala podmínky odborné způsobilosti.
16. V reakci na to **žalovaný** zaslal soudu k provedení důkazu osvědčení o odborné zkoušce konkrétní osoby, která vedla přestupkové řízení.

V. Posouzení věci soudem

17. Soud za splnění podmínek pro rozhodnutí ve věci bez nařízení ústního jednání (§ 51 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále „s. ř. s.“) přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

V. 1 Skutkový stav a obecný právní rámec

18. Ze správního spisu se podává, že Městský úřad v Otrokovicích, odbor majetko-právní, rozhodl dne 7. 9. 2022, č. j. OMP/27738/2022/HRU, ve výroku I. a II. o vině žalobkyně za přestupek podle § 125a odst. 1 písm. b) vodního zákona. Protiprávní jednání žalobkyně mělo spočívat v nedovoleném nakládání s povrchovými vodami. Městský úřad Otrokovice, odbor životního prostředí, konkrétně zjistil, že žalobkyni bylo vydáno povolení nakládat s povrchovými vodami dne 9. 10. 2009, č. 97/2009, č. j. OŽP/902/2009/48263/2009/HOF. Toto povolení bylo uděleno do dne 9. 10. 2019. O nové povolení požádala žalobkyně až dne

17. 1. 2020, přičemž nové povolení bylo vydáno dne 22. 4. 2020, právní moci nabylo dne 13. 5. 2020 a jeho platnost byla stanovena do 31. 12. 2029. Z těchto skutečností a též z výpovědi žalobkyně (viz č. I. 9 správního spisu) správní orgány měly za prokázané, že v období ode dne 10. 10. 2019 do dne 12. 5. 2020 žalobkyně nedisponovala platným povolením od vodoprávního úřadu podle § 8 vodního zákona, přitom však odebrala z řeky Moravy v říčním kilometru 178,350 vodu v celkovém množství 242 760 m³. Za přestupek jí ve výroku I. Městský úřad Otrokovice uložil pokutu ve výši 2 427 600 Kč, kterou vypočítal podle § 125a odst. 4 ve spojení s § 125a odst. 6 zákona o vodách, ve znění účinném od 1. 1. 2019 do 31. 1. 2020, a vycházel tak z nejnížší možné zákonné sazby při stanovení pokuty, a to 10 Kč za 1 m³ odebrané vody. Dále Městský úřad v Otrokovicích žalobkyni uložil ve výroku III prvostupňového rozhodnutí povinnost hradit náklady správního řízení ve výši 1000 Kč.
19. Žalovaný výše uvedené rozhodnutí I. stupně potvrdil a v napadeném rozhodnutí doplnil, že výše pokuty se odvíjí od fixní sazby a výpočet stanoví zákon, přičemž žalovaný vyjmenoval polehčující okolnosti, které měly za následek aplikaci nejnížší možné sazby pro stanovení pokuty, tj. 10 Kč za 1 m³ podle § 125a odst. 4 vodního zákona ve znění od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2020.
20. Žalobkyně nesouhlasí s posouzením správních orgánů, zároveň však samotné spáchání přestupku nepopírá a skutkový stav věci tedy není předmětem sporu. Svoji žalobní argumentaci směřuje tak, že žádá soud především o přezkoumání postupu správních orgánů, které dle vyjádření žalobkyně nezohlednily polehčující okolnosti daného případu a absentující společenskou škodlivost nezákonného jednání, což mělo za následek nepřiměřenou tvrdost, která se též promítla do výše sankce. Poté namítá, že jí byla nesprávně vypočtena pokuta podle § 125a odst. 4 zákona o vodách, ačkoliv měl být místo toho aplikován § 125a odst. 2 písm. d) téhož zákona [pozn. soudu: ve znění účinném v době spáchání přestupku se jednalo o písm. c)].
21. Soud při posouzení věci žalobkyně vycházel z následujících ustanovení vodního zákona, ve znění v době spáchání přestupku (tedy od 1. 1. 2019 do 31. 1. 2021).
22. Podle § 125a odst. 1 písm. b) vodního zákona, *[p]rávnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že [...] nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 odst. 1 bez povolení k nakládání s vodami [...].*
23. Podle odst. 2 téhož ustanovení, *za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu [...] c) do 500 000 Kč, jde-li o přestupek podle písmene b), c), e), h), o) nebo u), [...].*
24. Podle odst. 4 téhož ustanovení, *za přestupek podle odstavce 1 písm. b) spáchaný odběrem povrchových vod bez povolení k nakládání s vodami lze uložit pokutu ve výši násobku sazby 40 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod a celkového množství těchto vod, nejvýše však ve výši 10 000 000 Kč.*
25. V odst. 5 (pozn. soudu: v nyní účinném znění je totožná právní norma obsažena v odst. 6) téhož ustanovení je pak stanoveno, že *pokutu za správní delikt spáchaný nedovoleným odběrem povrchových nebo podzemních vod lze stanovit nejvýše za období 3 let předcházejících dni, kdy byl nedovolený odběr vody zjištěn. Sazbu pokuty podle odstavce 4 nebo 5 lze snížit, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné. Pokuta podle odstavce 4 však nesmí být vyměřena v sazbě nižší než 10 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod nebo v sazbě nižší než 25 Kč za 1 m³ nedovoleně odebraných podzemních vod.*

V. 2 Námitka promlčení a věcné příslušnosti

26. Soud dospěl k závěru, že přestupek, který je předmětem nyní projednávané žaloby, není promlčen. Přestupkové jednání, které je žalobkyni kladeno za vinu, bylo spácháno v rozmezí ode dne 10. 10. 2019 do dne 12. 5. 2020 (viz výrok II prvostupňového rozhodnutí), tedy po účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále „zákon o přestupcích“), podle kterého činí lhůta u přestupků 1 rok, pokud je horní hranice zákonné sazby nižší než 100 000 Kč (v ostatních případech lhůta činí 3 roky; srov. § 30 výše zmíněného zákona).
27. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nepřesně uvedl, že u přestupků, u kterých zákon stanoví způsob výpočtu pokuty, se promlčecí lhůta odvíjí od konkrétní výše pokuty vypočtené správním orgánem v dané věci. Vycházel tedy z toho, že u žalobkyně byla vypočtena pokuta větší než 100 000 Kč, z čehož žalovaný dovodil uplatnění tříleté promlčecí lhůty podle § 30 podle zákona o přestupcích. Tento postup není zcela správný, neboť podle uvedeného ustanovení, je nutno považovat za horní hranici pro účely počítání promlčecí lhůty nejvyšší možnou výši pokuty obecně, tj. 10 000 000 Kč (viz § 125a odst. 4 vodního zákona), a nikoliv její konečný výpočet. K tomu lze odkázat též na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2023, č. j. 10 As 70/2021-36, bod 17, a ze dne 25. 9. 2020, č. j. 10 Afs 72/2020-76, bod 35). Je tomu tak proto, aby za účelem právní jistoty byla promlčecí lhůta odvislá od pevně stanoveného okamžiku, nikoliv od *ad hoc* stanovených částek, které jsou často v průběhu správního řízení sporné. Soud nicméně dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný, že u žalobkyně je promlčecí doba tříletá, neboť pokud je horní hranice pokuty stanovena v částce 10 mil. Kč, je třeba aplikovat § 30 písm. b) zákona o přestupcích.
28. K datu spáchání přestupku dále platilo podle § 125a odst. 6 vodního zákona, že za přestupek spáchaný nedovoleným odběrem povrchových nebo podzemních vod lze stanovit pokutu nejvýše za období 3 let předcházejících dni, kdy byl nedovolený odběr vody zjištěn, což lze podle dikce zákona považovat za subjektivní lhůtu pro projednání přestupku.
29. Z obou právních předpisů tak plyne tříletá prekluzivní lhůta. K rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice přitom došlo dne 7. 9. 2022, tedy v zákonné tříleté lhůtě, neboť od zjištění protiprávního jednání ani od doby, kdy byl přestupek spáchán, neuplynuly 3 roky. Lze uzavřít, že správní orgány projednaly přestupek v rámci zákonných prekluzivních lhůt a v tomto ohledu zákonnost správních rozhodnutí ob stojí.
30. Co se týče věcné příslušnosti, žalobkyně namítala, že v dané věci nerozhodoval vodoprávní úřad, neboť je jím v rámci Městského úřadu Otrokovice, odbor životního prostředí, nikoliv odbor majetko-právní, který o přestupku rozhodoval. Této námitce soud nepřisvědčil. Zákon určuje věcnou příslušnost tak, že jednoznačně stanoví, že vodoprávní úřad je podle § 104 vodního zákona obecní úřad s rozšířenou působností. Věcně příslušný je tak obecní úřad jako celek a jeho příslušnost se netříští dle jednotlivých odborů. Ty jsou projevem vnitřního organizačního členění příslušného úřadu. K podobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 6. 2023, č. j. 2 As 218/2022-52. Mimoto z povahy věci je pochopitelné, že odbor majetko-právní má ve své gesci správní trestání a s tím spojené ukládání sankcí. Stejně jako žalovaný, v této okolnosti tedy soud nezákonnost neshledal. Není též pravda, že by se k odvolací námitce žalovaný nevyjádřil, učinil tak na str. 6 napadeného rozhodnutí. Zároveň soud nepovažoval za nutné provádět důkaz osvědčením konkrétní osoby zařazené do majetko-právního odboru, jež vedla přestupkové řízení, a to z důvodu, že ve vztahu ke konkrétním osobám konkrétní námitky žalobkyně nesměřovaly

a žádné důvodné pochybnosti o odbornosti jednotlivých osob, které by byly podloženy konkrétními skutečnostmi, nevyvstaly. Napadené rozhodnutí na odvolací námitku ohledně kvalifikace oprávněné úřední osoby stručně reagovalo, což odpovídalo stručnosti a obecnosti této námitky.

V. 3 Sankce podle vodního zákona

31. Námitku žalobkyně, že žalovaný nesprávně aplikoval sankční ustanovení, soud též odmítl jako nedůvodnou. Žalovaný postupoval správně, pokud při ukládání pokuty za přestupek, jehož skutková podstata je vymezena v § 125a odst. 1 písm. b) zákona o vodách, aplikoval při ukládání sankce § 125a odst. 4, a nikoliv § 125a odst. 2 téhož zákona. V odst. 4 zákonodárce totiž stanoví konkrétní výpočet pokuty určením pevné výše její sazby, a to speciálně pro ty přestupky podle § 125a odst. 1 písm. b), které jsou spáchány odběrem vody bez povolení k nakládání s vodami. Jedná se o přestupky, které patří do množiny přestupků podle § 125a odst. 1 písm. b), nicméně kromě nich lze uvažovat i o jiných způsobech spáchání tohoto přestupku. Pokud se však jedná o přestupek podle písm. b), spočívající právě v odběru vody bez platného povolení, je třeba aplikovat sankční normu vyjádřenou v § 125a odst. 4, neboť v něm je výslovně uvedeno, že se vztahuje na přestupky spáchané tímto způsobem. Ustanovení § 125a odst. 4 je v důsledku zavedení této konkretizace pro určení pokuty pro úžeji vymezený typ přestupků ve vztahu k odst. 2 *lege speciali*, z čehož je nutné učinit závěr, že správní orgán nemá na výběr, jaké ze zákonných pravidel pro ukládání sankcí zvolí.
32. Pokud žalobkyně dovozuje ze znění právního předpisu, který obsahuje formulaci „lze uložit“ (viz odst. 2 i 4 téhož ustanovení), eventualitu pro výběr jednoho z těchto sankčních ustanovení, interpretuje zákon nesprávně. Jak bylo výše uvedeno, oba odstavce reagují na odlišné skutkové podstaty a v jejich rámci dávají správnímu orgánu oprávněné uložit pokutu v nějakém rozsahu. Z formulace „lze uložit“ lze tedy dovozovat pouze to, že správní orgán může rozhodnout o výši této sankce (v rámci zákonných mezí) s přihlédnutím k individuálním okolnostem případu.
33. Soud k výše uvedenému považoval za vhodné doplnit, že výkladem ustanovení [§ 125a](#) odst. 4 vodního zákona, jež stanoví výši pokuty za odběr povrchových vod bez povolení k nakládání s vodami, se již detailně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. [6 As 221/2019-31](#), z něhož lze, z důvodu podobnosti skutkového stavu, nyní vycházet. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že § 125a odst. 4 vodního zákona stanoví pevnou výši pokuty, kterou správní orgány za jednání, kterým dojde k naplnění znaků skutkové podstaty přestupku nedovoleného odběru vod, uloží vždy, ledaže by byly dány důvody zvláštního zřetele hodné aprobované v [§ 125a](#) odst. 6 vodního zákona odůvodňující její snížení. Námitku žalobkyně, že žalovaný aplikoval nesprávně sankční zákonné ustanovení, je tedy nutno odmítnout jako nedůvodnou.

V. 4 Materiální stránka přestupku

34. Soud odmítl rovněž argumentaci žalobkyně, že v projednávané věci jsou dány mimořádné skutkové okolnosti, které zásadním způsobem snižují společenskou škodlivost. V této souvislosti je třeba připomenout, že žalovaný má pravdu, že obecně podle ustálené judikatury správních soudů, jednání, které naplňuje všechny formální znaky přestupku, naplňuje ve standardních případech i znak materiální. Jen ve výjimečných případech, kdy okolnosti případů svědčí o tom, že fakticky vůbec nebyl porušen či ohrožen veřejný zájem, materiální znak naplněn nebude (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne

14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, ze dne 9. 8. 2012, č. j. [9 As 34/2012-28](#)). Soud však neshledal tuto výjimečnost v případě žalobkyně, tedy ve skutečnostech, které žalobkyně uvádí, tj. že ačkoliv neměla platné povolení, postupovala podle dohod uzavřených se správcem vodního toku a že nemohla dodávky přerušit, jinak by způsobila škodu třetím subjektům, jmenovitě zejména hasičskému záchrannému sboru. Dále uváděla rozsah činnosti, beztrestnost a administrativní pochybení jako skutečnosti vylučující společenskou nebezpečnost přestupku.

35. Soud shodně s žalovaným uvážil o těchto skutečnostech tak, že sice mohou snižovat míru zasažení zájmů chráněných zákonem, avšak nelze dospět k závěru, že by zcela odstraňovaly trestnost jednání. Žalovaný je nicméně správně zohlednil při výměře správního trestu, kdy uložil minimální výši pokuty. Pokud žalobkyně namítá, že nedošlo k ne hospodárnému nakládání s vodami, neboť jednala podle platných dohod se správcem vodního toku, ani to nevylučuje naplnění materiálního znaku přestupku. Zákon totiž sankcionuje jednání, které spočívá v samotném porušení právní povinnosti vyřídít a disponovat včas příslušným povolením. Jedná se přitom o ohrožovací přestupek na úseku životního prostředí, kdy není nutné pro naplnění znaků skutkové podstaty, aby došlo k reálnému poškození na životním prostředí. Zákonodárce se rozhodl, že porušení předpisů vodního zákona samo o sobě představuje určitou míru nebezpečnosti a nemusí tedy dojít k faktické škodě (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, č. j. 6 As 2/2007-95, či ze dne 27. 7. 2017, č. j. 2 As 75/2017-27). Pokud by totiž nebyly tyto „administrativní“ povinnosti sankcionovány, již by vydávání povolení nemuselo plnit svou preventivní funkci spočívající v zamezování nežádoucích zásahů do vodních toků, neboť by se tyto nástroje staly neúčelnými vzhledem k tomu, že by subjekty nemotivovala k jejich obstarání hrozba sankce. Optikou těchto úvah lze nahlížet i na jednání žalobkyně. K naplnění přestupku ohrožovacího dojde takřka vždy, pokud nejsou držitelem příslušného povolení dodržovány právní předpisy, resp. podmínky příslušného povolení. Bylo přitom prokázáno, že žalobkyně povolení neměla. Již jen tím je vyvoláno nebezpečí vzniku závadného stavu. Nedodržení má potom za následek ohrožení základních ekologických funkcí vodního toku, jak správně uvedl prvostupňový orgán na str. 3 prvostupňového rozhodnutí, kde vyjmenoval ohrožené zákonem chráněné zájmy a žalovaný v napadeném rozhodnutí z těchto úvah vycházel.
36. Lze tedy uzavřít, že žalobkyně porušením zákonného předpisu, tím, že nakládala s vodami bez povolení, ohrozila zájem chráněný vodním zákonem, a to ochranu povrchových vod. Zákonodárce sankcionuje již porušení povinnosti obstarat si příslušné povolení, a to stanovením pevné částky pro výpočet pokuty. Zcela správně je tedy tvrzení žalovaného, že skutečnost, že jde o jednání škodlivé s negativním následkem, plyne přímo z prokázané skutečnosti, že žalobkyně nelegálně odebírala vodu z vodního toku. Soud taktéž souhlasí se správními orgány v tom, že primární povinností žalobkyně je dodržet obsah povolení k nakládání s vodami a že poplatek správci vodního toku není sankcí, ale „cenou“ za odebranou vodu. Nelze tedy učinit závěr, že by žalobkyně byla trestána dvakrát. Pokud by nedošlo k protiprávnímu jednání, žalobkyně by byla stále povinna tyto poplatky hradit. K charakteru těchto poplatků se správně vyjádřil i žalovaný v napadeném rozhodnutí na str. 4 *in fine*. Žalobkyně tak nemá pravdu, pokud namítá nedostatečně zjištěný skutkový stav z důvodu nepřihlídnutí k předmětným dohodám. Tyto dohody navíc nemohou protiprávní jednání žalobkyně „zlegalizovat“, ani nevylučují společenskou škodlivost přestupku, neboť povolení podle vodního zákona nenahrazují.

V. 5 Zákonnost správní sankce a možnost moderace ze strany soudu

37. Podstata žalobní argumentace se dále soustřeďuje na otázky správního trestu pokuty a zda správní orgán dostatečně zdůvodnil konkrétní okolnosti případu žalobkyně.
38. Nejprve soud upozorňuje, že soudní posouzení zákonnosti uloženého trestu se omezuje na kontrolu zjevných excesů při ukládání správních trestů, neboť správní trestání podléhá správnímu uvážení správního orgánu a individualizace trestu je tak primárně v jeho gesci. Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu též vyplývá, že určení výše pokuty v rámci zákonem stanoveného rozmezí je věcí volného správního uvážení správního orgánu, které podléhá přezkumu zákonnosti pouze v omezené míře (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, body 330 až 332). Úkolem soudu je pak v rámci žalobních námitek zohlednit, zda výše stanovené sankce je s ohledem na přestupek provázející okolnosti racionální, logická, zda nebylo vybočeno z mezí správního uvážení či zda není sankce likvidační.
39. Zároveň správní soudy mohou v případě, kdy je shledán zjevný exces při uložení sankce, zasáhnout a využít možnost pokutu snížit, či přímo upustit od trestu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., který stanoví, že soud může od trestu upustit nebo jej snížit, pouze byl-li uložen ve zjevně nepřiměřené výši. Soud však upozorňuje, že i v rámci soudní moderace pokuty je nutno respektovat zákonné vymezení spodní a horní hranice pokuty. Spojení „*upustit od (trestu) nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených*“ obsažené v [§ 78](#) odst. 2 s. ř. s. je nutné vykládat tak, že správní soudy mohou při moderaci upustit od trestu pouze v mezích zákonem dovolených, tedy spojení „*v mezích zákonem dovolených*“ se vztahuje jak na upuštění od trestu, tak na snížení trestu. Vzhledem k tomu, že pokuta byla žalobkyni uložena v minimální výši, soud podle zákona již dále snížit pokutu nemůže.
40. Správní uvážení o individualizaci trestu přitom nevykazuje ani známky nepřezkoumatelnosti. Správní orgány náležitě a srozumitelně odůvodnily, jaké skutečnosti je vedly k uložení konkrétní výše pokuty. Při určení druhu správního trestu a jeho výměry je nutné přihlédnout ke skutečnostem uvedeným v § 37 přestupkového zákona. Jedná se přitom o výčet demonstrativní. V napadeném rozhodnutí bylo přitom řádně popsáno, jaké okolnosti správní orgán vedly ke stanovení pokuty v minimální výši. Logicky pak, vzhledem k tomu, že správní orgány přihlédly k polehčujícím okolnostem a v důsledku toho stanovily v návaznosti na individuální okolnosti, které případ provází, pokutu v minimální výši, nelze uvažovat o zjevné nepřiměřenosti uloženého trestu. Městský úřad srozumitelně uvedl, že výše pokuty, ačkoliv je na samé spodní hranici zákonné sazby, by měla žalobkyni přimět k tomu, aby v budoucnu postupovala v souladu se zákonem a počínala si zodpovědněji. Je pravda, že hodnocení Městského úřadu Otrokovice kritérií pro uložení sankce je stručné, nicméně, v tomto směru argumentaci doplnil žalovaný v napadeném rozhodnutí. Vysvětlil, že jako polehčující okolnosti vzal v úvahu: a) administrativní pochybení, b) krátkou dobu od ukončení platnosti původního povolení do okamžiku podání nové žádosti (cca 3 měsíce), c) skutečnost, že voda byla odebrána v povoleném množství, d) absenci škody, e) nemožnost ukončení odběru s ohledem na třetí subjekty a f) nepřetržité provádění plateb žalobkyní podle dohod za odebranou vodu. Obě správní rozhodnutí je přitom pro účely soudního přezkumu potřeba ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu posuzovat jako jeden celek (viz např. rozsudek kasačního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. [4 As 10/2012-48](#), č. 2438/2013 Sb. NSS), ani nelze uvažovat o porušení zásady dvojinstančnosti řízení.

Pokud totiž byla uložena pokuta v minimální výši, není třeba trvat na příliš rozsáhlém odůvodnění správního uvážení o výši pokuty.

41. I správní orgán se při ukládání pokuty musí v rámci svého správního uvážení pohybovat v zákonných mezích a další snížení mu již zákon nedovoloval. Zákonodárce stanovil pevnou částku pro nyní projednávaný přestupek v § 125a odst. 4 a 6 zákona o vodách, kdy základní sazba, ze které je nutno vycházet při výpočtu pokuty, činí 40 Kč za 1 m³. Zákonem je dále dovoleno snížit ji za podmínek uvedených v odst. 6 téhož ustanovení, avšak zároveň je stanoveno, že nesmí být vyměřena v nižší sazbě než 10 Kč za 1 m³ odebrané vody. Soud však i přes výše uvedené považuje napadené rozhodnutí v tomto směru za dostatečně a standardně odůvodněné, kdy je z něj zcela patrné, z jakého důvodu byla žalobkyni uložena pokuta na samé spodní hranici zákonné sazby a jaké polehčující okolnosti k tomu přispěly (viz str. 5 napadeného rozhodnutí, které obsahuje logické a přezkoumatelné úvahy).
42. Pro úplnost soud dodává, že není povinností žalovaného vždy zohledňovat bezúhonnost jako polehčující okolnost (pouze, pokud by snižovala společenskou škodlivost přestupku; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2024, č. j. 3 As 153/2022-45, bod 43). Nic nenásvědčuje tomu, že zákonem chráněný zájem ochrany vod byl narušen v menší míře tím, že se žalobkyně dopustila přestupku poprvé. Namítala-li žalobkyně, že neprodleně po zjištění pochybení si zažádala o nové povolení a v době vyřizování žádosti neměla být sankcionována, lze tuto skutečnost posuzovat nanejvýš jako polehčující okolnost, což též bylo správními orgány zohledněno. Žalobkyně měla vědět, že jí platnost povolení k nakládání s vodami v určeném čase končí, a bylo její povinností vyřídit si včas nové povolení. Takovému postupu žalobkyni nic nebránilo. Bylo její povinností při takovém množství odebraných vod mít přehled o tom, jestli tak činí legálně. Stejně tak je nevyhnutelné, že v případě pozdního podání žádosti je nutné počítat s tím, že po nějakou dobu bude žádost vyřizována a pokud nedochází k průtahům, nelze sankci i za tuto dobu považovat za nezákonnou. V této souvislosti soud upozorňuje, že pokud pokuta je minimální, nelze konstatovat, že by bylo postupováno přísně, ale spíše naopak.
43. Soud tedy neshledal, že by uložený trest správní pokuty odporoval zákonu. Soud též neshledal žádný exces v rámci individualizace trestu, pokud se správní orgány nerozhodly uložit trest mírnější např. v podobě napomenutí, což Městský úřad Otrokovice dostatečně zdůvodnil množstvím odebraných vod a délkou protiprávního konání. Soud rozumí situaci žalobkyně, že k protiprávnímu jednání mohlo dojít na základě administrativního pochybení a sankci může vnímat jako nespravedlivou, nicméně správní orgány dostatečně svoje rozhodnutí vysvětlily, pohybovaly se v mezích stanovených zákonodárcem, přihlédly k polehčujícím okolnostem případu a stanovily minimální výši pokuty. Soud považoval úvahy správních orgánů za logické, které zároveň neodporují principům spravedlnosti a neshledal v jejich uvažování nezákonnost ani nepřezkoumatelnost.
44. Soud též nepřistoupil k upuštění od potrestání, jak žalobkyně navrhovala. Od potrestání lze výjimečně upustit za splnění podmínek dle [§ 125l](#) odst. 1 vodního zákona. Obecná právní úprava dle [§ 43](#) zákona o přestupcích se neuplatní, protože [vodní zákon](#) obsahuje zvláštní podmínky pro upuštění od potrestání, které vyžadují uvedení věci ve stav předcházející přestupku. Upuštění od potrestání je podle § 125l vodního zákona podmíněno přijetím faktických opatření k odstranění následků porušení povinnosti a uložení správního trestu vzhledem k nákladům na přijatá opatření vede k nepřiměřené tvrdosti. Žalobkyně však neuvedla, jaká opatření k odstranění následků porušení povinnosti případně přijala. K tomu

lze proto pouze obecně uvést, že následek spočívající v nedovoleném odebrání a následném spotřebování takto již odebraných vod nebyl žalobkyni nijak odstraněn, neboť ke konkrétnímu zásahu na vodním toku již došlo.

45. Soudu se rovněž nejeví pokuta krajně nespravedlivá ve smyslu, že by představovala takový zásah do majetku žalobkyně, v důsledku něhož by byla likvidační (např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02). Ohledně tohoto ústavněprávnímu korektivu platí podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. [1 As 9/2008-133](#), ze dne 20. 4. 2010: „*Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*“ Žalobkyně však likvidační efekt pokuty nenamítala a neuváděla žádné k tomu konkrétní skutečnosti. Soud proto dále úvahy o likvidačním charakteru pokuty nerozvíjel, neboť argumentace žalobkyně do této oblasti nesměřovala.

VI. Závěr a náklady řízení

46. Soud tedy shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
47. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 27. listopadu 2025

Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu