



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **DAICH, spol. s r. o.**, se sídlem Tábor, Železná 366, IČ: 424 07 559, zastoupen JUDr. Ivo Danielowitzem, advokátem se sídlem Tábor, Smetanova 664, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Praha 10, Vršovická 65, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2015, č. j.: 2018/510/14 – Neš – 1 O 15/14 89654/ENV/14,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 3. 2015, č. j.: 2018/510/14 – Neš – 1 O 15/14 89654/ENV/14, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 10 228 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Iva Danielowitze, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Ministerstvo životního prostředí (dále jen „žalovaný“) změnilo k jeho odvolání rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán I.

stupně“) ze dne 20. 11. 2014, č. j.: ČIŽP/42/OOV/SR02/1300730.013/14/CFC (dále rovněž „rozhodnutí o pokutě“), tak, že výrokem č. 1 byla žalobci uložena pokuta ve výši 30 000 Kč podle § 125a odst. 2 písm. d) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), za správní delikt dle § 125a odst. 1 písm. l) téhož zákona. Uvedeného protiprávního jednání se žalobce dopustil tím, že „v rozporu s § 39 odst. 1 vodního zákona neprovedl při provádění stavby „Obnova retenční nádrže Jordán“ přiměřená opatření při zacházení se závadnými látkami, v daném případě s tuhými sedimentovatelnými látkami, aby nevnikly do povrchových vod a neohrozily tak jejich prostředí. Konkrétně žalobce nepřijal přiměřená opatření k zabránění úniku těchto látek do vod povrchových v rámci jím prováděného odbahňování rybníku Jordán, když sedimentační hrázka vybudovaná před nátokem vod do odtokové štol (opravená dne 31. 12. 2012), přetékala dne 3. 1. 2013, v důsledku čehož nebyly závadné látky zabezpečeny proti jejich vniknutí do odtokové štol a dále do Tismenického potoka a řeky Lužnice.“

Ze správního spisu vyplývá, že dne 28. 12. 2012 v ranních hodinách došlo k protržení objektu SO-06 „Přehrazení nádrže po dobu výstavby“ (dále také jen „provizorní hráz“ či „dočasná dělicí hráz“) vybudovaného v rámci akce „Obnova retenční nádrže Jordán“, která rozdělovala vodní dílo Jordán v Táboře na dvě části. Provizorní hráz se protrhla v délce 15 m v místě bezpečnostního přelivu vybudovaného u levého závazání hráze. Protržení hráze současně způsobilo únik sedimentovatelných tuhých látek a zadržené vody do dolní, částečně odbahněné části Jordánu, které dále otekly do Tismenického potoka a do řeky Lužnice. Kromě toho došlo rovněž k úniku zachycených sedimentovatelných tuhých látek z dolní části nádrže, které zde byly akumulovány u provizorní hrádky sloužící pro zamezení jejich odtoku do spodní výpusti nádrže Jordán. Únik těchto látek způsobil hromadný úhyn ryb.

Správní orgán I. stupně zahájil dne 17. 12. 2013 s žalobcem správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona, jehož se měl žalobce dopustit tím, že v rámci stavby „Obnova retenční nádrže Jordán“ zařízení realizované žalobcem na vodním díle Jordán – objekt SO-06 „Přehrazení nádrže po dobu výstavby“, zachycující závadné látky, nezabránilo nežádoucímu úniku těchto látek do povrchových vod. Únikem zachycených sedimentovatelných tuhých látek vznikla dne 28. 12. 2012 havárie ve smyslu § 40 odst. 1 vodního zákona.

Dne 31. 3. 2014 správní orgán I. stupně vydal rozhodnutí č. j. ČIŽP/42/OOV/SR02/1300730.006/14/CFC (dále jen „rozhodnutí ze dne 31. 3. 2014“), jímž uložil žalobci pokutu ve výši 250 000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona, kterého se žalobce dopustil tím, že v rozporu s § 39 odst. 1 vodního zákona neprovedl přiměřená opatření při nakládání se závadnými látkami, aby nevnikly do povrchových vod při provádění stavby „Obnova retenční nádrže Jordán“, která spočívala kromě výstavby spodní výpusti nádrže v odbahnění nádrže Jordán. Subjekt nezabránil v rámci realizace objektu SO-06 „Přehrazení nádrže po dobu výstavby“ úniku těchto látek do povrchových vod. Správní orgán I. stupně pak v odůvodnění dodal, že havárie byla způsobena protržením dělicí hráze, při jejímž budování žalobce nesplnil

podmínku č. 1 stavebního povolení, čímž neprovedl přiměřená opatření při zacházení se závadnými látkami ve smyslu § 39 odst. 1 vodního zákona.

K žalobcovu odvolání žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 7. 2014, č. j. 2018/510/14 – Neš – 1 O 4/14 29769/ENV/14 (dále jen „rozhodnutí ze dne 29. 7. 2014“), rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 31. 3. 2014 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění mj. uvedl, že žalobce se závadnými látkami zacházel výhradně v části pod dočasnou dělicí hrází, kde tyto látky před jejím protržením odtěžoval. Správní orgán I. stupně přitom žalobci ve svém rozhodnutí nevytýkal nevhodné zacházení se sedimenty pod přehrazením. Žalovaný rovněž zdůraznil, že účelem dělicí hráze nebylo zachycování závadných látek a nesplnění podmínky č. 1 stavebního povolení nelze považovat za neprovedení přiměřených opatření při zacházení se závadnými látkami ve smyslu vodního zákona. Naopak se jedná o pochybení, které mělo být řešeno v rámci řízení o správním deliktu dle stavebního zákona.

V návaznosti na vyjádřený názor žalovaného vydal správní orgán I. stupně dne 20. 10. 2014 oznámení o upřesnění předmětu správního řízení. V něm uvedl, že se nadále nebude zabývat závadnými látkami, které se nacházely v horní části nádrže nad provizorním přehrazením, ale pouze v její dolní části. Dále konstatoval, že nečinění přiměřených opatření spatřuje v nezamezení úniku sedimentu tvořícího po smíšení s vodou suspenzi u provizorní hrázky před nátokem vod do odtokové štoly v dolní části předělené nádrže. Tato hrázka měla sloužit k sedimentaci zachycených částic, aniž by byly tyto látky z dolní části nádrže jakkoliv likvidovány. V souvislosti s upřesněním předmětu řízení správní orgán I. stupně žalobci stanovil lhůtu, ve které měl možnost vyjádřit své stanovisko, případně navrhnout nové důkazy.

Dne 29. 10. 2014 žalobce správnímu orgánu I. stupně doručil písemnost nazvanou námítka proti upřesnění předmětu správního řízení spolu s návrhem na zastavení řízení. Dne 11. 11. 2014 pak zaslal své vyjádření k předmětu správního řízení.

Dne 20. 11. 2014 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí o pokutě specifikované na str. 1 tohoto rozsudku, jímž uložil žalobci pokutu ve výši 200 000 Kč za správní delikt dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona, jehož se žalobce dopustil tím, že při provádění stavby „Obnova retenční nádrže Jordán“ nepřijal přiměřená opatření při zacházení se závadnými látkami, aby nevnikly do povrchových vod. Konkrétně látky zachycované sedimentační hrázkou vybudovanou před nátokem vod do odtokové štoly ponechával v období od vybudování hrázky po zahájení odbahnění spodní části nádrže v roce 2012 do dne 28. 12. 2012 v prostoru před hrázkou, tedy nevhodně umístěné a nijak nezabezpečené před jejich vnikáním do povrchových vod. Únikem subjektem zachycovaných sedimentovatelných tuhých látek spolu s dalšími závadnými látkami, se kterými subjekt přímo nezacházel (tj. sedimenty z horní části nádrže nad dočasnou dělicí hrází, dalšími dosud neodtěženými závadnými látkami nacházejícími se ve spodní části nádrže pod dočasnou dělicí hrází) vznikla dne 28. 12. 2012 havárie ve smyslu § 40 odst. 1 vodního zákona s následným významným úhynem ryb.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

V odůvodnění správní orgán I. stupně dodal, že žalobce závadné látky z prostoru před sedimentační hrázkou nikterak neodstraňoval (neodsával), v čemž lze spatřovat nečinění přiměřených opatření, aby nedošlo k úniku závadných látek. Sedimentační hrázka měla sloužit jako opatření proti možnému úniku sedimentu z Jordánu do Tismenického potoka, ovšem žalobce dále neřešil, jak nakládat se zde zachyceným sedimentem. Správní orgán I. stupně dále připustil, že žalobce vytěžený sediment ukládal nad kótu přelivní hrany Jordánu, ovšem v daném případě postihl žalobce za to, že nelikvidoval zachycovaný sediment u sedimentační hrázky.

K odvolání žalobce žalovaný změnil výrok č. I rozhodnutí ze dne 20. 11. 2014 jak uvedeno na str. 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění napadeného rozhodnutí mj. zdůraznil, že dle Posudku k protržení dočasné dělící hráze z dubna 2013, který si nechal správní orgán I. stupně vypracovat od společnosti Sweco Hydroprojekt, a. s. (dále jen „posudek Sweco“), měla sedimentační hrázka zachycovat po dně sunutý nebo v laguně sedimentující kal. Tato hrázka plnila svoji funkci bezpečně až do doby poškození dělící hráze dne 28. 12. 2012, kdy byla postupující vlnou poškozena a stala se neopravitelnou až do doby poklesu hladiny v dolní nádrži. Dle žalovaného bylo vybudování sedimentační hrázky opatřením k zachycování sedimentů. Zřízení sedimentační hrázky bylo přiměřeným opatřením, aby při odbahňování rybníku Jordán nedocházelo k úniku závadných látek. Žalovaný však zdůraznil, že dne 3. 1. 2013 docházelo k přelivu opravené sedimentační hrázky a voda s kalem unikala do tlakové štoly. Tato skutečnost naplnila skutkovou podstatu vytýkaného správního deliktu. Vzhledem k tomu, že následek deliktu způsobil pouze ohrožení prostředí vod a rovněž znečištění vod bylo z větší části způsobeno závadnými látkami, s nimiž žalobce nezacházel, žalovaný snížil výši pokuty na 30 000 Kč. Závěrem žalovaný dodal, že pravou příčinou havárie bylo protržení dělící hráze, na níž žalobce neměl zpracovanou podrobnou realizační projektovou dokumentaci. Tato skutečnost měla být řešena v řízení o správním deliktu dle stavebního zákona, Krajský úřad Jihočeského kraje takové řízení však odmítl vést a vydal sdělení, dle něhož žalobce ustanovení stavebního zákona neporušil. Tím, že již není možné řešit příčinu havárie, nelze označit ani jejího viníka a uložit mu sankci, která by odrážela následky havárie.

II. Obsah žaloby

Žalobce v žalobě předně uvádí, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s § 46 odst. 1 správního řádu. V řízení o správních deliktech platí, že řízení je možno vést pouze pro skutek vymezený v oznámení o jeho zahájení. To však v daném případě nebylo splněno. Dle oznámení ze dne 17. 12. 2013 správní orgán I. stupně vymezil předmět správního řízení tak, že objekt SO-06 „Přehrazení nádrže po dobu výstavby“ zachycující závadné látky nezabránilo nežádoucímu úniku těchto látek do povrchových vod. Z uvedeného tedy vyplývá, že předmět zájmu správního orgánu I. stupně byl objekt SO-06, který měl dle něho zachycovat závadné látky. A právě únikem závadných látek měla dne 28. 12. 2012 vzniknout havárie. Ve výroku rozhodnutí o uložení pokuty 200 000 Kč však správní orgán I. stupně vytkl žalobci, že látky zachycované sedimentační hrázkou ponechal

v období od vybudování hrázky po zahájení odbahnění spodní nádrže v roce 2012 do dne 28. 12. 2012 v prostoru před hrázkou, tedy nevhodně umístěné a nezabezpečené. Již v rozhodnutí správního orgánu I. stupně byl tedy skutek vymezen diametrálně odlišně od oznámení o zahájení řízení, neboť vytýkané jednání bylo soustředěno do problematiky fungování sedimentační hrázky. Žalovaný jednání žalobce ohraničil obdobím od 31. 12. 2012 do 3. 1. 2013 a k vymezení deliktního jednání neuvedl ničeho. Žalovaný tak na zachování totožnosti skutku zcela rezignoval. Tím došlo k hrubému porušení zásad správního trestání, neboť upřesněním předmětu nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení.

Dále žalobce považuje popis skutku za nesrozumitelný, neboť není zřejmé, jakou sedimentační hrázku zmiňovanou ve výroku obou rozhodnutí mají správní orgány na mysli. Žalobce ve správním řízení uvedl, že v nivě Jordánu byly vytvořeny dvě sedimentační hrázky. První (dále jen „sedimentační hrázka I“) přes šířku Jordánu v délce asi 100 m a výši asi 1 m nad úroveň sedimentu v nivě nádrže (u profilu č. 2) a druhá (dále jen „sedimentační hrázka II“) těsně před vrtem do tlakové štol.

Rovněž je neurčité a nesrozumitelné provinění žalobce ve vztahu k manipulaci se zachyceným sedimentem. Postup žalobce je ve sledovaném období chronologicky popsán v povodňovém a stavebním deníku. Žalovaný posuzoval jednání žalobce nikoliv za standardních podmínek, nýbrž za stavu havárie, kterou žalobce nezpůsobil, a během povodní, které nemohl ovlivnit.

Žalobce taktéž nesouhlasí s právní kvalifikací daného případu. V příloze č. 1 k vodnímu zákonu jsou pod bodem 10. zařazeny sedimentovatelné tuhé látky, které mají nepříznivý účinek na dobrý stav povrchových vod. Za závadnou látku tudíž nelze považovat jakoukoliv sedimentovatelnou tuhoun látku, ale pouze takovou, která má nepříznivý účinek na dobrý stav povrchových vod. Žalovaný považuje za závadnou látku dle § 39 odst. 1 vodního zákona bahnitý rybniční sediment ve vzosu a ve vysokých koncentracích. Žalobce však se závadnou látkou, tj. s bahnitým rybničním sedimentem ve vzosu a ve vysokých koncentracích nezacházel, neboť tento stav byl vyvolán povodněmi a vzniklou havárií a nikoliv plánovanou či hospodářskou činností žalobce. Žalobce opakuje, že sedimentační hráze plnily svou úlohu bezpečně. Obnovení sedimentační hráze nemělo primárně za cíl učinit přiměřená opatření při nakládání se závadnými látkami, ale učinit všechna rozumná opatření k eliminaci škody na životech a majetku vyvolané povodněmi a havarijním stavem. Lze tak uzavřít, že za popsane havarijní situace žalobce učinil vhodná přiměřená opatření, aby bahnitý sediment ve vzosu a vysoké koncentraci, jehož vznik a další existenci nezaložil, nevníkl do povrchových vod.

Žalobce žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že s žalobcem bylo zahájeno správní řízení oznámením ze dne 17. 12. 2013 za naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona. Byť bylo tehdy žalobci vytýkáno neučinění přiměřených opatření při zacházení se závadnými látkami nad dočasným přehrazením nádrže objektem SO-06, po vrácení věci k dalšímu řízení správní orgán I. stupně v oznámení o upřesnění předmětu řízení žalobce seznámil s tím, že naplnění stejné skutkové podstaty spatřuje v nečinění přiměřených opatření pod dočasným přehrazením. Jednání i následek zůstaly v řízení zachovány, došlo pouze ke změně lokalizace, se kterou byl žalobce seznámen.

Stejně tak žalovaný považuje výrok napadeného rozhodnutí za zcela srozumitelný, neboť je v něm uvedeno, že se jedná o sedimentační hrázku vybudovanou před nátokem vod do odtokové štol, jež byla opravena dne 31. 12. 2012 a přetékala dne 3. 1. 2013. Naplnění skutkové podstaty správního deliktu žalovaný spatřoval v tom, že po opravě sedimentační hrázky dne 31. 12. 2012 docházelo dne 3. 1. 2013 k jejímu přetékání. Pokud hráz začne přetékat třetí den po opravě, jistě lze její nezabezpečení považovat za nečinění přiměřených opatření.

K polemice žalobce, zda zacházel se závadnou látkou, žalovaný uvádí, že v daném případě nebylo nezbytné posoudit, zda přetékající zakalená voda mohla mít nepříznivý účinek na dobrý stav vod. Pro naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu totiž není nezbytné, aby závadná látka přímo unikla, postačí, pokud nejsou činěna přiměřená opatření, aby neunikla. Hrázka byla vybudována pro zachycování závadných látek při odbahňování rybníku Jordán. Přetékání hrázky způsobilo ohrožení jakosti povrchových vod, přičemž odbahňování dolní části nádrže prováděl právě žalobce.

Žalovaný žádá, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.

Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona „právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s § 39 odst. 1 neučiní při zacházení se

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

závadnými látkami přiměřená opatření, aby nevnikly do povrchových nebo podzemních vod, a ohrozí tak jejich prostředí“.

Dle § 39 odst. 1 vodního zákona „závadné látky jsou látky, které nejsou odpadními ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod (dále jen "závadné látky"). Každý, kdo zachází se závadnými látkami, je povinen učinit přiměřená opatření, aby nevnikly do povrchových nebo podzemních vod a neohrožily jejich prostředí“.

Dle § 125a odst. 2 písm. d) téhož zákona „za správní delikt podle odstavce 1 se uloží pokuta do 1 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle písmene l) nebo r)“.

Dle bodu 10 přílohy č. 1 k vodnímu zákonu jsou nebezpečné látky „sedimentovatelné tuhé látky, které mají nepříznivý účinek na dobrý stav povrchových vod“.

Soud se na prvním místě zabýval námitkou nesrozumitelnosti výroků rozhodnutí o pokutě a napadeného rozhodnutí.

Správní orgán I. stupně ve výroku rozhodnutí o pokutě uvedl, že žalobce látky zachycované sedimentační hrázkou vybudovanou před nátokem vod do odtokové štolý ponechával v období od vybudování hrázky po zahájení odbahnění spodní části nádrže v roce 2012 do dne 28. 12. 2012 v prostoru před hrázkou, tedy nevhodně umístěné a nijak nezabezpečené před jejich vnikáním do povrchových vod.

Správní orgán I. stupně tedy popsal místo protiprávního jednání jako „*sedimentační hrázka vybudovaná před nátokem vod do odtokové štolý*“. Žalobce však během správního řízení (viz jeho vyjádření ze dne 11. 11. 2014) tvrdil, že v nivě Jordánu byly vytvořeny dvě sedimentační hrázky – sedimentační hrázka I přes šířku Jordánu v délce cca 100 m a výši 1 m a dále sedimentační hrázka II těsně před vrtem do tlakové štolý. Žalobce rovněž odkázal na str. 83 technické dokumentace zhotovitele, kde je sedimentační hrázka I popsána jako dočasná zemní hrázka na vtoku do tlakové štolý, přičemž její vybudování nebylo primárně zaměřeno na zacházení se závadnými látkami, nýbrž pro dočasnou ochranu a možnost provádění vtokové části tlakové štolý bez průtoku vody přes staveniště. Žalobce dále vysvětlil, že před zahájením odbahnění shledal podloží před staveništěm tlakové štolý a vtokového objektu jako nevhodné pro umístění dočasné zemní hrázky, proto po poradě se všemi zainteresovanými subjekty byla zřízena dočasná zemní hráz jako sedimentační hrázka I v nivě nádrže u profilu č. 2, a to v mohutnější podobě než vyplývalo z projektu. U tlakové štolý byla vybudována sedimentační hrázka II a pod vodopádem další tři sedimentační hrázky.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

S ohledem na právě řečené je tedy patrné, že ve výroku rozhodnutí o pokutě není zcela srozumitelně uvedeno, zda byl žalobce postižen za jednání vztahující se k sedimentační hrázce I nebo II. Formulace výroku rozhodnutí o pokutě poukazuje spíše na sedimentační hrázku II, neboť se mělo jednat o sedimentační hrázku vybudovanou *před nátokem vod do odtokové štol*. Správní orgán I. stupně však na str. 3 rozhodnutí o pokutě cituje část posudku Sweco vztahující se k sedimentační hrázce I (*„již v rámci přípravných prací pro těžbu sedimentů provedl zhotovitel v dolní těžené části nádrže hrázku a vytvořil sedimentační jímku pro zachyt po dně sunutého nebo v laguně sedimentujícího kalu. Sedimentační hrázka měla sloužit jako opatření proti možnému úniku sedimentu z Jordánu do Tismenického potoka“*). Skutečnost, že sedimentační hrázka nebyla ve výroku rozhodnutí o pokutě dostatečně konkretizována, dokládá rovněž fakt, že žalobce v odvolání ze dne 4. 12. 2014 svoji obranu formuloval jak ve vztahu k sedimentační hrázce I, tak k sedimentační hrázce II. Nečinění přiměřených opatření spočívajících v nezajištění zachyceného sedimentu se totiž mohlo vztahovat k oběma sedimentačním hrázkám.

Žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí specifikoval, že sedimentační hrázka vybudovaná před nátokem vod do odtokové štol (opravená dne 31. 12. 2012), přetékala dne 3. 1. 2013, v důsledku čehož nebyly závadné látky zabezpečeny proti jejich vniknutí do odtokové štol a dále do Tismenického potoka a řeky Lužnice.

Z citovaného znění výroku napadeného rozhodnutí je patrné, že žalovaný příslušnou sedimentační hrázku již nedefinoval pouze jako *„sedimentační hrázku vybudovanou před nátokem vod do odtokové štol“*, neboť dodal, že se jednalo o hrázku, která byla opravena dne 31. 12. 2012 a přetékala dne 3. 1. 2013. S ohledem na znění správního spisu je tedy zřejmé, že se jednalo o sedimentační hrázku I, neboť byla vybudována *„v místě mimo předpokládaný prostor odbahnění před vtokovým objektem do tlakové štol. Tato hrázka, spolu s již existující hrázkou v Tismenickém potoce pod hrází Jordánu, plnila svoji funkci bezpečně až do doby poškození dělící bráze u Vojenské plovárny dne 28. 12. 2012, kdy byla postupující vlnou poškozena a za vzniklé situace se stala neopravitelnou do doby poklesu hladiny v dolní nádrži. K opravě této hrázky před vtokovým objektem došlo dne 31. 12. 2012 ve večerních hodinách“* (viz str. 18 posudku Sweco). Ostatně i žalobce ve svém odvolání ze dne 4. 12. 2014 sám zdůraznil, že výše citovaná pasáž posudku Sweco se vztahuje k sedimentační hrázce I. Lze tedy uzavřít, že výrok napadeného rozhodnutí vadou nesrozumitelnosti netrpí.

Z hlediska práv žalobce je však třeba zkoumat, zda žalovaný výrokem napadeného rozhodnutí rozhodl o tomtéž skutku jako správní orgán I. stupně, resp. zda v průběhu správního řízení byla dodržena totožnost skutku.

K této otázce je vhodné nejprve v obecné rovině uvést, že **vymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu musí vždy spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným.** V rozhodnutí trestního charakteru, kterým jsou i rozhodnutí o správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací

skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73).

Zároveň platí, že skutkové vymezení jednání, které správní orgán považuje za delikt, je esenciální podmínkou práva na obhajobu stíhaného. Postihovaný skutek proto musí být již při zahájení správního řízení popsán natolik jednoznačně, aby stíhaná osoba věděla, které jednání je jí kladeno za vinu (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 5 A 73/2002-34). **V průběhu řízení lze jistě vymezení skutku provedené při zahájení řízení změnit v závislosti na dalších skutkových zjištěních či výsledku dokazování.** Je však třeba dbát, aby mezi předmětem sankčního řízení vymezeným při jeho zahájení a popisem skutku v meritorním rozhodnutí existoval alespoň v podstatných rysech soulad. Pro posouzení, zda tento soulad existuje, nelze určit jednotné pravidlo; tuto otázku je naopak nutno posuzovat vždy individuálně, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem posuzované věci (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2011, č. j. 2 Afs 91/2009-149).

Problematickou totožnosti skutku se zabýval rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 143/02, v němž vyslovil, že podstatu skutku (z hlediska soudního trestání) tvoří jednání pachatele a následek tímto jednáním způsobený. Skutkem v trestním řízení je souhrn skutkových okolností popsanych v souvislosti se zahájením sankčního řízení, nikoliv jejich právní posouzení; změna právního posouzení se totožnosti skutku netýká. Teorie a praxe nechápe totožnost skutku jen jako naprostou shodu mezi skutkovými okolnostmi popsány v žalobním návrhu a výrokem soudu. Postačí shoda mezi podstatnými skutkovými okolnostmi, přičemž lze přihlížet i ke změnám skutkového stavu, k nimž došlo při projednání věci. *„Totožnost skutku bude zachována také tehdy, je-li dána shoda alespoň v jednání při rozdílném následku, nebo shoda alespoň v následku při rozdílném jednání, ale rovněž i tehdy, je-li jednání nebo následek (případně obojí) shodné alespoň částečně, za předpokladu, že bude dána shoda v podstatných okolnostech, jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu“.* Zdejší soud k uvedenému doplňuje, že závěry Ústavního soudu, byť vyřčené v souvislosti s trestním řízením, lze vztáhnout analogicky i na oblast správního trestání.

Soud přitom souhlasí s žalobcem, že konkrétní popis vytýkaného jednání byl v průběhu správního řízení upravován.

Oznámením o zahájení správního řízení ze dne 17. 12. 2013 správní orgán I. stupně zahájil s žalobcem správní řízení ve věci uložení pokuty za správní delikt podle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona za neprovedení přiměřených opatření při nakládání se závadnými látkami tak, aby nevnikly do povrchových vod. Správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že v rámci stavby „Obnova retenční nádrže Jordán“, která spočívá v odbahnění nádrže Jordán, tedy v nakládání s tuhými sedimentovatelnými látkami, zařízení realizované žalobcem na vodním díle Jordán – objekt SO-06 „Přehrazení nádrže

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

po dobu výstavby“, zachycující závadné látky, nezabránilo nežádoucímu úniku těchto látek do povrchových vod. Únikem zachycených sedimentovatelných tuhých látek vznikla dne 28. 12. 2012 havárie ve smyslu § 40 odst. 1 vodního zákona.

Takto vymezený předmět řízení následně správní orgán I. stupně zpřesnil přípisem ze dne 20. 10. 2014 nazvaným oznámení o upřesnění předmětu správního řízení. V něm uvedl, že se nadále nebude zabývat závadnými látkami, které se nacházely v horní části nádrže nad provizorním přehrazením, ale pouze v její dolní části. Nečinění přiměřených opatření spatřuje v nezamezení úniku sedimentu tvořícího po smíšení s vodou suspenzi u provizorní hrázky před nátokem vod do odtokové štolky v dolní části předdělené nádrže. Tato hrázka měla sloužit k sedimentaci zachycených částic, aniž by byly tyto látky z dolní části nádrže jakkoliv likvidovány.

Dne 20. 11. 2014 vydal správní orgán I. stupně meritorní rozhodnutí, jímž uložil žalobci pokutu za správní delikt dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona, jehož se žalobce dopustil tím, že při provádění stavby „Obnova retenční nádrže Jordán“ nepřijal přiměřená opatření při zacházení se závadnými látkami, aby nevnikly do povrchových vod. Konkrétně látky zachycované sedimentační hrázkou vybudovanou před nátokem vod do odtokové štolky ponechával v období od vybudování hrázky po zahájení odbahnění spodní části nádrže v roce 2012 do dne 28. 12. 2012 v prostoru před hrázkou, tedy nevhodně umístěné a nijak nezabezpečené před jejich vnikáním do povrchových vod. Únikem subjektem zachycovaných sedimentovatelných tuhých látek spolu s dalšími závadnými látkami, se kterými subjekt přímo nezacházel (tj. sedimenty z horní části nádrže nad dočasnou dělicí hrází, dalšími dosud neodtěženými závadnými látkami nacházejícími se ve spodní části nádrže pod dočasnou dělicí hrází) vznikla dne 28. 12. 2012 havárie ve smyslu § 40 odst. 1 vodního zákona s následným významným úhynem ryb.

S ohledem na citované pasáže lze shrnout, že správní orgán I. stupně s žalobcem zahájil správní řízení ve věci spáchání správního deliktu dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona za neprovedení přiměřených opatření při nakládání se závadnými látkami tak, aby nevnikly do povrchových vod. Daného správního deliktu se měl žalobce dopustit v rámci stavby „Obnova retenční nádrže Jordán“, při níž nakládal se závadnými (sedimentovatelnými tuhými) látkami. Únikem těchto látek vznikla dne 28. 12. 2012 havárie ve smyslu § 40 odst. 1 vodního zákona. V těchto aspektech, tedy v okolnostech (provádění stavby „Obnova retenční nádrže Jordán“) a následku (únik závadných látek a vznik havárie), včetně právní kvalifikace, zůstal skutek nezměněn od zahájení správního řízení až do vydání rozhodnutí o pokutě ze dne 20. 11. 2014.

Změny naopak doznalo vymezení konkrétního jednání, jímž měl žalobce naplnit skutkovou podstatu správního deliktu dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona. Podle oznámení o zahájení správního řízení ze dne 17. 12. 2013 se měl žalobce dopustit správního deliktu tím, že objekt SO-06 „Přehrazení nádrže po dobu výstavby“, zachycující závadné látky, nezabránilo nežádoucímu úniku těchto látek do povrchových vod. Dle upřesnění předmětu řízení ze dne 20. 10. 2014 a meritorního rozhodnutí správního orgánu I. stupně

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

žalobcovo jednání spočívalo v tom, že látky zachycované sedimentační hrázkou vybudovanou před nátokem vod do odtokové štolý ponechával do dne 28. 12. 2012 v prostoru před hrázkou, tedy nevhodně umístěné a nijak nezabezpečené před jejich vnikáním do povrchových vod. V prvním případě tedy žalobce nečinil přiměřená opatření, neboť objekt SO-06 nezabránil úniku závadných látek do povrchových vod, v druhém případě žalobce ponechával závadné látky v prostoru před sedimentační hrázkou.

S ohledem na výše citovanou judikaturu však tuto změnu nelze považovat za natolik závažné porušení zásad správního trestání, že by vyústilo v nezákonnost správního řízení, resp. napadeného rozhodnutí. Soud pokládá za klíčové, že zůstalo zachováno vymezení podstatných okolností skutku, tj. okolností, *jimiž se rozumí zejména skutkové okolnosti charakterizující jednání nebo následek z hlediska právní kvalifikace, která přichází v úvahu*. Pro zachování totožnosti skutku je tedy dostačující již samotná skutečnost, že žalobce byl postižen v souvislosti s řešením havárie vzniklé dne 28. 12. 2012 v rámci obnovy retenční nádrže Jordán, během níž nepřijal přiměřená opatření při zacházení se závadnými (tuhými sedimentovatelnými) látkami, a naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona. Přitom zůstal zachován rovněž následek jednání, tj. ohrožení prostředí vod při havárii ze dne 28. 12. 2012 (byť dle rozhodnutí o pokutě se žalobce svým jednáním na vzniku havárie podílel v menší míře oproti jednání popsanému v oznámení o zahájení správního řízení).

Soud vzal rovněž v potaz, že změna v konkretizaci postihovaného jednání neměla dopad do procesních práv žalobce. Ze správního spisu vyplývá, že správní orgán I. stupně tuto změnu žalobci oznámil přípisem ze dne 20. 10. 2014 a stanovil lhůtu, ve které měl možnost vyjádřit své stanovisko, případně navrhnout nové důkazy. Pro úplnost soud dodává, že na zákonnosti tohoto postupu nic nemění, že správní řád úkon „oznámení o změně správního řízení“ výslovně neupravuje, neboť správní orgán I. stupně při jeho vydání neporušil z materiálního hlediska zásady správního řízení (totožnost skutku), ani žalobcova procesní práva (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541).

Soud tedy dospěl k závěru, že od zahájení správního řízení do vydání rozhodnutí o pokutě byla totožnost skutku zachována, avšak to samé již nelze říci o řízení odvolacím, resp. o vymezení skutku ve výroku napadeného rozhodnutí. Žalovaný změnil výrok č. I rozhodnutí o pokutě tak, že *„subjekt nepřijal přiměřená opatření k zabránění úniku těchto látek do vod povrchových v rámci jím prováděného odbahňování rybníku Jordán, když sedimentační hrázka vybudovaná před nátokem vod do odtokové štolý, opravená dne 31. 12. 2012, přetékala dne 3. 1. 2013 a v důsledku toho nebyly závadné látky zabezpečeny proti jejich vniknutí do odtokové štolý a dále do Tismenického potoka a řeky Lužnice“*. Předně je třeba říci, že žalovaný změnil dobu spáchání příslušného správního deliktu, a to z období roku 2012 a dne 28. 12. 2012, na den 3. 1. 2013. Taková změna přitom neměla pouze vliv na časové určení deliktního jednání, ale i na samotné vymezení vytýkaného skutku. Žalobce v napadeném rozhodnutí již nebyl postižen za nečinění přiměřených opatření při odbahňování rybníku Jordán, jehož následkem byla havárie ze dne 28. 12. 2012, ale za zcela izolovaný skutek spočívající v nedostatečném opravení sedimentační hrázky při řešení

vzniklé havárie. Tímto způsobem tedy nebylo zachováno vymezení deliktního jednání, doba, ani podstatné okolnosti vytýkaného skutku. Dále je třeba vzít v potaz, že žalovaný o změně skutkového vymezení žalobce nevyrozuměl, v důsledku čehož se žalobce dozvěděl až při vydání napadeného rozhodnutí, jaké konkrétní jednání je mu kladeno za vinu. Tímto způsobem byla zkrácena jeho procesní práva, neboť adekvátní obranu mohl formulovat poprvé až v žalobě, nikoliv v rámci správního řízení (k tomu srovnej výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 44/2004-62).

Žalovaný však v důsledku změny vymezení protiprávního jednání neporušil pouze zásadu totožnosti skutku a žalobcova procesní práva, ale jeho postup vyústil i v další vady napadeného rozhodnutí. Žalovaný zejména opomenul vzít v potaz, že sedimentační hrázka začala přetékat až po havárii ze dne 28. 12. 2012, tedy nikoliv za standardních podmínek, a proto bylo nutné posoudit, zda žalobce ve vztahu k nastalým okolnostem přijal přiměřená opatření k zabránění úniku závadných látek. Žalovaný na str. 8 napadeného rozhodnutí toliko uvedl, že dne 3. 1. 2013 docházelo k přelivu opravené hrázky zadržující sedimentující kal a tento stav sám o sobě naplňuje skutkovou podstatu vytýkaného správního deliktu. Soud však na tomto místě připomíná, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 125a odst. 1 písm. l) vodního zákona nepostačuje, pokud závadné látky vniknou do povrchových nebo podzemních vod, ale zejména je třeba zkoumat, zda daná osoba učinila při zacházení se závadnými látkami přiměřená opatření. Taková úvaha však v napadeném rozhodnutí chybí.

Stejně tak se žalovaný při daném vymezení skutku dostatečně nezabýval otázkou, zda přeliv závadných látek přes sedimentační hrázku nastal v důsledku žalobcovy činnosti, či se tak stalo následkem havárie a povodní. Žalobce přitom v žalobě namítá, že v okamžiku přelivu přes sedimentační hrázku se závadnou látkou, tj. s bahnitým rybničním sedimentem ve vznosu a ve vysokých koncentracích, nezacházel, neboť tato závadná látka vznikla nezávisle na jeho vůli (povodněmi, havárií).

K tomu soud pouze obecně a okrajem uvádí, že ze správního spisu vyplývá a mezi stranami je nesporné, že žalobce v rámci akce „Obnova retenční nádrže Jordán“ prováděl odbahnění dolní části provizorně přehrazené nádrže Jordán. Dle § 2 písm. a) vyhlášky č. 450/2005 Sb., platí, že „pro účely této vyhlášky se rozumí nakládáním se závadnými látkami – jejich těžba, výroba, zpracování, skladování, skládkování, zachycování, doprava, použití, zneškodňování, distribuce, prodej nebo jiné zacházení s nimi“. Z těchto důvodů lze tedy bez dalšího uzavřít, že žalobce zacházel se závadnými látkami, tj. se sedimentovatelnými tuhými látkami, které mají nepříznivý účinek na dobrý stav povrchových vod, a proto bylo jeho povinností učinit ve smyslu § 39 odst. 1 vodního zákona přiměřená opatření, aby tyto látky nevnikly do povrchových vod. S ohledem na obsah správního spisu i celkový kontext věci je rovněž nepochybné, že pravou příčinou havárie bylo protržení provizorní dělící hráze (objektu SO-06) dne 28. 12. 2012. Soud souhlasí s žalobcem, že účelem této hráze nebylo zadržování závadných látek (sedimentů), jak nepřesně tvrdil správní orgán I. stupně v oznámení o zahájení správního řízení ze dne 17. 12. 2013, neboť hráz naopak sloužila k akumulaci vody během obnovy nádrže, a tím k ochraně a zachování chráněných druhů živočichů. Uvedená skutečnost však nic nemění

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

na tom, že dělicí hráz zásadním způsobem zvyšovala rizikovost nakládání se závadnými látkami, čehož si byl ostatně žalobce dle svého vyjádření vědom (viz např. odvolání ze dne 10. 4. 2014). Žalobce jakožto zhotovitel dělicí hráze měl tedy povinnost a z ní vyplývající odpovědnost realizovat hráz tak, aby předešel úniku závadných látek a ohrožení prostředí vod. Podstata celého správního řízení proto měla spočívat v pečlivém posouzení, zda žalobce při výstavbě provizorní hráze učinil přiměřená opatření tak, aby hráz bezpečně plnila svoji funkci a nezapříčinila negativní působení závadných látek. Nutno říci, že správní orgán I. stupně takto postupoval v rozhodnutí ze dne 31. 3. 2014, ovšem v následujícím řízení (dilem v důsledku závazného právního názoru žalovaného) svoji pozornost přesunul od posuzování výstavby provizorní dělicí hráze k fungování sedimentační hrázky v dolní části nádrže. Tímto způsobem však rezignoval na posouzení příčiny havárie a žalobcova podílu na jejím vzniku, čímž zároveň znemožnil vyvození jeho jakékoliv odpovědnosti. Pokud totiž správní orgány žalobci vytýkaly nevhodné uložení závadných látek před sedimentační hrázkou (viz rozhodnutí o pokutě ze dne 20. 11. 2014) či její přetékání dne 3. 1. 2014 (viz napadené rozhodnutí), soustředily se na dílčí jednání, aniž by bylo zřejmé, zda havárie vznikla žalobcovým pochybením, či naopak okolnostmi na jeho vůli nezávislé (např. povodněmi). Žalovaný na str. 7 rozhodnutí ze dne 29. 7. 2014 uvedl, že v pouhém nesplnění podmínky č. 1 pro provádění stavby předepsané stavebním povolením a projektem stavby nelze spatřovat porušení povinnosti dle § 39 odst. 1 vodního zákona. S tímto názorem lze souhlasit potud, že nesplnění podmínky stavebního povolení (nezpracování podrobné realizační projektové dokumentace) *automaticky* neznamená porušení povinnosti činit přiměřená opatření při nakládání se závadnými látkami. Uvedené však na druhou stranu nelze vykládat tak, že žalobcova odpovědnost za realizaci dělicí hráze je bez dalšího vyloučena. Správní orgány naopak měly pečlivým a přezkoumatelným způsobem zhodnotit, zda žalobce s ohledem na technické možnosti, terénní a jiné podmínky vybudoval dělicí hráz tak, aby zajišťovala bezpečné zacházení se závadnými látkami, jinými slovy zda vzhledem k okolnostem stavby učinil přiměřená opatření, aby tyto látky nevnikly do povrchových vod. Soud je tedy toho názoru, že při řešení havárie daného rozsahu bylo zásadní zabývat se podrobně okolnostmi a kvalitou výstavby dočasné dělicí hráze a zhodnotit, zda havárie vznikla z důvodu vyšší moci či naopak pochybením žalobce jakožto jejího zhotovitele. V druhém případě by bylo po právu, aby žalobce za vzniklé následky nesl odpovědnost, a to včetně sankce, která by svojí výší odrážela následky havárie.

V. Závěr

Žalobce se svými námitkami tedy uspěl; městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč a z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč)

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 1 428 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Celkem tedy žalobci náleží $(2\,000 + 6\,200 + 600 + 1\,428 =) 10\,228$ Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s.; kromě obecných náležitostí podání musí kasační stížnost obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů je 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.

V Praze dne 21. 1. 2019

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu