



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **E., s. r. o.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2005, sp. zn. 6 Ca 186/2004,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „žalovaný“) ze dne 2. 6. 2004, č. j. 500/483/501 11/04. Tímto rozhodnutím žalovaný k odvolání stěžovatele změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Praha, oddělení ochrany vod (dále jen „ČIŽP“) ze dne 3. 12. 2003, č. j. 1/OV/14509/03, kterým byla stěžovateli uložena opatření k nápravě závadného stavu způsobeného vypouštěním odpadních vod a neprováděním pravidelného monitoringu jakosti vod.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zákonné důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky Městským soudem v Praze; tvrdí, že rozsudkem mělo být napadené správní rozhodnutí zrušeno pro důvodně vytýkané vady; a konečně namítá nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Stěžovatel rekapituluje vznik skládky tuhého komunálního odpadu (dále jen „TKO“) Ch., která byla od roku 1984 do roku 1993 provozována postupně D. p. h. m. P., P. k., k. p., a P. k., s. p., přičemž těmto provozovatelům skládky byly ukládány různé povinnosti v souvislosti s monitoringem znečištění povrchových a průsakových vod ze skládky. Pozemky, na nichž skládka ležela, pak byly v rámci restitucí vydány Pozemkovým úřadem hlavního města Prahy jednotlivým vlastníkům, kteří posléze založili v roce 1994, tedy poté, kdy skládka přestala být provozována k ukládání odpadu, společnost stěžovatele. Stěžovatel připomíná, že i v rozhodnutí žalovaného je konstatováno, že předmětné pozemky byly v restituci vydány jako orná půda a ostatní plocha, bez jakékoliv zmínky o věcném břemenu na těchto pozemcích. Z ničeho také neplyne, že by byly pozemky vlastníkům vydány spolu se skládkou, když v dokumentu, kterým byla restituce provedena, nebyl zmíněn ani žádný závazek nových nabyvatelů ke skládce provozované do té doby.

Stěžovatel namítá neurčitost výroku správního rozhodnutí prvního stupně i rozhodnutí žalovaného, když v něm nejsou například pomocí údajů z katastru nemovitostí identifikovány pozemky postižené závadným stavem, označené jen jako „bývalá skládka TKO P. – Ch.“. Tato neurčitost vede i k nevykonatelnosti správního rozhodnutí. Neurčitost je dále podpořena tím, že i sám městský soud uvedl, že skládku TKO nelze považovat za stavbu jako samostatnou věc. Stěžovatel také připomíná, že ani nevlastní všechny pozemky, na nichž skládka je. Zejména jímka odpadních vod ze skládky je vzdálena několik set metrů od skládky a stěžovatel k ní nemá ani přístup. Městský soud pochybil, když tuto námitku, jež vede k neproveditelnosti bodů 2 a 3 rozhodnutí ČIŽP, vůbec nepřezkoumal.

Stěžovatel dále připomíná, že závadný stav není důsledkem jeho činností, například důsledkem povoleného čerpání bioplynu. I sám žalovaný přiznal, že jednotliví restituční si nechali vydat v rámci restituce právě tyto pozemky i přesto, že jim byly nabízeny i pozemky jiné, což znemožnilo hlavnímu městu Praha provést plánovanou rekultivaci a monitoring podzemních vod. I toto tvrzení podle stěžovatele potvrzuje, že závadný stav skládky je důsledkem provozování skládky státními organizacemi do roku 1993. Stěžovatel tak zpochybňuje tvrzení ČIŽP, že vypouští průsakové vody z bývalé skládky, aniž by k tomu měl povolení. Proti tomuto tvrzení stojí fakt, že tyto průsaky nejsou důsledkem stěžovatelovy činnosti. Žalovaný již toto tvrzení nepoužívá. Městský soud se pak nevypořádal s tvrzením obsaženým v žalobě, že nikdy žádné odpadní vody nevypouštěl. Namísto toho dovodil stěžovatelovu údajnou odpovědnost pouze z vlastnického práva stěžovatele k pozemkům vráceným v restituci.

Stěžovatel trvá na tom, že do jeho základního kapitálu byly vloženy pouze pozemky, takže stěžovatel vůbec není vlastníkem skládky, žádné povinnosti ohledně skládky na nich nikdy nepřevzal a tyto povinnosti zůstaly na původním provozovateli.

Konečně pak stěžovatel uvádí, že podle § 42 odst. 1 zákona č. 245/2001 Sb., o vodách („vodní zákon“), může být povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu uložena jen tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod, tedy osobě, pro niž zákon používá legislativní zkratku původce. Stěžovatel se ovšem za původce nepovažuje, když závadný stav způsobili provozovatelé skládky před rokem 1993. Pokud tak městský soud uvedl, že skutková podstata jeho jednání není vázána na osobu původce, ale má charakter objektivní odpovědnosti vlastníka pozemku za následek, posoudil chybně právní otázku. Pokud však byla stěžovateli uložena povinnost podle § 42 odst. 1 vodního zákona, pak musely správní orgány považovat stěžovatele právě za původce ve smyslu tohoto ustanovení a městský soud měl tuto otázku posoudit. Názor městského

soudu, že je v daném případě odpovědnost vázána na vlastníka pozemku a nikoli na původce, tak nemá oporu v zákoně, který umožňuje uložit povinnost k nápravě jedině v důsledku nedovoleného vypuštění odpadních vod jako protiprávního jednání původce. Jiné osobě než původci může být opatření k nápravě uloženo jedině podle § 42 odst. 2 vodního zákona, kde je však tento postup umožněn jen vůči osobám, které nabyly majetek s vědomím ekologické zátěže, byla-li s nimi o tom uzavřena zvláštní smlouva nebo jim byla poskytnuta sleva z kupní ceny. Stejně tak nelze aplikovat § 42 odst. 3 téhož zákona, který se vztahuje jen na právní nástupce osob podle odstavce 2. Pokud pak je v napadeném rozsudku citováno ustanovení § 11 odst. 1 vodního zákona, podle nějž přecházejí práva a povinnosti vyplývající z povolení k nakládání s vodami, které bylo vydáno pro účel spojený s vlastnictvím k pozemkům nebo stavbám, na jejich nabyvatele, není podle stěžovatele zřejmý smysl této citace, zvláště když správní rozhodnutí nikdy nebyla o toto ustanovení opřena. Toto ustanovení se vztahuje na přechod práv a povinností plynoucích z povolení k nakládání s vodami jako správního rozhodnutí, zatímco § 42 odst. 1 vodního zákona řeší situaci následků nedovoleného vypouštění vod bez povolení.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a dále žádá, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek.

Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že stěžovatelovo vlastnictví pozemku v sobě v daném případě obsahuje i zařízení a stavby, které jsou pod povrchem takového pozemku, v daném případě zejména drenáž umístěnou pod povrchem pozemku sloužící k tomu, aby skládkové vody neohrožovaly jakost podzemních vod a byly odváděny do nádrže zřízené k tomuto účelu. V době provozování skládky P. k., s. p., byly tyto vody čerpány zpět na skládku, ovšem poté, co začal být na skládce čerpán bioplyn, nebylo vzhledem k přítomnosti methanu možno tyto vody vracet na skládku. Skládkové vody odpovídající splaškovým vodám a potenciálně obsahující i toxické látky se tak hromadí v šachtě pod skládkou a odtékají do povrchového toku. Takové vody ovšem nesmějí být přímo vypouštěny, ale mají být před vypuštěním předčištěny, nebo je třeba je nezávadně zneškodňovat. K tomu také směřovala uložená opatření k nápravě.

Dále žalovaný připomíná, že stěžovatel žádal o vydání pozemků, přestože věděl o existenci skládky. Pozemky pod skládkou pak převzal, aby na nich mohl podnikat, konkrétně ukládat inertní materiály za účelem překrytí skládky a odebírat bioplyn.

Žalovaný konečně predestírá svou aplikaci ustanovení § 42 odst. 1 vodního zákona. Za závadný stav zde považuje nedovolené vypouštění odpadních vod, ke kterému dochází odtékáním znečištěných odpadních vod drenáží pod skládkou do jímky pod skládkou a dále do toku. Opatření k nápravě má tomuto stavu zabránit. Připomíná také, že ustanovení § 42 odst. 2 lze použít jen při přechodu majetku na nového nabyvatele v rámci privatizace podle zákona č. 91/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku na jiné osoby, proto zde byla opatření k nápravě uložena správně podle odst. 1 tohoto ustanovení. Zmínku městského soudu o § 11 odst. 1 vodního zákona pak žalovaný vysvětluje tím, že stěžovatel není držitelem povolení k nakládání s vodami podle § 8 odst. 1 tohoto zákona, přestože jako osoba vypouštějící znečištěné odpadní vody by je měl mít. Této povinnosti by se zbavil tím, že zamezí odtoku těchto vod a bude je nezávadně zneškodňovat.

Ze všech těchto důvodů žalovaný navrhuje posuzovanou kasační stížnost zamítnout.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního spisu především zjistil, že dne 4. 6. 2003 provedla ČIŽP za účasti zástupce stěžovatele jednání o monitorování jakosti vody vytékající z bývalé skládky TKO P. – D. Ch. Zde je uvedeno, že v roce 2000 provedla ČIŽP místní šetření ve věci stížnosti na poškozování životního prostředí vlivem této bývalé skládky. V roce 2001 proběhlo další šetření a ČIŽP si vyžádala také analýzu stavu skládkových vod. Další odběr průsakové vody ze skládky a podzemních vod pod skládkou byl proveden v roce 2002 a bylo konstatováno překročení některých imisních limitů přípustného znečištění povrchových vod. Kvalita takto zkoumané vody odpovídala splaškovým vodám. Takové vody přitom nelze vypouštět do toku, ale musejí být nezávadně likvidovány. V protokolu o tomto jednání tak ČIŽP dospěla k závěru, že skládka nebyla původním provozovatelem řádně zabezpečena, rekultivována a monitorována, přitom voda z ní vytékající je vypouštěna do potoka, neboť podle vyjádření jednatele stěžovatele nebylo vzhledem k přítomnosti methanu možné ji vracet zpět. Tato voda obsahuje zvýšené hodnoty organického i anorganického znečištění a hrozilo i uvolnění toxických látek, proto bylo konstatováno, že ČIŽP zahájí správní řízení, v němž přijme příslušná opatření k nápravě. Zástupce stěžovatele ovšem v tomto jednání vyjádřil, že se stěžovatel necítí být odpovědným za nezabezpečenou skládku provozovanou dříve P. k., s. p., a proto odmítl povinnost zabezpečení skládky.

ČIŽP zahájila oznámením ze dne 29. 10. 2003 správní řízení, které uzavřela svým výše označeným rozhodnutím ze dne 3. 12. 2003, kterým stěžovateli uložila opatření k nápravě závadného stavu způsobeného vypouštěním odpadních vod z předmětné skládky a neprováděním pravidelného monitoringu jakosti vod touto skládkou ovlivněných. Tato opatření měla spočívat v termínu do 15. 2. 2004 v předložení návrhu na způsob uvedení vypouštění znečištěných vod do souladu s vodním zákonem, tak aby byl tento návrh realizován do 31. 5. 2004. Dále měl stěžovatel do 31. 12. 2010 provádět sledování jakosti průsakových vod vytékajících ze skládky a sledování jakosti podzemní vody na konkrétní ukazatele. V odůvodnění rozhodnutí ČIŽP zrekapitulovala dosavadní průběh správního řízení, skutková zjištění a také rozhodnutí, kterým byly obdobné monitorovací povinnosti uloženy v letech 1988, 1990 a 1993 předchozím majitelům skládky.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání. V něm zejména připomněl, že skládka nebyla ani ve vlastnictví původních vlastníků pozemků před jejich restitucí, kteří také neměli žádné povinnosti ohledně skládky, takže nemohlo dojít k převodu těchto povinností postupně až na stěžovatele. Žádná taková povinnost není uvedena ani v rozhodnutí, jímž byly pozemky vydány, ani při vkladu předmětných pozemků do společnosti stěžovatele. Povinnosti v souvislosti s provozováním a zabezpečením skládky byly vždy ukládány provozovateli skládky, přičemž poslední provozovatel stále existuje a jedním z jeho úkolů je právě správa majetku neřešeného privatizačními projekty. Povinnost trvalého monitoringu a konečné rekultivace tak nebyla nikdy z posledního provozovatele sňata, takže leží na něm a nikoli na stěžovateli. Odpad ani skládka jako samostatná věc v právním slova smyslu není podle stěžovatele součástí pozemků, na nichž je uložena, když s tímto pozemkem není skládka spojena pevným základem. Stěžovatel tak skládku a její provozování nikdy nepřevzal od původního vlastníka stavby, nikdy tuto skládku neprovozoval ani nemá takovou činnost v předmětu podnikání.

O tomto odvolání rozhodl žalovaný svým výše označeným rozhodnutím ze dne 2. 6. 2004 tak, že posunul termín předložení návrhu zmíněného v rozhodnutí ČIŽP na 15. 7. 2004 a termín realizace do 31. 10. 2004 a učinil některé další formulační změny, v ostatním ponechal napadené rozhodnutí nedotčené. V tomto rozhodnutí žalovaný uvedl,

že původní vlastníci žádali o vydání těchto konkrétních pozemků, přestože věděli, že se na nich nachází skládka. Společnost stěžovatele, kterou poté založili, pak začala na těchto pozemcích podnikat tím, že čerpala bioplyn a prodávala jej společnosti P., a. s., která potvrdila dopisem ČIŽP, že od stěžovatele odebírá bioplyn 24 hodin denně, a to již od roku 1998. Pokud by stěžovatel nepovažoval skládku za svůj majetek, nemohl by bioplyn odčerpávat, neboť by se tím nutně bezdůvodně obohacoval. Pokud by byl pravdivý stěžovatelův argument o právní samostatnosti skládky, nemohl by ji stěžovatel jistě využívat pro podnikání. Navíc stěžovatel na skládce sám ukládal inertní materiály. Povinnosti státního podniku Pražské komunikace ohledně skládky po jeho rozdělení nepřešly ani na zbytkový státní podnik Pražské komunikace, ani na společnost P. s., a. s., což sama tato společnost uvedla v dopisu ČIŽP s odůvodněním, že skládka již v roce 1993 stavebně neexistovala právě kvůli vydání pozemků v restituci. Hlavní město Praha sice chtělo provést rekultivaci skládky a monitoring podzemních vod, ale kvůli vydání pozemků v restituci se za stav skládky stal zodpovědným stěžovatel. Žalovaný posunul termín splnění prvního opatření k nápravě, neboť původní termín uplynul ještě před jeho rozhodnutím, a připomněl, že toto opatření může spočívat i jen v tom, aby stěžovatel zamezil odtoku znečištěných vod, kterých není mnoho, z nádrže a podle potřeby je vyvážel do čistírny odpadních vod. Závěrem žalovaný připomněl, že stěžovatel odebírá bioplyn, chová se tedy jako majitel skládky a z toho důvodu musí převzít i povinnosti týkající se monitorování a zajištění skládky.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu k městskému soudu, kde zopakoval argumenty obsažené již v odvolání. K otázce čerpání bioplynu pak doplnil, že bylo zajišťováno do roku 1995 na základě objednávky Magistrátu hl. m. Prahy, od února 1995 však přestalo být toto čerpání finančně kryto, v tělese skládky začal vznikat přetlak plynu, který pronikl i do kanalizace a ohrožoval obyvatele v okolí. Stěžovatel začal řešit problém sám, aniž by se mu peníze do projektu vložené do doby podání žaloby vrátily. Na akci odplynění skládky a využití bioplynu bylo vydáno i stavební povolení, přičemž součástí stavby bylo i překrytí celé skládky inertním materiálem a úprava a instalace odplynovacího zařízení. Toto odebírání bioplynu ovšem nesvědčí o jeho vlastnictví skládky, neboť uvolňující se bioplyn se odděluje samovolně od tělesa skládky a stává se samostatnou věcí, kterou stěžovatel jako takovou odčerpává, a to na základě dohody s vlastníkem tělesa skládky, za nějž pokládá společnost P., s. p. (*pozn. soudu:* není jasné, zda je míněna společnost Pražské služby, a. s., nebo P. k., s. p.). Ve vyjádření žalovaného k žalobě je zmíněn i rozhovor otištěný v časopisu vydávaném S. r. g. P. š., o. p. s., v Ch., kde pan J. M. jako jednatel stěžovatele a zároveň člen místního zastupitelstva v D. Ch. uvedl, že stěžovatel prováděl v rámci možností rekultivaci skládky, ovšem prostředky na zabezpečení skládky získával pouze z návozu zeminy na vlastní překryv tělesa. Stěžovatel pak v replice připomněl způsobem obdobným kasační stížností, že není „původcem“ závadného stavu ve smyslu vodního zákona.

Tuto žalobu zamítl městský soud rozsudkem napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Vyšel přitom ze znění ustanovení § 5 odst. 1, § 2 odst. 9, § 8 odst. 1 písm. c), § 11 odst. 1, § 112 odst. 1 písm. a) a § 42 odst. 1 vodního zákona. Při aplikaci těchto ustanovení na řešenou situaci městský soud uvedl, že předmětnou skládku nelze považovat za stavbu, tedy samostatnou věc, neboť v době vydání správního rozhodnutí již byla zavezena inertním odpadem a tedy jako taková již neexistovala. Byla již pouhou terénní úpravou pozemků ve vlastnictví stěžovatele, z nichž vytéká voda kvalifikovaná jako splašková. Dále městský soud upustil od právního posouzení otázky relevance čerpání bioplynu stěžovatelem, kterou označil za nerozhodnou, stejně jako od otázky, zda lze vzorky vody, z nichž ČIŽP vycházela, považovat opravdu za odpadní vody ze skládky, neboť v tomto směru byla žaloba stěžovatelem rozšířena až po lhůtě pro podání žaloby.

Konečně městský soud uvedl, že stěžovatelova odpovědnost má povahu objektivní odpovědnosti vlastníka pozemku za následek, když stěžovatel stále s pozemky nakládal a byl tedy povinen i splnit uložená opatření tak, aby bylo zabráněno vypouštění odpadní vody v rozporu s vodním zákonem.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost, neboť pokud by byla shledána, bylo by již z logiky kasačního přezkumu bezpředmětné posuzovat důvody rozsudku, když by tyto důvody nebyly pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti zjevné.

Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost nejprve v tom, že městský soud nepřezkoumal neurčitost napadeného rozhodnutí ČIŽP i žalovaného spočívající v tom, že nejsou přesně označeny pozemky, na kterých skládka leží. Na tuto námitku je ovšem třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s., podle něž Nejvyšší správní soud nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí. Tato stěžovatelova námitka je poprvé zmíněna až v kasační stížnosti, což ji jednak vylučuje z věcného přezkumu zdejším soudem, jednak to nasvědčuje tomu, že až dosud, zejména během správního řízení, neměl stěžovatel pochybnost o tom, kterých pozemků se jím napadané správní řízení týká. Pokud tuto nejistotu namítá až v kasační stížnosti, svědčí to i o určité účelovosti této námítky. Není pak úkolem zdejšího soudu posuzovat technické náležitosti provedení opatření k nápravě, tedy odpovídat na otázku, jaké technické důsledky má fakt, že stěžovatelem uváděná jímka neleží na jeho pozemcích. Nepřezkoumatelnost tak nelze konstatovat.

Městský soud se dále podle stěžovatele nevypořádal s otázkou, zda stěžovatel vypouštěl či nevypouštěl odpadní vody. Jakkoliv však taková stěžovatelova námitka směřuje do tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu, je potřeba uvést, že odpověď na to, zda tak městský soud učinil, či nikoli, je již závislá na posouzení stěžejní otázky položené kasační stížností i předchozími stěžovatelovými podáními ve správním a soudním řízení. Tato otázka pak zní, zda mohla být stěžovateli uložena ona opatření k nápravě, která mu byla uložena rozhodnutím ČIŽP, protože na něj mohlo být podle příslušných ustanovení vodního zákona pohlíženo jako na osobu odpovědnou za vypouštění odpadních vod z předmětné skládky.

Při posouzení rozhodné otázky z hlediska určení toho, kdo má být považován za „původce“ ve smyslu vodního zákona je pak nejprve třeba vyjít z dosavadní správní judikatury. Z ní na tento problém patrně nejlépe dopadá rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. 7 A 124/1999 (publ. v Judikatura v právu životního prostředí 2002, č. II/A/61), v němž vycházejí ještě z dřívějšího zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, vrchní soud uvedl: *„Opatření k nápravě podle § 27 odst. 1 vodního zákona jsou ukládána tomu subjektu, který porušil povinnosti stanovené k ochraně jakosti povrchových a podzemních vod, a to bez ohledu na to, jaký právní poměr k nemovitosti má, tj. zda jde o vlastníka, uživatele nebo o jiný právní subjekt. Tento subjekt (původce závadného stavu) se této odpovědnosti nemůže zprostit s poukazem na to, že vydáním nemovitosti oprávněným osobám podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, přešla povinnost provést opatření k odstranění závadného stavu na restituenty, popř. jejich právní nástupce.“* Obdobný závěr lze shledat i v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 16. 12. 1994, sp. zn. 7 A 14/1993,

kde je také ve vazbě na dřívější právní úpravu, tedy na zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, uvedeno: „*Označení užívané v § 24 písm. b) zákona o státní správě ve vodním hospodářství ("fyzická osoba, která při podnikatelské činnosti, vypustí odpadní vody...") neodvozuje subjekt povinností a jeho odpovědnost za jejich neplnění od právního poměru k nemovitosti (vlastník, uživatel), ale od jeho činnosti. Veřejnoprávní odpovědnosti za správní delikt se proto ten, kdo se deliktu dopustil při podnikatelské činnosti, nemůže zbavit poukazem na to, že podle soukromoprávního smluvního ujednání podniká v pronajaté nemovitosti.*“

V současném vodním zákoně, podle něhož je postupováno v nyní posuzovaném případě, je otázka opatření k nápravě řešena v oběma stranami opakovaně zmiňovaném ustanovení § 42 odst. 1: „*K odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií (dále jen "závadný stav") uloží vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod (dále jen "původce"), povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu (dále jen "opatření k nápravě"), popřípadě též opatření k zajištění náhradního odběru vod, pokud to vyžaduje povaha věci. Náklady na provedení opatření k nápravě nese ten, jemuž bylo opatření k nápravě uloženo. Pokud ten, komu byla uložena opatření, je neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí na náklady původce. Za původce závadného stavu se považuje ten, kdo závadný stav způsobil. Pokud k havárii došlo v důsledku zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky nebo jednotek požární ochrany, nepovažují se za původce havárie, jestliže k zásahu použili přiměřených prostředků.*“

Je tedy zjevné, že výše uvedené právní věty jsou aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ, když používají termíny vztáhnuté i na úpravu současnou. Co z nich pro tento případ konkrétně plyne? Při hledání osoby, která je „původcem“ ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona, která v důsledku toho nese odpovědnost za škodlivý následek, tedy nedovolené vypouštění odpadních vod, a již proto mohou být uložena opatření k nápravě, je třeba hledat tu osobu, která „porušila povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod“. Jako obecné pravidlo lze předpokládat, že touto osobou bude v případě skládky, z níž nedovoleně odtékají odpadní vody, obvykle vlastník těchto pozemků, tedy osoba mající z definice vlastnictví obvykle odpovědnost za následky jejím majetkem způsobené. Vlastník tak podle tohoto obecného pravidla nebude původcem pouze pro sám fakt vlastnictví pozemku, ale proto, že je to obvykle právě vlastník pozemku, kdo má nejtěsnější vztah k dějům na pozemku se odehrávajícím. Z citovaných právních vět ovšem plyne speciální pravidlo, podle něž se toto obecné pravidlo vztahující odpovědnost na vlastníka pozemků neuplatní, pokud je přítomen jiný subjekt, který má být považován za původce ve smyslu vodního zákona, neboť jeho vztah ke škodlivému následku je těsnější. Tento vztah obvykle spočívá buď v aktivní činnosti tohoto speciálním pravidlem určeného subjektu, typicky v podnikatelské činnosti, která škodlivý následek způsobila, jako tomu bylo v druhém citovaném rozsudku; nebo v jiném těsnějším vztahu, například ve vlastnictví přímo skládky tam, kde je skládka samostatnou právní věcí.

Otázkou tedy je, zda v daném případě existuje subjekt, na který by dopadalo toto speciální pravidlo a který měl být správně považován za původce vypouštění odpadních vod. Hlavním stěžovatelským argumentem je, že tímto subjektem musí být právní nástupce dosavadního provozovatele skládky v době, kdy byla provozována, tedy nejspíše společnost P. s., s. p. Nejvyšší správní soud se ovšem s tímto argumentem neztotožňuje a na základě všech skutečností obsažených ve správním a soudním spise se domnívá, že se speciální

pravidlo v daném případě neuplatní a že za osobu s nejtěsnějším vztahem ke skládce, a tedy i za původce ve smyslu vodního zákona je nutno považovat stěžovatele. Soud k tomu má dva důvody.

Prvním z nich je fakt, že nelze sice zpochybnit ani to, že stěžovatel není tou osobou, která skládku vytvořila a navezla na ni odpad a aktivně ji provozovala a rozšiřovala, ani to, že stěžovatel výslovně nepřevzal žádné věcné břemeno či jiný výslovný závazek k péči o tuto skládku; časový odstup od chvíle, kdy se pozemky, na nichž se skládka nachází, staly stěžovatelovým majetkem, je však již takový, že nemůže uspět námitka, že povinnosti ke skládce přešly a zůstávají na straně nástupce dřívějšího provozovatele skládky. Jedním z úkolů soudů, a to i soudů správních, je odstraňování entropie v právním světě, zejména pak i sladování stavu skutkového a právního. Pokud by byl závazek nástupců (a případných dalších nástupců) původního provozovatele skládky k péči o ni absolutizován a chápán jako „věčný“, vedlo by to k jasnému nesouladu mezi takto uměle konstruovaným stavem právním a stavem faktickým, v němž by buď byl majitel pozemků, tedy stěžovatel, omezován ve svém nakládání s těmito pozemky, a nebo by s nimi i se skládkou na nich nakládal bez ohledu na zájmy a postoje tohoto nástupce provozovatele skládky, a to nejen po uplynulém desetiletí, jako v nyní posuzovaném případě, ale i v ještě delším časovém horizontu.

Druhým důvodem je pak fakt, že tak tomu ve skutečnosti bylo. Stěžovatel se vskutku choval jako vlastník pozemků i vlastník všeho na těchto pozemcích se nacházejícího, alespoň v době, kdy to pro něj nebylo zjevně nevýhodné. Odčerpával bioplyn a pro posouzení této skutečnosti jsou nepodstatné jeho pohnutky, tedy zda to pro něj bylo finančně nevýhodné a činil tak z důvodu obecného pocitu zodpovědnosti za negativní následky z chemických dějů odehrávajících se na jeho pozemcích; či naopak z důvodů ziskových, alespoň v dlouhodobém výhledu, pokud lze jeho činnost označit za podnikání svého druhu. Ve vztahu k této skládce a k bioplynu také požádal o dotaci ze Státního fondu životního prostředí ve výši v řádu desítek milionů korun, jak vyplývá například z kladného vyjádření ČIŽP a dalších subjektů k tomuto projektu (č. l. 51 a následující soudního spisu). Není úkolem zdejšího soudu spekulovat, zda by byl stěžovatelův postoj ke skládce jiný, pokud by mu tato dotace byla přiznána, podstatné je, že sám fakt žádosti o dotaci spolu se zmíněným čerpáním bioplynu, s péčí o zařízení pro toto čerpání, s navážením inertního materiálu a dalšími změnami na těchto pozemcích prováděnými svědčí o tom, že stěžovatel je tím aktivním činitelem, který v nedávné minulosti ovlivňoval a ovlivňuje stav skládky a který tedy v současnosti nese i nezbytnou míru odpovědnosti za tento stav.

Nelze najít jiný subjekt, který by vůči skládce měl právo jednat a jednal aktivněji než stěžovatel. Ze dvou výše uvedených důvodů vyplývá, že stěžovatel je onou osobou s nejtěsnějším vztahem ke skládce a jejímu stavu, tudíž není důvodu pro aplikaci speciálního pravidla, které by určilo jako původce závadného stavu osobu odlišnou od vlastníka a za původce je nutno označit právě stěžovatele.

Tento závěr přitom vychází i z obecné koncepce vlastnictví, ve smyslu triády práv tvořících obsah vlastnického práva již od dob římského práva (ius utendi et fruendi, ius disponendi a ius possidendi). Hlásí-li se stěžovatel k požívání plodů plynoucích z vlastnictví, přičemž čerpaný bioplyn je v tomto směru nutno považovat právě za plod plynoucí ze skládky, a to bez ohledu na ziskovost či neziskovost tohoto čerpání, musí se nezbytně hlásit i k dalším důsledkům vlastnictví. Na tom nic nezmění ani nyní deklarovaná odtazítost od předmětné skládky, neboť v tomto směru mají skutky stěžovatele

větší důkazní váhu než jeho slova. Nic na tom nezmění ani jeho konstrukce o právní samostatnosti bioplynu a skládky od okamžiku separace bioplynu - již bylo zmíněno, že z tohoto pohledu považuje zdejší soud bioplyn za plod skládky; ani konstrukce o právní samostatnosti tělesa skládky, popřípadě jednotlivých odpadků, a pozemku ve vlastnictví stěžovatele. Tuto otázku považuje zdejší soud za nerozhodnou, už pro její nejasnost a proměnlivost vzhledem ke stavu opakovaně oběma stranami zmiňovaných terénních úprav. Nezbyvá-li tedy stěžovateli, než hlásit se ke všem složkám jeho vlastnictví k pozemku, musí se hlásit i k zásadě, že vlastnictví zavazuje, jak je vyřčena i v první větě článku 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Tato zásada v daném případě znamená, že hlásí-li se k plodům plynoucím z jeho pozemků, potažmo ze skládky na nich či v nich, musí se hlásit i k odpovědnosti za následky nepříznivé, tedy k úniku odpadních vod.

Není přitom třeba zabíhat k úvahám, zda zde není přímá příčinná souvislost mezi čerpáním bioplynu a nemožností vracet odpadní vody zpět na skládku, tedy zda závadný stav odstraňovaný uložením opatření k nápravě není vlastně externalitou dosavadní stěžovatelovy činnosti. Tato možnost nicméně zůstává otevřená.

Zároveň stěžovatel nemůže účinně uplatnit výhradu, že o přítomnosti skládky na svém pozemku jako by nevěděl, jak činí svou poznámkou, že spolu s pozemky na něj nebylo převedeno žádné věcné břemeno k péči o skládku. Stěžovatel nepopírá, že o skládce věděl, nepopírá ani, že jeho zakladatelé mohli dostat v restituci pozemky jiné, skládkou nezatížené, jež jim byly nabízeny. Z hlediska hledání materiální spravedlnosti pak pohledem toho, že stěžovatel pozemky převzal s vědomím o přítomnosti skládky, lze konstatovat, že opatření k nápravě uložené prvostupňovým rozhodnutím není nepřiměřeně tvrdé, nelze jej považovat za sankci, ale za prostředek k odstranění závadného stavu. Stěžovatel není postihován za jednání, jehož se nedopustil, ale je mu ukládáno odstranit závadný vztah vzniklý na pozemku v jeho vlastnictví, neboť je nejzpůsobilejší, respektive jedinou způsobilou, osobou k odstranění tohoto stavu věci, k níž se až dosud hlásit a byl připraven s ní zacházet v jejím celku, a to fakticky (terénní úpravy) i právně (sám vklad pozemků jejich původními majiteli do základního jmění stěžovatele), i čerpat z něj plody.

Městský soud tak pohledem zákonných ustanovení a výše provedené argumentace nepochybil, když označil stěžovatele za „původce“ ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona, tedy za toho, kdo porušil svou povinnost zajistit, aby z jeho pozemku nedovoleně neodtékaly odpadní vody, a jeho žalobu zamítl. Rozhodující pro posouzení dané věci je přitom právě a pouze ustanovení § 42 odst. 1 vodního zákona, zdejší soud proto nepovažuje za potřebné vyjadřovat se zde k výkladu dalších ustanovení tohoto zákona zmiňovaných městským soudem.

Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by městský soud nesprávně posoudil ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. právní otázku; že mělo být napadené správní rozhodnutí zrušeno pro důvodně vytýkané vady ve smyslu písm. b) téhož ustanovení; či že by došlo k nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí podle jeho písmene d).

Ze všech shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Za této procesní situace, kdy Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu,

se z důvodu nadbytečnosti již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a Ministerstvu životního prostředí náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 30. listopadu 2005

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu