



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce: **Ústecké šrouby, z. s.**, se sídlem Velká Hradební 322/53, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2017, č. j. 2063/ZPZ/2017/ODV-487, JID: 100622/2017/KUUK, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) obec Řehlovice**, se sídlem Řehlovice 1, a **II) Stop tunelům, z. s.**, se sídlem Na Valech 813/3, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 1. 2021, č. j. 15 A 191/2017-63,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 1. 2021, č. j. 15 A 191/2017-63, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 11. 7. 2017, č. j. 2063/ZPZ/2017/ODV-487, JID: 100622/2017/KUUK, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 21 600 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Petry Humlíčkové, Ph.D., advokátky se sídlem Panská 895/6, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- V. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] V projednávané věci se řeší rozsah povinnosti vodoprávních úřadů zjišťovat možnosti zhoršení nebo zamezení dosažení zlepšení vodních útvarů při povolování nakládání s vodami (zde konkrétně odvod vody z dálnice D8 přes sedimentační a retenční nádrže do blízkých potoků) podle § 23a odst. 7 a 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“).

I. Vymezení věci

[2] Ředitelství silnic a dálnic České republiky požádalo dne 28. 12. 2016 o povolení k jinému nakládání s vodami dle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 5. vodního zákona, které mělo spočívat v převodu povrchových vod z tělesa dálnice D8 přes sedimentační a retenční nádrže do Žimského a Radejčinského potoka. Této žádosti Magistrát města Ústí nad Labem vyhověl rozhodnutím ze dne 7. 3. 2017, č. j. MM/OŽP/VHO/86534/2016ReK/L-40. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.

[3] Podanou žalobu žalobce Krajský soud v Ústí nad Labem zamítl výše uvedeným rozsudkem. Dospěl totiž k závěru, že nebylo nutné žádat o výjimku podle § 23a odst. 7 vodního zákona, jelikož záměr nezpůsobí zhoršení žádné z kvalitativních složek dotčených potoků ani nezabrání zlepšení jejich stavu, k čemuž správní orgány dospěly oprávněně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností se dvěma kasačními námitkami, na základě kterých požaduje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[5] V první kasační námitce stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost několika částí napadeného rozsudku. Krajskému soudu vytýká, že v žalobě důrazně upozornil na absenci zhodnocení škodlivých látek, a závěr krajského soudu o nezpochybnění je tak nesprávný. Zároveň se krajský soud nevyjadřuje (či vyjadřuje nedostatečně) k otázce konkretizace množství škodlivin v odváděné vodě, kvalifikaci odváděné vody jako vody odpadní, namítané neexistenci odlučovače lehkých kapalin, nepřezkoumatelnosti stanoviska Povodí Ohře, na které se opakovaně odkazuje, a současné kvalitě vody v řece Bílina (do které se oba potoky vlévají).

[6] Druhá kasační námitka se týká rozsahu povinnosti vodoprávních úřadů zjišťovat dopady záměru na kvalitu vody v řekách a její naplnění v projednávaném případě. Stěžovatel nejdříve s poukazem na judikaturu Soudního dvora Evropské unie uvádí, že správní orgány nesmí povolit takový záměr, který může vést k ohrožení stavu povrchových vod nebo vést k nedosažení jejich dobrého stavu. Toto posouzení musí učinit z vlastní iniciativy, a to před povolením záměru. Krajský soud přitom v rozporu s tímto uzavřel, že stěžovatel dostatečně konkrétně netvrdil a nepodložil své obavy o kvalitu vypouštěné vody.

[7] V projednávaném případě má stěžovatel za to, že správní orgány těmito povinnostem nedostály a krajský soud takový postup nesprávně aproboval. Nebylo totiž

pokračování

zjištěno, jaké konkrétní složení má voda odváděná z dálnice a jaký konkrétní vliv bude mít její vypouštění na dotčené povrchové vody. To je zvláště problematické u toku Bílina, který obsahuje velké množství těžkých kovů. Vypouštění jakýchkoliv těžkých kovů do tohoto toku, do kterého se oba dotčené potoky vlévají, je bez dalšího zhoršením stavu. K tomu ovšem dojde, jelikož voda odtékající z dálnice obsahuje těžké kovy. Jakkoliv z části bude vypouštěná voda těžkých kovů vyčištěním zbavena, určité množství v ní zůstane. Za problematické považuje stěžovatel v této rovině také nezohlednění dopadů zimní údržby, v důsledku které se do vody také mohou dostat škodlivé látky. Pro zhodnocení dopadů na ochranu vody tak stěžovatel považuje za nedostatečné, pokud se správní orgány opřely pouze o to, že odvedená voda bude vyčištěna.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze stručně poukázal na odůvodnění napadeného rozsudku. Připomíná, že předmětem řízení jsou běžným způsobem znečištěné srážkové vody, které se čistí ustáleným adekvátním postupem. Kasační stížnost tak navrhuje zamítnout.

[9] Osoby zúčastněné na řízení se nevyjádřily.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti, namítaných důvodů, včetně důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)].

[11] Kasační stížnost je důvodná.

III.a K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[12] V první kasační námitce stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost několika částí napadeného rozsudku. Námitka není důvodná.

[13] K tomu soud připomíná, že 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 ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Konstatování nepřezkoumatelnosti by mělo být v soudní praxi vyhrazeno výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností uplatněných v žalobě. Naopak nepřezkoumatelné není rozhodnutí soudu, ze kterého je zřejmé, jaký názor zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]).

[14] K námitce týkající se neposouzení odváděné vody jako vody odpadní Nejvyšší správní soud uvádí, že takovou námitku žaloba neobsahuje. Obdobné platí i pro namítanou nepřezkoumatelnost stanoviska správce povodí. V tomto rozsahu tedy krajský soud neměl co vypořádávat. Nejvyšší správní soud uzavírá, že v těchto ohledech je napadený rozsudek přezkoumatelný.

[15] Námitky nepřezkoumatelnosti týkající se vypouštění škodlivých látek a existence odlučovače lehkých kapalin úzce souvisí s kasační námitkou ohledně povinnosti správních orgánů zjišťovat skutkový stav, a proto je soud vypořádá dohromady s druhou kasační námitkou.

III.b K posuzování dopadů záměru na ochranu vod

[16] Podstatou druhé kasační námitky je otázka, jak se musí vodoprávní úřady zabývat možným zhoršením kvality vody při povolování nakládání s vodami.

[17] Před jejím vypořádáním považuje kasační soud za důležité uvést obecná východiska, která se při posuzování záměru z pohledu ochrany vod uplatní.

[18] Zákon o vodách implementuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „směrnice 2000/60/ES“). Z této směrnice členským státům vyplývají dvě povinnosti ohledně ochrany vod – jednak zajistit zlepšení, a jednak zabránit zhoršení stavu vodních útvarů (v projednávaném případě jde o povrchové vody, tj. řeky, jezera apod.). Tím je myšleno zachování nebo obnovení dobrého stavu, dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu. Z toho je dovozeno, že stát nesmí schválit jakýkoliv projekt, pokud jeho provedení může zhoršit stav nebo ohrozit dosažení dobrého stavu vodního útvaru, není-li splněna výjimka podle čl. 4 odst. 7 citované směrnice (rozsudek SDEU ze dne 1. 7. 2015, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV*, C-461/13, body 41 a 51).

[19] Stav řek (vodní útvar relevantní v projednávané věci) může být velmi dobrý, dobrý nebo střední. Pokud je voda nižšího stavu než střední, je stav buď poškozený nebo zničený (čl. 1.2 přílohy V směrnice 2000/60/ES). Klasifikování řeky příslušným stavem se děje na základě hodnocení tří kvalitativních složek – jde o i) biologické složky, ii) hydromorfologické složky, a iii) chemické a fyzikálně-chemické složky (čl. 1.2.1 přílohy V směrnice 2000/60/ES) – které se taktéž klasifikují jako velmi dobré, dobré nebo střední. Celkové hodnocení stavu vodního útvaru vychází z hodnocení nejnížší kvalitativní složky podle tzv. pravidla *one out all out* [čl. 1.4.1. bod i) přílohy V směrnice 2000/60/ES a čl. 2 bod 17 citované směrnice – srov. uvedený rozsudek SDEU C-461/13, bod 58].

[20] Důležitá je i definice zhoršení stavu. O to se jedná tehdy, jakmile se stav alespoň jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V směrnice 2000/60/ES zhorší o jednu třídu, i když toto zhoršení nevede k celkově horšímu zařazení útvaru povrchové vody. Pokud už dotčená kvalitativní složka má nejhorší hodnocení, je za zhoršení považováno

pokračování

jakékoliv zhoršení této složky (rozsudek SDEU C-461/13, bod 70; potvrzený i v rozsudku SDEU ze dne 4. 5. 2016, *Komise proti Rakousku*, C-346/14, bod 59).

[21] Zhodnocení, zda záměr může mít za následek zhoršení stavu v rozporu se směrnicí 2000/60/ES, provádí k tomu určené správní orgány, a to před přijetím rozhodnutí (rozsudek SDEU ze dne 28. 5. 2020, *Land Nordrhein-Westfalen*, C-535/18, bod 76). Pokud by záměr měl negativní účinky na vodu, může být jeho realizace povolena pouze v případě, že budou splněny podmínky čl. 4 odst. 7 písm. a) až d) směrnice 2000/60/ES (které jsou promítnuty v § 23a odst. 7 vodního zákona), jejíž naplnění musí zkontrolovat správní orgány (rozsudek SDEU C-346/14, bod 63 a násl.; a rozsudek SDEU ze dne 1. 6. 2017, *Folk*, C-529/15, body 36 až 39). Při tom je nutné mít na mysli princip předběžné opatrnosti (bod 11 preambule směrnice 2000/60/ES, reflektující čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie).

[22] Zároveň je nutné připomenout, že řízení o povolení nakládání s povrchovými vodami nebo podzemními vodami podle § 8 vodního zákona je ovládáno zásadou materiální pravdy zakotvenou v § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Správní orgán je tak povinen postupovat tak, *aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*. Tato povinnost samozřejmě není bezmezná a „je pochopitelně limitována určením rozsahu, v němž je zjišťování skutkového stavu nezbytné pro rozhodování správního orgánu v konkrétním případě. V tomto omezení se projevuje jiná zásada správního řízení, a to zásada procesní ekonomie“ (rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008-53).

[23] Z uvedeného vyplývají následující obecné závěry. Správní orgány jsou povinny z úřední povinnosti při povolování nakládání s vodami zjišťovat, zda realizaci může dojít ke zhoršení stavu nebo ohrožení dosažení dobrého stavu vodního útvaru. Za zhoršení se přitom považuje snížení hodnocení jakékoliv ze tří kvalitativních složek. V případě, že dotčená kvalitativní složka již má nejnižší hodnocení, pak zhoršením je jakékoliv její zhoršení. Zhoršení stavu vody přitom obecně není přípustné, s výjimkami definovanými zákonem (§ 23a odst. 7 a 8 vodního zákona).

[24] Nejvyšší správní soud – v souladu s výše citovanou judikaturou – dospěl k závěru, že krajský soud nesprávně zhodnotil rozsah povinnosti správních orgánů zkoumat možné dopady záměru na kvalitu vody. V důsledku toho dospěl k nesprávnému závěru o dostatečnosti a správnosti úvah správních orgánů.

[25] Z obsahu správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující. Dne 28. 12. 2016 byla podána žádost o povolení k nakládání s povrchovými vodami, která vychází z přílohy č. 1 vyhlášky č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Jejím obsahem je označení území, kde se mají sedimentační a retenční nádrže nacházet, popis jejich rozměrů a místo, kam budou vody vypouštěny. Přílohou jsou různé mapy a výkresy. Správní spis dále obsahuje vyjádření Povodí Ohře ze dne 12. 1. 2017, které je správcem Žimského a Radejčinského potoka. V něm je uvedeno, že „*uvedený záměr [je] možný, protože lze předpokládat, že záměrem nedojde ke zhoršení stavu vodního útvaru a že nebude mít za následek nedosažení dobrého stavu vod. Lze předpokládat, že realizací záměru*

nedojde ke zhoršení ani jedné z kvalitativních složek ve smyslu přílohy V. Směrnice 2000/60/ES“. Zároveň určuje podmínky znečištění pro vypouštěnou vodu, stanovuje kontrolní rozboru a rekapituluje umístění a rozměry nádrží.

[26] V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí se nejdříve rekapituluje podaná žádost a uvádí procesní postup vymezení účastníků řízení. Dále už pouze vypořádává námitku osoby zúčastněné na řízení II) týkající se nesplnění cíle ochrany vod, a to prostým odkazem na výše citované vyjádření Povodí Ohře.

[27] V napadeném rozhodnutí pak žalovaný uvádí, že stěžovatel svoji domněnku o negativním vlivu záměru na splnění cílů ochrany nijak neodůvodnil. Dále uvádí, že podle listu hodnocení útvaru povrchových vod v platném plánu dílčího povodí je chemický stav záměrem dotčeného vodního útvaru Bílina od toku Bouřlivec po Ždírnický potok hodnocen jako „nedosažení dobrého stavu“, a to pro překročení hodnot u některých polyaromatických uhlovodíků a sloučenin niklu a rtuti. U dotčeného Ždírnického potoka je ekologický stav hodnocen jako „střední“, a to pro překročení hodnot u některých látek (viz bod 25. napadeného rozsudku). Rozhodnutí dále uvádí, že znečištění vody z dálnice se může vyznačovat zvýšeným obsahem těžkých kovů, polyaromatických uhlovodíků, případně ropných uhlovodíků. Podle technických norem se i tak jedná o vody, které je možné po vyčištění dokonce zasakovat do horninového podloží. Ze spisu přitom vyplývá, že příslušná opatření k vyčištění vody budou přijata, a proto nelze předpokládat, že budou cíle ochrany vody ohroženy. Vypouštěné vody nemají potenciál zabránit zlepšení chemického stavu vody ani hydromorfologických ukazatelů. Rozhodnutí uzavírá, že jelikož nedojde ke zhoršení stavu ani nebude zabráněno dosažení dobrého stavu vod, není nutné řešit výjimku.

[28] Klíčovým východiskem pro projednávanou věc je závěr správních orgánů (aprobovaný krajským soudem), že převodem vody z dálnice přes sedimentační a retenční nádrže do Žimského a Radejčinského potoka nemůže dojít ke zhoršení stavu nebo nedosažení dobrého stavu těchto vod, a to zejména s odkazem na stanovisko správce povodí (body 35. a 38. napadeného rozsudku).

[29] Z uvedeného stanoviska sice zcela jasně vyplývá, že vypouštěním vod nedojde ke zhoršení stavu ani k zamezení dosažení dobrého stavu. Tento závěr ale není ve stanovisku jakkoliv podložen a neplyne ani z jiných dokumentů ve správním spise. Prvostupňový správní orgán k tomu ve svém rozhodnutí neuvádí nic navíc. Žalovaný se sice k ochraně vody vyjadřuje již o něco konkrétněji, nicméně i tak správní soudy nemají možnost přezkoumat, zda vypouštění vody svedené z dálnice po vyčištění v sedimentační a retenční nádrži skutečně nepovede ke zhoršení stavu dotčených potoků ve smyslu judikatury Soudního dvora Evropské unie (odst. [20] tohoto rozsudku). Napadená rozhodnutí totiž neobsahují konkrétní a podložené úvahy správních orgánů o čistotě vypouštěné vody. V tomto ohledu nepostačuje ani prostý a obecný odkaz žalovaného na údajnou běžnost a adekvátnost navrženého postupu čištění vody u jiných podobných záměrů.

[30] S ohledem na uvedené nebylo na místě, aby stěžovatel musel konkrétně vyvracet závěry správních orgánů, jak to po něm požadoval krajský soud (bod 38. napadeného

pokračování

rozsudku). V projednávaném případě totiž nemohl uplatnit typově jiné námitky, než které v žalobě uplatnil.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že správní orgány nedostály své povinnosti dostatečně zjistit, zda odvodem vody z dálnice přes sedimentační a retenční nádrž nedojde ke zhoršení stavu vodních útvarů, do kterých bude přečištěná voda následně vypuštěna. Prvostupňový orgán totiž pouze vyšel z nedostatečně odůvodněného stanoviska a úvahy žalovaného jsou obecného rázu. Jejich závěr o tom, že tímto postupem nedojde ke zhoršení stavu ani k neznemožnění dosažení dobrého stavu dotčených potoků, je tak předčasný. V dalším řízení se proto zaměří na učinění přezkoumatelných a podložených zjištění ve světle nastíněné právní úpravy a judikatury (odst. [23] tohoto rozsudku) tak, aby bylo zřejmé, že v případě povolení nakládání s vodami skutečně nedojde ke zhoršení stavu nebo zamezení dosažení zlepšení (odst. [19] a [20] tamtéž). Za současného stavu se kasační soud otázkou výjimky podle § 23a odst. 7 a 8 vodního zákona nezabýval. Tu případně posoudí správní orgán v dalším řízení s ohledem na nové závěry o možném dotčení stavu vodních útvarů.

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto zrušil rozsudek krajského soudu (§ 110 odst. 1 s. ř. s.) i spolu s napadeným správním rozhodnutím. V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[33] Podle § 110 odst. 3, věty druhé, s. ř. s. zároveň soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a žaloby. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, a tak mu podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náleží proti žalovanému náhrada nákladů řízení, které důvodně vynaložil.

[34] Náklady řízení stěžovatele tvoří:

- soudní poplatky ve výši 8 000 Kč (3 000 Kč za žalobu; 5 000 Kč za kasační stížnost);
- odměna advokáta za zastupování v řízení o žalobě, tj. převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika k vyjádření žalovaného. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, tak činí 3 x 3 100 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) citované vyhlášky]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 3 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 též vyhlášky. Náhrada není zvýšena o daň z přidané hodnoty, neboť zástupkyně nedoložila, že by byla plátkyní. Tato skutečnost pak nevyplývá ani ze spisu krajského soudu. Za řízení o žalobě náhrada činí dohromady 10 200 Kč;
- odměna advokáta za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. podání kasační stížnosti. Obdobně zde odměna podle citované vyhlášky činí 1 x 3 100 Kč (§ 13 odst. 4 citované vyhlášky) a paušální náhrada 1 x 300 Kč. Ani v tomto případě není náhrada zvýšena o daň z přidané hodnoty, jelikož zástupkyně ani v řízení o kasační řízení nedoložila, že by byla plátkyní. Za řízení o kasační stížnosti náhrada činí dohromady 3 400 Kč.

[35] Žalovaný je povinen stěžovateli nahradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti ve výši 21 600 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

[36] Osobám zúčastněným na řízení přísluší pouze náhrada nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností uložených soudem podle § 60 odst. 5 s. ř. s. (v kasačním řízení ve spojení s § 120 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud ani krajský soud jim žádnou takovou povinnost neuložil, nemají osoby zúčastněné na řízení právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 2. března 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu