



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: **KRONOSPAN CR, spol. s r. o.**, IČO: 62417690
sídlem Na Hranici 2361/6, 586 01 Jihlava
zastoupená advokátem Mgr. Martinem Bělinou
sídlem Masarykovo nábřeží 2018/10, 120 00 Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 20. 12. 2023,
č. j. MZP/2023/240/2420, sp. zn. ZN/MZP/2023/240/278,

takto:

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

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 20. 2. 2024 k Městskému soudu v Praze domáhala přezkumu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) ze dne 20. 12. 2023, č. j. MZP/2023/240/2420, sp. zn. ZN/MZP/2023/240/278 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu Havlíčkův Brod (dále jen „ČIŽP“) ze dne 23. 10. 2023, č. j. ČIŽP/46/2023/5869, sp. zn. ZN/ČIŽP/46/707/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Výrokem A. prvostupňového rozhodnutí byla žalobkyně uznána vinnou ze spáchání přestupku podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečištění a o změně zákonů, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o integrované prevenci“), kterého se měla dopustit tím, že porušila ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, neboť provozovala zařízení „KRONOSPAN – Výroba dřevotřískových desek“, Na Hranici 2361/6, 586 01 Jihlava, registrační kód zařízení: MZPRHGQVX7Y5 (dále jen „zařízení“) v rozporu s integrovaným povolením vydaným rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 26. 1. 2016, č. j. KUJI 8371/2016 ve znění změny ze dne 19. 11. 2018, č. j. KUJI 85464/2018; ze dne 15. 8. 2019, č. j. KUJI 64718/2019 a ze dne 19. 5. 2020, č. j. KUJI 46858/2020 (dále jen „integrované povolení“), konkrétně v rozporu s podmínkami integrovaného povolení stanovenými v kapitole A) Emisní limity, opatření na ochranu ovzduší, vody a proti hluku a související monitoring, v bodě b) Voda, Odběr povrchové vody (neoprávněný odběr vody), a to konkrétně s
 - *podmínkou č. 1)* tím, že byla ve dnech 1. 7. 2018 (2 634 m³), 2. 7. 2018 (2 515 m³), 3. 7. 2018 (2 586 m³), 4. 7. 2018 (2 575 m³), 10. 7. 2018 (2 705 m³), 11. 7. 2018 (2 710 m³) a 12. 7. 2018 (2 690 m³) překročena hodnota povoleného denního maximálního odběru (stanovena hodnota 15,4 l/s) povrchové vody, čímž bylo nedovoleně odebráno celkem 9 101 m³ povrchové vody z řeky Jihlavy a
 - *podmínkou č. 2)* tím, že za měsíc srpen 2018 odebrala žalobkyně celkem 14 765 m³ povrchové vody z řeky Jihlavy přesto, že hodnota průtoku v řece Jihlavě byla po celý měsíc pod hodnotou Q_{364} a žalobkyně proto byla povinna odběr povrchové vody přerušit(dále jen „přestupek“).
3. Za spáchání přestupku byla žalobkyni uložena pokuta dle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci ve výši 954 640 Kč a dále povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) ve spojení s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
4. Výrokem B. prvostupňového rozhodnutí bylo usnesením zastaveno řízení o přestupku v části týkající se provozu zařízení v rozporu s *podmínkou č. 5)* uvedenou v kapitole A) Emisní limity, opatření na ochranu ovzduší, vody a proti hluku a související monitoring, v bodě a) Ovzduší (nezakrytování drtiče recyklátu).

II. Napadené rozhodnutí

5. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně bránila odvoláním ze dne 15. 2. 2023, kterým jej napadla v rozsahu výroku A. V *první části odvolání* žalobkyně předně zdůraznila,

že je podstatné, z jakého důvodu odebírala povrchovou vodu z řeky Jihlavy. Žalobkyně namítala, že vodu odebírala v režimu § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vodách“), tedy jako jednorázový odběr pro případ záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách, kdy není povolení k nakládání s vodami třeba, proto se na předmětné odběry vody podmínky stanovené integrovaným povolením nevztahovaly. Odebraná voda byla žalobkyní využita pouze v případě, že bezpečnostní zařízení nainstalované na sušárně v zařízení reagovalo na požár nebo na bezprostřední nebezpečí vzniku požáru. Tyto nebezpečné stavy vznikají nahodile a nelze je s jistotou a dostatečným předstihem předvídat. Jedná se například o možné výpadky elektrické energie, poruchy dopravních zařízení, které vedou k přerušení toku materiálu a navýšení teploty v sušicím bubnu a dalších částech sušárny nebo jakoukoli poruchu regulačních prvků. Možný vznik ohně, který má být odebranou vodou potlačen, je požárem ve smyslu mimořádné a nežádoucí skutečnosti, která ohrožuje osoby, životní prostředí a materiální hodnoty.

6. Ve *druhé části odvolání* žalobkyně namítala nepřiměřenou výši uložené pokuty. Žalobkyně tvrdila, že výše pokuty byla vypočtena chybně, neboť ČIŽP při výpočtu neoprávněných odběrů vod v měsíci srpnu 2018 odečetla od celkových odběrů vody (16 060 m³) hasební vodu přímo použitou při hašení v daném měsíci (1 295 m³), čímž ČIŽP získala hodnotu 14 765 m³. Při výpočtu neoprávněných odběrů vody v měsíci červenci 2018 nepostupovala ČIŽP shodně, když hasební vodu neodečetla. Základ 23 866 m³, ze kterého ČIŽP vycházela při výpočtu pokuty, měl být dle žalobkyně snížen o 1 198 m³ (hasební voda za červenec 2018).
7. Ve vztahu k uložené pokutě žalobkyně dále namítala, že ČIŽP nezohlednila polehčující okolnosti spočívající v tom, že byl přestupek spáchán z důvodu odvrácení nebezpečí požáru a nedošlo k žádným škodám.
8. Závěrem odvolání žalobkyně navrhla, aby žalovaný výrok A. prvostupňového rozhodnutí zrušil a řízení zastavil, případně výrok A. zrušil a věc vrátil ČIŽP k opětovnému posouzení výše uložené pokuty.
9. K *první části odvolání* žalovaný předně uvedl, že jednorázovým odběrem se rozumí stav, kdy je při mimořádné události, požáru a jiné živelné pohromě nutné jednorázově odebrat vodu a uhasit např. požár. Žalobkyně však vodu dočerpávala průběžně pro potřeby provozu technologie, vždy když klesla hladina v nádrži pod určitou hranici. Dle bezpečnostní dokumentace výrobce sušárny se sušička uvede do provozu pouze tehdy, když řízení signalizuje dostatek vody pro hašení. Jak je uvedeno v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, je zřejmé, že před samotným spuštěním technologie je nutné mít dostatečnou zásobu této vody v nádržích a v případě, že je zákaz čerpání vody z řeky Jihlavy, má být tato voda dodána z jiných zdrojů, neboť by bez ní sušárna nemohla být spuštěna. Jednalo se o vodu nutnou k fungování technologie, nikoliv vodu k hašení požárů. Pokud by žalovaný přistoupil na výklad žalobkyně, byla by závazná podmínka integrovaného povolení zbytečná a pro žalobkyni by žádné omezení pro čerpání povrchové vody z vodního toku neplatilo.
10. Ke *druhé části odvolací argumentace* týkající se překročení maximálního odběru povoleného v měsíci červenci 2018, kdy ČIŽP neodečetla hasební vodu, žalovaný uvedl, že během dnů 1. 7. 2018, 2. 7. 2018, 3. 7. 2018, 4. 7. 2018, 10. 7. 2018, 11. 7. 2018 a 12. 7. 2018, došlo k až dvojnásobnému přecerpání stanoveného maximálního odběru, přičemž bylo hašeno pouze

dne 3. 7. 2018 a dle předložené zprávy o zásahu bylo spotřebováno celkem 35 m³. Na likvidaci požáru tedy nebylo nutné čerpat takové množství vody, které až dvojnásobně překročilo stanovenou maximální hodnotu denního odběru, a to v několika po sobě jdoucích dnech. V měsíci srpnu 2018 byla voda použitá při zásazích (hasební voda) odečtena z důvodu nemožnosti čerpání vody po celý měsíc srpen 2018.

11. Při stanovení výše pokuty byla vzata v úvahu skutečnost, že v případech nakládání s povrchovými vodami podle § 8 zákona o vodách v rozporu s povolením k nakládání s vodami, kdy se jedná o přestupek dle § 125c odst. 1 písm. a) zákona o vodách, je za tento přestupek ukládána pokuta 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. Dle § 125a odst. 6 zákona o vodách je možno snížit sazbu za 1 m³ nedovoleně odebraných povrchových vod, jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné. ČIŽP ani žalovaný v tomto případě neshledali žádné důvody svědčící ve prospěch žalobkyně. Vzhledem k tomu, že byla stanovena pokuta ve výši 954 640 Kč, což činí 9,5 % z maximální výše pokuty, měl žalovaný zato, že se jedná o výši při spodní hranici zákonného rozpětí pokuty.
12. Jelikož žalovaný neshledal důvod pro postup podle § 90 odst. 1 až 4 správního řádu, odvolání žalobkyně podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

III. Žaloba

13. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, neboť žalovaný výslovně potvrdil jen výrok prvostupňového rozhodnutí o uložení pokutě, ale nezabýval se výrokem o vině a o nákladech řízení, byť i tyto výroky byly odvoláním napadeny. Výrok napadeného rozhodnutí je proto dle žalobkyně vadně formulován, když v něm není uvedeno řešení otázky, která je předmětem řízení, zde tedy výsledek přezkoumání prvostupňového rozhodnutí v rozsahu, který žalobkyně vymezila v odvolání.
14. Nesrozumitelnost vyvodila žalobkyně rovněž z úvodní věty napadeného rozhodnutí, kde je konstatováno, že žalovaný rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 23. 10. 2020 ve věci uložení pokuty, ačkoliv se žalobkyně odvolávala proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 23. 10. 2023. Dále je dle žalobkyně nesrozumitelné i odůvodnění, kdy je na straně 3 napadeného rozhodnutí konstatováno, že žalovanému bylo „dne 6.10.2020 postoupeno inspekci včasné odvolání“, z čehož není patné, o které odvolání se jedná, neboť předmětem odvolacího řízení v projednávané věci bylo odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ČIŽP z roku 2023. Dále, na straně 4 napadeného rozhodnutí se popisují závěry soudu, aniž by zde bylo uvedeno, v jakém soudním rozhodnutí by měly být tyto závěry obsaženy a proč je žalovaný uvádí.
15. Dle tvrzení žalobkyně uvedeného ve *druhé žalobní námitce* je napadené rozhodnutí stiženo rovněž vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný se dle názoru žalobkyně nevypořádal s její kompletní odvolací argumentací ohledně důvodu odběru vody z řeky Jihlavy. Žalobkyně namítala, že odběr vody byl jednorázový a voda byla využívána pro záchranné práce, s čímž žalovaný nesouhlasil, ale neuvedl proč. Konstatování žalovaného, že je provoz technologií náročný na spotřebu vody, nemůže automaticky vést k závěru, že žalobkyně čerpá vodu z řeky Jihlavy neoprávněně.
16. Dále žalobkyně namítala nevypořádání odvolací námitky vztahující se k nezohlednění hasební vody v měsíci červenci 2018, kdy naproti tomu byla hasební voda v měsíci srpnu 2018 zohledněna.

17. Ve *třetí žalobní námitce* žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí pro nesprávné vyhodnocení odebrané vody jako průběžně čerpané, která je nutná pro provoz technologie. Systém určený pro včasné rozpoznání a případné potlačení potenciálních požárů je integrální součástí technologie. Jedním z hlavních požadavků na danou technologii je včasné zabránění potenciálním požárům a tím ochrana zdraví, majetku a osob.
18. Dále žalobkyně v rámci nezákonnosti napadeného rozhodnutí namítala neodečtení hasební vody v měsíci červenci 2018. Žalobkyně uvedla, že od neoprávněně odebrané vody z řeky Jihlavy mělo být odečteno 1 198 m³, protože hašeno bylo v červenci 2018 ve dnech 3. 7., 5. 7., 9. 7., 16. 7. a 30. 7., nikoliv pouze dne 3. 7. 2018, jak uvedla ČIŽP.
19. *Čtvrtá část žalobní argumentace* se vztahovala k výši uložené pokuty. Předně žalobkyně namítala, že nedošlo ke zohlednění polehčujících okolností, tedy že odběrem vody z řeky Jihlavy nebyly způsobeny žádné škody. Dále mělo být při posouzení věci přihlédnuto k důvodu, který k odběrům vody vedl.
20. V souvislosti s uloženou pokutou žalobkyně dále namítala nesprávně stanovenou maximální výši pokuty. Dle právní úpravy obsažené v zákoně o vodách lze za přestupek neoprávněného nakládání s povrchovými vodami uložit pokutu ve výši násobku částky 40 Kč za každý 1 m³ neoprávněně odebrané vody, nejvýše však 10 000 000 Kč. Žalobkyně se neztotožňuje se závěrem správních orgánů, že stanovená sankce je ve výši 9,5 % z maximální výše pokuty, k čemuž odkázala na právní názor Nejvyššího správního soudu, obsažený v rozsudku ze dne 12. 3. 2020, č. j. 6 As 221/2019-31, dle kterého horní hranicí pokuty není částka 10 000 000 Kč, nýbrž násobek 40 Kč a počtu m³ odebrané vody.
21. Žalobkyně rovněž namítala, že ČIŽP a žalovaný nerespektovali absorpční zásadu, na základě které jí měla být uložena pokuta pouze za přestupek nejprísněji trestný. Žalobkyně uvedla, že byla shledána vinnou ze spáchání dvou přestupků. Prvním protiprávním jednáním má být sedm neoprávněných odběrů vody z řeky Jihlavy v červenci 2018 (odběr 9 101 m³ vody) a druhým pak nepřerušeni odběru vody z řeky Jihlavy v srpnu 2018 (odběr 14 765 m³ vody). Oba skutky jsou sice shodně právně kvalifikovány, to ale dle žalobkyně nic nemění na faktu, že se jedná o samostatné skutky, o nichž se vede společné řízení.
22. V posledním *pátém žalobním bodu* žalobkyně uvedla, že za neoprávněné odběry za červenec 2018, srpen 2018 a navíc za nezakrytování drtiče recyklátu jí byla rozhodnutím ČIŽP ze dne 7. 9. 2020, č. j. ČIŽP/46/2020/4257, sp. zn. ZN/ČIŽP/46/707/2020 (dále jen „první rozhodnutí ČIŽP“), které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 10. 2020, č. j. MZP/2020/560/1782, sp. zn. ZN/MZP/2020/560/363 (dále jen „první rozhodnutí žalovaného“) uložena pokuta ve výši 660 000 Kč. První rozhodnutí žalovaného bylo rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 8 A 133/2020–50, zrušeno (dále jen „zrušující rozsudek č. j. 8 A 133/2020–50“). V této souvislosti žalobkyně namítala, že v nyní projednávané věci nebyla již žalobkyně v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí shledána vinnou za nezakrytování drtiče recyklátu, přesto jí byla uložena pokuta vyšší (954 640 Kč), což je dle žalobkyně v rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí.
23. Závěrem žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

24. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 2. 4. 2024 poznamenal, že ač úvod výrokové části napadeného rozhodnutí popisuje pouze uložení pokuty za spáchání přestupku, je z dále

uvedené formulace výroku jednoznačně patrné, že rozhodnutí ČIŽP ze dne 23. 10. 2023 se potvrzuje v plném rozsahu, tj. potvrzuje se jak výrok o vině, tak výrok o trestu i výrok o nákladech řízení. Ani chybně uvedené datum prvostupňového rozhodnutí, proti němuž žalobkyně podala odvolání, žalovaný nepovažoval za vadu, která by měla vliv na správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí, nýbrž za zjevnou písařskou chybu, neboť dále ve výroku napadeného rozhodnutí je datum vyhotovení rozhodnutí ČIŽP již uvedeno správně.

25. Pokud jde o překročení maximálního odběru vody v měsíci červenci 2018, žalovaný konstatoval, že voda byla čerpána ve dnech 1. - 4. 7. 2018 a 10. - 12. 7. 2018, kdy nebylo zakázáno vodu z řeky Jihlavy čerpat. Požár však byl z těchto dní hašen pouze dne 3. 7. 2018 a bylo na něj dle předložené zprávy o zásahu spotřebováno celkem 35 m³ vody. Během dnů, kdy došlo až ke dvojnásobnému přecherpání uvedeného maximálního odběru, tak bylo hašeno pouze jeden den. Z toho je zřejmé, že na likvidaci požáru tedy nebylo nutné čerpat takové množství vody, které až dvojnásobně překročilo stanovenou maximální hodnotu denního odběru, a to v několika po sobě jdoucích dnech.
26. Žalovaný rovněž zopakoval, že v posuzovaném případě se v měsících červenci a srpnu 2018 zcela jednoznačně nejednalo o jednorázový odběr vody na likvidaci požáru, ale o průběžné čerpání vody, která je nutná pro provoz technologie. Dále žalovaný zdůraznil skutečnost, že voda byla odebrána z požárních nádrží, kam byla voda průběžně dočerpávána z řeky Jihlavy. Jednorázovým odběrem se rozumí stav, kdy je při mimořádné události (požáru či jiné živelné pohromě) nutné jednorázově odebrat vodu k zajištění záchranných prací. Žalobkyně však vodu prokazatelně dočerpávala průběžně, vždy když klesla hladina v nádrži pod určitou hranici. Pro hašení požárů, na které se vztahuje výjimka dle zákona o vodách, bylo odebráno celkem 1 295 m³ povrchové vody. Zbývajících množství vody ve výši 23 866 m³ bylo odebráno i přes zákaz čerpání povrchové vody z řeky Jihlavy.
27. K námitkám vztahujícím se k uložené pokutě žalovaný uvedl, že se žalobkyně dopustila pouze jednoho přestupku. V souladu s § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky se absorpční zásada při ukládání správních trestů uplatní pouze v případě, kdy se obviněný dopustí dvou nebo více přestupků. K porušení absorpční zásady tedy nemohlo dojít, neboť nebyly splněny zákonné předpoklady pro její uplatnění. K namítanému nerespektování zásady předvídatelnosti žalovaný vymezil, že tato zásada znamená možnost účastníků právních vztahů legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat – v celkovém vyznění – obdobně. V projednávané věci uložená pokuta odpovídá okolnostem daného případu a nijak nevybočuje z rozhodování ve skutkově shodných nebo podobných případech. Prvním rozhodnutím ČIŽP, na které žalobkyně odkazuje, byla žalobkyně mimo jiné uznána vinnou nedovoleným odběrem povrchových vod ve výši 14 765 m³, tedy množství výrazně menšího než v napadeném rozhodnutí. Žalobkyně proto nemohla legitimně očekávat uložení nižší pokuty, a to i přesto, že řízení bylo v části týkající se nezakrytování drtiče recyklátu prvostupňovým rozhodnutím zastaveno.
28. Žalovaný proto navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

V. Další podání účastníků

29. V podání ze dne 12. 4. 2024 žalobkyně reagovala na vyjádření žalovaného k žalobě. K dříve namítaným vadám nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalobkyně poznamenala, že není její povinností dotvářet text napadeného rozhodnutí a domýšlet se, co je vlastně

předmětem řízení a o čem žalovaný rozhodoval. Žalovaný dle žalobkyně opět nesprávně dovodil, že je nutné mít vodu k běžnému fungování technologie. Skutečnost je však taková, že voda je používána jen pro případný boj s požárem. To, že technologii nelze z bezpečnostních důvodů spustit bez zásoby hasební vody neznamená, že je voda využívána pro potřeby technologie.

30. K uložené sankci žalobkyně konstatovala, že § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být sankce uložena. Jedná se tedy o povinnost správního orgánu, nikoli jen o „možnost“ takto postupovat. Podobně má správní orgán povinnost přihlédnout k polehčujícím okolnostem, což je patrné z první věty § 39 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle níž se k polehčující okolnosti „přihlédne“ (tedy nikoli „může přihlédnout“). Dále k výši pokuty žalobkyně zopakovala, že jí ČIŽP uložila prvním rozhodnutím pokutu ve výši 660 000 Kč a prvostupňovým rozhodnutím pokutu ve výši 954 640 Kč, byť rozhodovala o naprosto totožných skutcích, aniž by bylo vysvětleno, co konkrétního vedlo k této změně. Extrémní navýšení pokuty za naprosto totožné jednání je dle žalobkyně porušením zásady zákazu reformationis in peius.
31. Žalobkyně uzavřela, že setrvává na podané žalobě a navrhl, aby soud žalobě vyhověl.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

32. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
33. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas účastníků byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován). Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
34. Z obsahu spisového materiálu, předloženého žalovaným správním orgánem, zjistil soud následující pro rozhodnutí věci relevantní skutečnosti.
35. Ve dnech 31. 10. 2019, 1. 11. 2019, 4. 11. 2019 a 3. 12. 2019 provedla ČIŽP ohlášenou kontrolu zařízení žalobkyně. Kontrola plnění povinností stanovených zákonem o integrované prevenci a dodržování podmínek stanovených integrovaným povolením byla provedena za období od 24. 3. 2017 do dne kontroly na místě, tj. do 3. 12. 2019. Průběh kontroly a její výsledek byly zaznamenány v Protokolu o kontrole č. j. ČIŽP/46/2019/8372, který byl žalobkyni doručen dne 20. 12. 2019.
36. Dne 6. 1. 2020 obdržela ČIŽP Námitky k protokolu o kontrole č. j. ČIŽP/46/2019/8372, které byly ČIŽP vyřízeny dopisem č. j. ČIŽP/46/2020/139 ze dne 3. 2. 2020. Vzhledem ke skutečnosti, že podaným námitkám ČIŽP částečně vyhověla, vyhotovila ČIŽP současně Dodatek k protokolu o kontrole pod č. j. ČIŽP/46/2020/155.

37. Při kontrole ČIŽP zjistila, že žalobkyně provozovala zařízení v rozporu se závaznými podmínkami stanovenými integrovaným povolením, konkrétně podmínkami uvedenými v integrovaném povolení v kapitole A) Emisní limity, opatření na ochranu ovzduší, vody a proti hluku a související monitoring, v bodě a) Ovzduší – podmínka č. 5 (nezakrytování drtiče recyklátu) a v bodě b) Voda, Odběr povrchové vody – podmínka č. 1 a č. 2 (neoprávněný odběr vody).
38. Dne 21. 5. 2020 bylo žalobkyni doručeno Oznámení o zahájení řízení o přestupku vedeného pod č. j. ČIŽP/46/2020/1999, sp. zn. ZN/ČIŽP/46/707/2020 a stanovena lhůta pro navržení důkazů a předložení návrhů a vyjádření. Této možnosti žalobkyně využila prostřednictvím Vyjádření ze dne 5. 6. 2020.
39. Následovalo vydání prvního rozhodnutí ČIŽP, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 660 000 Kč. Proti prvnímu rozhodnutí ČIŽP podala žalobkyně odvolání, které bylo dne 6. 10. 2020 postoupeno žalovanému. Žalovaný první rozhodnutí ČIŽP potvrdil prvním rozhodnutím žalovaného. V rámci následného soudního přezkumu bylo první rozhodnutí žalovaného zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2022, č. j. 8 A 133/2020–50, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů.
40. Žalobkyně shodně jako v nyní podané žalobě namítala v řízení sp. zn. 8 A 133/2020 nesrozumitelnost výroku tam napadeného rozhodnutí (tj. prvního rozhodnutí žalovaného), který zněl:

„Ministerstva životního prostředí, věcně a místně příslušného podle § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a § 29 písm. d) zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a o omezování znečištění o integrovaném registru znečištění a o změně zákonů (zákon o integrované prevenci), o odvolání společnosti KRONOSPAN CR, spol. s r.o., se sídlem Na Hranici 2361/6, 586 01 Jihlava, IČ 624 17 690, proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, (dále inspekce), č.j.: ČIŽP/46/2020/4257 ze dne 7. 9. 2020, ve věci uložení pokuty za spáchání přestupku, kterým byla obviněnému uložena pokuta v celkové výši 660 000,- Kč za provozování zařízení „KRONOSPAN – Výroba dřevotřískových desek“, Na Hranici 2361/6, 586 01 Jihlava, registrační kód zařízení: MZPRHGQVX7Y5 (dále též „zařízení“), pro které je v současné době vydáno integrované povolení rozhodnutím Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále jen „KÚ“) pod č. j. KUJI 8371/2016 ze dne 26. 1. 2016 ve znění následujících změn č. j. KUJI 85464/2018 ze dne 19. 11. 2018, KUJI 64718/2019 ze dne 15. 8. 2019 (nabyla právní moci dne 4. 9. 2019) a KUJI 46858/2020 ze dne 19. 5. 2020 (nabyla právní moci 9. 6. 2020) (dále jen „integrované povolení“), v rozporu s podmínkami tohoto integrovaného povolení.

Ministerstvo životního prostředí přezkoumalo ve smyslu § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád), soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy a rozhodlo podle § 90 odst. 5 takto:

Odvolání společnosti KRONOSPAN CR, spol. s r.o., se sídlem Na Hranici 2361/6, 586 01 Jihlava, IČ 624 17 690, proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí č.j.: ČIŽP/46/2020/4257 ze dne 7. 9. 2020 s e

z a m í t á

a rozhodnutí České inspekce životního prostředí, č.j.: ČIŽP/46/2020/4257 ze dne 7. 9. 2020, kterým byla společnosti KRONOSPAN CR, spol. s r.o., se sídlem Na Hranici 2361/6, 586 01 Jihlava, IČ 624 17 690, uložena pokuta 660 000,- Kč podle ustanovení § 37 odst. 6 písm. b) zákona

o integrované prevenci a uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1000,- Kč s e

p o t v r z u j e .“

41. Městský soud ve zrušujícím rozsudku č. j. 8 A 133/2020–50 uvedl k námitce nesrozumitelnosti výroku tam napadeného rozhodnutí (tj. prvního rozhodnutí žalovaného), že *“[v]ýrok rozhodnutí žalovaného se týká explicitně pouze trestu (pokuty) a nikoliv rozhodnutí o vině, žalovaný ve výroku cituje zákonná ustanovení, podle nichž byla uložena pokuta, ponechává však stranou zákonná ustanovení přestupků, jichž se žalobce měl dopustit. Pokud by napadené rozhodnutí nebylo zatíženo dále uvedeným vadami, nevhodně zvolená formulace výroku rozhodnutí, by nevedla sama o sobě ke zrušení napadeného rozhodnutí. Žalobní námitce, že napadené rozhodnutí je z tohoto důvodu nesrozumitelné, neboť z výroku není zřejmé, o čem žalovaný rozhodl, lze však přisvědčit a to s ohledem na dále uvedené.“* (podtržení doplněno soudem).
42. Městský soud se ve zrušujícím rozsudku č. j. 8 A 133/2020–50 dále *“[z]totožnil s námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, spočívající v tom, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami žalobce.“* Jelikož se však tyto námitky vztahovaly k tvrzenému porušení podmínky zakrytování drtiče recyklátu, nemá zbývající část odůvodnění zrušujícího rozsudku č. j. 8 A 133/2020–50 pro nyní projednávanou věc relevanci, neboť výrokem B. prvostupňového rozhodnutí bylo řízení o přestupku v části týkající se provozu zařízení v rozporu s *podmínkou č. 5* (tj. nezakrytování drtiče recyklátu) zastaveno.
43. Konečně městský soud ve zrušujícím rozsudku č. j. 8 A 133/2020–50 uvedl, že *„[s]e nezabýval námitkami žalobce ve věci samé. Jejich přezkum nalezne své místo až poté, co rozhodnutí žalovaného dostojí požadavkům přezkoumatelnosti, podle nyní vysvětlených principů.“*
44. Po zrušení prvního rozhodnutí žalovaného zrušujícím rozsudkem č. j. 8 A 133/2020–50 a následném zrušení prvního rozhodnutí ČIŽP žalovaným bylo ve věci vydáno prvostupňové rozhodnutí, jak je již uvedeno shora.
45. Soud před samotným soudním přezkumem napadeného rozhodnutí ověřil, zda jednání, kterým se žalobkyně měla dopustit přestupku, nepozbylo trestnosti, a tedy zda se neuplatní zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, tj. žalobkyně (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 43/2019–40). Ustanovení § 37 zákona o integrované prevenci bylo novelizováno čl. LIX zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „novelizační zákon“). Novelizačním zákonem došlo k přečíslování pro posouzení věci relevantních odstavců předmětného ustanovení, kdy přestupek dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, kterého se měla dopustit žalobkyně, je nově přestupkem dle § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci a pokuta, která byla žalobkyni uložena dle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci, je dle znění účinného ke dni vydání tohoto rozsudku zakotvena v § 37 odst. 5 písm. b) zákona o integrované prevenci. Uvedená změna se trestnosti posuzovaného jednání nijak nedotýká. Soud se dále zabýval i možným zánikem odpovědnosti za přestupek dle § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky, dle kterého *„jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání. Do této doby se nezapočítává doba, po kterou trvala některá ze skutečností podle odstavce 1.“* V projednávané věci k poslednímu dílčímu útoku přestupku došlo dne 29. 8. 2018. Do doby 5 let od jeho spáchání se však dle § 32 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky nepočítá doba, *„po kterou se*

o věci vedlo soudní řízení správní“. V posuzované věci bylo vedeno soudní řízení správní pod sp. zn. 8 A 133/2020, které bylo zahájeno dne 14. 12. 2020 podáním žaloby a ukončeno dne 29. 12. 2022, kdy zrušující rozsudek č. j. 8 A 133/2020–50 nabyl právní moci. Do doby 5 let běžící od 29. 8. 2018 se proto nezapočítávají 2 roky a 15 dní, po které bylo vedeno soudní řízení správní; k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby ve smyslu § 32 odst. 3 zákona o odpovědnosti za přestupky proto nedošlo. K zániku odpovědnosti za přestupek nedošlo s ohledem na stavění lhůt po dobu soudního řízení ani dle obecné promlčecí doby dle § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky.

46. Soud o věci uvažil následovně.
47. V první řadě soud ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s. Nadto žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost namítala v první žalobní námitce a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů v žalobní námitce druhé.
48. Vzhledem k tomu, že *„nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů“* a *„důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84), zabýval se soud nejdříve posouzením přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí z hlediska jeho srozumitelnosti dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
49. Nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost jsou dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130 *„zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.“*
50. Žalobkyně v rámci *první skupiny žalobních námitek* namítala, že žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně potvrdil jen výrok prvostupňového rozhodnutí o uložení pokutě, ovšem nezabýval se výrokem o vině a výrokem o nákladech řízení, byť i tyto prvostupňové výroky byly odvoláním napadeny. Obdobným způsobem žalobkyně brojila rovněž proti prvnímu rozhodnutí žalovaného (viz shora body 40 a 41). Soud se ve zrušujícím rozsudku č. j. 8 A 133/2020–50 uvedenou námitkou zabýval a dospěl k závěru, že pokud by tam napadené rozhodnutí (tj. první rozhodnutí žalovaného) nebylo zatíženo dalšími vadami, nevhodně zvolená formulace výroku rozhodnutí by sama o sobě ke zrušení napadeného rozhodnutí nevedla. Jelikož však soud uzavřel, že první rozhodnutí žalovaného bylo zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti též pro nedostatek důvodů (v části týkající se posouzení tvrzeného porušení podmínky zakrytování drtiče recyklátu), shledal i námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nesrozumitelnost důvodnou.
51. V nyní projednávané věci se proto soud zabýval otázkou, zda v nyní napadeném rozhodnutí je jeho výroková část již formulována srozumitelně.
52. Podle § 68 odst. 1 správního řádu *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků*.
53. Podle § 68 odst. 2 správního řádu *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst.*

1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.

54. Jak vyplývá z citace v bodě 40 shora, v prvním rozhodnutí žalovaného skutečně chyběl ve výrokové části jakýkoliv popis jednání, kterým se žalobkyně měla přestupku dopustit. Jakkoliv obsahuje rovněž výroková část napadeného rozhodnutí formulaci „*ve věci uložení pokuty za spáchání přestupku*“, je v rámci výrokové části dále zcela srozumitelně vymezeno, že žalobkyně byla prvostupňovým rozhodnutím, které bylo napadeno žalobkyní podaným odvoláním, shledána vinou za spáchání přestupku podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, neboť porušila povinnost stanovenou v ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, když se dopustila nezákonného odběru povrchové vody v množství 23 866 m³. Ve výrokové části napadeného rozhodnutí jsou rovněž jasné vymezeny konkrétní podmínky obsažené v integrovaném povolení, které žalobkyně porušila a jsou v něm taktéž přesně vymezeny jednotlivé dílčí útoky přestupkového jednání.
55. Soud se proto neztotožňuje s žalobkyní, že bylo rozhodnuto pouze o části odvolání vztahující se k uložení pokutě. Z výroku napadeného rozhodnutí je zcela patrné, že odvolání žalobkyně bylo celé zamítnuto a prvostupňové rozhodnutí bylo jako celek potvrzeno (tj. včetně rozhodnutí o vině a nákladech řízení). Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí do potvrzujícího výroku doplnil, že rozhodnutím ČIŽP, které se potvrzuje, byla žalobkyni uložena pokuta 954 640 Kč podle ustanovení § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci a uložena povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou ve výši 1 000 Kč, jedná se toliko o bližší specifikaci odvoláním napadeného prvostupňového rozhodnutí, která je v potvrzujícím výroku nadbytečná, nicméně nemá vliv na jeho celkovou srozumitelnost.
56. Žalobkyně dále namítala, že je ve výrokové části napadeného rozhodnutí uvedeno, že odvolání bylo podáno proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 23. 10. 2020. Jak soud ověřil ze správního spisu, výroková část napadeného rozhodnutí v popisu řešení otázky, která je předmětem řízení, skutečně datum 23. 10. 2020 coby den vydání prvostupňového rozhodnutí obsahuje. Z celého znění výroku napadeného rozhodnutí je však evidentní, že jde toliko o zjevnou chybu v psaní v jedné číslici letopočtu (namísto roku 2023 je zjevně nesprávně uveden rok 2020). Správné datum vydání prvostupňového rozhodnutí (23. 10. 2023) se následně ve výrokové části napadeného rozhodnutí objevuje hned dvakrát, a to jak ve výroku, jímž žalovaný odvolání žalobkyně proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 23. 10. 2023 zamítá, tak ve výroku, jímž žalovaný rozhodnutí ČIŽP ze dne 23. 10. 2023 potvrzuje. Je tedy pravdou, že žalovaný se při formulaci výrokové části napadeného rozhodnutí na jednom místě dopustil v důsledku písařské chyby nepřesnosti, tato však nemá význam z hlediska celkové srozumitelnosti napadeného rozhodnutí, resp. jeho výrokové části, a nemůže tedy vést ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.
57. Podle žalobkyně je nesrozumitelné rovněž odůvodnění napadeného rozhodnutí, kdy z textu na straně 3 napadeného rozhodnutí není dle žalobkyně zřejmé, o které odvolání se jedná („*dne 6.10.2020 postoupeno inspekci včasné odvolání*“) a na straně 4 napadeného rozhodnutí pak není uvedeno, které soudní rozhodnutí má žalovaný na mysli a proč jej zmiňuje.
58. Soud se neztotožnil ani s poslední částí první žalobní námitky, neboť z napadeného rozhodnutí je evidentní, že na stranách 3 až 5 napadeného rozhodnutí žalovaný

chronologicky shrnul a popsal dosavadní průběh řízení před správními orgány, včetně řízení před správním soudem. Je zřejmé, že odvolání, které bylo postoupeno dne 6. 10. 2020 žalovanému, je odvolání proti prvnímu rozhodnutí ČIŽP. Z logiky věci se nemůže jednat o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí vydanému dne 23. 10. 2023. Jiná, než tato dvě odvolání v předmětné věci nefigurovala. Z obsahu napadeného rozhodnutí je rovněž zcela zřejmé, že závěry soudního rozhodnutí, které žalovaný na straně 4 zmiňuje, jsou vyjmuty ze zrušujícího rozsudku č. j. 8 A 133/2020–50. Jak žalovaný konstatoval v posledním odstavci na straně 3 napadeného rozhodnutí: „[P]roti rozhodnutí ministerstva o odvolání podal obviněný žalobu k Městskému soudu v Praze. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán, včetně řízení, které jeho vydání předcházelo.“). Uvedení stěžejních bodů zrušujícího rozsudku č. j. 8 A 133/2020–50 bylo navíc na místě, neboť správní orgány byly právním názorem soudu vázány, a tedy vymezením jeho zásadních závěrů žalovaný eliminoval riziko případného opomenutí některého z nich.

59. Napříště by bylo jistě žádoucí, aby žalovaný již při první zmínce označoval jednotlivé písemnosti uvedené ve shrnutí dosavadního průběhu řízení alespoň příslušným číslem jednací. Jejich neuvedení, resp. uvedení až v závěru shrnutí (viz strana 5 napadeného rozhodnutí) vede logicky k horší orientaci ve věci. Rozhodně se však nejedná o vadu takové intenzity, která by způsobovala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu nesrozumitelnosti.
60. V souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, soud proto nevzal v potaz nepřesnosti drobného rozsahu, které napadené rozhodnutí obsahuje, neboť zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno toliko těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat.
61. Soud neshledal žádnou z dílčích námitek prvního okruhu důvodnou. Napadené rozhodnutí dostojí kritériu srozumitelnosti a jeho dílčí nedostatky nedosahují intenzity, která by zatížila napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti.
62. Ve *druhém okruhu žalobních námitek* žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
63. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006–63, č. 1112/2007 Sb. NSS) nebo se nevypořádá se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008–71). Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, „[z] odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů.“ Nepřezkoumatelnost není způsobena ani nižší kvalitou odůvodnění, nýbrž závěrem o tom, zda rozhodnutí obsahuje alespoň základní náležitosti do té míry, že může být podrobeno soudnímu přezkumu. Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí neznamená, že je správní orgán povinen jednotlivě reagovat na každé dílčí tvrzení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Pokud žalobce

uplatní pouze obecné námitky, může se s nimi správní orgán vypořádat pouze v obecné rovině (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2018, č. j. 8 Afs 71/2007 – 116). Námitky lze vypořádat i tak, že správní orgán prezentuje v odůvodnění právní názor odlišný od názoru účastníka řízení, pakliže zdůvodnění tohoto názoru poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Tím jsou minimálně *implicitae* vypořádány i námitky účastníka; absence odpovědi na jednotlivé námitky účastníka v odůvodnění rozhodnutí bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Podstatné je, aby se správní orgán vypořádal se všemi základními námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014 – 78).

64. Judikatura dovozuje, že požadavky kladené na orgány veřejné moci, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly (JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 68 [Výroková část, odůvodnění, poučení]. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 519, marg. č. 30.). Ačkoliv tedy existuje požadavek na to, aby správní orgány v rámci svého rozhodování vypořádávaly případné námitky účastníků řízení věcně, nelze po nich s ohledem na výše uvedené požadovat obsírné a velmi podrobné odpovědi na jednotlivé námitky.
65. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).
66. Žalobkyně namítala, že se žalovaný nevypořádal s její odvolací argumentací ohledně důvodu odběru vody z řeky Jihlavy a ohledně namítaného nezohlednění hasební vody v měsíci červenci 2018.
67. Soud z napadeného rozhodnutí ověřil, že povahou a důvodem odběru povrchové vody z řeky Jihlavy se žalovaný zabýval na stranách 8 a 9 napadeného rozhodnutí, kde mj. konstatoval, že „[j]ednorázovým odběrem se rozumí stav, kdy je při mimořádné události, požáru a jiné živelné pohromě nutné jednorázově odebrat vodu a uhasit např. požár. Provozovatel však vodu dočerpával průběžně pro potřeby technologie, vždy když klesla hladina v nádrži pod určitou hranici. Dle Bezpečnostní dokumentace výrobce sušárny se sušička uvede do provozu pouze tehdy, když řízení signalizuje dostatek vody pro hašení.“ Žalovaný přezkoumatelně zdůvodnil, proč se nejednalo o odběry ve smyslu § 8 odst. 3 písm. c) zákona o vodách a jaké případy naopak pod pojem odběru dle tohoto ustanovení lze podřadit.
68. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí rovněž zabýval námitkou nezohlednění hasební vody v měsíci červenci 2018. Konkrétně na straně 10 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že „[v] měsíci srpnu byla voda použita při zásazích (hasební voda) odečtena z důvodu nemožnosti čerpání vody po celý měsíc srpen. V měsíci červenci, však bylo možné vodu čerpat ve výše uvedené dny, této skutečnosti obviněný využil a odebral až dvojnásobné množství povoleného množství, přestože v tyto dny došlo k požáru pouze dne 3. 7. 2018.“ Žalovaný tedy zcela logicky zdůvodnil, proč odečetl množství použité hasební vody pouze v měsíci srpnu 2018 a nikoliv i v měsíci červenci 2018.
69. Soud proto konstatuje, že žalovaný se s námitkami žalobkyně uplatněnými v podaném odvolání dostatečně a srozumitelně vypořádal. Odůvodnění napadeného rozhodnutí

představuje logický a přezkoumatelný právní názor žalovaného a obsahuje rovněž vypořádání klíčové argumentace žalobkyně. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je tak zjevné, na základě jakých úvah dospěl žalovaný k závěrům v rozhodnutí uvedeným a jaké skutečnosti jej k nim vedly.

70. Nadto je nezbytné upozornit, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je správní řízení „*ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada znamená, že řízení představuje jeden celek až do vydání rozhodnutí a pojímá se dohromady (ve svém komplexu). Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení*“ (srov. např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, čj. 5 Azs 270/2016-39). Obecně může odvolací správní orgán vypořádat odvolací námitky i tím způsobem, že se ztotožní se závěry správního orgánu prvního stupně, které v rozhodnutí o odvolání převeze, nebo se na ně odkáže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86), čímž může implicitně odpovědět na námitky odvolatele tak, že je neshledal důvodnými (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64, bod 73). To však není nyní posuzovaný případ, neboť žalovaný vedle odkazu na relevantní části prvostupňového rozhodnutí přednesl v odůvodnění napadeného rozhodnutí vlastní ucelenou argumentaci k jednotlivým odvolacím námitkám. Nesouhlas žalobkyně se způsobem vypořádání odvolacích námitek nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu nezpůsobuje (viz analogicky rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37).
71. Námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů soud nepřisvědčil, druhý okruh žalobních námitek není důvodný.
72. Protože soud neshledal ani jiné důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro jiné vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání v rozsahu namítaných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84), přikročil k vlastnímu přezkumu rozhodnutí v mezích žalobkyní uplatněných námitek.
73. Ve *třetí žalobní námitce* žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí pro nesprávné vyhodnocení odebrané vody a neodečtení hasební vody v měsíci červenci 2018.
74. V projednávané věci není sporu o odebrání vody z řeky Jihlavy v rozporu s *podmínkami č. 1) a č. 2)* uvedenými v kapitole A) bod b) Voda, Odběr povrchové vody integrovaného povolení, ale o naplnění výjimky dle integrovaného povolení, která odběr v rozporu s těmito podmínkami umožňuje.
75. V integrovaném povolení je v kapitole A) Emisní limity, opatření na ochranu ovzduší, vody a proti hluku a související monitoring, v bodě b) Voda, Odběr povrchové vody, za jednotlivými podmínkami [u žalobkyně bylo shledáno porušení podmínek č. 1) a č. 2)] uvedeno: „[p]ozn.: Podmínky 1) až 4) se nevztahují na jednorázové odběry dle § 8 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb. - písm. c) k jednorázovému odběru povrchových nebo podzemních vod v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách, a písm. d) k nakládání s povrchovými vodami při cvičení a zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek požární ochrany, Policie České republiky, obecní policie nebo ozbrojených sil České republiky; toto nakládání musí být při cvičení předem projednáno s vodoprávním úřadem.“
76. Dle žalobkyně se jednalo o jednorázové odběry povrchových vod v případě záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách. Uvedená výjimka je zakotvena v § 8 odst. 3 písm. c) zákona o vodách.

77. Žalobkyně namítala, že odebraná voda z řeky Jihlavy byla využita pouze v případě, že bezpečnostní zařízení (nikoli zařízení provozní či regulační) nainstalované na sušárně reagovalo na požár nebo na bezprostřední nebezpečí vzniku požáru a že voda v bezpečnostním systému je využívána výhradně pro případ záchranných prací při mimořádných požárech. Naproti tomu dle žalovaného se jednalo o vodu, která byla nezbytná pro samotné spuštění sušárny (pro potřeby technologie).
78. Soud se proto předně zabýval podmínkami provozu sušícího a odprašovacího zařízení, do něhož byla dle žalobkyně odebraná voda použita. Žalobkyně předložila ČIŽP dne 5. 6. 2020 dokument „*Sušící a odprašovací zařízení pro dřevěné třísky typ TT 7,0 x 37 – Bezpečnostní zařízení*“ (dále jen „Dokument“). Na straně 3 Dokumentu se konstatuje, že „[s]ušička se uvede do provozu jen v případě, že zařízení signalizuje dostatek vody pro hašení“. Na straně 6 Dokumentu jsou zmíněny informace k hašení vodou, konkrétně, že „[c]elé sušící a odprašovací zařízení je opatřeno automaticky se spouštějícími body na hašení vodou.“ Dále je uvedeno, že „[s]puštění probíhá samočinně při dosažení odpovídající nadměrné teploty, příp. teplot.“ Na straně 7 se pak v Dokumentu v souvislosti s monitorováním vzniku jisker a hašení jisker uvádí, že „tato zařízení pracují s odděleným hlídáním tlaku a voda pro hašení je stále připravena v jednotlivých hasících bodech, je možno dosahovat extrémně krátkých časů jejich reakce. Tato zařízení jsou povolena svazem pro pojišťování věcí. Poskytují optimální ochranu před vzněty, explozemi nebo požáry.“
79. Na základě žalobkyní předloženého Dokumentu, který je součástí správního spisu, soud dospěl k závěru, že existence vody v nádrži je skutečně nezbytně nutná k samotnému spuštění sušícího a odprašovacího zařízení, tedy slouží pro potřeby technologie. Nadto tato voda, která musí být do sušícího přístroje načerpána, není prioritně určena přímo k uhašení požáru, ale má primárně zamezit jeho vzniku, když se automaticky spouští při překročení stanovené teploty, zjištění jisker apod. Primárním cílem je tedy požár předejít tím, že dojde k ochlazení příslušné části přístroje vodou.
80. Dle stanoviska soudu voda načerpána do sušícího a odprašovacího zařízení, která je spuštěna automaticky tehdy, pokud existuje riziko vzniku požáru, neodpovídá „*jednorázovému odběru povrchových nebo podzemních vod v případech záchranných prací při mimořádných událostech, požárech a jiných živelních pohromách.*“ Odebraná voda musí být v nádrži vždy. Nejedná se proto o neočekávaný, mimořádný stav, ale o zcela běžný a nutný výchozí stav před spuštěním zařízení. Žalobkyně o nutnosti naplnění nádrže přístroje vodou ví a musí s ním při provozu běžně počítat. Pokud jsou limity stanovené v integrovaném povolení nedostatečné pro zajištění naplnění této nádrže, je na žalobkyni, aby si vodu obstarala jiným způsobem nežli odběrem povrchové vody nad povolené limity. Stejně tak tomu je i v případě úplného zákazu odběrů povrchové vody, k němuž došlo v měsíci srpnu 2018.
81. Smyslem zavedení výjimky v integrovaném povolení je skutečně ochrana osob a majetku v případě nepředvídatelných událostí. Pokud by byla nádrž na vodu prázdná a žalobkyně neodebrala povrchovou vodu, aby ji doplnila, k žádnému požáru (v důsledku absence vody v nádrži zařízení) by nedošlo, neboť sušícího a odprašovacího zařízení by se ani nespustilo.
82. Soud proto uzavírá, že odběr vody žalobkyní v rozporu s integrovaným povolením nespadá pod výjimku dle § 8 odst. 3 písm. c) zákona o vodách a žalobkyně se tak skutečně dopustila přestupku podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci tím, že provozovala zařízení v rozporu s integrovaným povolením.

83. Žalobkyně spatřovala nezákonnost napadeného rozhodnutí rovněž v nezohlednění hasební vody použité v červenci 2018. ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí zobrazila jednotlivé odběry nad stanovený limit v měsíci červenec 2018 v tabulce:

1.7.2018	2 634 m ³
2.7.2018	2 515 m ³
3.7.2018	2 586 m ³
4.7.2018	2 575 m ³
10.7.2018	2 705 m ³
11.7.2018	2 710 m ³
12.7.2018	2 690 m ³

84. Množství neoprávněně odebrané vody se v jednotlivých dnech rovná rozdílu celkového množství odebrané vody a maximálního povoleného množství odběru (tj. 1 330,56 m³). Neoprávněně odebrané množství vody shrnul soud pro přehlednost do následující tabulky:

Datum odběru	Odebráno celkem	Maximální povolené množství odběru	Neoprávněně odebráno
1. 7. 2018	2 634 m ³	1 330,56 m ³	1 303, 44 m³
2. 7. 2018	2 515 m ³	1 330,56 m ³	1 184, 44 m³
3. 7. 2018	2 586 m ³	1 330,56 m ³	1 255, 44 m³
4. 7. 2018	2 575 m ³	1 330,56 m ³	1 244, 44 m³
10. 7. 2018	2 705 m ³	1 330,56 m ³	1 374, 44 m³
11. 7. 2018	2 710 m ³	1 330,56 m ³	1 379, 44 m³
12. 7. 2018	2 690 m ³	1 330,56 m ³	1 359, 44 m³

85. Žalobkyně v podaném odvolání v tabulce specifikovala, ve které dny v měsíci červenci 2018 bylo hašeno a kolik hasební vody bylo spotřebováno:

3. 7. 2018	35 m ³
5. 7. 2018	4 m ³
9. 7. 2018	350 m ³
16. 7. 2018	8,7 m ³
30. 7. 2018	800 m ³

86. V srpnu 2018 byl odběr vody z řeky Jihlavy zcela zapovězen, proto jakákoliv voda, která byla odebrána v souladu § 8 odst. 3 písm. c) zákona o vodách, byla odečtena z celkového odběru za měsíc srpen 2018. Naproti tomu v měsíci červenci 2018 byla žalobkyně povinna dodržovat integrovaným povolením stanovené limity, které ve dnech 1. 7. 2018, 2. 7. 2018, 3. 7. 2018, 4. 7. 2018, 10. 7. 2018, 11. 7. 2018 a 12. 7. 2018 překročila (viz tabulka shora). Z Celkových zpráv o zásahu hasičské záchranné služby, jež jsou založeny ve správním spisu, vyplývá, že v období, v němž žalobkyně překročila maximální denní odběr, bylo u žalobkyně zasahováno pouze dne 3. 7. 2018, kdy byla (dle Celkové zprávy o zásahu z tohoto dne) spotřebována hasební voda v množství 35 m³. V dalších dnech měsíce července 2018, ve kterých bylo u žalobkyně rovněž zasahováno –jak plyne z odvolání žalobkyně a ze správního spisu (5., 9., 16. a 30. 7. 2018) – nebyl odběr vody možný vůbec. Z uvedeného je zřejmé, že důvodem k závěru o neoprávněném odběru 1 255, 44 m³ vody dne 3. 7. 2018 nebyla a ani nemohla být spotřeba hasební vody, neboť odebraných 35 m³ hasební vody je zahrnuto v povoleném odběru 1 330,56 m³. Pouze v případě, kdy by dne 3. 7. 2018 činila

spotřeba hasební vody více než 1 330,56 m³ (např. 2035 m³), bylo by z povoleného odběru použito právě 1 330,56 m³ a zbývajících 704,44 m³ by spadalo pod výjimku dle § 8 odst. 3 písm. c) zákona o vodách. V případě spotřeby hasební vody 35 m³ proto důvod k odečtu od neoprávněně odebrané vody nebyl.

87. Soud proto nevešel ani na žalobní argumentaci obsaženou ve třetím okruhu žalobních námitek.
88. Ve čtvrté části žalobní argumentace žalobkyně namítala, že nedošlo ke zohlednění polehčujících okolností, tedy důvodu, který vedl k odběrům, ani skutečnosti, že odběrem vody z řeky Jihlavy nebyly způsobeny žádné škody.
89. V projednávané věci ČIŽP ani žalovaný neshledali žádné polehčující okolnosti. Soud se s jejich závěry ztotožňuje. K namítané absenci způsobené škody je nutné upozornit, že zákonem chráněný zájem může být spáchaným přestupkem porušen (poruchový přestupek, který znamená již přímý zásah objektu přestupku) nebo ohrožen (ohrožovací přestupek, který znamená vyvolání stavu, jenž představuje pro objekt přestupku hrozbu jeho poruchy neboli stav nebezpečí). V nyní posuzovaném případě se jedná právě o ohrožovací přestupek, kdy postačuje, že porušení integrovaného povolení znamená hrozbu poškození chráněných zájmů, ačkoliv ke škodlivému následku nedošlo. Optikou žalobkyně by musela být polehčující okolnost absence škody zohledněna v případě všech ohrožovacích přestupků, u kterých škoda nemohla být zjištěna. Ve vztahu k důvodu odběrů je nutno odkázat na jádro nyní řešené věci, tj. podřaditelnost odběrů pod § 8 odst. 3 písm. c) zákona o vodách. Odběry, které nebyly považovány za neoprávněné odběry právě na základě § 8 odst. 3 písm. c) zákona o vodách, nebyly zahrnuty do množství neoprávněně odebrané vody. U odebrané vody, která nebyla odebrána v souladu s § 8 odst. 3 písm. c) zákona o vodách, pak žádná polehčující okolnost spočívající v důvodu odběru neexistovala.
90. V souvislosti s uloženou pokutou žalobkyně dále namítala nesprávně stanovenou maximální výši pokuty, kdy dle žalobkyně byla uložena pokuta ve výši 100 % zákonem stanovené horní hranice sazby a dle žalovaného ve výši 9,5 % zákonem stanovené horní hranice sazby. Pro posouzení této námítky je nezbytné předně vymezit, kterého přestupku a dle kterého zákonného ustanovení se žalobkyně dopustila. Dle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci „[p]rovozovatel zařízení je povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením vydaným podle tohoto zákona, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení, [...]“. Dle § 19 písm. b) zákona o integrované prevenci platí, že ČIŽP je oprávněna „v případě zjištění, že zařízení je provozováno v rozporu s podmínkami integrovaného povolení, rozhodovat o přestupcích podle § 37, [...]“. Navazující § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci vymezuje, že „[p]rávnícká 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.“ Za tento přestupek lze dle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci „uložit pokutu do 10 000 000 Kč, [...]“.
91. Z uvedeného plyne, že žalobkyni byla skutečně uložena pokuta ve výši 9,5 % zákonem stanovené horní hranice sazby, která činí dle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci 10 000 000 Kč. Skutečnost, že ČIŽP použila jako pomůcku či vodítko ke stanovení výše sankce zákon o vodách, nic nemění na tom, že žalobkyně se dopustila přestupku dle zákona o integrované prevenci, za který ji byla dle zákona o integrované prevenci uložena

pokuta, nikoliv přestupku dle zákona o vodách, za který by jí byla uložena pokuta dle zákona o vodách. Žalobkyně uvedená judikatura Nejvyššího správního soudu proto na přestupek a pokutu dle zákona o integrované prevenci není přílehlavá.

92. Žalobkyně rovněž uvedla, že ČIŽP a žalovaný nerespektovali absorpční zásadu, dle které měla být uložena pokuta pouze za přestupek nejprísněji trestný. Žalobkyně uvedla, že byla shledána vinnou ze spáchání dvou přestupků. S uvedenou argumentací žalobkyně se soud neztotožnil, protože celé řízení o přestupku bylo zahájeno a vedeno ve věci spáchání jednoho přestupku podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Není pravdou, že bylo rozhodnuto o dvou přestupcích ve společném řízení, jak tvrdí žalobkyně, neboť žádné usnesení o vedení společného řízení není ve správním spisu založeno. Již v oznámení o zahájení přestupkového řízení je pojednáváno o jednom přestupku. Soud připouští, že ČIŽP a žalovaný hovoří o jednotlivých odběrech jako o skutcích či jednáních, což je terminologie značně zavádějící. V prvostupňovém i v napadeném rozhodnutí je však pojednáváno o přestupku v jednotném čísle. Jednotlivé dílčí útoky byly učiněny v blízké časové souvislosti, místní souvislost je rovněž naplněna. K jednotlivým dílčím útokům došlo stejným způsobem – neoprávněným odběrem povrchové vody z řeky Jihlavy v rozporu s integrovaným povolením. Skutečnost, že v měsíci červenci 2018 docházelo k odběru povrchové vody nad povolené limity a v měsíci srpnu 2018 k odběru, ačkoliv nebyl odběr povrchové vody možný vůbec, na posouzení jednání žalobkyně jako jednoho přestupku nic nemění.
93. Obdobnou věcí (porušení několika různých podmínek integrovaného povolení posouzených jako jediný přestupek dle § 37 zákona o integrované prevenci) se zabýval i Ústavní soud v usnesení ze dne 14. 5. 2019, sp. zn. I.ÚS 2864/17, kdy uvedl, že *„je-li při kontrole zjištěno porušení několika podmínek integrovaného povolení, hodnocených jako jeden správní delikt, je správní orgán pochopitelně v rámci ukládání sankce k tomuto oprávněn přihlídnout a uložit pokutu vyšší, než kdyby došlo k porušení podmínky jediné. Stejným způsobem by bylo postupováno i v situaci, na niž poukazovala stěžovatelka, kdy by docházelo k projednání několika přestupků ve společném řízení, z nichž každý by spočíval v porušení jedné z podmínek integrovaného povolení. I za těchto okolností by byl správní orgán při ukládání sankce oprávněn zohlednit, že se účastník řízení dopustil více přestupků. Samozřejmě platí, že v obou zmíněných příkladech by výše sankce za veškerá zjištěná porušení podmínek neměla přesáhnout horní hranici, která je zakotvena v § 37 zákona o integrované prevenci, což je v prvním případě důsledkem toho, že je ukládána sankce za jediný správní delikt, ve druhém pak jde o důsledek uplatnění absorpční zásady.“* Hodnocení jednotlivých odběrů povrchové vody, kterými žalobkyně porušila dvě různé podmínky integrovaného povolení, jako jednoho přestupku, je proto postup zcela souladný se zákonem.
94. Vzhledem k tomu, že šlo o jeden přestupek, nebylo na místě uplatnit absorpční zásadu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 8 As 188/2016-40, dle kterého přichází absorpční zásada *„v úvahu jediné a až tehdy, pokud by byla tato stěžovatelova jednání posuzována jako opakující se jednání představující různé správní delikty spáchané ve vícečinném souběhu. Ve stěžovatelově jednání však spatřovaly správní orgány i městský soud shodně jediný správní delikt [...].“*
95. Posledním *pátým* žalobním bodem žalobkyně namítala, že jí byla prvním rozhodnutí ČIŽP uložena pokuta nižší než v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí.
96. Ani s touto žalobní námitkou se soud neztotožnil. Zásada zákazu reformationis in peius je pro přestupkové řízení upravena v § 90 odst. 3 správního řádu, kde je stanoveno, že

„[o]dvolací správní orgán nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, ledaže odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem.“. Jazykovým výkladem lze z daného ustanovení jednoznačně vyvodit, že zásada zákazu reformationis in peius zavazuje odvolací správní orgán k tomu, aby v rámci odvolacího řízení nemohl vydat rozhodnutí, které by mělo na žalobkyni jako osobu podávající odvolání více nepříznivý dopad než rozhodnutí vydané prvostupňovým orgánem. V nyní posuzovaném případě však nešlo o rozhodnutí vydané v odvolacím řízení žalovaným v neprospěch odvolatele (žalobkyně), ale o zrušení prvního rozhodnutí žalovaného zrušujícím rozsudkem č. j. 8 A 133/2020–50, kdy poté žalovaný zrušil první rozhodnutí ČIŽP (s nižší pokutou) a ČIŽP následně vydala nové rozhodnutí – prvostupňové rozhodnutí. Prvostupňové rozhodnutí, kterým byla žalobkyni uložena vyšší pokuta, nebylo rozhodnutím odvolacího orgánu, ale rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Při zohlednění obou těchto skutečností nelze mít za to, že by byla zásada zákazu reformationis in peius vázající se k odvolacímu řízení porušena.

97. K uvedenému lze poukázat rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42, podle něhož: „[z]ákaz reformationis in peius, tedy princip zákazu změny k horšímu, vyjadřuje v trestním řízení obecně požadavek zákazu zhoršení postavení osoby, která podala opravný prostředek nebo v jejíž prospěch byl opravný prostředek jinou oprávněnou osobou podán, a to jak přímo v opravném řízení, tak i v následujícím řízení po zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 5 Tdo 741/2013, č. 44/2014 Sb. NS). Pro oblast správního trestání však z ústavněprávních předpisů nelze dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele, a to ani z práva na spravedlivý proces ve smyslu článku 36 Listiny základních práv a svobod (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2009, sp. zn. III. ÚS 880/08, č. 1/2009 Sb. ÚS). [...] Již ze samotného srovnání s právní úpravou trestního práva procesního lze vysledovat podstatné rozdíly. Trestní proces vychází důsledně z chápání zásady zákazu změny k horšímu ve shora uvedeném významu, což se odráží i v příslušných ustanoveních zákona. Podle § 259 odst. 4 trestního řádu platí, že „[v] neprospěch obžalovaného může odvolací soud změnit napadený rozsudek jen na podkladě odvolání státního zástupce, jež bylo podáno v neprospěch obžalovaného“. Pokud odvolací soud sám napadený rozsudek nezmění, ale zruší jej a věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí soudu prvního stupně, pravidla postupu jsou stanovena v § 264 trestního řádu. Podle odstavce 2 tohoto ustanovení, „[b]yl-li napadený rozsudek zrušen jen v důsledku odvolání podaného ve prospěch obžalovaného, nemůže v novém řízení dojít ke změně rozhodnutí v jeho neprospěch“. Naproti tomu ve věci přestupků dle § 82 zákona o přestupcích platí, že „[v] odvolacím řízení nemůže správní orgán změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného z přestupku“. Zákon výslovně stanoví, že změnit uloženou sankci v neprospěch obviněného nelze v odvolacím řízení. Pro následný postup orgánu prvního stupně po zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení zákon o přestupcích ani správní řád žádná zvláštní pravidla nestanoví. [...] Výsledkem zrušení rozhodnutí v odvolacím řízení dle obecných ustanovení správního řádu je tedy nové projednání věci. V něm má účastník řízení plnohodnotnou možnost bránit se proti skutkovým i právním závěrům správního orgánu, včetně případné korekce závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí. Ostatně, hlavní smysl omezení změny uložené sankce k horšímu v odvolacím řízení spočívá právě v tom, aby účastník řízení bylo umožněno na přísnější posouzení věci reagovat adekvátní obranou ještě v rámci správního řízení.“ (byť se citované rozhodnutí vztahuje k již neúčinnému zákonu o přestupcích, jsou jeho závěry plně aplikovatelné i na nově účinný zákon o odpovědnosti za přestupky). V nyní posuzovaném případě zrušení prvního rozhodnutí ČIŽP odvolacím

orgánem předcházelo zrušení prvního rozhodnutí žalovaného odvolacího orgánu soudem (zrušujícím rozsudkem č. j. 8 A 133/2020–50) – tím spíše proto nemohlo dojít k porušení zákazu reformationis in peius.

98. Žalobkyně následně namítala porušení zásady předvídatelnosti rozhodnutí. Uvedená zásada je zakotvena v § 2 odst. 4 správního řádu, který uvádí, že správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly důvodné rozdíly. Soud předně uvádí, že tuto zásadu nelze chápat izolovaně od ostatních zásad, jimiž je ovládáno správní řízení. Zásada nestranného přístupu souvisí zejména se zásadou tzv. legitimního očekávání (či oprávněné důvěry v právo) a se zásadou materiální pravdy obsažené v § 3 správního řádu. V případě žalobkyně ČIŽP uvedené zásady neporušila, neboť prvostupňové rozhodnutí reflektovalo konkrétní okolnosti případu a závažnost jednání žalobkyně.
99. Jak vyložil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 Afs 169/2016-42: „[p]okud je však rozhodnutí zrušeno v odvolacím řízení pro vady řízení a rozpor s právními předpisy, nemůže ani teoreticky zakládat legitimní očekávání, že by z něj bylo možné v dalším řízení jakkoliv vycházet. O původně vyměřenou pokutu se tudíž nelze opírat jako o jakési závazné východisko pro stanovení konečné pokuty (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, č. j. 6 As 261/2016-22). Pokud uložená pokuta splňuje zákonná kritéria pro ukládání sankcí, nelze ji považovat za nepřiměřenou či překvapivou jen z toho důvodu, že v dřívějším zrušeném rozhodnutí byla její výše poloviční.“
100. Ze shora uvedených důvodů nepřisvědčil soud ani námitkám vztahujícím se k výši uložené pokuty.
101. Nad rámec shora uvedeného soud k žalobním námitkám poznamenává, že tyto byly (až na námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí) v zásadě žalobkyní uplatněny již ve správním řízení, přičemž žalovaný se s těmito námitkami řádně a komplexně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jelikož soud považuje vypořádání zmíněných námitek ze strany žalovaného za věcně správné a zákonné, ve zbytku odkazuje na odůvodnění jeho rozhodnutí, neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Azs 71/2014-49). Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. II. ÚS 752/10 a ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 2454/12, usnesení ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. III. ÚS 1972/12, usnesení ze dne 14. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12 atd.).

VII. Závěr a náklady řízení

102. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou správních soudů. Městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
103. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí je kasační stížnost přípustná (§ 102 s. ř. s.). Nepřípustná je však taková kasační stížnost, na niž dopadají výluky z přípustnosti stanovené v § 104 s. ř. s. Kasační stížnost se podává ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. dubna 2026

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu