



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **FEMME a.s.**, se sídlem Veletržní 590, Praha 7, zast. Mgr. Miloslavem Strnadem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2022, č. j. 9 A 90/2019-121,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2022, č. j. 9 A 90/2019-121, **se ruší** a věc **se mu vrací k** dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í

[1] Kasační stížností se žalovaný (stěžovatel) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 10. 6. 2019, č. j. MZP/2019/580/786 (dále jen „rozhodnutí o odvolání“), jímž bylo potvrzeno usnesení České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ústí nad Labem (dále jen „ČIŽP“) ze dne 30. 1. 2019, č. j. ČIŽP/44/2019/823 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).

[2] Rozhodnutím ČIŽP ze dne 15. 4. 2016, č. j. ČIŽP/44/OOV/SR01/1512585.015/16/UVT, bylo žalobkyni podle § 42 odst. 1 a § 112 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„vodní zákon“) uloženo opatření k nápravě v podobě odstranění následků nakládání se závadnými látkami v rozporu s § 39 vodního zákona v areálu na adrese B. X, Ž. (dále jen „areál“). Podle výroku č. 2 tohoto rozhodnutí měla žalobkyně do 31. 12. 2017 *„[p]rovést v souladu s odsouhlaseným projektem vodohospodářsky neškodným způsobem likvidaci obsahu retenční nádrže (směs celé řady závadných látek obsahující mj. těžké kovy, ropné látky atd.) nacházející se na pozemku p. č. X v k. ú. B. Ž.“* Rozhodnutím ze dne 8. 6. 2016, č. j. ČIŽP/44/OOV/SR01/1512585.018/16/UVT, ČIŽP podle § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), změnila výrok 2 svého rozhodnutí ze dne 15. 4. 2016 tak, že prodloužila termín pro splnění této povinnosti do 31. 3. 2018. Rozhodnutí o uložení opatření k nápravě ze dne 15. 4. 2016 ve znění změnového rozhodnutí ze dne 8. 6. 2016 (dále společně jen „rozhodnutí o opatření k nápravě“) nabylo právní moci dne 12. 7. 2016.

[3] Na základě smlouvy o koupi závodu ze dne 15. 2. 2017 (dále jen „kupní smlouva“) žalobkyně prodala závod sloužící k provozování činnosti nakládání s odpady včetně areálu obchodní společnosti Witcombe Real, a.s. (od 14. 4. 2017 Femme Plus, a.s., dále jen „Femme Plus“). V preambuli kupní smlouvy byla popsána ekologická újma zatěžující areál, kupující vyjádřila svůj zájem závod koupit a zcela na své náklady ekologickou újmu v areálu odstranit. Podrobná úprava práv a povinností souvisejících s odstraňováním ekologické újmy měla být předmětem samostatné smlouvy (dále jen „smlouva o spolupráci“), která není součástí spisu. Kupní cena byla dle kupní smlouvy podstatně snížena s přihlédnutím k závazkům podle smlouvy o spolupráci. Podle dílčího protokolu o průběhu kontroly ze dne 24. 5. 2017 se kontroly vedle osob jednajících za Femme Plus účastnil i zmocněnec žalobkyně. Zástupci Femme Plus vyjádřili svůj zájem koupit i ostatní pozemky zasažené ekologickou újmou, toho času ve vlastnictví FEMME ALFA s.r.o. (obchodní společnost vzniklá odštěpením ze žalobkyně v r. 2015) a A. a R. B. (v letech 2013-2015 členek představenstva žalobkyně, následně společník FEMME ALFA s.r.o.). O uskutečnění prodeje těchto pozemků byla ČIŽP informována při kontrole dne 1. 9. 2017.

[4] V 5. záznamu o kontrolních úkonech ze dne 18. 4. 2018 ČIŽP uzavřela, že nebyl dodržen závazný termín likvidace obsahu retenční nádrže. Rovněž v protokolu o kontrole ze dne 31. 5. 2018 bylo konstatováno, že práce na odstraňování obsahu retenční nádrže pokračují, ovšem nebyl dodržen závazný termín stanovený ve výroku 2 rozhodnutí o opatření k nápravě. Rozhodnutím ze dne 6. 11. 2018, č. j. ČIŽP/44/2018/8623 (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), ČIŽP rozhodla, že společnost Femme Plus spáchala přestupek podle § 125a odst. 1 písm. t) vodního zákona tím, že nesplnila opatření k nápravě uložené žalobkyni výrokem č. 2 rozhodnutí o opatření k nápravě, které nabylo právní moci dne 12. 7. 2016. V odůvodnění rozhodnutí o přestupku ČIŽP uvádí, že *„[z] kupní smlouvy ze dne 15. 2. 2017 plyne, že organizací odpovědnou za řešení dříve zjištěných ekologických závad, jejichž odstranění je uloženo samostatným rozhodnutím ČIŽP, je v současné době odpovědná firma Femme Plus, a.s.“* Rozhodnutím ze dne 16. 11. 2018, č. j. ČIŽP/44/2018/9507, ČIŽP podle § 112 odst. 1 písm. c) vodního zákona nařídila společnosti Femme Plus zastavit veškeré činnosti (s výjimkou odstraňování závadného stavu), zastavit úniky závadných látek a vodohospodářsky zabezpečit areál proti úniku skladovaných látek do prostředí (dále jen „rozhodnutí o zastavení činnosti Femme Plus“).

[5] V den vyhotovení rozhodnutí o přestupku (6. 11. 2018) byl u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „insolvenční soud“) podán insolvenční návrh na společnost Femme Plus,

pokračování

na základě něhož byl usnesením insolvenčního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. KSUL 92 INS 18027/2018-A-19, zjištěn úpadek dlužníka.

[6] Dne 30. 1. 2019 vydala ČIŽP exekuční příkaz dle § 111 správního řádu, jímž nařídila exekuci k vymožení povinnosti podle rozhodnutí o opatření k nápravě. Námitky žalobkyně proti exekučnímu příkazu ČIŽP zamítla. Prvostupňovým rozhodnutím ČIŽP uložila žalobkyni povinnost zaplatit potřebné náklady ve výši 19 430 955 Kč podle § 119 odst. 4 správního řádu, a to k provedení exekuce formou náhradního výkonu ke splnění povinnosti. Náklady potřebné na provedení prací vyčíslené prvostupňovým rozhodnutím vycházely z posudku Mgr. R. T. ze dne 14. 1. 2019. Rozhodnutím o odvolání stěžovatel zamítl odvolání žalobkyně a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Stěžovatel předně vyhodnotil, že povinnosti vyplývající z rozhodnutí o opatření k nápravě nemohly přejít z žalobkyně na společnost Femme Plus, neboť tato není právním nástupcem žalobkyně. Žalobkyně, již bylo konkrétně adresováno rozhodnutí o opatření k nápravě, se podle stěžovatele nemohla zprostit svých povinností pouhým prodejem majetku. Zbylá část argumentace rozhodnutí o odvolání se již netýká problematiky, která zapříčinila zrušení tohoto rozhodnutí napadeným rozsudkem městského soudu, její rekapitulace tudíž není v této fázi řízení relevantní.

[7] V žalobě žalobkyně namítala, že ČIŽP akceptovala, že prodejem závodu došlo k přechodu odpovědnosti za odstranění ekologické zátěže v areálu na společnost Femme Plus; upozornila, že nebyla účastnicí správního řízení, nebyla seznámena s jeho výsledkem a nemohla uplatnit žádná práva účastníka řízení (např. nahlédnout do spisu); vyjádřila svůj nesouhlas s názorem stěžovatele, že postup ČIŽP byl chybný, ovšem nikomu nevznikla újma a v exekučním řízení lze pokračovat. Pokud by ČIŽP již v roce 2017 vedla správní řízení se žalobkyní, otázka odpovědnosti za odstranění závadného stavu by byla vyřešena dříve, než by bylo nutné přistoupit k exekučnímu vymáhání povinnosti. Žalobkyně odmítla spekulace stěžovatele, že to byla ona, kdo měl činit kroky k tomu, aby společnost Femme Plus splnila uložené povinnosti.

[8] Podle žalobkyně přešly povinnosti jí udělené rozhodnutím o opatření k nápravě podle § 42 odst. 3 vodního zákona na společnost Femme Plus jakožto jejího právního nástupce. Tuto úvahu žalobkyně doplnila citací rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 As 84/2008-131, dle něhož se ekologická zátěž, včetně povinnosti ji zlikvidovat, váže k zatíženému majetku. Podle žalobkyně pak došlo k porušení jejího legitimního očekávání, když ČIŽP po dvou letech vedení řízení s jiným subjektem zahájila exekuční řízení se žalobkyní. Žalobkyně je přesvědčena, že § 108 správního řádu ČIŽP zavazoval, aby splnění povinnosti exekučně vymáhala po společnosti Femme Plus, nikoli po ní, namítla, že správní orgány nemohly na základě své úvahy vybírat, po kom budou splnění povinnosti vymáhat. Žalobkyně dále připomněla, že společnosti Femme Plus bylo v květnu 2017 uloženo předložit aktualizovaný projekt vlastního řešení likvidace obsahu retenční nádrže, podle něhož následně společnost postupovala (a nakonec situaci zhoršila), pročez již není možné exekučně vymáhat po žalobkyni splnění původní povinnosti. Žalobkyně též odkázala na vyjádření obchodního ředitele společnosti Femme Plus, pana Petra Nováka, dostupné z insolvenčního rejstříku, dle něhož bylo do retenční a sedimentační nádrže navedeno 6 000 m³ odpadní vody, která byla následně vyčerpána. Žalobkyně upozornila, že nemůže odpovídat za protiprávní činnost společnosti Femme Plus.

[9] Zbylé námitky žalobkyně směřovaly proti výši nákladů, jejichž úhrada po ní byla požadována. Mgr. T., pracovník ČIŽP, který posudek vypracoval, neměl podle žalobkyně příslušnou odbornost, výše nákladů podle jeho posudku navíc výrazně překročila původně odhadované náklady (7 866 600 Kč) dle rámcového projektu obchodní společnosti SGS Czech Republic, s.r.o. (dále jen „SGS“) z roku 2016 (významná část likvidace tehdejšího obsahu retenční nádrže navíc byla podle žalobkyně skutečně provedena). Žalobkyně upozornila, že Mgr. T. ve svém posudku vycházel z nového průzkumu znečištění, provedeného SGS v roce 2018. Ve zprávě SGS z prosince 2018 je přitom uvedeno, že oproti roku 2015 je areál nyní „doslova přeplněn nejrůznějšími odpady, včetně nebezpečných“. Podle této zprávy navíc v důsledku nezajištění retenční nádrže před srážkovými vodami vzrostly náklady na likvidaci jejího obsahu nejméně o 2 mil Kč. Stěžovatel však vliv Femme Plus na areál nijak nerefletoval. Bez vypracování znaleckého posudku podle žalobkyně nelze určit, jaké náklady lze přičítat jí (nepřešla-li povinnost plně na Femme Plus).

[10] **Městský soud** se předně zabýval námitkou přechodu povinnosti dle § 42 odst. 3 vodního zákona. Uznal, že prodej závodu se na rozdíl od přeměn obchodních korporací nedotýká právní osobnosti prodávajícího a nelikviduje jeho majetek, ovšem zdůraznil, že i singulární sukcese podle něj naplňuje podmínku § 42 odst. 3 vodního zákona; uzavřením smlouvy o prodeji závodu se tedy společnost Femme Plus stala právním nástupcem žalobkyně. Městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 As 84/2008-131 (citovaný rovněž žalobkyní), kde nebylo možné použít § 42 odst. 3 vodního zákona, jelikož nebyl prokázán právní vztah mezi původním znečišťovatelem a nabyvatelem zatíženého majetku. Městský soud byl toho názoru, že závazek likvidace ekologické zátěže sleduje právní osud věci, obzvláště tehdy, kdy je nový majitel seznámen s existencí závazku a zároveň je tomu přizpůsobena i kupní cena.

[11] Městský soud upozornil rovněž na to, že ČIŽP považovala od února 2017 do ledna 2019 za osobu odpovědnou za řešení zjištěných ekologických závad společnost Femme Plus, nikoli žalobkyni, což jednoznačně plyne např. z rozhodnutí o přestupku, jímž ČIŽP uložila Femme Plus pokutu 250 000 Kč právě za neplnění opatření dle výroku 2 rozhodnutí o opatření k nápravě, tedy exekučního titulu, na základě něhož následně prvostupňovým rozhodnutím uložila povinnost žalobkyni. Městský soud přisvědčil žalobkyni, že je v rozporu se zákonem, aby správní orgán jednomu subjektu uložil sankci za nesplnění povinnosti a na jiném subjektu, s nímž navíc není vedeno správní řízení, totožnou povinnost exekučně vymáhal. Zbýlými žalobními námitkami se městský soud z důvodu nadbytečnosti takových úvah nezabýval a žalobou napadené rozhodnutí o odvolání podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[12] **V kasační stížnosti** stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku právního nástupnictví ve smyslu § 42 odst. 3 vodního zákona. Stěžovatel připomíná, že předmětem rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 84/2008-131 nebyla otázka, na koho přechází již uložená povinnost dle § 42 odst. 3 vodního zákona, ale komu opatření k nápravě lze vůbec uložit. I z citace obsažené v napadeném rozsudku navíc vyplývá, že účelem § 42 odst. 3 vodního zákona je zabránit situacím, kdy by např. pouhou změnou právní formy (tedy univerzální sukcesí) došlo k účelovému vyhýbání se plnění nápravných opatření. Stěžovatel upozorňuje, že v případě přechodu povinnosti plynoucí z opatření k nápravě již uloženého v souladu s § 42 odst. 1 vodního zákona na základě pouhé singulární sukcese by původci závadného stavu stačilo, aby převedl majetek na jiný subjekt, který ani

pokračování

nemusí mít potřebné prostředky k uspokojení nároku, čímž by zcela popřel smysl § 42 vodního zákona, jakož i základní zásadu „znečišťovatel platí“ (§ 1 odst. 2 vodního zákona). Stěžovatel nerozporuje možnost žalobkyně převést práva na společnost Femme Plus, toto soukromoprávní ujednání však nemá z pohledu veřejnoprávní odpovědnosti za provedení uloženého opatření relevantní význam. Podle stěžovatele má k závadnému stavu nejtěsnější vztah právě žalobkyně jako jeho původce.

[13] Stěžovatel dále odkazuje na jinou pasáž rozsudku č. j. 2 As 84/2008-131, dle níž se dotčené subjekty podřízené veřejnoprávní regulaci nemohou z tohoto vztahu vyvázat pouhou soukromoprávní dispozicí. Podle stěžovatele upravují § 42 odst. 1 a § 42 odst. 2 vodního zákona naprosto odlišné situace, neboť § 42 odst. 2 vodního zákona (jehož aplikací se zabýval rozsudek č. j. 2 As 84/2008-131) se týká ukládání opatření vlastníku pozemků, který závadný stav nezpůsobil (restituentovi či privatizujícímu) – náklady odstraňování takové zátěže hradí stát. Závěry rozsudku č. j. 2 As 84/2008-131 o závazku *in rem* se tedy týkají výhradně situací dle § 42 odst. 2 vodního zákona. V projednávané věci však byla povinnost uložena žalobkyni jakožto původci zátěže ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona *in personam*, ujednání v souvislosti s prodejem závodu mají význam pouze *inter partes*, tedy mezi stranami soukromoprávních smluv.

[14] Stěžovatel uznává, že ČIŽP špatně vyhodnotila právní nástupnictví, v důsledku čehož se dopustila nesprávného úředního postupu. Stěžovatel však dodává, že rozhodnutí o přestupku bylo vydáno v den zahájení insolvenčního řízení, proti rozhodnutí o přestupku se nikdo neodvolal, pokuta nebyla zaplacená a nemohla být předána k vymáhání; nesprávným úředním postupem tedy nebyla způsobena škoda. Jiná řízení se společností Femme Plus se dle stěžovatele projednávané věci nijak netýkala. Podle stěžovatele rovněž nemohlo dojít k přechodu nepeněžitě povinnosti dle § 108 odst. 1 správního řádu, k jejímu převodu by pak musela být uzavřena veřejnoprávní smlouva se souhlasem příslušného orgánu. Stěžovatel uzavírá, že žalobkyně způsobila rozsáhlou ekologickou škodu (v této souvislosti odkazuje rovněž na trestní řízení spis. zn. 15 T 12/2019) a pomocí soukromoprávního ujednání se vyhýbá jejímu řešení. Stěžovatel v této souvislosti podotýká, že společnost Femme Plus byla založena pouhé dva měsíce před koupí závodu (a pět měsíců po právní moci exekučního titulu), insolvenční řízení s ní bylo zahájeno necelé dva roky po jejím vzniku.

[15] **Žalobkyně** se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s napadeným rozsudkem a zdůraznila, že společnost Femme Plus má jako nynější vlastník areálu nejtěsnější vztah k věci, pročez by právě ona měla být osobou nejzpůsobilejší k odstranění závadného stavu. Žalobkyně zdůrazňuje, že ona sama naopak nemá již několik let vliv na fungování areálu a nemá ani faktickou, ani právní možnost závadný stav odstranit. V této souvislosti žalobkyně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, č. j. 2 As 38/2005-132, dle něhož byl osobou s nejtěsnějším vztahem ke skládce vlastník pozemku, na němž skládka ležela. Žalobkyně dále upozorňuje, že ČIŽP byla o prodeji závodu informována a veškerá řízení následně vedla s Femme Plus, která závod nabyla za nižší cenu právě s přihlédnutím k jejímu závazku k likvidaci ekologické zátěže. V této souvislosti žalobkyně opětovně odkazuje na dílčí protokol o průběhu kontroly ze dne 24. 5. 2017, protokol o kontrole ze dne 18. 4. 2018, rozhodnutí o zastavení činnosti Femme Plus, sdělení ČIŽP ze dne 24. 10. 2017 a rozhodnutí o přestupku. Žalobkyně připomíná, že i kdyby postup ČIŽP byl nezákonný, její rozhodnutí plynoucí z takto vedených řízení jsou

dosud pravomocná a požívají presumpci správnosti. Podle žalobkyně je nepochybné, že exekuční řízení je účelovým postupem navazujícím na úpadek společnosti Femme Plus. Dále žalobkyně rozvádí rovněž své žalobní námitky ohledně vývoje areálu po prodeji (v jejichž důsledku již není rozhodnutí o opatření k nápravě podle jejího názoru vůbec možné vykonat). Vzhledem k tomu, že těmito námitkami se městský soud v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval (a ani kasační stížnost dané otázky neotvírá), nelze k nim přihlídnout ani v rámci kasačního přezkumu rozhodnutí městského soudu. Z tohoto důvodu není účelné tuto část vyjádření podrobně rekapitulovat.

[16] **Nejvyšší správní soud** po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných kasačních námitek, neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Podle § 1 odst. 2 věty druhé vodního zákona *„[v] rámci vztahů upravených tímto zákonem se bere v úvahu zásada návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně nákladů na související ochranu životního prostředí a nákladů na využívané zdroje, v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí.“*

[19] Podle § 42 odst. 1 vodního zákona *„[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.“*

[20] Mezi stranami je nesporné, že k uložení opatření k nápravě došlo podle § 42 odst. 1 vodního zákona, že původcem závadného stavu, k odstranění jehož následků bylo opatření k nápravě uloženo, byla žalobkyně a že právě žalobkyni bylo opatření uloženo. Sporným bodem je však posouzení důsledků kupní smlouvy na povinnosti vyplývající z opatření k nápravě.

[21] Podle § 42 odst. 3 vodního zákona *„[p]ovinnosti plynoucí z opatření k nápravě uloženího původci závadného stavu podle odstavce 1 nebo nabyvateli majetku podle odstavce 2 přecházejí na jejich právní nástupce.“*

[22] Městský soud dovodil, že kupní smlouvou došlo podle § 42 odst. 3 vodního zákona k přechodu povinností dle rozhodnutí o opatření k nápravě z žalobkyně na společnost Femme Plus. Vycházel přitom především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 As 84/2008-131. K tomuto rozsudku je nutno uvést, že se týkal otázky, komu lze vůbec opatření k nápravě uložit, nikoli otázky, jaký režim má již uložené opatření

pokračování

k nápravě při změně vlastnických poměrů. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku sám upozornil, že není na místě aplikovat § 42 odst. 3 vodního zákona: „Zde je především nutno upozornit na nemožnost aplikace ustanovení § 24 odst. 3 vodního zákona na daný případ. Citované ustanovení stanoví, že povinnosti plynoucí z opatření k nápravě uloženého původci závadného stavu podle odstavce 1 nebo nabyvateli majetku podle odstavce 2 přecházejí na jejich právní nástupce. Jak patrně, případný sukcesor může být povinen provést opatření k nápravě za situace, kdy byla tato povinnost uložena jeho právnímu předchůdci. Zákon tak nepochybně sleduje předcházení situací, kdy by se povinný subjekt (například pouhou změnou právní formy) pokoušel účelově zbavit povinnosti uložené mu podle § 24 odst. 1 a 2 vodního zákona. O takový případ se však v projednávané věci nejednalo“ (pozn. v citované pasáži došlo k chybě psaní, odkazované odstavce jsou v § 42 vodního zákona). Šlo o situaci, kdy však vlastník dotčených nemovitostí (ani jeho právní předchůdce) nebyl původcem ekologické zátěže vzniklé před privatizací, opatření k nápravě tudíž mělo být uloženo podle § 42 odst. 2 vodního zákona.

[23] Podle § 42 odst. 2 vodního zákona „[v]odoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí uloží podle potřeby opatření k nápravě nabyvateli majetku získaného způsobem uvedeným ve zvláštním zákoně, který není původcem závadného stavu, ale k jehož majetku takto získanému je závadný stav vázán. Takto postupuje vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí v případě, že nabyvatel tohoto majetku jej získal s vědomím ekologické zátěže a byla-li s ním o tom uzavřena zvláštní smlouva nebo byla-li mu poskytnuta sleva z kupní ceny z důvodu závadného stavu, jenž je předmětem opatření k nápravě. Tímto způsobem postupuje vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí i v případě, existuje-li dosud původce závadného stavu.“

[24] S odkazem na předchozí rozsudek ze dne 30. 11. 2005, č. j. 2 As 38/2005-132, Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 84/2008-131 uzavřel, že opatření k nápravě nemělo být ukládáno právnímu předchůdci aktuálního vlastníka předmětného majetku, ale přímo osobě, která byla vlastníkem v době ukládání opatření (za splnění podmínek dle § 42 odst. 2 vodního zákona). Tento závěr lze na projednávaný případ aplikovat pouze v otázce, komu mělo být opatření k nápravě uloženo (vlastníkovi areálu v době vydání rozhodnutí o opatření k nápravě, tedy žalobkyni), nelze jej však extenzivně rozšiřovat i na posouzení toho, jaký je režim již uloženého opatření k nápravě. Taktéž právní věta rozsudku č. j. 2 As 38/2005-132, z něhož Nejvyšší správní soud vycházel, hovoří pouze o tom, koho lze považovat za „původce“ ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona, tedy komu lze opatření k nápravě uložit, ovšem nikoli již o tom, jestli lze již uložené opatření k nápravě převést na jinou osobu.

[25] K tomu Nejvyšší správní soud upozorňuje na svou konstantní judikaturu, dle níž „soukromoprávním úkonem nelze měnit obsah veřejnoprávního vztahu ani jeho subjekty“ (rozsudek ze dne 28. 1. 2016, č. j. 5 Afs 167/2015-46, srov. též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2005, č. j. 1 Afs 38/2004-140, ze dne 13. 9. 2007, č. j. 6 As 6/2006-83). Ke stejnému závěru dospěl rovněž Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2013, sp. zn. 29 Cdo 4474/2011. Přestože tato rozhodnutí se týkají zejména daňové problematiky, jde o princip platný napříč veřejnou správou, o čemž svědčí např. požadavek na souhlas obvodního báňského úřadu se smluvním převodem dobývacího prostoru dle § 27 odst. 7 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). To potvrdil Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku č. j. 2 As 84/2008-131, kde připomněl, že „[p]ostavení původce závadného stavu či nabyvatele majetku, s nímž je tento závadný stav spojen

ve smyslu § 42 odst. 1 a 2 vodního zákona, je tak mimo jakoukoli pochybnost podrženo veřejnoprávní regulací. Logickým důsledkem tohoto stavu pak je, že se dotčený subjekt nemůže z tohoto vztahu vyvázat pouhou soukromoprávní disposicí, leda že by tak výslovně stanovil zákon.“

[26] Nejvyšší správní soud již v minulosti připustil přechod určitých veřejných práv spojený s účinky soukromoprávního převodu majetku (např. rozsudek ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 As 9/2010-255, č. 2377/2011 Sb. NSS, kde šlo o důsledky prodeje nemovitosti v průběhu řízení o žalobě proti rozhodnutí o opravě chyb v katastrálním operátu, či ze dne 24. 1. 2013, č. j. 4 As 72/2012-52, č. 2854/2013 Sb. NSS, kde došlo k prodeji podniku v průběhu soudního řízení ve věci místního poplatku). V těchto případech Nejvyšší správní soud aplikoval § 107a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Je však nutno zdůraznit, že v těchto situacích šlo pouze o procesní nástupnictví (tedy připuštění účasti v určitém řízení), nikoli přechod hmotněprávních veřejných práv a povinností. Jak upozornil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 72/2012-52, *„[p]rodej podniku stěžovatelky však sám o sobě není přenesením veškerých jejích práv a povinností na nový subjekt, ale toliko přenesením práv a povinností souvisejících s podnikem stěžovatelky. Jakkoliv se jedná o komplexní a rozsáhlý převod práv a povinností, nelze prodej podniku ztotožňovat s univerzální sukcesí.“* Vzhledem k obdobným principům této transakce lze přistupovat shodně rovněž k prodeji závodu podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

[27] Podle § 73 odst. 2 správního řádu *„[p]ravomocné rozhodnutí je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány; ustanovení § 76 odst. 3 věty poslední tím není dotčeno. Pro jiné osoby je pravomocné rozhodnutí závazné v případech stanovených zákonem v rozsahu v něm uvedeném. Pravomocné rozhodnutí o osobním stavu je závazné pro každého. Jestliže je pro práva a povinnosti účastníků určující právo k movité nebo nemovité věci, je pravomocné rozhodnutí závazné i pro právní nástupce účastníků.“*

[28] Rovněž z výše uvedeného obecného pravidla vyplývá, že osobou zavázanou z vydaného rozhodnutí o opatření k nápravě je účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, v projednávané věci tedy žalobkyně. K otázce, zda pro práva a povinnosti účastníků jsou určující vlastnická práva k věci, pak lze připomenout, že vlastnické právo není pro provedení opatření k nápravě, uloženého podle § 42 odst. 1 vodního zákona, nezbytné. Jak vyplývá již ze samotného § 42 odst. 1 vodního zákona, opatření k nápravě se ukládá původci závadného stavu, jímž nemusí nutně být vlastník nemovitosti, s nímž se závadný stav pojí. Podle § 42 odst. 6 vodního zákona navíc *„[v]lastníci majetku, na němž závadný stav vázne nebo jejichž majetku je nutno použít při odstranění závadného stavu a kteří nejsou těmi, jímž bylo opatření k nápravě uloženo, jsou povinni strpět provedení opatření k nápravě uloženého nebo nařízeného vodoprávním úřadem. Za tím účelem jsou povinni umožnit vstup, popřípadě vjezd na své pozemky a stavby a strpět omezení obvyklého užívání svých pozemků a staveb.“* Žalobkyně tak byla oprávněna opatření k nápravě provádět i po převodu vlastnictví areálu na jinou osobu, nabyvatel areálu pak byl povinen provádění opatření v souladu s § 42 odst. 6 vodního zákona strpět. Převod vlastnictví tudíž nepředstavoval překážku, která by žalobkyni v provádění opatření jakkoli bránila.

[29] Vzhledem k výše uvedenému zbývá posoudit, zda § 42 odst. 3 vodního zákona představuje explicitní výjimku z výše popsání pravidla, že soukromoprávním úkonem se

pokračování

nelze vyvázat z veřejnoprávních povinností. V tomto ohledu je nutno zdůraznit základní zásadu práva životního prostředí zakotvenou mimo jiné v § 1 odst. 2 vodního zákona (cit. výše) či v čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník Evropské unie, C326, 26. říjen 2012): *znečišťovatel platí*. Právě v duchu této zásady je nutno vykládat v pochybnostech příslušná ustanovení vodního zákona, § 42 odst. 3 nevyjímaje. Jak vyplývá i z citace rozsudku č. j. 2 As 84/2008-131 uvedené výše, toto ustanovení dopadá na situace, kdy by se osoba, již byla uložena povinnost provést opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona, pokusila vyhnout svým povinnostem změnou právní formy či fúzí, tedy v případech univerzální sukcese. Pokud však prodejem závodu dojde pouze k singulární sukcesi (byť velkého rozsahu), osoba povinná provést opatření k nápravě i nadále existuje a nic jí nebrání dostat své povinnosti.

[30] Nelze přitom odhlédnout od kontextu celého případu: opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona bývá ukládáno osobě, která se dopustila nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami, nebo při provozu jejíhož závodu došlo k havárii. Jak vyplývá z rozhodnutí o opatření k nápravě v projednávané věci, v areálu byla v nezpevněném terénu vykopána jáma, do níž byly požární hadicí přečerpávány kapaliny z retenční nádrže. Podle průzkumu znečištění provedeného SGS v r. 2015 se v retenční nádrži nacházela směs odpadních vod s nízkým pH a vysokým obsahem síranů a chloridů (jež poukazují na možný výskyt kyseliny sírové a chlorovodíkové), jakož i těžkých kovů a ropných látek. Hydrogeologický průzkum potvrdil, že znečištění se šířilo po severním svahu areálu (úniky odpadů ze samotné retenční nádrže), a zároveň severovýchodním svahem z vykopané jámy. Nešlo tedy o nepředvídatelnou havárii v důsledku vyšší moci, ale porušování povinností přičitatelné žalobkyni, příp. osobám za ni jednajícím. V duchu zásady znečišťovatel platí by tedy měl být jednoznačně upřednostněn výklad, že za odstranění způsobené ekologické zátěže je zodpovědná právě žalobkyně, jejíž činností k závadnému stavu došlo (a jež má se závadným stavem, k jehož odstranění bylo opatření k nápravě uloženo, nejtěsnější vztah ve smyslu rozsudku č. j. 2 As 38/2005-132).

[31] To samozřejmě nebrání soukromoprávním dispozicím žalobkyně s majetkem, ani případnému sjednání soukromoprávních závazků vedoucích k faktickému provedení opatření k nápravě jinou osobou. Odpovědnost za splnění veřejnoprávních povinností uložených rozhodnutím o opatření k nápravě se však nelze zprostit soukromoprávním jednáním povinné osoby (původce závadného stavu). Pokud třetí osoba, s níž původce závadného stavu splnění opatření k nápravě sjedná, nedostojí svému závazku, je to původce závadného stavu (jemuž bylo provedení opatření k nápravě uloženo), na kom je nutno vymáhat splnění veřejnoprávní povinnosti, včetně povinnosti k úhradě nákladů na odstranění závadného stavu. Je tedy na původci závadného stavu, aby si splnění soukromoprávních závazků jiných osob (zejména nabyvatele majetku, jemuž byla snížena kupní cena právě v souvislosti se závazkem provést opatření k nápravě), dostatečným způsobem zajistil a průběžně kontroloval jejich plnění.

[32] Pokud by byl připuštěn výklad zastávaný městským soudem, který spatřuje podmínky přechodu uloženého opatření k nápravě i v singulární sukcesi, mohlo by to vést k absurdním důsledkům, kdy by postačovalo převést zatížený majetek do vlastnictví nemajetné osoby (tzv. „bílého koně“) a k provedení opatření by tak nikdy nedošlo. Z rozsudku č. j. 2 As 84/2008-131 sice vyplývá, že vlastník nemovitosti by měl mít motivaci

k tomu, aby ekologická újma byla z jeho majetku odstraněna, ovšem v případě vážné ekologické újmy může dojít i k situaci, kdy dané nemovitosti mohou mít fakticky zápornou hodnotu (cena opatření nutných na odstranění závadného stavu může být vyšší, než celková hodnota majetku). Při výkladu právních předpisu je nutno brát zřetel rovněž na interpretační maximu racionálního zákonodárce. Je zřejmé, že § 42 odst. 3 vodního zákona se zákonodárce pokusil zabránit tomu, aby se původce závadného stavu uloženého opatření zbavil, ale jistě nemohlo být jeho úmyslem vytvoření nového způsobu, jak takového cíle dosáhnout pomocí převodu zasaženého majetku na třetí osobu.

[33] Nelze jistě paušálně předpokládat zlé úmysly jednotlivých zúčastněných osob, ovšem právo musí pamatovat předně na hraniční a problematické situace, které nelze vyřešit prostou domluvou zúčastněných stran (a případně státních orgánů). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že mimo havarijní situace způsobené vyšší mocí dochází k ukládání opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona v situacích, kdy daná osoba vážným způsobem porušila své povinnosti. K tomu může dojít jak z pouhé nedbalosti, tak záměrně za účelem snížení nákladů či zvýšení výnosů prováděné činnosti. V takové situaci není na místě bez dalšího se spoléhat na dobrou víru původce závadného stavu, ale je vhodné uvažovat i o možnosti, že se tato osoba pokusí svým povinnostem vyhnout.

[34] I v případě dobrověrných účastníků daných právních vztahů pak může nastat situace, kdy si odstranění závadného stavu vyžádá vyšší náklady, než bylo původně odhadováno, a ani nabyvatel majetku (který v dobré víře plánoval ekologickou újmu sám odstranit) nebude mít dostatečné prostředky na to, aby svým (soukromoprávním) závazkům dostál. V takovém případě je logické, pokud „vícenáklady“ na odstranění závadného stavu nese jeho původce, byť by byl býval v dobré víře, že nabyvatel majetku bude schopen závadný stav odstranit. Tak tomu nepochybně mohlo být i v projednávané věci. Přestože tedy nelze vyloučit dobrou vůli žalobkyně docílit provedení opatření k nápravě prostřednictvím převodu areálu na osobu, která bude schopná povinnosti uložené rozhodnutím o opatření k nápravě splnit, důsledky nenaplnění těchto předpokladů je nutno přičítat k tíži žalobkyně.

[35] Na tom, že osobou povinnou ke splnění opatření k nápravě byla právě žalobkyně, nic nemění ani sporný (a v určitých případech vyloženě chybný) postup ČIŽP, která jednala se společností Femme Plus jakožto vlastníkem areálu, avšak žalobkyni jako původce závadného stavu o svých zjištěních neinformovala a nedala jí prostor, aby závadný stav odstranila sama, jakmile vyšlo najevo, že uvedená společnost svým (soukromoprávním) povinnostem nedostojí. Není ale vyloučeno, že postupem ČIŽP (byť nezákonným) mohlo u žalobkyně vzniknout legitimní očekávání ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54. Touto otázkou se však městský soud v napadeném rozsudku nezabýval, proto Nejvyšší správní soud nepředjímá žádné závěry a ponechává na městském soudu, aby ji posoudil.

[36] Nad rámec nutného odůvodnění lze poznamenat, že z kupní smlouvy není patrné, které závazky a jak přesně měly přejít na společnost Femme Plus. Tyto vzájemné vztahy měly být upraveny samostatnou smlouvou o spolupráci, která není součástí spisu. V tomto ohledu je napadený rozsudek částečně nepřezkoumatelný, neboť vychází z tvrzení žalobkyně o tom, že tyto povinnosti měly přejít, aniž by toto tvrzení bylo dostatečně doloženo odpovídajícími důkazními prostředky. I kdyby však podle smlouvy o spolupráci bylo úmyslem stran této smlouvy převést povinnost provést likvidaci obsahu retenční nádrže

pokračování

z žalobkyně na společnost Femme Plus, toto ujednání by mělo účinky pouze mezi stranami této smlouvy, nikoli vůči ČIŽP, která uložila povinnosti žalobkyni.

[37] Nejvyšší správní soud uzavírá, že vzhledem k obsahu napadeného rozsudku posuzoval pouze otázku právního nástupnictví, ale nezabýval se dalšími žalobními body, které městský soud (veden nesprávným posouzením otázky právního nástupnictví) pro nadbytečnost neposuzoval. Jelikož ale společnost Femme Plus není právní nástupnicí žalobkyně ve smyslu § 42 odst. 3 vodního zákona, je nutné, aby městský soud posoudil zbylé žalobní body (zejména otázku legitimního očekávání a faktické možnosti provést uložené opatření po změně skutkových okolností způsobené činností společnosti Femme Plus v areálu).

[38] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu z hlediska práva neobstojí, kasační stížnosti proto vyhověl a dle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; v něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. Městský soud současně rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. června 2023

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu