



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Lenky Krupíčkové v právní věci žalobce: **POK-Česká realitní skupina s. r. o.**, se sídlem Jaroslavice 116, zastoupeného Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem HAVEL & PARTNERS s. r. o., advokátní kancelář se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2020, č. j. 3 A 195/2016 - 72,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2020, č. j. 3 A 195/2016 - 72, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň, ze dne 20. 5. 2016 č. j. ČIŽP/43/OOV/SR04/1410327.003/16/ZJJ, byla žalobci uložena podle § 125a odst. 1 písm. t) a § 125a odst. 2 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), pokuta ve výši 100 000 Kč za neplnění nápravných opatření č. 6), 7), 8) a 10) uložených rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 15. 5. 2000, č. j. 3/OV/864/00/Hs, pro bývalý areál SVA Holýšov, konkrétně proto, že žalobce neplnil opatření uložená podle § 112 odst. 1 písm. b) vodního zákona za účelem sanace znečištění podzemních vod v období od 23. 4. 2014 do 7. 12. 2015 v areálu bývalého podniku SVA Holýšov v Holýšově a jeho okolí. Citovaným rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 15. 5. 2000, č. j. 3/OV/864/00/Hs, bylo podle § 27 odst. 2 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, uloženo

SVA Holýšov, a. s. provést sanaci kontaminovaných podzemních vod v prostoru skládky sklářských písků, prostoru výrobních celků závodu a bývalého jímacího území „U Radbuzy“; „termín zahájení: od 1. 4. 2001“ (bod č. 6 rozhodnutí); byly stanoveny koncentrační cílové limity pro sanaci podzemní vody (bod č. 7 rozhodnutí); byla stanovena povinnost provádět monitoring jakosti podzemní a povrchové vody v průběhu sanačních prací a minimálně po dobu dalších dvou let po ukončení sanace s tím, že režim postsanačního monitoringu bude konkretizován v závěrečné zprávě o sanaci, a že do sanačního monitoringu bude zařazeno sledování obsahu závadných látek v rybách a říčním sedimentu v úseku pod areálem SVA a nad areálem SVA (bod č. 8 rozhodnutí); byla stanovena povinnost vyhodnocovat postup sanačních prací včetně vyčíslení vynaložených nákladů v ročních etapových zprávách, které budou v průběhu sanace předkládány České inspekci životního prostředí, oblastnímu inspektorátu v Plzni vždy do 31. ledna následujícího kalendářního roku a závěrečná zpráva o provedené sanaci bude předložena do dvou měsíců po ukončení sanace (bod č. 10 rozhodnutí).

[2] Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 8. 2016 č. j. 40846/ENV/16 556/520/16, bylo zčásti vyhověno žalobcovu odvolání a prvostupňové rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 20. 5. 2016 bylo zčásti změněno, pokud šlo o dobu, ve které mělo docházet k vytýkanému protiprávnímu jednání; období od 23. 4. 2014 do 7. 12. 2015 bylo nahrazeno obdobím od 24. 6. 2015 do 7. 12. 2015. Ve zbytku žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný se ztotožnil s názorem prvostupňového orgánu, že povinnost plnit nápravná opatření uložená rozhodnutím ze dne 15. 5. 2000 přešla z SVA Holýšov, a. s. na žalobce podle § 42 odst. 3 vodního zákona, neboť žalobce se jako nový vlastník areálu stal právním nástupcem SVA Holýšov, a. s. Česká republika na sebe závazek nápravná opatření plnit nikdy nepřevzala; toliko se prostřednictvím Fondu národního majetku, resp. Ministerstva financí zavázala k poskytování finanční podpory subjektům povinným k provádění uložených nápravných opatření. Svůj závazek v ujednané výši splnila. Na předmětné lokalitě byla sanace přerušena v září 2011 pro údajné neuhrazení faktur dodavateli sanačních prací, společnosti SEPA, spol. s r. o. Uložená nápravná opatření č. 6), 7), 8) a 10) tak nebyla splněna. Podle žalovaného je to přitom žalobce, kdo je povinen pokračovat v realizaci sanačních prací s cílem splnit v celém rozsahu rozhodnutí ze dne 15. 5. 2000.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Městský soud v Praze v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Dospěl totiž k závěru, že je žalobce právním nástupcem SVA Holýšov, a. s., neboť předmětné pozemky sepsané insolvenčním správcem do konkurzní podstaty úpadce SVA Holýšov, a. s. v likvidaci, koupil v roce 2010. Ze smlouvy č. 151/96 ani z jejího dodatku nevyplývá, že by Česká republika převzala závazky žalobce, jako právního nástupce předchozího vlastníka kontaminovaných pozemků, týkající se sanačních prací v areálu SVA Holýšov. Podle městského soudu tedy měl žalobce povinnost splnit nápravná opatření uložená rozhodnutím ze dne 15. 5. 2000. Městský soud závěrem zdůraznil, že této povinnosti a zároveň odpovědnosti by se žalobce nemohl vyhnout poukazem na smluvní ujednání mezi účastníky soukromoprávního vztahu (tam spadá též smlouva č. 151/96), případně na porušení smluvních povinností ze strany druhého účastníka smlouvy. Podle městského soudu spadá

pokračování

právní úprava odpovědnosti za správní delikty (dnes přestupky) právnických osob či fyzických osob do oblasti práva veřejného. Veřejnoprávní objektivní odpovědnosti se pak nelze vyhnout poukazem na smluvní ujednání mezi účastníky soukromoprávního vztahu.

III.

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnosti z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)

[5] Stěžovatel předně namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, kterou spatřuje v tom, že se městský soud nevypořádal s jeho námitkou, že výroky rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 15. 5. 2000 jsou formulovány neurčitě a nestanoví cílové datum, do kdy má být sanace provedena. Stěžovatel v žalobě namítal, že sanační práce byly přerušeny a nelze tedy dospět k závěru, že porušil body č. 6), 7), 8) a 10) výroku rozhodnutí ze dne 15. 5. 2000. Ty jsou podle stěžovatele navíc formulovány tak, že z povahy věci nemohou být porušeny. Z rozhodnutí žalovaného není také zřejmé, od kdy nedokončení sanace zakládá protiprávní stav. I tuto námitku stěžovatel v žalobě uplatnil, aniž by se s ní městský soud jakkoli vypořádal.

[6] Stěžovatel dále namítal, že Fond národního majetku, resp. Ministerstvo financí převzalo povinnost uhradit provedení sanace. To stěžovatel dovozuje z čl. 3.3 smlouvy č. 151/96 a z dodatku k této smlouvě, který byl uzavřen v roce 2003, v němž se Fond národního majetku zavázal uzavřít se společností SEPA spol. s r. o. smlouvu na provedení sanačních prací za celkovou cenu cca 117 milionů Kč. Realizační smlouva na sanační práce pak byla uzavřena mezi Fondem národního majetku a společností SEPA spol. s r. o. Stěžovatel má za to, že je za těchto okolností nesprávné trvat na tom, že je to SVA Holýšov, a. s., resp. stěžovatel jako pozdější nabyvatel pozemků, kdo je odpovědný za splnění sanační povinnosti.

[7] Stěžovatel tak navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu považuje za zákonný, přezkoumatelný a věcně správný. Stěžovatel se stal novým vlastníkem předmětného areálu a přešla na něj tak povinnost provést sanační práce z původního vlastníka SVA Holýšov, a. s. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[12] V daném případě stěžovatel v žalobě uplatnil de facto tři okruhy žalobních námitek. Prvním okruhem zpochybňoval svoje právní nástupnictví dle vodního zákona, druhým okruhem namítal, že veškerá práva a povinnosti týkající se sanace na sebe převzala Česká republika prostřednictvím Fondu národního majetku (na základě smlouvy č. 151/96 a jejího dodatku), a třetím okruhem namítal, že k porušení jednotlivých bodů rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 15. 5. 2000 nedošlo a v některých případech ani nemohlo dojít. Konkrétně pak namítal, že toto rozhodnutí je nezákonné, neplatné a nicotné a dále se vymezoval ve vztahu k jednotlivým bodům výroku tohoto rozhodnutí, jejichž porušení mu bylo žalovaným vytýkáno. Ve vztahu k bodu č. 6 namítal, že nebylo stanoveno cílové datum, do kdy má být sanace provedena, nýbrž toliko datum zahájení sanace, které porušeno nebylo. Bod č. 7 podle stěžovatele neobsahoval nic, co by mohlo být porušeno. Bod č. 8 nemohl být porušen, neboť sanace byla přerušena na základě rozhodnutí Ministerstva financí. Práce neprobíhají a nelze tedy provádět monitoring. Obdobné námitky stěžovatel v žalobě uvedl i ve vztahu k bodu č. 10.

[13] Městský soud se však v napadeném rozsudku zabýval toliko prvními dvěma okruhy námitek. Dospěl k závěru, že stěžovatel je právním nástupcem SVA Holýšov, a. s., neboť předmětné pozemky koupil v roce 2010 a neztotožnil se s názorem stěžovatele,

pokračování

že by ze smlouvy č. 151/96 či z jejího dodatku vyplývalo, že by Česká republika převzala závazky týkající se sanačních prací v areálu SVA Holýšov, a. s. Pokud šlo o třetí okruh námitek, tak ten ve svém rozsudku pominul. Ve vztahu k tvrzené nezákonnosti rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 15. 5. 2000, neurčitosti bodů výroku, jejichž porušení je stěžovateli kladeno za vinu, ani ke konkrétním tvrzením, že tyto body porušeny nebyly či nemohly být, se nijak nevyjádřil. Městský soud nevystavěl proti těmto žalobním bodům ani vlastní argumentaci a jeho pohled na ně z rozsudku nevyplývá ani implicitně. Nejvyšší správní soud tak nemůže přezkoumat názor městského soudu ve vztahu k tomuto okruhu žalobních bodů, a proto mu nezbylo, než jeho rozsudek zrušit jako nepřezkoumatelný a zavázat ho, aby v dalším řízení tuto žalobní argumentaci řádně vypořádal.

[14] Shledaná nepřezkoumatelnost však nebrání Nejvyššímu správnímu soudu posoudit další kasační námitky.

[15] Stěžovatel dále namítá nezákonnost rozsudku městského soudu, kterou spatřuje v nezákonném posouzení jeho námitky, že ze smlouvy č. 151/96 a z jejího dodatku vyplývalo, že Česká republika převzala závazky týkající se sanačních prací v areálu SVA Holýšov. S tím však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

[16] Ze spisu vyplynulo, že dne 30. 8. 1996 uzavřel Fond národního majetku se společností SVA, a. s. (jako nabyvatelem privatizovaného majetku) smlouvu týkající se ekologických závazků č. 151/96. Touto smlouvou se Fond národního majetku zavázal uhradit nabyvateli (tj. společnosti SVA, a.s.) „účelně vynaložené náklady na splnění ekologických závazků z hlediska životního prostředí stanovené v projektu nápravných opatření, event. v jeho dodatcích, jež se stanou jeho nedílnou součástí, přičemž jsou však tyto náklady splatné jen v případě, odsouhlasí-li Fond národního majetku ČR jejich vynaložení v souladu s vyhodnocením ekologických závazků jako účelné. Úhrada může být poskytnuta maximálně do výše základního jmění společnosti, tj. 198 035 000,- Kč“ (čl. II. smlouvy). Nabyvatel byl povinen „splnit ekologické závazky v souladu s podmínkami stanovenými rozhodnutím příslušného správního orgánu a touto smlouvou“ (čl. III. bod 3.1 smlouvy). V čl. III. bodu 3.2 smlouvy byly dohodnuty podmínky, které se nabyvatel zavazuje dodržet, mj. zajistit vypracování analýzy rizik, vyhlásit výběrové řízení na výběr dodavatele, pro výběr dodavatele ustanovit výběrovou komisi, v níž budou zastoupeni zástupci Ministerstva životního prostředí i Fondu národního majetku. Podle čl. III bodu 3.3 smlouvy „Nabyvatel jako investor realizace opatření k nápravě ekologických závad odpovídá za účelnost vynaložených prostředků poskytnutých Fondem na základě této smlouvy.“

[17] Z uvedeného plyne, že smlouva č. 151/96 jednoznačně stanovuje, že povinnost „splnit ekologické závazky“ tíží SVA, a. s., zatímco Fond národního majetku se pouze zavázal „uhradit účelně vynaložené náklady na splnění ekologických závazků“ avšak maximálně ve výši 198 035 000 Kč. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že by touto smlouvou Fond národního majetku převzal odpovědnost za splnění ekologických závazků, ani s tím, že se zavázal uhradit veškeré náklady za splnění ekologických závazků. Nic takového ve smlouvě uvedeno není ani z ní neplyne. Maximální částka, která může být na splnění závazků poskytnuta, je přitom smlouvou zcela jednoznačně stanovena; na to nemá žádný vliv, zda je sloveso „plnit“ použito ve vidu dokonavém či nedokonavém.

[18] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že Fond národního majetku převzal povinnost splnit ekologické závazky a jejich splnění zcela uhradit dodatkem ke smlouvě č. 151/96, který byl uzavřen dne 8. 8. 2003 mezi Fondem národního majetku a SVA Holýšov, a. s. Tímto dodatkem nabyvatel (SVA Holýšov, a. s.) souhlasil s tím, aby Fond národního majetku „*zadal provedení sanačních prací v areálu SVA Holýšov a.s. podle § 50 zákona č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v platném znění firmě SEPA, spol. s r. o.*“ za celkovou cenu 123 239 004 Kč včetně DPH (čl. II bod 2.1 dodatku). Fond národního majetku se zavázal se společností SEPA spol. s r. o. uzavřít smlouvu o dílo a nabyvatel (SVA Holýšov, a. s.) vyslovil souhlas „*se zaplacením výše uvedené ceny za provedení sanačních prací z dosud nečerpané garantované částky v souladu s čl. II Smlouvy*“. (čl. III bod 3.1 dodatku). Ani z tohoto dodatku tedy neplyne, že by Fond národního majetku převzal povinnost SVA, a. s. splnit ekologické závazky, tak jak byla stanovena v bodě 3.1 smlouvy č. 151/96. Toto ustanovení smlouvy dodatkem vůbec dotčeno nebylo. Fond národního majetku se toliko zavázal zadat provedení sanačních prací společnosti SEPA spol. s r. o. a za ně zaplatit v dodatku stanovenou cenu, jejíž výše bude odečtena z celkové částky, kterou se na splnění ekologických závazků zavázal ve smlouvě č. 151/96 poskytnout. S tím vyslovila SVA Holýšov, a. s. souhlas. Dodatek tedy měnil toliko bod 3.2 smlouvy, který upravoval „výběr dodavatele opatření ekologické nápravy“. Povinnosti splnit ekologické závazky se nijak nedotýkal a ta tak nadále zůstala na SVA, a. s., resp. SVA Holýšov, a. s. Ani z formulace, že Fond národního majetku „*žadá provedení sanačních prací za celkovou cenu*“, nelze dovodit, že tím přebírá odpovědnost za to, že budou veškeré potřebné ekologické závazky v dané lokalitě splněny. Povinnost „splnit ekologické závazky“ tak i po uzavření dodatku tížila SVA Holýšov, a. s.

[19] Pokud stěžovatel namítá, že po uzavření dodatku již SVA Holýšov, a. s. neodpovídala za účelnost vynaložených nákladů, jak bylo stanoveno původně v bodu 3.3 smlouvy č. 151/96, nelze s ním souhlasit. Nic takového v dodatku nebylo. Dodatek neobsahoval nic o tom, že by došlo ke změně ujednání smlouvy č. 151/96, podle něhož byl nabyvatel „investorem realizace opatření k nápravě ekologických závad“ a odpovídal za účelnost vynaložených prostředků. V souladu se zásadou smluvní volnosti bylo na SVA Holýšov, a. s., která dodatek podepsala, aby požadovala dodatek v tomto směru rozšířit či upravit, neboť by se taková změna zdála být logickou, případně aby změnu smlouvy odmítla. Pokud ale dodatek podepsala, nelze to přičítat k tíži nikomu jinému, než jí a dovozovat z dodatku něco, co v něm ujednáno nebylo. Nejvyšší správní soud přitom posuzoval toliko konkrétní námitky uplatněné v kasační stížnosti a jen k nim se vyjadřoval.

[20] Obsah „realizační smlouvy“, kterou měl Fond národního majetku se společností SEPA spol. s r. o. uzavřít, je pro posouzení povinnosti SVA, a. s., resp. SVA Holýšov, a. s. splnit ekologické závazky podle smlouvy č. 151/96 a rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 15. 5. 2000 nepodstatný.

[21] Je tedy třeba souhlasit s městským soudem, že ze žádného ustanovení smlouvy č. 151/96 ani z jejího dodatku nevyplývá, že by Fond národního majetku převzal povinnost na své náklady splnit ekologické závazky, jak tvrdí stěžovatel. V tomto bodu je tedy rozsudek městského soudu zákonný.

pokračování

[22] Za této situace nebylo namístě posuzovat správnost či případnost úvah městského soudu o nemožnosti zprostit se veřejnoprávní odpovědnosti poukazem na smluvní ujednání. Neobsahovala-li smlouva č. 151/96 ani její dodatek žádné ustanovení o tom, že je to Fond národního majetku, kdo má povinnost ekologické závazky splnit, je třeba takovou úvahu městského soudu považovat za *obiter dictum*. Její případná nesprávnost či nepřítapnost pak nemá žádný vliv na zákonnost nosných závěrů rozsudku, tj. na to, že ze smlouvy č. 151/96 ani z jejího dodatku nevyplývá, že by Fond národního majetku převzal povinnost na své náklady splnit předmětné ekologické závazky.

[23] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 7. prosince 2021

Mgr. David Hipšr
předseda senátu