



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Faisala Husseiniho v právní věci žalobce: **Ing. K. V.**, zast. advokátem JUDr. Karlem Vlčkem, Ph.D., U Hostavického potoka 787/37, Praha 9, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I. obec Měšice**, Hlavní 55/22, Měšice, zast. advokátem JUDr. Tomášem Farou, Tábořská 411/34, Praha 4, **II. J. S.**, **III. Povodí Labe, státní podnik**, Víta Nejedlého 951/8, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2021, čj. 033685/2021/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2023, čj. 51 A 84/2021-83, ve znění opravného usnesení ze dne 24. 8. 2023, čj. 51 A 84/2021-103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] V červnu roku 2020 podala obec Měšice (osoba zúčastněná na řízení I) žádost o povolení k vypouštění odpadních vod z čistírny odpadních vod Měšice (ČOV) do vod povrchových. Rozhodnutím ze dne 15. 12. 2020 Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (vodoprávní úřad) vyhověl žádosti a vydal požadované povolení. Proti rozhodnutí vodoprávního úřadu podali žalobce a osoba zúčastněná na řízení II odvolání, která žalovaný zamítl, a potvrdil tak rozhodnutí vodoprávního úřadu. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou krajský soud shora označeným rozsudkem zamítl.

2. Kasační řízení

[2] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Nesouhlasí s posouzením krajského soudu, podle něhož je účelem vodoprávního řízení o povolení vypouštění odpadních vod toliko stanovení emisních limitů. Účelem zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon, v této věci ve znění do 31. 12. 2021), jako celku je chránit povrchové vody a podzemní vody před znečištěním. Smyslem uvedeného vodoprávního řízení je zajistit, že nebude vypouštěna odpadní voda, jež neodpovídá emisním limitům a mohla by způsobit poškození ohrožené a nenahraditelné složky životního prostředí. Toho lze dosáhnout jedině tak, že vodoprávní úřad přihlédne ke všem okolnostem konkrétního případu. Tím předejde situacím, v nichž by musel ihned po vydání povolení zahajovat kroky směřující k odstranění následků porušení stanovených podmínek. Jestliže úřad nepřihlédne k okolnostem, z nichž je zřejmé porušování podmínek povolení od prvního dne, pak je popřena úloha vodoprávního úřadu v zajišťování ochrany vodní složky životního prostředí. V důsledku tohoto výkladu by emisní limity mohly být stanoveny paušálně pro jednotlivé vodní toky, aniž by vodoprávní úřad vyvíjel jakoukoliv činnost. Takový výklad zákonodárce jistě nezamýšlel. Navíc by přijetím uvedeného výkladu vznikaly nedůvodné rozdíly v povolovacích procesech napříč tzv. složkovými předpisy, neboť pro získání jiných povolení se okolnosti zkoumají komplexně (např. povolení pro provoz stacionárního zdroje podle § 11 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší).

[3] Krajský soud se spokojil s tím, že formálně byla naplněna relevantní právní ustanovení, a zcela pominul jejich materiální účel. Stěžovatel nezpochybňuje, že emitent (zde ČOV) je vázán emisními limity až v okamžiku právní moci rozhodnutí. Zcela ale nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že vodoprávní úřad při vydávání povolení k vypouštění odpadních vod nemá přihlédnout ke skutečnostem vztahujícím se k žadateli. Krajský soud zcela odtrhl související proces vydávání povolení a následného plnění podmínek tam stanovených. Takový postoj popírá prevenční povinnost, neboť vodoprávní úřad se podle něj má zabývat až následky porušení povinností stanovených v povolení (vzniklou újmou). Prevenční povinnost přitom plyne též z čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 19 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a § 1 odst. 1 vodního zákona. Mají být přijímána taková opatření, aby vůbec nedocházelo ke znečištění vod. Krajský soud v napadeném rozsudku odmítl aplikovat prevenční povinnost (a *de facto* jsou pak normy upravující prevenční povinnost adresovány jen některým subjektům, což popírá jejich podstatu).

[4] Povinnost vodoprávních orgánů přihlédnout ke konkrétnímu případu znečišťovatele a jeho činnosti plyne také z rozsudku NSS ze dne 2. 3. 2023, čj. 9 As 23/2021-38. Nadto muselo být krajskému soudu v projednávané věci zřejmé, že provozovatel ČOV v minulosti porušoval své povinnosti (a to i v době vydání napadeného rozhodnutí). Na den 23. 3. 2023 bylo nařízeno ústní jednání spojené s místním šetřením za účelem kontroly splnění nápravných opatření (závadný stav po havarijním úniku čistírenských kalů z ČOV do Líbeznického potoka). Porušování podmínek předchozích povolení k vypouštění odpadních vod plyne také z tvrzení žalovaného a sdělení České inspekce životního prostředí (ČIŽP), která konstatovala porušování podmínek předchozího povolení.

pokračování

[5] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl výčet prostředků nápravy závadného stavu týkajících se již vzniklého znečištění. Tyto prostředky „*již byly nějakým způsobem aktivovány*“, ale nevedly k cíli, tj. k předcházení a zamezení znečišťování vodního toku. Za stávajícího skutkového stavu tedy proces vydávání povolení k vypouštění odpadních vod mohl sloužit jako další prostředek nápravy.

[6] Stěžovatel nesouhlasí také s posouzením krajského soudu, jež se týká místa odběru vzorků. Ty musí být odebírány v místě, kde je fakticky možné odebrat průkazný vzorek, z něhož lze objektivně hodnotit parametry. V dané věci odebrané vzorky nemusely vypovídat o skutečné kvalitě odpadních vod. Je relevantní, jakým způsobem se směšují odpadní vody z vícera potrubí. Krajský soud neprovedl navrhovaný důkaz s odůvodněním, že takové místo nemusí být podle právních předpisů stanoveno na centimetry přesně. Nijak se však nezabýval námitkou stěžovatele, zda je toto místo skutečně způsobilé pro odběr vypovídajících vzorků, jež mají ověřit dodržování emisních limitů. Ani správní orgány popsané skutečnosti nezohlednily.

[7] Ze všech výše uvedených důvodů je podle stěžovatele napadený rozsudek nezákonný a nepřezkoumatelný.

[8] Dále stěžovatel namítá, že vodoprávní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, a proto jsou napadená rozhodnutí stížena vadami. Rozhodnutí byla vydána, přestože v minulosti bylo vyhodnoceno, že provoz ČOV není schopen naplnit emisní limity. Ani jeden z orgánů se nezabýval tím, v čem spočívá změna poměrů. Napadená rozhodnutí neodůvodňují změnu požadavku ohledně instalace zařízení na srážení fosforu. Taktéž oba orgány „*v souladu s principem předběžné opatrnosti nijak nehodnotily vliv záměru na vodní tok z hlediska míry zhoršení stavu a v souvislosti s tím neprovedly dostatečná skutková zjištění, ze kterých by bylo možno posoudit, zda nedojde k porušení relevantních ustanovení o ochraně životního prostředí a vod*“.

[9] Vodoprávní úřad vydal sérii povolení nakládání s odpadními vodami, která nebyla dodržována. Porušování ze strany provozovatele ČOV bylo „*aprobováno*“ vydáním vodoprávního povolení v této věci, jehož dodržování bude kontrolováno až následně. Ze všech uvedených důvodů jsou napadená rozhodnutí stížena vadami, které mají za následek jejich nezákonnost a nepřezkoumatelnost, a pro tyto vady měla být krajským soudem zrušena.

[10] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu a také rozhodnutí obou správních orgánů.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že stěžovatelova kasační stížnost je pouze obecnou, nekonkrétní polemikou k výkladu zákona či odůvodnění napadeného rozsudku. Právě emisní limity stanovené v povolení jsou prevencí před znečišťováním povrchových vod vypouštěním splašků. Některé kasační námitky směřují do jiného správního řízení. Místo určení odběru vzorků v napadeném rozhodnutí splňuje požadavky právních předpisů, což nemohou zpochybnit stěžovatelova obecná tvrzení. V další části kasační stížnosti stěžovatel pouze opakuje žalobní námitky, které již vypořádal krajský soud v napadeném rozsudku.

[12] Žalovaný navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl a přiznal mu náhradu nákladů řízení, protože nepřiznání náhrady nákladů řízení porušuje ústavní princip rovnosti účastníků.

[13] Osoba zúčastněná na řízení I se ve vyjádření ztotožnila se závěry krajského soudu a navrhla, aby NSS kasační stížnost zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení.

[14] Osoby zúčastněné na řízení II a III se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] NSS úvodem konstatuje, že neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, neboť je z něj patrné, z jaké právní úpravy krajský soud vyšel, jakými úvahami se řídil a k jakým závěrům nakonec dospěl. Kasační námitky stěžovatele svým obsahem směřují téměř výhradně proti právnímu posouzení věci a nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel zmiňuje jen okrajově, a proto NSS nepovažuje za nezbytné obsáhle rekapitulovat (přezkoumatelné) závěry krajského soudu. Zákonností právního posouzení se NSS zabývá dále.

[17] Stěžovatel namítá nesprávné posouzení účelu řízení o povolení vypouštění odpadních vod a souvisejících otázek. Dále stěžovatel namítá nesprávné posouzení místa odběru vzorků. NSS předesílá, že argumenty stěžovatele posoudil podrobně a správně již krajský soud v napadeném rozsudku. NSS se s jeho závěry ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje (neboť smyslem kasačního přezkumu není znovu opakovat závěry napadeného rozsudku, jestliže s nimi kasační soud souhlasí).

3.1 Obecná východiska povolení k vypouštění odpadních vod

[18] Podle § 8 odst. 1 písm. c) vodního zákona *povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (dále jen „povolení k nakládání s vodami“)* je třeba k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních.

[19] Podle § 38 odst. 5 vodního zákona [...] *kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, je povinen zajišťovat jejich zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění. Při stanovování těchto podmínek je vodoprávní úřad povinen přiblížit k nejlepším dostupným technologiím v oblasti zneškodňování odpadních vod, kterými se rozumí nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použité technologie zneškodňování nebo čištění odpadních vod, vyvinuté v měřítku umožňujícím její zavedení za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek a zároveň nejúčinnější pro ochranu vod.* [...] Podle odst. 6 *kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, je povinen v souladu s rozhodnutím vodoprávního úřadu měřit objem vypouštěných vod a míru jejich znečištění a výsledky těchto měření předávat vodoprávnímu úřadu, který rozhodnutí vydal, příslušnému správci povodí a pověřenému odbornému subjektu. Vodoprávní úřad tímto rozhodnutím stanoví místo a způsob měření objemu a znečištění vypouštěných odpadních vod a četnost předkládání*

pokračování

výsledků těchto měření. Odběry a rozborů ke zjištění míry znečištění vypouštěných odpadních vod mohou provádět jen odborně způsobilé osoby oprávněné k podnikání (dále jen „oprávněná laboratoř“). [...] Podle odst. 10 při povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních stanoví vodoprávní úřad nejvýše přípustné hodnoty množství a koncentrace vypouštěného znečištění (emisní limity) a objemu vypouštěných vod. Při povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových je vázán ukazateli vyjadřujícími stav vody ve vodním toku, normami environmentální kvality, ukazateli a hodnotami přípustného znečištění povrchových vod, ukazateli a nejvýše přípustnými hodnotami ukazatelů znečištění odpadních vod (emisní standardy) stanovenými nařízením vlády a náležitostmi a podmínkami povolení k vypouštění odpadních vod, včetně specifikací nejlepších dostupných technologií v oblasti zneškodňování odpadních vod a podmínek jejich použití, které stanoví vláda nařízením a nejlepšími dostupnými technikami v oblasti zneškodňování odpadních vod. [...]

[20] Podle § 54 odst. 4 věty druhé vodního zákona *správci povodí poskytují stanoviska správců povodí zejména pro vydání povolení k nakládání s vodami [§ 8 odst. 1 písm. a) až c)], včetně posouzení návrhů hodnot emisních limitů z hlediska souladu s § 38 odst. 10 [...], a to včetně posouzení možnosti zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu záměrem dotčeného vodního útvaru či nemožnosti dosažení dobrého stavu nebo dobrého ekologického potenciálu záměrem dotčeného vodního útvaru (§ 23a odst. 7), a míry povodňového nebezpečí a povodňového ohrožení [§ 17 odst. 1 písm. c)] [...]*.

[21] Náležitosti povolení k vypouštění odpadních vod stanoví § 3 nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech (v této věci ve znění do 31. 12. 2021). V § 5 (a přílohách) téhož nařízení jsou stanoveny emisní limity a způsob jejich stanovení vodoprávním úřadem. Podle § 6 odst. 2 věty první téhož nařízení *v povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových stanoví vodoprávní úřad emisní limity pro místo výpusti.*

[22] Náležitosti rozhodnutí vodoprávního úřadu a doklady, jež musí být předloženy k žádosti o povolení k vypouštění odpadních vod, stanoví vyhláška č. 183/2018 Sb., o náležitostech rozhodnutí a dalších opatřeních vodoprávního úřadu a o dokladech předkládaných vodoprávnímu úřadu.

[23] Do výše citovaných ustanovení vodního zákona a prováděcích předpisů (body [18] až [22] tohoto rozsudku) se zcela zjevně promítají prevenční povinnosti při nakládání s vodami a cíle ohledně ochrany a zlepšování kvality vod.

[24] Obecná východiska povolovacích procesů při nakládání s vodami, včetně důrazu na prevenční povinnost a unijní úpravu, NSS shrnul v rozsudku čj. 9 As 23/2021-38 (jenž byl vydán až po rozhodnutí krajského soudu v nyní projednávané věci, a krajský soud tedy nemohl znát jeho závěry, pozn. NSS). V něm NSS konstatoval, že ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (implementované do vodního zákona), vyplývají členským státům dvě povinnosti ohledně ochrany vod – jednak zajistit zlepšení a jednak zabránit zhoršení stavu vodních útvarů. Tím je myšleno zachování nebo obnovení dobrého stavu, dobrého ekologického potenciálu a dobrého chemického stavu. Stát zásadně 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, § 23a odst. 7 a 8 vodního zákona). NSS rovněž připomenul, že řízení o povolení nakládání s vodami podle § 8 vodního zákona je ovládáno zásadou materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu. Podle NSS jsou správní orgány „*povinny z úřední povinnosti při povolování nakládání s vodami zjišťovat, zda realizací může dojít ke zhoršení stavu nebo ohrožení dosažení dobrého stavu vodního útvaru. Za zhoršení se přitom považuje snížení hodnocení jakékoliv ze tří kvalitativních složek [1) biologické, 2) hydromorfologické a 3) chemické a fyzikálně-chemické]. 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)*“.

[25] Z výše citovaných ustanovení plyne, čím je vodoprávní úřad vázán, vydává-li povolení k vypouštění odpadních vod, a jaký má být obsah tohoto povolení. Zejména je třeba správně nastavit emisní limity, které vyjadřují maximální hodnotu množství a koncentrace škodlivých látek obsažených v konkrétním objemu vypouštěné odpadní vody. Při jejich stanovení je vodoprávní úřad vázán jednak faktickými poznatky, jako jsou ukazatele stavu vody ve vodním toku, do něhož bude vypouštění odpadních vod probíhat, ale především je třeba dodržet normové hodnoty ukazatelů kvality vody či míry znečištění, jež jsou souhrnně nazývány jako emisní standardy a jejichž konkrétní hodnoty stanoví přílohy nařízení č. 401/2015 Sb. Vodoprávní úřad tedy zkoumá konkrétní jakost a objem vypouštěných odpadních vod a stav vody, do níž má být odpadní voda vypouštěna. V návaznosti na tato zjištění stanoví emisní limity a případně též další podmínky a dobu platnosti povolení. Podkladem pro vydání povolení je stanovisko správce povodí, které navrhuje hodnoty emisních limitů, posoudí možnost zhoršení stavu nebo ekologický potenciál „řešené“ vody, a tedy přispívá k tomu, aby v řízení byly zohledněny cíle ochrany vod jako složky životního prostředí.

[26] Naopak právní předpisy vodoprávnímu úřadu neukládají, aby zkoumal jednání emitenta (tj. osoby provozující zařízení vypouštějící odpadní vody) jako takové. Jednání emitenta přirozeně může ovlivnit jakost a objem vypouštěné odpadní vody, které vodoprávní úřad posuzuje. Není však povinností vodoprávního úřadu, aby v řízení o vydání povolení k vypouštění odpadních vod konkrétně zkoumal, zda emitent plnil či plní emisní limity, které teprve mají být stanoveny v povolení k vypouštění odpadních vod. Stanovení emisních limitů je ve svém důsledku projevem prevenční povinnosti a ochrany vody jako složky životního prostředí, neboť při jejich vymezení správní orgány musí zohlednit environmentální cíle (podrobněji výše).

[27] Jinými slovy, nelze klást rovnítko mezi plnění povinností, které se stanovují v podmínkách povolení k vypouštění odpadních vod, a podmínky stanovené právními předpisy pro vydání takového povolení. Jestliže podle § 38 odst. 5 věty druhé vodního zákona ten, *kdo vypouští odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních, je povinen zajišťovat jejich zneškodňování v souladu s podmínkami stanovenými v povolení k jejich vypouštění*“, pak z hypotézy citovaného ustanovení jednoznačně vyplývá, že povinnosti emitenta jsou vázány právě na podmínky stanovené v povolení, a nikoliv obráceně, tedy že by se stanovení podmínek povolení odvíjelo od jednání emitenta.

pokračování

[28] Povinnost emitenta dodržovat podmínky stanovené v povolení k vypouštění odpadních vod tedy vzniká až s právními účinky (tj. právní mocí a vykonatelností) tohoto povolení. Teprve tehdy se limity stanovené v povolení stávají závaznými a nastupuje povinnost vodoprávního úřadu kontrolovat, zda emitent plní uložené podmínky. Případné překročení (resp. nedodržení) stanovených podmínek a limitů řeší vodoprávní úřad (popř. ČIŽP) uložením opatření k nápravě (§ 42 vodního zákona), při vodoprávním dozoru (§ 111 a násl. vodního zákona), příp. též v rámci kontroly ve věcech stavebního řádu (§ 115 odst. 1 vodního zákona ve spojení s § 294 a § 295 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, dříve např. § 134 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu).

3.2 Aplikace obecných východisek na nyní projednávanou věc

[29] Z obsahu správního spisu plynou následující podstatné skutečnosti.

- Obec Měšice podala žádost o povolení k vypouštění odpadních vod (druh: splaškové) z ČOV do vod povrchových (Líbeznický potok).
- Povodí Labe (osoba účastněná na řízení III) vydalo k žádosti souhlasné stanovisko správce povodí, v němž stanovilo výčet konkrétních podmínek pro vydání povolení. Mj. byly navrženy nižší hodnoty zbytkového znečištění vypouštěných vod, než jak byly uvedeny v žádosti. Povodí Labe dále konstatovalo, že „z hlediska zájmů daných § 23a vodního zákona, platným Národním plánem povodí Labe a Plánem dílčího povodí Horního a středního Labe je záměr možný, protože lze předpokládat, že jeho realizaci nedojde ke zhoršení stavu dotčeného vodního útvaru a že záměr nebude mít za následek nedosažení dobrého stavu dotčeného útvaru“. Podle Povodí Labe je posouzení v souladu s platnými dokumenty uvedenými ve stanovisku. Povodí Labe popsalo konkrétní jakost vody Líbeznického potoka, který nedosahuje dobrého stavu ve smyslu směrnice 2000/60/ES. Podle citované směrnice má být dosaženo dobrého stavu nejpozději do konce roku 2027. Ke splnění dlouhodobého cíle byly zpracovány Plány dílčích povodí a programy opatření. Povodí Labe rovněž upozornilo, že lokalita je tzv. kaprovou vodou, a dále konstatovalo, že své požadavky stanovilo vzhledem k tomu, že plánovaná rekonstrukce a rozšíření ČOV se v nejbližší době nebude realizovat. Proto je třeba provést technologické úpravy a stabilizaci čistícího procesu v průběhu běžného provozu ČOV. Ukazatel P_{celk} (týkající se fosforu) je požadován z důvodu nevyhovující imisní situace v toku a s ohledem na zařazení ČOV do kategorie pro 2001 – 10 000 EO (projektovaná kapacita ČOV pro 2 800 EO). Správce povodí navrhl platnost povolení nejdéle dva roky.
- Obec Měšice změnila svou žádost tak, aby požadované hodnoty zbytkového znečištění vypouštěných vod odpovídaly stanovisku Povodí Labe, a nově požadovala platnost povolení v délce 2 roky.
- Dne 15. 12. 2020 vydal vodoprávní úřad povolení k vypouštění odpadních vod z ČOV do Líbeznického potoka a stanovil povinnosti a podmínky: 1. hodnoty zbytkového znečištění, 2. vzorky odpadních vod budou odebírány jako vzorky typu „B“ na výstupu v měrné šachtě před indukčním průtokoměrem, 3. odběry vzorků nebudou prováděny za neobvyklých situací, při přívalových deštích a povodních, 4. rozborů bude provádět akreditovaná laboratoř podle příslušných technických norem, 5. průběžně bude sledováno množství kalů, 6. bude měřeno množství vypouštěných odpadních vod z ČOV zařízením, jehož správnost měření musí být ověřena, měření bude prováděno na odtoku z ČOV, výsledky budou zaznamenávány a uchovávány pro účely evidence, vyhodnocení a kontroly, 7. bude sledována teplota vypouštěné odpadní vody, každoročně bude zasílán

tabelární přehled množství vypouštěných odpadních vod a přehled výsledků předepsaných rozborů včetně vyhodnocení.

- Proti rozhodnutí vodoprávního úřadu podal stěžovatel odvolání, k němuž se dne 2. 2. 2021 vyjádřil správce povodí – Povodí Labe. Konstatuje, že stanovení emisních limitů ve věci vychází z nařízení č. 401/2015 Sb. pro danou kategorii ČOV (projektovaná kapacita 2 800 EO) a povinností provozovatele je daných limitů dosáhnout. Odstranění znečištění P_{celk} lze při určitém charakteru dosáhnout technologicky i biologickým procesem bez nutnosti srážení. Z dostupných informací je dále známo, že technologie na srážení fosforu má být doplněna v horizontu několika týdnů. Proto se správce povodí neztotožňuje se stěžovatelem, že nelze při stávající technologii dosáhnout limitů fosforu. Je na provozovateli, aby zvládl dodržení limitů, a na správních orgánech, aby jej kontrolovaly, samotná stávající technologie však dodržení limitů stanovených v napadeném rozhodnutí nevylučuje. Po instalaci nové technologie bude dodržení limitů jednodušší.
- Obec Měšice ve vyjádření k odvolání ze dne 25. 2. 2021 sdělila, že od 1. 10. 2020 se změnil provozovatel ČOV. Nově jím jsou Středočeské vodárny a.s. Ty optimalizovaly čistírenský provoz a výsledky za poslední 4 měsíce plně vyhovují limitům. Lze se domnívat, že provoz a zařízení ČOV byly upraveny a regulovány a jsou schopny odbourávat fosfor po většinu roku i bez zařízení na odbourávání fosforu. Obec Měšice zmínila další plánované modernizace ČOV. K vyjádření jsou doloženy protokoly o zkoušce vzorků, z nichž plyne, že byly provedeny akreditovaným subjektem a zjištěné hodnoty nepřekračují limity stanovené v napadeném rozhodnutí.
- Žalovaný se v odvolacím řízení obrátil na Český metrologický institut (ČMI) s požadavkem na součinnost. ČMI ve sdělení ze dne 2. 6. 2021 uvedl, že u měřidel určených pro měření nečisté vody je podle druhu a typu použitého měřidla vždy nezbytné zajistit posouzení funkční způsobilosti měřicího systému a mít zajištěnu návaznost měřidla. U stanoveného měřidla se tak stane ověřením (umístěním úředních značek), u pracovních měřidel kalibrací a v případě měřidel s volnou hladinou úředním měřením. U měřidla v této věci byla zajištěna návaznost (prostřednictvím ověření v autorizovaném metrologickém středisku) a v rámci posouzení funkční způsobilosti byly mj. zjevně přezkoumány i technické aspekty spojené s jeho instalací. ČMI se domnívá, že subjekt provádějící v této věci posouzení funkční způsobilosti měřidla, resp. měřicího systému, učinil dostatečná opatření za účelem zajištění správnosti měření. Pro posouzení z hlediska vodního zákona a prováděcích předpisů ČMI odkázal žalovaného na Ministerstvo životního prostředí (MŽP).
- MŽP v přípisu ze dne 30. 6. 2021 sdělilo, že v této věci se jedná o tzv. měřidlo stanovené, u něhož je třeba postupovat podle prováděcí vyhlášky č. 345/2002 Sb. k zákonu o metrologii, jak správně uvedl ČMI. Další měření objemu odpadních vod vyplývají z vyhlášky č. 328/2018 Sb. a týkají se výlučně měření objemů pro stanovení poplatků za vypouštění odpadních vod.
- Žalovaný následně vydal rozhodnutí, jímž odvolání stěžovatele zamítl a potvrdil tak rozhodnutí vodoprávního úřadu.

[30] NSS po seznámení s obsahem správního spisu konstatuje, že správní orgány se dostatečně zabývaly veškerými relevantními okolnostmi případu a nijak nepochybily při stanovení emisních limitů. Stěžovateli nelze dát za pravdu v tom, že by v důsledku výkladu správních orgánů mohly být emisní limity stanoveny paušálně. Naopak je zřejmé, že správní

pokračování

orgány jsou povinny v řízení o vydání povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových zvážit řadu konkrétních skutečností, jež mají vliv na správné stanovení emisních limitů. Jedná se o kombinaci reálných skutečností a konkrétních právních pravidel. Faktické ukazatele se navíc mohou měnit v čase (což se dělo také v nyní projednávané věci). Také proto je doba platnosti povolení časově omezena (viz § 8 odst. 2 a § 9 vodního zákona).

[31] Správní orgány se zabývaly podstatnými okolnostmi a posoudily rovněž námitky stěžovatele, včetně námitek týkajících se různých porušování předpisů ze strany ČOV. Obstaraly k tomu dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí. Opačný závěr neplyne ani ze stěžovatelem namítané právní úpravy řízení o povolení provozu stacionárního zdroje podle zákona o ochraně ovzduší (resp. z jejích principů).

[32] Jak již správně uvedl krajský soud, ne všechny stěžovatelovy námitky jsou relevantní v řízení o vydání povolení k vypouštění odpadních vod (podrobněji viz bod 3.1 tohoto rozsudku). NSS k tomu dodává, že vydání povolení k vypouštění odpadních vod bez dalšího nemůže bránit skutečnost, že emitent (zde ČOV) v minulosti porušil právní předpisy a nedodržel emisní limity. Takový výklad by mohl vést až k paralýze procesu povolování nakládání s vodami a zákonodárce takový smysl a účel zákona jistě nezamýšlel (a to ani na unijní úrovni). Jinými slovy, havárie a porušování emisních limitů jsou nežádoucím jevem, kterému je třeba předcházet a případně jej i sankcionovat. V realitě je však třeba s ním počítat, a to i z čistě objektivních příčin. Podle NSS není třeba blíže vysvětlovat, že mnohé havárie týkající se vody jako složky životního prostředí jsou důsledkem selhání rozličných faktorů, nikoliv důsledkem úmyslu (či nedbalosti) konkrétních osob. Proto není ani rozumné navazovat vydání povolení k vypouštění odpadních vod na absenci jakéhokoliv porušení právních předpisů emitentem v minulosti. Vydáním povolení emitentovi, který v minulosti porušil emisní limity či jiné povinnosti, vodoprávní úřad *a priori* neschvaluje jeho dřívější jednání, ale stanovuje podmínky do budoucna při zohlednění cílů na úseku ochrany vod.

[33] NSS konstatuje, že skutkové (a v důsledku i právní) okolnosti věci řešené v rozsudku čj. 9 As 23/2021-38 jsou odlišné od nyní projednávané věci, neboť tam NSS zrušil napadený rozsudek a rozhodnutí žalovaného z důvodu nedostatečného posouzení správce povodí (viz bod [25] rozsudku, § 54 odst. 4 vodního zákona). Správce povodí v citované věci bez přezkoumatelné a podložené úvahy toliko konstatoval, že záměr je možný, neboť lze předpokládat, že v jeho důsledku se nezhorší ani jedna z kvalitativních složek vody ve smyslu přílohy V směrnice 2000/60/ES. Oproti tomu v této věci správce povodí dostatečně konkrétně posoudil kvalitu vody Líbeznického potoka, přičemž zohlednil nejen směrnici 2000/60/ES, ale rovněž konkrétní Národní plán povodí Labe a Plán dílčího povodí Horního a středního Labe. Popsal, z čeho vyplývají dlouhodobé cíle týkající se „řešené“ vody a v návaznosti na své úvahy doporučil nižší emisní limity (a také ukazatel P_{celk}), než byly uvedeny v žádosti o vydání povolení k vypouštění odpadních vod. Ve stanovisku také uvedl, že povolení má být (zjevně s ohledem na dlouhodobé cíle týkající se jakosti vod) vydáno nejdéle na dva roky. NSS tedy uzavírá, že obecná východiska citovaného rozsudku jsou aplikovatelná také v této věci. Na jejich základě lze (na rozdíl od citovaného případu) dospět k závěru, že správní v orgány v nyní projednávané věci nepochybily.

[34] K námitce stěžovatele týkající se místa odběru vzorků NSS konstatuje, že ji podrobně a správně vypořádal krajský soud v bodech 42 až 44 napadeného rozsudku. Lze ve stručnosti zopakovat, že v bodě 2 podmínek stanovených ve výroku rozhodnutí vodoprávního úřadu je místo odběru vzorků určeno jako „*na výstupu v měrné šachtě před indukčním průtokoměrem*“. Takové určení je dostatečně konkrétní a mírou obecnosti odpovídá požadavkům § 3 odst. 2 písm. b) nařízení č. 401/2015 Sb. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neuplatnil takto konkrétní námitku týkající se (způsobilosti) místa odběru vzorků v odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu, považuje NSS posouzení krajského soudu za více než dostatečné.

[35] NSS dále poznamenává, že nemohl přihlídnout k argumentům o ústním jednání a místním šetření za účelem kontroly plnění nápravných opatření po havárii v březnu 2023. NSS připomíná, že při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). K tvrzení stěžovatele, že jiné prostředky nevedly k předcházení a zamezení znečišťování vodního toku, NSS konstatuje, že tento argument nemůže mít na posouzení této věci žádný dopad, protože se netýká její podstaty. Jak již bylo uvedeno výše, účelem řízení bylo vydat povolení pro vypouštění odpadních vod a stanovit tak zákonné podmínky a emisní limity. Nejedná se o nápravný či sankční proces (srov. bod [28] tohoto rozsudku).

[36] NSS uzavírá, že posouzení krajského soudu zohledňuje formální i materiální podstatu aplikovaných právních ustanovení. Krajský soud ani správní orgány nepochybily při posouzení splnění podmínek pro vydání povolení k vypouštění odpadních vod a stanovení emisních limitů. Také místo odběru vzorků bylo vymezeno v souladu s právními předpisy. Kasační námitky nesprávného právního posouzení nejsou důvodné.

3.3 Námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu

[37] Stěžovatel rovněž namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu. Správní orgány se totiž podle jeho názoru měly zabývat změnou poměrů, neboť v minulosti ČOV nesplňovala emisní limity. Taktéž měla být zdůvodněna změna požadavku na instalaci zařízení na srážení fosforu. Podle stěžovatele správní orgány napadenými rozhodnutími „*aprobovaly*“ porušování předpisů ze strany provozovatele ČOV.

[38] NSS konstatuje, že správní orgány zjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v míře nezbytné pro vydání povolení k vypouštění odpadních vod (vč. hlediska principu předběžné opatrnosti). NSS v bodě [29] tohoto rozsudku shrnul obsah správního spisu a věc právně posoudil. Svou námitkou stěžovatel *de facto* znovu opakuje, že ČOV v minulosti porušovala emisní limity. Z posouzení výše je zřejmé, že v řízení o nové žádosti o povolení k vypouštění odpadních vod správní orgány nemají bez dalšího povinnost zjišťovat, rekapitulovat a hodnotit předchozí správní řízení a postupy v rozsahu požadovaném stěžovatelem. Samozřejmě, jsou-li jim z úřední činnosti známy okolnosti, které mohou přispět ke zjištění skutkového stavu a následnému posouzení žádosti, mohou k nim správní orgány přihlídnout. To však neznamená, že musí *ex officio* popisovat, co, jak a proč se v případě emitenta (zde ČOV) změnilo. Otázka změny okolností, jak ji formuluje stěžovatel, se zcela míjí s podstatou věci.

pokračování

[39] Není pravda, že by se správní orgány nezabývaly zařízením na srážení fosforu. Žalovaný se limitem P_{celk} , který se týká fosforu, zabývá na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí, kde vysvětluje, že stávající technologie nevyklučuje dosažení stanovených limitů. Po instalaci technologie na srážení fosforu bude dosahování limitu pro provozovatele jednodušší. Tyto závěry mají oporu ve správním spise, neboť vycházejí z vyjádření správce povodí – Povodí Labe ze dne 2. 2. 2021.

[40] NSS shrnuje, že ani kasační námitka nedostatečně zjištěného skutkového stavu a související argumenty nejsou důvodné.

4. Závěr a náklady řízení

[41] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[42] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné činnosti (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47). Vyjádření ke kasační stížnosti a zaslání správního spisu z této činnosti nijak nevybočují.

[43] Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. NSS osobám zúčastněným na řízení žádnou takovou povinnost neuložil (vyjádření ke kasační stížnosti bylo jejich právem, nikoliv povinností), proto nemají právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 20. června 2024

Ondřej Mrákota v
předseda senátu