ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Bursíkové a soudců Kryštofa Horna a Jana Peroutky ve věci

žalobců:

a) Z. B.
bytem X

b) V. J.
bytem X

oba zastoupeni advokátkou JUDr. Kristýnou Oberfalcerovou, DEA DESS
sídlem Na Bělidle 64/3, Praha 5

proti
žalovaným:

1) Krajský úřad Středočeského kraje
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

2) Česká inspekce životního prostředí
sídlem Na Břehu 267/1a, Praha 9

3) Městský úřad Kralupy nad Vltavou
sídlem Palackého nám. 1, Kralupy nad Vltavou

zastoupen advokátem JUDr. Zdeňkem Horáčkem, Ph.D.
sídlem Kaizlovy sady 434/13, Praha 8

za účasti:

I. Česká republika – Ministerstvo financí
sídlem Letenská 525/15, Praha 1

II. M. B. L.
bytem X

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

zastoupena advokátem Mgr. Mgr. Filipem Kisić Svobodou
sídlem Dušní 8/1, Praha 1

III. RUMPOLD s.r.o., IČO: 614 59 364
sídlem Jaselská 585, Týn nad Vltavou

zastoupena advokátkou JUDr. Ilonou Vikovou
sídlem Svatovítská 361/4, Praha 6

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných spočívajícím v nezahájení řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon),

takto:

I. **Určuje se, že se Česká inspekce životního prostředí a Krajský úřad Středočeského kraje nezahájením řízení o uložení opatření k nápravě závadného stavu spočívajícího v ohrožení vod v důsledku nedokončené sanace skládky sudů se styreny na pozemku parcelní číslo 288/2 v katastrálním území Nelahozeves podle § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb. dopouštějí nezákonného zásahu.**

II. **České inspekci životního prostředí a Krajskému úřadu Středočeského kraje se přikazuje do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zahájit řízení o uložení opatření k nápravě závadného stavu spočívajícího v ohrožení vod v důsledku nedokončené sanace skládky sudů se styreny na pozemku parcelní číslo 288/2 v katastrálním území Nelahozeves podle § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb. s tím, že splněním povinnosti jednoho z uvedených správních orgánů zaniká povinnost druhého správního orgánu.**

III. **Ve vztahu k Městskému úřadu Kralupy nad Vltavou se žaloba zamítá.**

IV. **Česká inspekce životního prostředí a Krajský úřad Středočeského kraje jsou povinni společně a nerozdílně nahradit žalobcům náklady řízení ve výši 59 159,06 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupkyně JUDr. Kristýny Oberfalcerové, advokátky.**

V. **Městský úřad Kralupy nad Vltavou a osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Předmětem sporu je, zda v souvislosti se sanací skládky sudů se styreny v Nelahozevsi došlo k havárii a zda měli žalovaní k odstranění následků havárie (závadného stavu) zahájit řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona, a pokud tak neučinily, zda jejich nečinnost představuje nezákonný zásah do práv žalobců. Soud dospěl k závěru, že ano. Byť je skládka sudů se styreny tzv. starou ekologickou zátěží, není vyloučeno, aby i na takové skládce došlo k havárii ve smyslu vodního zákona, jejíž následky je třeba řešit. Soud

správním orgánům nepřikázal, jak konkrétně mají v řízení postupovat, případně jaká konkrétní opatření k nápravě mají přijmout. To je jejich úkolem. Soud tedy správním orgánům neuložil, aby nařídily okamžité odstranění skládky, neboť předmětem řízení bylo jen to, zda mají správní orgány zahájit řízení o uložení opatření k nápravě.

Žaloba

1. Žalobci uvádí, že jsou vlastníky domovních studní na pozemcích p. č. st. XA (žalobkyně) a p. č. st. XB (žalobce) v katastrálním území X (v tomto katastrálním území se nacházejí i ostatní pozemky uváděné v tomto rozsudku), v nichž v důsledku zvýšení koncentrace škodlivých látek v objektu skládky sudů se styreny na pozemku p. č. 288/2 ve vlastnictví společnosti ORLEN Unipetrol a.s. (dále jen „Orlen“) dochází k růstu kontaminace vody.

2. Původ znečištění je ve staré ekologické zátěži (únik škodlivých látek ze skládky). Stav se značně zhoršil kvůli pochybení při sanaci skládky a vznikl havarijní stav.

3. Obec Nelahozeves vyzvala Krajský úřad Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) a Českou inspekci životního prostředí (dále jen „inspekce“), aby havarijní situaci řešily podle § 42 odst. 1 vodního zákona. Nikdo ze žalovaných ale žádosti nevyhověl.

4. Žalobci jsou přesvědčeni, že žalovaní jsou nezákonně nečiní, což považují za nezákonných zásah podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), který dosud trvá.

Ke skládce

5. Žalobci v prvé řadě popisují historii skládky a nedávný vývoj související s její sanací.

6. Skládka je vzdálena asi 600 m západně od okraje zástavby obce Nelahozeves a asi 700 m jihovýchodně od skládky komunálního odpadu Uhy/Nelahozeves. První chemické odpady byly na skládku navezeny v 60. letech dvacátého století, na konci 80. let byl prostor původní skládky zaplněn (bylo zde umístěno asi 8 500 sudů se styrenovou smolou). Tato část byla následně zahrnuta pískem za účelem vytvoření nového prostoru pro navazující skladování sudů s odpadem (byla vytvořena *nová skládka*). Na ní bylo ve čtyřech vrstvách uloženo přibližně 15 000 sudů. Na konci 90. let byly provedeny sanační práce spočívající v navezení zeminy na těleso skládky a její překrytí těsnicí fólií a geotextilií. Od roku 1992 v lokalitě skládky probíhají dílčí průzkumné práce včetně pozorovacích vrtů.

7. Rozhodnutím ze dne 18. 9. 2003 inspekce uložila opatření k nápravě spočívající v „*odstranění závadného stavu spočívajícího v existenci skládky chemických odpadů na pozemku pana M. L. v k. ú. X ve smyslu § 112 a § 42 zákona o vodách. (...) Odstraněním celé skládky budou potenciální rizika plynoucí z existence tekutých odpadů v sudech (a v důsledku toho i potenciální ohrožení podzemních vod) zcela eliminována*“. Termín dokončení byl stanoven do dne 31. 12. 2010. Proto následně (dne 25. 8. 2016) Ministerstvo financí (dále jen „ministerstvo“) uzavřelo se společností bez právní subjektivity AQT&RUMPOLD Nelahozeves [jejím hlavním společníkem je AQUATEST a.s. (dále jen „Aquatest“) a dalším společníkem RUMPOLD s.r.o. (dále jen „Rumpold“)] smlouvu o dílo, jejímž předmětem bylo vymístění skládky. Realizaci zakázky však provázely problémy (odstoupení od smlouvy společnosti, která měla přebírat odpad, prodlevy, vyčerpání rozpočtu z důvodu nečekaného rozsahu díla), ministerstvo proto mělo nejpozději v roce 2020 realizovat kroky potřebné k urychlenému řešení celé situace, neudělalo však nic. V červnu 2020 byly práce opětovně přerušeny kvůli

nedostatečné kapacitě zařízení, na které měl být odpad odvezen. Poté již technické práce na skládce nebyly obnoveny. Zhotovitel ponechal skládku nezabezpečenou, čímž došlo k promývání otevřené stavební jámy dešťovou vodou, a tím k šíření kontaminace. Tím zhotovitel zapříčinil vznik havárie. Sudy na skládce obsahují koncentrát styrenů a jejich směsí nejasného a různorodého chemického složení, který IARC (*Mezinárodní agentura pro výzkum rakoviny*) klasifikuje ve skupině 2A – pravděpodobně karcinogenní pro člověka již ve velmi nízkých koncentracích a který je obecně značně škodlivý pro člověka a životní prostředí.

8. Žalobci jsou proto přesvědčeni, že přestože je skládka vedena a rekultivována (resp. aktuálně rekultivována není) v režimu staré ekologické zátěže, došlo při její rekultivaci ke vzniku havárie, kterou žalovaní adekvátně neřeší, ač je to jejich povinnost.

Obrana žalobců

9. Obec Nelahozeves podala krajskému úřadu (5. 5. 2023) a inspekci (15. 5. 2023) podněty k řešení havarijního stavu ohrožujícího zdraví obyvatel, který byl způsoben opuštěním a nezajištěním skládky proti působení vnějších vlivů (zejména deště), přístupu zvěře či nepovolaných osob. Ponecháním skládky nezajištěné po dobu přibližně 3 let se na jejím dně shromáždily srážkové vody, které proudí do podzemních vod, a vytvořily se dvě velké laguny s koncentracemi nebezpečných látek, které mnohonásobně překračují limity koncentrace pro povrchovou vodu. Hladina vody v lagunách přitom odpovídá hladině podzemní vody (jde o vystavenou hladinu podzemní vody kvartérního kolektoru). Nejsou to tedy izolované vodní plochy. Riziko kontaminace podzemních vod v Nelahozevsi je nepřiměřeně vysoké. Na podporu svých tvrzení obec k podnětům předložila zprávu z monitoringu povrchových a podzemních vod v okolí skládky (dále jen „zpráva z monitoringu“) a zprávu z plošného monitoringu podzemních vod (dále jen „zpráva z plošného monitoringu“) v části ulic Pod Strání a Zagarolská (dvě studny z monitorovaných objektů patří žalobcům – ve zprávě jsou označeny PSX a PSY) zpracované Mgr. P. D.

10. Ze zprávy z plošného monitoringu plyne, že ve třech domovních studnách byly v březnu 2023 zjištěny koncentrace ropných látek, které více než pětkrát překračují dříve platný limit pro pitnou vodu. Celkově se znečištění ropnými látkami nachází v šesti domovních studnách. Některé hodnoty narostly oproti minulosti až dvojnásobně, což svědčí o zvýšeném vymývaní znečištění ze skládky do podzemních vod. Z monitoringu dále plyne, že v 18 studních [mj. ve studni žalobce b)] byly zjištěny nadlimitní hodnoty chloridů (a to až sedmkrát překračující limity pro pitnou vodu). V jedné studni byly zjištěny zvýšené koncentrace naftalenu. Po zahájení odtěžby skládky (v letech 2020-2022) byl prokázán mimořádný nárůst kontaminujících látek v podzemních vodách (až o 200 000 %), současně byl prokázán dvojnásobný nárůst koncentrací ropných látek v domovních studnách pod skládkou. Uvedený nárůst se týká i Korytnického potoka, který vytéká pod patou hráze v údolí pod skládkou. Tento stav je zcela jasně důsledkem otevření stavby a jejího ponechání napospas atmosférickým vlivům.

11. Podle žalobců je tedy zřejmé, že současný stav lze považovat za havárii, neboť v letech 2020-2022 prokazatelně došlo k náhlému zhoršení podzemních vod. Nelze souhlasit s krajským úřadem, že znečištění podzemních vod je na dlouhodobé úrovni. Dosah této havárie se neustále zvětšuje a není vyloučeno, že se znečištění bude nadále rozšiřovat do nižších partií obce, mimo její území a dále do Vltavy.

12. Obec k podnětům přiložila také znalecký posudek č. 016446/2023 „Posouzení stavu otevřeného staveniště částečně rozebrané skládky sudů se styreny Nelahozeves a projektové dokumentace opětovného zavezení jámy a zakrytí díla izolací“ zpracovaný Ing. M. J. dne 20. 4. 2023 (dále jen „znalecký posudek“). Ten potvrzuje shora uvedené a dále to, že u odhalených sudů na svazích opuštěné stavební jámy jednoznačně sudy ztratily těsnící funkci. Některé změny lze sledovat každodenně (vytékání smoly do vody). Podle znaleckého posudku jsou původní obaly na odpady (sudy) poškozené, za svou životností a nejsou schopny plnit svou funkci. Aktuální stav představuje přímý výtok odpadů do okolního prostředí. Stav převážné části sudů zakrytých v tělese skládky (mimo odtěženou plochu) není vidět. S pravděpodobností hraničící s jistotou lze ale předpokládat obdobný havarijní stav, při kterém může vlivem koroze selhat těsnící funkce sudů (ocelové sudy jsou na skládce uloženy už asi 40 až 60 let). Ztuhlé výtoky černé smoly jsou i na místech, kde zatím nejsou odhalené sudy vidět. Znalec proto aktuální stav sudů hodnotil jako havárii. Vzhledem k tomu, že se poškozené sudy s vytékajícím nebezpečným odpadem nacházejí i na březích lagun, nelze v žádném případě zabránit dalšímu znečištění a posléze i jeho šíření do podzemních vod dočasným překrytím skládky zeminou a těsnícím systémem.

13. Krajský úřad i inspekce k podnětům uvedly, že v případě skládky jde o starou ekologickou zátěž, nemůže se proto jednat o havárii ve smyslu § 40 vodního zákona, a proto odmítly situaci jakkoli řešit.

14. Obec proto dne 15. 6. 2023 poslala inspekci vyjádření k její odpovědi, v němž vyjádřila nesouhlas s odmítavým postojem inspekce a opětovně požadovala řešení havarijní situace. Ředitelství inspekce setrvalo v dopise ze dne 30. 6. 2023 na závěru, že se nejedná o havarijní stav a inspekce konat nebude.

15. Přístup žalovaných považují žalobci za naprosto alarmující. Žádný správní orgán nebyl schopen dostatečně zjistit skutkový stav, který je velmi vážný. Závažnosti situace neodpovídá řešení spočívající v jakémsi „dočasném“ zakrytí skládky.

16. Dalším stěžejním důvodem pro podání žaloby je vadná a nerealizovatelná projektová dokumentace pro změnu stavby před dokončením s názvem „*Dočasné uzavření skládky sudů v k.ú. Nelahozeves*“ ze září 2022. Podle ní při dočasném uzavření skládky nesmí zhotovitel do skládky a do uložených odpadů zasahovat. Odkryté sudy budou zasypány, příkré svahy dosypány, ale nebudou se odkrývat stávající odpady a nebude se s nimi manipulovat. Nakládání s odpady není součástí projektu (výjimkou je pouze krycí folie použitá k provizornímu zakrytí skládky, která bude odstraněna). Technické řešení změny stavby před dokončením tedy podle žalobců není proveditelné. Nedojde k odtěžení nadložních zemin nad izolační vrstvou ani obsypových zemin a odpadů ve skládkovém tělese, ale naopak k zasypání sudů vystupujících na povrch skládky (tedy i těch již poškozených, které ztratily těsnící funkci), a to v rozsahu, kde se prováděly sanační práce. Navržené řešení nezamezí vytékání styrenových smol a odpadu do prostředí a přítoku dešťové vody do skládky, protože srážkové vody vypadlé na těleso skládky v rozsahu dočasného zakrytí budou zasakovány přímo v prostoru skládky, a to v linii navržené hranice dočasného zakrytí.

17. Podle závazného stanoviska Městského úřadu Kralupy nad Vltavou (dále jen „městský úřad“) ze dne 10. 2. 2023, č. j. MUKV 8249/2023 OŽP (dále jen „závazné stanovisko“) bude nutné najít nového zhotovitele, který bude pokračovat v sanaci lokality (toto období odhadl na pět až sedm let). Městský úřad v závazném stanovisku dále uvedl, že navržené dočasné zakrytí skládky do doby obnovení sanačních prací splňuje podmínku nepropustnosti. Krajský úřad

v přezkumném řízení iniciovaném k podnětu obce Nelahozeves závazné stanovisko změnil tak, že je doplnil o hodnocení možnosti zhoršení stavu útvarů podzemní a povrchové vody; v podstatě však shledal závěry městského úřadu jako správné. To podle žalobců svědčí o laxním přístupu krajského úřadu, který nedostatečně prověřil skutkový stav a spokojil se s dočasným zakrytím skládky.

Prostředky nápravy

18. Žalobci prostřednictvím petice, kterou podepsalo 600 občanů Nelahozevsi, vyzvali kompetentní správní orgány k okamžitému řešení situace, kterou označují jako „ekologická havárie“. Petiční výbor zaslal text petice ministerstvu, Ministerstvu životního prostředí, inspekci a výborům životního prostředí obou komor Parlamentu. Obec, jakožto zástupce dotčených občanů, vyzvala žalované k řešení nastalé situace za použití § 42 vodního zákona. Obec současně žádala inspekci o nařízení či provedení opatření k zabezpečení opuštěného staveniště včetně zajištění dostatečných požárně bezpečnostních opatření a opatření proti vznícení vytékajících hořlavých odpadů.

19. Krajský úřad i inspekce se vyjádřily tak, že situace nenaplňuje definici havárie. Krajský úřad tedy nezahájil řízení a inspekce v tomto směru nevyvinula žádnou součinnost. Žalobci jsou tedy přesvědčeni, že vyčerpali prostředky nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s.

20. Nezákonný zásah žalobci spatřují v nezahájení řízení o uložení nápravných opatření podle § 42 vodního zákona, čímž jsou prokazatelně dotčeni, neboť nepřetržitým šířením kontaminace podzemních vod dochází k zásahu do jejich ústavních práv na ochranu zdraví a na příznivé životní prostředí. Žalovaní neučinili ani žádné jiné opatření, které by prokazatelně zabránilo šíření znečištění v podzemních i povrchových vodách.

Upřesnění žaloby

21. Usnesením ze dne 18. 7. 2024, č. j. 37 A 32/2024-15, soud vyzval žalobce k odstranění vad žaloby, resp. jejímu upřesnění.

22. K otázce pasivní věcné legitimace krajského úřadu žalobci uvedli, že situace popsaná v žalobě ohrožuje jakost povrchových a podzemních vod nejen v rámci katastrálního území obce Nelahozeves, ale v rámci celého dílčího povodí Dolní Vltavy, resp. povodí Labe. K tomu odkazují na zprávy z monitoringu, znalecký posudek a nově též přikládají Hydrogeologický posudek zpracovaný společností GEOtest, a.s. z dubna 2023 (dále jen „hydrogeologický posudek“), který sdílí závěry zpráv z monitoringu a znaleckého posudku a nadto doplňuje, že se dá předpokládat, že se kontaminace rozšířila alespoň do některé části Nelahozevsi a směřuje dále k Vltavě. Kritéria podle § 107 odst. 1 písm. d) vodního zákona jsou tak naplněna, neboť se jedná o případ přesahující jeden správní obvod obce s rozšířenou působností.

23. Současně žalobci navrhli, pakliže by soud neuznal pasivní legitimaci krajského úřadu, označit jako žalovaného rovněž Městský úřad Kralupy nad Vltavou jakožto orgán příslušný k ukládání nápravných opatření v případech, kdy rozsah havárie nepřesahuje správní obvod obce s rozšířenou působností. K tomu žalobci dokládají podnět, který obec Nelahozeves zaslala městskému úřadu dne 15. 5. 2023, a reakci ze dne 18. 5. 2023, v níže městský úřad sděluje, že se dle jeho názoru o havárii nejedná. Obec zaslala v zásadě totožný podnět i

nadřízenému orgánu (krajskému úřadu) – s ohledem na jeho odpověď ze dne 14. 6. 2023 by bylo podání dalšího podnětu k přijetí opatření proti nečinnosti naprosto neúčelné, neboť i krajský úřad zastává názor, že se nejedná o havárii.

24. Žalobci jsou nadále přesvědčeni, že nezákonného zásahu se dopouštějí všichni tři žalovaní. V tomto směru proto žalobci také upravili návrh rozsudečného výroku.

Vyjádření krajského úřadu

25. Podle krajského úřadu je žaloba neprojednatelná. Žalobci nepředložili nic k prokázání přímého dotčení nezákonným zásahem. Vůči krajskému úřadu žalobci žádné podání neučinili. Všechna podání zmiňovaná v žalobě učinila obec, která nebyla oprávněna jednat jménem žalobců. Žalobci mohli brojit proti výroku rozhodnutí o změně stavby před dokončením (dočasné uzavření skládky sudů). To neučinili, soud proto musí žalobu odmítnout. Žalobci nepodali ani podnět podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a podle § 80 správního řádu. I proto musí soud žalobu odmítnout. Proti případnému rozhodnutí o uložení opatření k odstranění následků havárie se bude moci bránit pouze původce havárie. Žalobci proto nejsou legitimování k podání zásahové žaloby. Krajský úřad se k podnětu obce vyjádřil ve sdělení ze dne 14. 6. 2023 v tom smyslu, že se nejedná o havárii. Ochrana studní ve značné vzdálenosti od skládky a neprokázání přímého vztahu mezi skládkou a (nezjištěného, neboť rozbor chybí) stavu vody ve studni, je pouze ochranou subjektivních práv žalobců. Na tuto ochranu se soudní řád správní nevztahuje. Žalobci neprokázali stav vody v těchto konkrétních studních, resp. natolik závažné zhoršení, které by svědčilo o havárii. Krajský úřad proto navrhuje zamítnutí žaloby.

Vyjádření inspekce

26. Podle inspekce není zřejmé, jaký žalobní typ žalobci zvolili, neboť uvádějí, že jde o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, ale žaloba směřuje k ochraně proti nečinnosti. Podle inspekce se o havárii ve smyslu § 40 vodního zákona nejedná. Havárie musí být náhlá, nepředvídatelná, závažná, spočívající ve zhoršení či alespoň ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod. Musí se jednat o krátkodobý stav, který se v řádu hodin, dnů nebo maximálně týdnů navrátí do původního stavu, a to buď díky přirozeným procesům nebo v důsledku provedených bezprostředních opatření podle § 41 vodního zákona. Pokud následky havárie přerostou v dlouhodobý stav, lze hovořit o vzniku závadného stavu, jehož příčinou může být havárie. Nemůže jít o jakékoli zhoršení (ohrožení) jakosti vod, ale o mimořádně závažné zhoršení (ohrožení). Příčinou závadného stavu v Nelahozevsi není havárie, ale stará ekologická zátěž – stará skládka chemických odpadů (sudy se styreny). Inspekce vydala dne 18. 9. 2003 rozhodnutí ve věci odstranění staré ekologické zátěže. O odstranění závadného stavu tak již podle § 42 odst. 2 vodního zákona rozhodla. Stav znečištění podzemních vod v lokalitě je dlouhodobý (desítky let) a výsledky pravidelného monitoringu nevykazují nárůst znečištění ve sledovaných ukazatelích, který by indikoval mimořádný havarijní únik mimo lokalitu a který by vyžadoval zásah Hasičského záchranného sboru (§ 41 vodního zákona).

27. Uložit opatření k nápravě dle § 42 odst. 1 vodního zákona je možné pouze k odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií. Vyhláška č. 450/2005 Sb., o náležitostech nakládání se závadnými látkami a náležitostech havarijního plánu, způsobu a rozsahu hlášení havárií, jejich zneškodňování a odstraňování jejich škodlivých následků, v § 11 stanovuje, že odstraňováním následků havárie se rozumí především odstranění zachycených závadných

látek, zemin, případně hmot jimi kontaminovaných, včetně použitých sorpčních prostředků, obalů, pomocných nástrojů a zařízení. K realizaci požadovaných nespecifikovaných opatření inspekce upozorňuje na skutečnost, že ve skutečnosti by jakákoliv opatření musela být realizována primárně na domovních studnách. Odstranění znečištění přímo v lokalitě skládky sudů uložit nelze, neboť sanace této lokality je již předmětem rozhodnutím inspekce podle § 42 odst. 2 vodního zákona a probíhá v režii ministerstva dle zákonných postupů daných v oblasti odstraňování starých ekologických zátěží. Procesní postup odstraňování starých ekologických zátěží pak upravuje zejména Směrnice Ministerstva financí a Ministerstva životního prostředí pro přípravu a realizaci zakázek řešících ekologické závazky vzniklé při privatizaci č. 4/2017. Odstranění údajného havarijního znečištění ve studnách žalobců by pak spočívalo v čerpání „znečištěné" vody ze studen žalobců (jejich čištění na úroveň stanovenou v rozhodnutí). Čerpání podzemních vod by však zvýšilo proudění podzemní vody směrem k obci a v neposlední řadě by pak mohlo dojít ke „stržení" znečištění v lokalitě skládky sudů a k možnému rozšíření kontaminačního mraku v lokalitě do neznečištěných podzemních vod. Z uvedeného je zřejmé, že bez odstranění skládky sudů a znečištěných zemin v lokalitě skládky by bylo jakékoliv odstranění údajného havarijního znečištění ve studnách v obci rizikové a kontraproduktivní a mělo by za následek rozšíření stávajícího znečištění v lokalitě skládky i mimo skládku. Z petitu není zřejmé, jaká konkrétní opatření žalobci požadují.

28. Inspekce odpověděla na petici občanů Nelahozevsi sdělením ze dne 21. 9. 2022, v němž zdůvodnila, proč nejde o havárii. Petice byla projednávána na Výboru pro životní prostředí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále též „VŽP") dne 15. 3. 2023. Na základě projednání došel VŽP k závěru, že se nejedná o havárii ve smyslu § 40 vodního zákona, ale že je nutné situaci řešit v režimu § 42 odst. 2 vodního zákona, tj. v režimu starých ekologických zátěží (SEZ). Z uvedeného závěru vyplynulo i usnesení VŽP č. 76 ze dne 15. 3. 2023, ve kterém VŽP požaduje po ministrovi životního prostředí, ministrovi financí a řediteli ČIŽP, aby v rámci zákonných lhůt maximálně urychlili přípravu všech kroků směřujících k sanaci skládky, a současně žádá o zasílání čtvrtletní zprávy o vývoji situace v lokalitě. V usnesení VŽP není uveden požadavek řešit situaci v režimu havárie podle § 40 vodního zákona, ani uložit opatření ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona.

29. Ke klasifikaci styrenu jako karcinogenní látky pro člověka i ve velmi nízkých koncentracích inspekce uvádí, že na skládce sudů v Nelahozevsi je styren polymerizován, a nedochází tedy k jeho šíření podzemní vodou. Tuto skutečnost dokládají výsledky rozborů v domovních studnách v tomto ukazateli, kdy nebyl po celé období monitoringu tento ukazatel v podzemní vodě detekován. Výsledky zprávy o plošném monitoringu jsou účelově dezinterpretovány. Voda ve studních v Nelahozevsi není určená jako zdroj pitné vody a neslouží k účelu individuálního zásobování pitnou vodou, její kvalitu tak nelze porovnávat s normami na pitnou vodu a činit z toho závěry, že se jedná o havárii.

30. Tvrzení o dvojnásobném zvýšení koncentrací ropných látek v domovních studnách je založeno na zavádějící interpretaci dat. Ve studnách došlo k přechodnému zvýšení znečištění v ukazateli NEL z 0,13 mg/l na 0,35 mg/l. Podle aktuálního monitoringu z 9. 11. 2023 však nebylo znečištění v tomto ukazateli detekováno. Výsledek rozborů je nutné posuzovat tak, že došlo k nárůstu znečištění o 0,22 mg/l NEL, což nesvědčí o havarijní situaci v dané lokalitě. Limit indikátorů znečištění podle původní metodiky MŽP v tomto ukazateli je 0,5 mg/l. V současné době se však již tento ukazatel neuvádí, neboť byl nahrazen ukazatelem

C_{10}-C_{40}. Nejnovější monitoring vody ve studních pak ani v ukazateli NEL ani v ukazateli C_{10}-C_{40} neprokázal žádné znečištění. Závěry o mimořádném nárůstu kontaminujících látek v podzemních vodách a tím o havarijním znečištění jsou opět zavádějící a jedná se o účelovou interpretaci dat (zejména uváděnou v procentech nárůstu). Zvýšené koncentrace se lokálně projevily ve vrtech turonské a kvartérní báze v okolí skládky. Kvartérní báze je dlouhodobě znečištěna, a právě proto je prováděna sanace skládky. Ke zvýšení koncentrací znečištění došlo v důsledku prováděných schválených sanačních prací a nikoliv v důsledku havarijního úniku závadných látek. Znalecký posudek již tendenčně neuvádí skutečnost, že se po přerušení prací koncentrace znečištění ve vrtech v blízkém okolí sanačních prací vrátila ve většině ukazatelů znečištění zpět na původní dlouhodobé hodnoty. Právě proto, aby k podobným situacím nedocházelo v období do pokračování sanačních prací, je zpracován projekt dočasného překrytí (konzervace) skládky. Výkyv znečištění v cenomanské bázi, uvedený ve znaleckém posudku, byl zaznamenán i v roce 2015, tedy několik let před údajnou havárií namítanou žalobci. K závěrům a obsahu posudků se inspekce podrobně vyjádřila v dopisu ze dne 30. 5. 2023. Znalec se nadto nepřípustně vyjadřoval i k otázkám právním (kvalifikace skutkového stavu jako havárie). K situaci se vyjádřil i místně příslušný vodoprávní úřad sdělením č. j. MUKV 28164/2023 OŽP ze dne 18. 5. 2023, ve kterém uvádí, že ve vztahu k řešení skládky Nelahozeves nelze uplatňovat § 40 a následující vodního zákona a řešit současnou situaci jako havárii. Inspekce od počátku starou ekologickou zátěž sleduje a má k dispozici veškerá dostupná data. Nesouhlasí proto s tím, že by nedostatečně zjistila skutkový stav. Inspekce nerozporuje, že množství sudů v havarijním stavu představuje ohrožení životního prostředí. Ke znečištění podzemních vod promýváním netěsných sudů dochází v kvartérní zvodni. Ta ale není v přímé komunikaci s cenomanskou zvodní, která je zdrojem vody v domovních studních. Pro pochopení problematiky šíření znečištění v podzemních vodách je nutné znát hydrogeologické poměry v lokalitě. Jsou zde tři zvodně (kvartérní, turonská a cenomanská). Výsledky monitoringu a výsledky rozporů je nutné interpretovat ve vztahu k příslušné zvodni. Aktuální výsledky monitoringu ve sledovaných studnách a vrtech cenomanu uvádí znečišťující ukazatele pod mezí detekce s výjimkou ukazatele NEL ve vrtu HVC-1, který je však desetinásobně nižší než původní indikátor znečištění v tomto ukazateli.

31. Připomínky obce a žalobců ve věci stavby dočasného zakrytí skládky jsou účelové a opět dochází k dezinterpretaci skutečností, neboť dočasným uzavřením skládky nebude docházet k promývání otevřené stavební jámy, a tedy k možnému šíření znečištění ze skládky do podzemních vod, nýbrž takovému promývání bude naopak zabráněno. Žalobci spolu s obcí označují stav na skládce za „havarijní“ z důvodů promývání skládky srážkovou vodou a na druhé straně odmítají stavbu dočasného zakrytí otevřené stavební jámy.

32. Žalobci nijak nedokládají přímou souvislost mezi znečištěním ve studnách a pracemi na skládce. Otevření skládky sudů proběhlo v rámci sanačních prací podle schváleného projektu. Vzniklá „jezírka“ uprostřed tělesa skládky nelze považovat za povrchovou vodu, neboť, jak je uvedeno i v posudcích, tato voda koreluje s kvartérní zvodní. Porovnání kvality vody se standardy pro povrchovou vodu podle 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, ve znění pozdějších předpisů, je tak irelevantní, přičemž nelze pominout ani fakt, že „jezírka“ se vytvořila uprostřed znečištěného území a převážnou část tvoří již dříve znečištěné podzemní vody. Právě proto, že je území historicky znečištěné, a to včetně podzemní vody, se provádí odstraňování SEZ. Nelze tedy akceptovat názor žalobců a

zpracovatelů posudků, že dochází v lokalitě uprostřed znečištěného území k havarijnímu znečištění povrchových vod. Vzhledem k tomu, že předložené posudky nezjistily v povrchových vodách mimo lokalitu skládky žádné znečištění ve sledovaných ukazatelích (mimo chloridy) není zřejmé, na základě čeho posudky a žalobci vyvozují, že dochází k havarijnímu znečištění povrchových vod.

Vyjádření městského úřadu

33. Městský úřad konstatuje, že jej žalobci označují za žalovaného, aniž by specifikovali, které žalobní body se ho týkají. Pravomoc všech tří žalovaných se diametrálně liší. Žalobci však nerozlišují, co měl kdo učinit a neučinil. Žaloba je sepsána formou jakéhosi „kobercového náletu“ na různé složky veřejné správy, mezi kterými žalobci nerozlišují, a proto je obtížné se k jednotlivým žalobním bodům vyjadřovat. Městský úřad proto může jen obecně uvést, že ve věci skládky dlouhodobě jedná s příslušnými orgány (nejen s ostatními žalovanými) a v rámci svých zákonných kompetencí se spolupodílí na řešení daného problému. Městský úřad dospívá k závěru, že nejsou naplněny znaky havárie podle § 40 vodního zákona. Nemá proto povinnost, ale ani možnost uložit opatření k nápravě. Ztotožňuje se zcela s opakovaným vyjádřením relevantních orgánů (zejména inspekce a ministerstva), že jde o starou ekologickou zátěž, jejíž řešení (a to městský úřad nerozporuje) sice trvá dlouho, jde však zcela o odpovědnost v prvé řadě původce zátěže (resp. jeho právního nástupce, společnosti Unipetrol) a v druhé řadě zmíněných ústředních správních úřadů. Městský úřad zdůrazňuje, že podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví, součástí ani příslušenstvím pozemku. Nikomu tedy nesvědčí subjektivní právo na to, aby podzemní voda nacházející se pod jeho pozemkem byla pitná nebo aby byla v jakékoli jím požadované kvalitě. Ani zhoršení kvality podzemní vody nemůže představovat přímý zásah do subjektivních práv žalobců. V případě zhoršení jakosti vody ve zdroji podzemních vod je třeba postupovat podle § 29 odst. 2 vodního zákona. Městský úřad připomíná, co již bylo vysloveno v jiných vyjádřeních, že v dané lokalitě se zhoršila kvalita podzemních vod již v souvislosti se zahájením a pozdější intenzifikací průmyslové činnosti společnosti Kaučuk počátkem 60. let dvacátého století. Nadto, žaloba byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty podle § 84 s. ř. s., tedy opožděně. Žalobci se navíc proti údajné nečinnosti městského úřadu nebránili podnětem na opatření proti nečinnosti. Městský úřad navrhuje odmítnutí, resp. zamítnutí žaloby.

34. V dalším vyjádření se městský úřad ztotožňuje s názorem dalších žalovaných.

Vyjádření ministerstva

35. Ministerstvo konstatuje, že informace vylíčené v žalobě související s problematikou staré ekologické zátěže jsou dlouhodobě veřejně známé a nespočetněkrát se k nim vyjadřovalo jak ministerstvo, tak Ministerstvo životního prostředí a inspekce. Podle ministerstva je ve vyjádření inspekce ze dne 30. 5. 2023 odborně popsáno, proč se nedá hovořit o havarijním stavu. V tomto dopise se inspekce vyjádřila i k podkladům přiloženým k žalobě. Nežádoucí znečištění zemin i podzemních vod je ministerstvu dlouhodobě známo, a proto je lokalita vedena v režimu odstranění starých ekologických zátěží. Proto uzavřelo dne 25. 8. 2016 se společnostmi Rumpold a Aquatest smlouvu o dílo o poskytování služeb při sanaci ekologických škod. V rámci uvedené veřejné zakázky bylo z lokality odtěženo 9 679 sudů o objemu 200 l naplněných odpadní styrenovou smolou. Posudky, které předkládají žalobci, neuvádí nic, co by nebylo známo. Zvýšení koncentrací znečištění v podzemních vodách v důsledku provádění prací při odstranění sudů, které následně pokleslo na dlouhodobou

úroveň, nelze považovat za havárii ve smyslu § 40 vodního zákona. Bez otevření skládky a provádění prací by nebylo možno lokalitu sanovat. Srovnání výsledků rozborů podzemních a „povrchových“ (tj. jezírka uprostřed skládky) vod s limity pro povrchovou vodu podle nařízení vlády č. 401/2015 Sb., které posudky obsahují, je proto zcela zavádějící a irelevantní. To platí i o srovnání odebraných vzorků zemin v lokalitě s limity pro ukládání zemin na povrch neznečištěného terénu podle vyhlášky č. 273/2001 Sb. Řadu materiálů, z nichž vychází žalobci, ministerstvo zná již z přezkumného řízení závazného stanoviska městského úřadu a vyjádřilo se k nim v dopise ze dne 16. 6. 2023. Podstatné podle ministerstva je, že v letech 1963-1990 byl v celé Nelahozevsi vybudován vodovod včetně přípojek pro jednotlivé domácnosti. V roce 1962 byla uvedena do provozu teplárna v podniku Kaučuk n. p. Kralupy nad Vltavou. Součástí uhelné kotelny bylo odkaliště/struskoviště realizované jako boční hráz v údolí Korytnického potoka (v těsné blízkosti skládky sudů). Vzhledem ke geologickému typu podloží a výškovému umístění nad převážnou částí obce Nelahozeves se záhy již v roce 1963 projevily průsaky plavících vod do podloží. Průsaky ovlivnily kvalitu podzemních vod zejména co do množství chloridů. Stížnosti občanů obce Nelahozeves byly řešeny na úrovni vodoprávního úřadu, kraje i vlády. Kaučuk n. p. (a jeho právní nástupci) řešil vlastními investicemi náhrady škod na individuálních zdrojích pitné vody, a to postupným vybudováním vodovodu v celé obci Nelahozeves. Investorem byl Kaučuk n. p. a jeho nástupci. S občany byly sepisovány individuální smlouvy o proplacení domovních přípojek jako náhrady za znehodnocený zdroj vody podle tehdejších zákonů (zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, a následně zákon č. 138/1973 Sb., o vodách). Z hlediska Plánu oblasti povodí Dolní Vltavy je Kladenská pánev (tedy i studny v obci Nelahozeves) klasifikována jako znečištěné území, pro které je nutné mít výjimku z dosažení dobrého chemického stavu útvaru podzemních vod, neboť jsou podzemní vody v tomto útvary silně antropogenně znečištěny. Součástí Plánu oblasti povodí Dolní Vltavy je opatření ID DVL31004008 „Kaučuk, a.s. – skládka styrenu“. Podle ministerstva tedy lze konstatovat, že domovní studny jsou jako zdroje podzemních vod již od roku 1963 znečištěny, a je tedy irelevantní srovnávat znečištění vody ve studních s limity pro pitnou vodu, jak uvádí předložené posudky. Je zřejmé, že občanům obce Nelahozeves již byla náhrada za znečištěné podzemní vody refundována podle vodního zákona. Smlouvy uzavřené s jednotlivými vlastníky pozemků, kterým byla zřízena vodovodní přípojka, by měl mít aktuální vlastník skládky – společnost Orlen.

36. Tvrzení, podle kterého je změna stavby před dokončením podle projektové dokumentace „Dočasné uzavření skládky sudů v k. ú. Nelahozeves společnosti ORLEN Unipetrol a.s.“ ze září 2022 vadná a nerealizovatelná, je podle ministerstva zcela nepravdivé. Projektovou dokumentaci schválil krajský úřad v přezkumném řízení. Projektová dokumentace je nyní ve fázi aktualizace; doznala řady změn, a to právě v návaznosti na závěry přezkumného řízení a dále pak s odkazem na souběžně probíhající veřejné zakázky, které probíhají na zájmové lokalitě a které ministerstvu přinesly nové informace o stavu skládky. Tvrzení žalobců k projektové dokumentaci tak není nikterak podloženo, neboť citovaný materiál je již překonán jeho aktuální verzí.

37. Ministerstvo navrhuje zamítnutí žaloby.

38. V další replice ministerstvo vyslovilo ostrý nesouhlas s vyjádřením společnosti Rumpold, že plnění závazku z realizační smlouvy se stalo nemožným, v důsledku čehož mělo dojít k zániku závazku z této smlouvy. Tomuto argumentu nepřisvědčil Obvodní soud pro Prahu 1 v rozsudku ze dne 11. 6. 2024, č. j. 30 C 179/2023-124.

Vyjádření paní L.

39. Paní L. uvádí, že vlastní mnoho nemovitých věcí, které přímo sousedí se skládkou. Nachází se proto ve srovnatelném postavení jako žalobci. Stejně jako oni je nečinností žalovaných dotčena ve svém vlastnickém právu. Žalobci podle jejího názoru splnili veškeré podmínky přípustnosti zásahové žaloby vyjádřené v rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Žaves*. Proto by měl soud aplikovat závěry tohoto rozsudku a uložit příslušnému žalovanému, aby z moci řízení zahájil řízení o uložení opatření k nápravě.

Vyjádření Rumpold

40. Společnost Rumpold uvádí, že společně se společností Aquatest uzavřela jako zhotovitel s ministerstvem dne 25. 8. 2016 smlouvu o dílu (na sanaci skládky). Toto dílo nebylo dokončeno, protože kvůli nesouhlasu ministerstva se změnou způsobu jeho zhotovení bylo nesplnitelné tak, jak bylo zadáno (na základě zadávacího řízení „Opatření vedoucí k nápravě staré ekologické zátěže vzniklé před privatizací skládky Nelahozeves a.s. Kaučuk společnosti UNIPETROL a.s.“). Společnost Rumpold nesouhlasí s tím, že jako zhotovitel svým nedbalým jednáním spočívajícím v nezajištění otevřené stavební jámy před šířením kontaminace zapříčinila vznik havárie, jak uvádějí žalobci. Tvrzení žalobců jsou nepřesná, neúplná, vytržená ze souvislostí a formulována tak, aby soud žalobě vyhověl. Ve vyjádření k žalobě společnost Rumpold rekapituluje průběh zadávání a realizace veřejné zakázky „Opatření vedoucí k nápravě starých ekologických zátěží vzniklých před privatizací skládky Nelahozeves a.s. Kaučuk společnosti UNIPETROL a.s.“. Společnost Rumpold se na plnění veřejné zakázky nijak nepodílela, nebyly jí poskytovány žádné dokumenty, o postupu Aquatest, která se při plnění realizační smlouvy dopouštěla trestné činnosti (jejíž podstatou bylo mj. nepravdivé informování o průběhu plnění prostřednictvím falšované dokumentace), nic nevěděla a ani vědět nemohla. Od trestné činnosti Aquatest se zcela distancuje. Je přesvědčena, že hlavní závazek konsorcia z realizační smlouvy spočívající v provedení díla zanikl, neboť plnění se stalo v průběhu projektu nemožným ve smyslu § 2006 občanského zákoníku. V průběhu odtěžování odpadů na skládce se objevily skutečnosti, které svědčily o tom, že reálný stav a množství odpadů (především sudů se styreny) je značně odlišný od předpokládaného stavu. Společnost Rumpold se ohrazuje proti žalobnímu tvrzení, podle kterého se stav kontaminace povrchových a podzemních vod zhoršil v důsledku činnosti Aquatest za konsorcium. Aquatest situaci skládky po dobu trvání realizační smlouvy řádně monitorovala a veškeré výsledky monitoringu odpovídaly stanoveným limitům. Aquatest setrvávala na místě skládky i po zániku závazku, aby zamezila možnému vzniku újmy na zdraví nebo na životním prostředí a poskytla zadavateli dostatečný čas pro protokolární převzetí místa plnění. Od předání skládky zpět zadavateli uplynuly téměř dva roky a zhotovitel nemůže nést jakoukoli odpovědnost za případné zhoršení stavu této skládky, případně za jakoukoli činnost třetích osob na skládce. Rozpadající se sudy obsahující různé druhy chemických odpadů byly na skládce uloženy už dlouho, dávno předtím, než zhotovitel zahájil práce.

Replika žalobců

K vyjádření krajského úřadu

41. Není pochyb o tom, že obec – jakožto zástupce dotčených občanů podepsaných na petici – vyzvala krajský úřad k řešení nastalé situace. Před zahájení soudního řízení žalobci prokazatelně (byť prostřednictvím obce) vyčerpali prostředky nápravy podle § 85 s. ř. s. Přístup krajského úřadu mají vzhledem k závažnosti situace za „skutečně zarážející a

naprosto nepochopitelný“. Najisto dochází k mimořádnému ohrožení jakosti povrchových a podzemních vod, k šíření znečištění ropnými látkami na čelbě odhalených sudů do okolí, přičemž prouděním podzemní vody je následně znečištěna i voda v domovních studních žalobců. Povinnost zahájit řízení o uložení opatření vyplývá krajskému úřadu s ohledem na závažnost celé situace, kterou nesprávně vyhodnotil jako dlouhodobý setrvalý stav.

K vyjádření inspekce

42. Podle závěrů obsažených v monitoringu a znaleckém posudku lze stav skládky považovat za havarijní, neboť bylo prokázáno významné zvýšení koncentrací kontaminujících látek v podzemních vodách, mimořádný nárůst koncentrací ropných látek v domovních studních pod skládkou v době následující po otevření skládky (tj. v letech 2020-2022), nikoli od roku 1990, od kdy má inspekce k dispozici data na základě sledování lokality. Mgr. D. ani Ing. J. nepřekročili svá oprávnění, neboť hodnocení stavu skládky opřeli o fakta a zjištěné skutečnosti, nikoli o domněnky a pocity. V důsledku jednání žalovaných dochází k promývání netěsných sudů se styrenovou smolou, což kontaminuje podzemní vody. Hrozí vážné ohrožení zdraví obyvatel Nelahozevsi v důsledku rozšíření kontaminace do dalších studní v obci, a do Vltavy, neboť z hlediska povrchových a podzemních vod spadá skládka do jejího povodí. Po zahájení odtěžby skládky mimořádně narostly kontaminující látky v podzemních vodách, kontaminace se rozšířila do domovních studní a dosah havárie se stále zvětšuje, přičemž není vyloučeno, že se znečištění bude nadále rozšiřovat.

43. Žalobci v žalobě neuvedli, že by voda v současnosti sloužila jako zdroj pitné vody. Studny byly vybudovány před cca 100 lety za účelem zásobování obyvatel pitnou vodou. Podle informací dostupných žalobcům nebylo vydáno žádné rozhodnutí o omezení užívání vody ze studní. Podle orgánu životního prostředí (který žalobci v říjnu 2024 kontaktovali telefonicky) nebylo k historickým studním vydáno žádné dodatečné stavební povolení ani omezení povolení k nakládání. Tyto studny (vybudované najisto před rokem 1955) tak lze používat i bez povolení. Tvrzení inspekce, že voda ve studních není určena jako zdroj pitné vody a neslouží k účelu individuálního zásobování pitnou vodou, tak nelze potvrdit. V každém případě se voda ze studní s ohledem na dvojnásobný nárůst koncentrací ropných látek nehodí ani pro jiné účely, např. zalévání plodin. K poukazu na výsledky posledního monitoringu, který podle inspekce neprokázal v ukazateli NEL ani v ukazateli C_{10}-C_{40} žádné znečištění, žalobci dodávají, že tento monitoring je z 9. 11. 2023, tedy více než rok starý.

44. Žalobci nesouhlasí s inspekcí ani v otázce dočasného zakrytí skládky. To je naprosto neodpovídající závažnosti situace. Technické řešení změny stavby před dokončením vykazuje je neproveditelné. Žalobci souhlasí s inspekcí, že jediným vhodným způsobem sanace je odstranění zdroje znečištění podzemních vod, tj. vymístění skládky sudů a odvoz kontaminované zeminy. Tomu ale neodpovídá vyjádření inspekce, která prosazuje naprosto neefektivní řešení. Žalobci nechtějí aktuální stav řešit odstraněním znečištění ve studnách, jak sugeruje inspekce. Jediným přípustným řešením je úplné dokončení odstranění skládky. Žalobci dále odkazují na obsah žaloby a svá další podání.

45. Ze závěrečné zprávy z monitoringu ze dne 24. 11. 2023 (bod 3 „Aktuální stav kontaminace saturované zóny na lokalitě“) vyplývá, že podzemní vody v prostoru skládky a jeho nejbližším okolí vykazují znečištění anorganickými a organickými polutanty. Zpráva nadto uvádí, že „nárůst koncentrací organických kontaminantů, souvisejících s přerušením sanačních prací, nebyl zaznamenán v domovních studních v Nelahozevsi až na jednorázové ukazatele MP MŽP pro naftalen v lednu ve studni č. p. X“. Jednorázové měření v lednu 2023

tedy jednoznačně prokázalo přítomnost kontaminované vody ve studních. Žalobci současně poukazují na další závěry obsažené v závěrečné zprávě z monitoringu. Tvrzení uvedená ve vyjádření inspekce vychází z nedostatečně zjištěného skutkového stavu ohledně povahy a intenzity kontaminace podzemní vody, a tedy celkové závažnosti stavu skládky. Náhrady za podzemní vody a dohody o vybudování přípojky se týkají struskoviště, nikoli skládky.

K vyjádření městského úřadu

46. Žalobci mají za to, že dostatečně osvětlili, proč je příslušným k řešení nastalé situace (uložení opatření) i městský úřad. Jednání všech žalovaných popírá právo žalobců na příznivé životní prostředí a spravedlivý proces. Ačkoli neexistuje subjektivní právo na požadavek určité kvality podzemní vody, žalovaní svým jednáním omezují vlastnické právo žalobců ke studnám.

K vyjádření ministerstva

47. Žalobci nezpochybňují, že domovní studny jsou jako zdroje podzemních vod znečištěny již od roku 1963, a je tedy irelevantní srovnávat znečištění vody ve studních s limity pro pitnou vodu, a že občanům Nelahozevsi již byla náhrada za znečištěné podzemní vody refundována. Žalovaní však přehlíží, že je porušováno právo žalobců na příznivé životní prostředí. To, že kontaminace narůstá, nelze odbýt tvrzením, že voda byla znečištěna vždy. S takovým přístupem by nebylo možné řešit žádnou havárii na již znečištěných vodních útvarech. K projektové dokumentaci a její aktualizaci žalobci uvádí, že krajský úřad posvětil závazné stanovisko městského úřadu, a právě toto rozhodnutí včetně celého předmětu správního řízení žalobci rozporují.

K vyjádření paní L.

48. Žalobci se plně ztotožňují s vyjádřením paní L. Správní orgány zjevně nechápou závažnosti situace na skládce.

K vyjádření společnosti Rumpold

49. Společnost Rumpold ničím neprokázala své tvrzení, že vznik havárie nezapříčinil zhotovitel díla svým nedbalým jednáním. Nadto tvrzení o trestním stíhání společnosti Aquatest rozhodně nevyvolávají důvěru k monitorování stavu skládky, které měla provádět. Z vyjádření společnosti Rumpold plyne šokující informace, že upozorňovala ministerstvo na pravděpodobnost kontaminace okolí. Protože k výraznému zvýšení kontaminace jak zeminy, tak i podzemních vod došlo v důsledku realizace veřejné zakázky, která nebyla řádně dokončena, a nebylo zamezeno tomu, aby se kontaminace šířila volně do okolí, je nutné stávající stav považovat za havárii. I přesto, že je skládka starou ekologickou zátěží, není vyloučeno, aby nesprávný postup při její sanaci vyvolal havárii podle § 40 vodního zákona. Současně je zřejmé, že navrhované překrytí v žádném případě současnou situaci nevyřeší.

Jednání soudu dne 17. 12. 2024

50. Při jednání dne 17. 12. 2024 setrvali účastníci řízení i osoby zúčastněné na svých procesních stanoviscích.

51. Soud při jednání v prvé řadě usnesením podle § 95 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, užitého na základě § 64 s. ř. s., připustil změnu návrhu provedenou podáním

ze dne 1. 8. 2024 a nadále jednal o návrhu v takto změněné podobě. Soud tedy projednával žalobu, jíž se žalobci ve vztahu ke všem třem žalovaným domáhají jednak toho, že zásah spočívající v nezahájení řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona je nezákonný, a současně se domáhají toho, aby žalovaní toto řízení zahájili. Soud dále shrnul nesporné skutkové okolnosti – zejména historii vývoje skládky, otázky vlastnického práva žalobců k pozemkům, na nichž se nachází domovní studny, a paní L. k pozemkům v okolí skládky. Nesporným účastníci učinili také to, že obec Nelahozeves podala petici a následně všem třem žalovaným v květnu 2023 podněty k řešení havarijního stavu, kteří na ně reagovali v zásadě shodně tak, že se z jejich pohledu o havarijní stav nejedná.

52. Žalobci při jednání uvedli, že dotčení svého hmotného práva dovozují z vlastnictví studní, nemožnosti odčerpávat podzemní vodu, znehodnocení pozemků a v poškození životního prostředí. Je zřejmé, že žalobci by nebyli účastníky řízení o uložení opatření k nápravě. Mohli by se však domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v rámci tohoto řízení. Obec Nelahozeves podala podněty na základě petice občanů. Prostřednictvím těchto podnětů byl naplněn požadavek na vyčerpání prostředků nápravy. Nejde ani o zjevné zneužití práva. Žalobcům jde o to, že voda z jejich studní je nepoužitelná (nejde o to, že by nebyla pitná, ale není použitelná za žádným účelem). Po odkrytí skládky v roce 2020 významným způsobem narostlo množství polutantů (např. ropy). Žalobci nezpochybňují, že ve vodě jsou fluoridy přítomny dlouhodobě a že původem znečištění je něco jiného, nicméně z monitoringu, který předložila i inspekce, vyplývá, že polutanty se stále nevrátily na hodnoty před rokem 2020. Za havárii žalobci považují to, že styrenové smoly stále vytékají a proudí podzemními vodami do povodí Vltavy. Součástí havárie je rozšíření znečištění do studní a vytvoření lagun na skládce, které tam předtím nebyly a kterými se znečištění šíří do podzemních vod. Žalovaní by měli zabránit dalšímu kontaminování podzemních vod. Nikoli vyčerpáváním vody z dotčených studní, ale mělo by být vybráno řešení, aby znečištění ze skládky dále nevytékalo. Žalobci jsou si vědomi, že probíhá řízení o změně stavby před dokončením, jehož předmětem je zakrytí skládky. Zakrytí skládky ale situaci nevyřeší, voda se bude zasakovat dál a navíc projekt neřeší laguny na skládce. Nejde o operativní řešení. To by mělo spočívat minimálně v zamezení komunikace lagun s podzemními vodami a šíření kontaminace dál do obce. Někteří žalovaní zpochybňují, že laguny vznikly vzlínáním podzemních vod. Podle žalobců ale z předložených posudků vyplývá něco jiného. Cílem žalobců v tomto řízení není komplexně řešit skládku, ale zabránit další kontaminaci v důsledku odkrytí skládky.

53. Krajský úřad při jednání vyjádřil pochybnost, zda lze vůbec uložit dvěma vodoprávním úřadům tu stejnou povinnost a zda jsou oba věcně příslušní případnou havárii řešit. Pouze vodoprávní úřad může rozhodnout, zda jde o havárii. Probíhá řízení o změně stavby před dokončením týkající se překrytí skládky, které dosud nebylo ukončeno. Zakrytí má zamezit dalšímu vymývání sudů, krajský úřad proto netuší, jaké další kroky by měly správní orgány podniknout.

54. Inspekce při jednání konstatovala, že ve věci konala již vydáním rozhodnutí podle § 42 odst. 2 vodního zákona v roce 2003, čímž je založena překážka věci rozhodnuté. Toto rozhodnutí přitom není exekvovatelné. Inspekce proto z hlediska možného dalšího postupu nemá žádnou pravomoc. Vodní zákon nakládání se starými ekologickými zátěžemi neupravuje. Je nutno odkázat na definici havárie. Stará ekologická zátěž havárií být nemůže. Vodní zákon ve vztahu ke staré ekologické zátěži upravuje speciální postup podle § 42 odst. 2, nikoli

v rámci řešení havárií podle odst. 1 téhož ustanovení. Inspekce odkázala na § 11 vyhlášky č. 450/2005 Sb., který uvádí, jaké faktické úkony může správní orgán učinit k odstranění následků havárií. Z daného ustanovení plyne, že havárií jsou pouze faktické mimořádné stavy a nikoli řešení starých ekologických zátěží. Studny žalobců jsou nelegální, protože žalobci nemají povolení k odběru užitkových, resp. podzemních vod. Neustále probíhá monitoring, jak na vstupních, tak na dotčených pozemcích, existují monitorovací vrty. Z dostupných dat je zřejmé, že sledované polutanty jsou na hodnotách splňujících požadavky zákonů na pitnou vodu nebo pod hranicí detekovatelnosti. Pokud jsou tyto hodnoty zjištěny v místech, které se nachází nad studnami, logicky zde nemůže být souvislost mezi havarijním znečištěním studen a stavem na „horním toku“, tj. na skládce. Komunikace mezi lagunami a podzemní vodou nebyla prokázána. Laguny, které se nachází na staré ekologické zátěži, jsou neměnné, nedochází k žádnému odtoku této integrální součásti staré ekologické zátěže. I posudek Mgr. D. jednou hovoří o lagunách jako o povrchových vodách, jindy jako o nastoupaných podzemních vodách. Plánované překrytí staré ekologické zátěže má být kompletní, nikoli částečné, a má zamezit vymývání staré ekologické zátěže srážkovými vodami, čímž se eliminuje riziko kontaminace podzemních vod. Smoly v sudech na skládce jsou polymerizované, nejsou tedy tekuté. Tvrzení, že vytékají a jsou v kontaktu s podzemními vodami, tedy není pravdivé. Z předložených fotografií je patrné zasychání tzv. vytékajících smol. Z monitoringu nevyplývá znečištění styreny; styren se nachází pod mezí detekce. S ohledem na geologické složení podloží není fyzikálně možné, aby voda doputovala za daný časový úsek takovou vzdálenost. Posun kontaminace by mohl být maximálně v jednotkách metrů za rok. Není fyzikálně možné, aby v důsledku odkrytí skládky v roce 2020, kontaminace doputovala do studní už v letech 2022 nebo 2023.

55. Městský úřad při jednání uvedl, že situaci samozřejmě vnímá jako citlivou a vážnou a je zřejmé, že z ní nikdo nemá radost. Nicméně neexistují právní nástroje k jejímu řešení. Žalobci ani neuvádí, co konkrétně by vlastně žalovaní měli udělat. Pro řešení havárie na studních není zvolený žalobní typ vhodný. Vodní zákon upravuje v § 29 postup pro řešení ztráty nebo znehodnocení vodního zdroje. Při posuzování otázky vyčerpání prostředků nápravy je nutno odlišovat obec a žalobce. Městský úřad nemá s ukládáním opatření podle § 42 odst. 1 vodního zákona zkušenosti. Těžko říct, zda má kapacity pro vedení takového řízení.

56. Paní L. při jednání uvedla, že vlastní zhruba 8 ha polí přímo sousedících se skládkou. Její újma tedy nemá povahu ztráty vodního zdroje, ale dochází ke znečištění jejích pozemků, což znemožňuje hospodaření na polích. Připomněla také, jak se její rodina v obci Nelahozeves angažuje (zejména obnovou restituovaných majetků a jejich zpřístupněním veřejnosti) a současně čeká, jak se stát postaví ke kontaminaci styrenovými smolami Po 25 letech se sice něco začalo dít, nicméně stát dekontaminaci silně „zpackal“, neboť nesprávně zadal veřejnou zakázku a zhotovitele nedostatečně supervizoval. Došlo k podstatnému zhoršení stavu, čímž byla naplněna definice havárie.

57. Společnost Rumpold při jednání uvedla, že veřejná zakázka byla nešťastně zadána. Společnost Rumpold se na dekontaminaci skládky vůbec nepodílela. Společnost Aquatest nereaguje a situaci nechce řešit. Společnost Rumpold navrhovala řešení, aby nedocházelo ke kontaminaci. Je přesvědčena, že monitoring probíhal řádně. V souvislosti s plněním zakázky nebyl zhoršen historický stav, který je na místě od šedesátých let. Nebylo prokázáno,

v jakém stavu byla skládka v době předání Orlenu a jak se situace vyvíjela. Žalobci srovnávají nesrovnatelné.

58. Při jednání soud provedl důkaz – zprávami z monitoringu vypracovanými Mgr. P. D. (Shrnutí výsledků současného stavu z dubna 2023 a Plošný monitoring podzemních vod v ulici Pod Strání z dubna 2023), znaleckým posudkem Ing. J. – Posouzení stavu otevřeného staveniště, částečně rozebrané skládky sudů se styreny Nelahozeves a projektové dokumentace opětovného zavezení jámy a zakrytí díla izolací a závěrečnou zprávou z listopadu 2023 zpracovanou společností MERCED pro objednatele – Ministerstvo financí.

59. K důkazům žalobci uvedli, že pro některé polutanty nejsou vůbec stanoveny limity. Jen proto, že není stanoven limit, nicméně nelze dospět k závěru, že nemůže jít o havárii. Inspekce uvedla, že voda do studní neproudí z turónské, ale cenomanské zvodně, a to je potřeba rozlišovat. Podzemní voda, která vystoupala, je pak z kvartérní zvodně, tedy jde o zcela jinou vodu. Co se týče limitů, např. NEL se již dnes nezjišťuje, protože se změnila metoda posuzování.

Další podání účastníků po prvním jednání

60. V podání ze dne 17. 1. 2025 žalobci navrhli provedení důkazu rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2022, sp. zn. 1 T 6/2022, kterým byla schválena dohoda o vině a trestu uzavřená mezi státním zástupcem a obviněným Ing. R. K., zaměstnancem společnosti Aquatest. Tento rozsudek podle žalobců dokresluje situaci, v níž se skládka aktuálně nachází. Rozsudek podle žalobců uvádí, že kromě styrenu byly v sudech ve vysoké koncentraci další těkavé organické látky jako toluen, benzen a xylen, které jsou vysoce hořlavé, přičemž v případě jejich zahoření je nutné vyhlášení zvláštního stupně poplachu a lidem v okruhu 900 m od místa uložení sudů by hrozilo nebezpečí smrti nebo těžké újmy na zdraví jednak v důsledku tlakové vlny a popálení a jednak v důsledku extrémní toxicity zplodin hoření způsobujících zejména edém plic, a to pro osoby nacházející se v okruhu 4 km od místa uložení sudů. V rozsudku se také uvádí, že v sudech se nacházejí styreny mimo jiné charakteru viskózní kapaliny, tudíž není pravdivé tvrzení inspekce, že se v případě styrenu jedná o tuhou hmotu, která nemůže nikam vytékat.

61. Městský úřad ve vyjádření po jednání ze dne 28. 1. 2025 uvedl, že inspekce má podle jeho názoru na rozdíl od městského úřadu účinný nástroj, kterým lze zabezpečit likvidaci skládky – uvalení exekuce. V rámci exekuce pak může inspekce pověřit provedením sanace v podstatě kohokoliv. Exekuce by měla následovat ihned poté, jakmile marně uplyne termín uložený povinnému subjektu. Městský úřad opakuje, že se nejedná o havárii, což je jeho dlouhodobý názor. Správní orgán, který rozhodnutí o uložení opatření k nápravě vydá, by musel zajistit výkon rozhodnutí, tedy i finančně pokrýt zajištění havárie, což není z pozice městského úřadu možné. Není zřejmé, zda by pro tento účel bylo možné čerpat alokované prostředky na řešení dané skládky jako staré ekologické zátěže. Město Kralupy nad Vltavou má pro potřeby náhlé havárie v řádně schváleném rozpočtu částku 2 miliony korun. Ta se ani náznakem nepřibližuje předpokládané částce 4 miliardy korun potřebné k zajištění likvidace. Městský úřad nemůže případnou havárii řešit ani z hlediska personálního. Odbor životního prostředí disponuje jedním pracovním úvazkem na tomto úseku, respektive jsou k dispozici dvě odborně způsobilé osoby, ale každá z nich je z poloviny zařazená k odboru výstavby s ohledem na reorganizaci vodoprávního řízení po účinnosti nového stavebního zákona. Městský úřad nemá kapacitní možnosti zabývat se daným případem, pracovníci nemají

zkušenosti s případem takového charakteru. V případě uložení povinnosti rozhodnout by městský úřad musel vzhledem ke složitosti věci požádat krajský úřad o převzetí případu.

62. V podání ze dne 31. 1. 2025 městský úřad sdělil, že obdržel vyjádření ministerstva o aktuálním stavu sanace staré ekologické zátěže ze dne 27. 1. 2025, které si vyžádal. Městský úřad zdůrazňuje, že podle svého vyjádření ministerstvo činí všechny kroky, aby k zabezpečení skládky došlo v co nejkratším možném termínu *„při naplnění všech požadavků platných zákonů“*, a doporučuje *„neprodleně realizovat opatření prvního sledu spočívající v dočasném zatěsnění skládky a odstranění zachycené povrchové vody ve smyslu projektové dokumentace zpracované společností Sweco Hydroprojekt, a.s.“*. Ministerstvo má v plánu vyhlásit výběrové řízení na zhotovitele dočasného uzavření skládky v prvním čtvrtletí roku 2025. Podle městského úřadu je tedy zřejmé, že ministerstvo činí kroky k řešení skládky styrenů, a žaloba by proto měla být jako nedůvodná zamítnuta.

Jednání soudu dne 4. 2. 2025

63. Soud při jednání dne 4. 2. 2025 shrnul dosavadní průběh řízení a podání účastníků učiněných po prvním jednání soudu.

64. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2022, sp. zn. 1 T 6/2022, soud důkaz neprovedl, neboť tento důkazní návrh směřoval k prokázání stavu sudů a situace na skládce Celio, tedy na skládce odlišné od skládky v Nelahozevsi (byť si je soud vědom, že sudy byly na skládku Celio odvezeny právě ze skládky v Nelahozevsi). Pro soud není podstatná ani trestněprávní rovina celého případu. K otázce povahy odpadu uloženého v sudech (z hlediska jeho skupenství), o které se při jednání také vedla polemika, provedl soud důkaz rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 10 A 35/2022-103.

65. Soud při tomto jednání provedl důkaz vyjádřením ministerstva pro městský úřad ze dne 27. 1. 2025 (čl. 222-224 soudního spisu), vyjádřením ministerstva v přezkumném řízení závazného stanoviska k projektové dokumentaci změny stavby před dokončením ze dne 16. 6. 2023 (příloha 3.1.9.8 žaloby a příloha č. 5 podání městského úřadu ze dne 28. 1. 2025), rozhodnutím krajského úřadu v přezkumném řízení ze dne 23. 8. 2023, č. j. SZ 029884/2023/KUSK/25 – změna závazného stanoviska (příloha 3.1.10 žaloby), a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 8. 6. 2023, č. j. 10 A 35/2022-103 (promítnuto ze stránek vyhledavac.nssoud.cz), konkrétně jeho body 83 a 85. Dále soud provedl důkaz aktualizovanou analýzou předložená inspekcí (Závěrečná zpráva – Doprůzkum a účelová aktualizovaná analýza rizik skládky sudů na p. č. 288/2 v k. ú. Nelahozeves společnosti Orlen Unipetrol a. s. vypracovaná společností Ekomonitor spol. s. r. o. v červnu 2024).

66. Žalobci uvedli, že z vyjádření městského úřadu vyplývá, že aktuálně neprobíhá žádné (stavební) řízení, které by řešilo situaci na skládce. Proto žalobci nepovažují za reálný předpoklad ministerstva zadat výběrové řízení na zhotovitele sanace skládky v prvním čtvrtletí roku 2025. Krajský úřad i inspekce se zmiňují pouze o stavu vody ve vrtech, nikoli o studních. Jsou-li sudy ve stavební jámě, která je stále odhalená a mohou komunikovat s podzemní vodou a prosakovat. To nelze odbýt poukazem na to, že podle monitoringů z roku 2023 se situace zlepšila. Nečinnost správních orgánů nelze obhajovat tím, že zhotovitel sanace nemůže být původcem havárie. Styren je zařazen do kategorie pravděpodobně karcinogenních látek. Sudy se styreny se nacházejí v nezabezpečené stavební jámě, která je vystavena povětrnostním vlivům. Nelze očekávat, že na základě zlepšení povětrnostních podmínek na konci roku 2023, ohrožení nepominulo. Styren je také extrémně hořlavý.

67. Krajský úřad uvedl, že městský úřad je věci blíže a je obcí s rozšířenou působností, měl by tedy celou věc řešit. Krajský úřad řeší 26 obcí s rozšířenou působností a oddělení vodního hospodářství má devět zaměstnanců včetně vedoucí a administrativní pracovnice. Situace se nedotýká více obcí s rozšířenou působností. Tekutý styren se ve vodě nerozpouští. Monitorované studny jsou tři. Studny žalobců nejsou monitorovány a jejich mimořádné zhoršení nebylo prokázáno. Žaloba na ochranu práv třetích osob není přípustná. Žalobci neuvádí, jaká jejich veřejná subjektivní práva mají být dotčena. U studní žalobců nebylo shledáno žádné závažné zhoršení stavu. Podle rozsudku NSS ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, č. 1275/2007 Sb. NSS, je účastníkem řízení o uložení opatření k nápravě jen původce havárie. Jde o odstraňování staré ekologické zátěže, nelze proto uložit opatření k odstranění havárie. Studny jsou v cenomanském zvodnění, tedy hlouběji než kvartérní zvodeň. Není známo, v jakém stavu jsou studny. Proudění vody je jiným směrem, než jsou studny žalobců. Znalec (Ing. J.) není odborníkem v hydrogeologii.

68. Inspekce varovala, že označení realizátorů sanace za původce havárie by bylo nebezpečným precedentem. Přijetí takové argumentace by paralyzovala provádění sanací kdekoli v České republice. Exekuci rozhodnutí vydaného podle § 42 odst. 2 vodního zákona nelze podle zákona nařídit natož vést. Vrty se nachází výškově nad studnami, proto pokud v nich není zjištěna kontaminace, logicky nejsou kontaminovány ani studně pod nimi. Monitoring z listopadu 2024 neukazuje na sledovaných vrtech ani na Korytnickém potoku žádnou kontaminaci. K havárii podle vodního zákona nedošlo. Nebyly proto důvody pro zahájení řízení k uložení opatření k nápravě. Příčinou závadného stavu je stará ekologická zátěž, která se řeší v režimu § 42 odst. 2 vodního zákona. Řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona umožňuje odstranění následků, nikoli příčin havárie (příčiny havárie řeší § 41 vodního zákona). Postup, kterého se domáhají žalobci, není fakticky ani právně možný. Je zde založena překážka věci rozhodnuté.

69. Městský úřad odkázal na svá písemná podání, stejně jako ministerstvo a společnost Rumpold. Městský úřad se ztotožnil s vyjádřením inspekce. Nehodlá bagatelizovat starou ekologickou zátěž. V tomto režimu je skládka řešena. Nejde o běžnou ale o zcela extrémní situaci. Nejde však o havárii.

70. Paní L. uvedla, že stanovisko městského úřadu jednoznačně prokazuje, že se jedná o havárii. To, že stát neposkytuje dostatečné personální a finanční kapacity, nemůže být rozhodující. Naopak se jedná o skutečnost prokazující, že stát ve věci jedná nedostatečně. Argument, že zhotovitel sanace nemůže být původcem havárie, je neudržitelný (může se to stát např. nevhodnou manipulací se sudy). Stanovisko ministerstva se vůbec nevěnuje tématu havárie. Všechny strany hájí své zájmy, ale měl by převážit zdravý rozum. Stát v této věci dlouhodobě nekoná. Vláda rozpustila 21 miliard, které byly alokovány na kontaminaci pro jiné účely. Paní L. nepožaduje konečnou dekontaminaci. Ale s ohledem na výsledek dosavadní sanace (který vyústil ke kontaminaci vod), je třeba jednat. Havárie může vzniknout na staré ekologické zátěži.

Posouzení žaloby

Podmínky pro věcné projednání žaloby byly splněny

71. Žalobci se žalobou domáhají ochrany před nezákonným zásahem žalovaných, který má spočívat v nezahájení řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona.

72. Podle § 82 s. ř. s. „*každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný*“.

73. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, prvně připustil možnost, aby se konkrétní osoba domáhala zásahovou žalobou ochrany svých práv v případě nezahájení řízení z moci úřední.

74. Vycházel z toho, že

> „[v] *demokratickém právním státě nelze akceptovat, že na zahájení řízení z moci úřední není nikdy právní nárok a že je na libovůli veřejné správy, zda objektivní právo (a tím někdy i právo subjektivní) ochrání. Byť pravomoci správního orgánu, které vykonává z moci úřední, slouží v prvé řadě k ochraně objektivního práva (a jistě mohou být uplatněny i v rozporu s vůlí všech dotčených osob), v konkrétním případě mohou být jediným nástrojem k ochraně právní sféry jednotlivce. […]*
>
> *Dnes totiž základní práva nejen chrání jednotlivce proti neústavním zásahům veřejné moci (svoboda ‚od státu‘), ale zavazují též veřejnou moc k ochraně základních práv v případě, kdy je právo rušeno či omezováno ze strany třetích osob (tzv. pozitivní závazky státu k ochraně základních práv). Základní práva tak mohou být porušena též tam, kde veřejná moc nekoná k ochraně práv, byť podle objektivního práva konat má [srov. přiměřeně např. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3481/10 (N 45/60 SbNU 513), bod 14, či ze dne 5. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3247/13 (N 86/77 SbNU 259), bod 27; nebo rozsudek ESLP ze dne 14. 10. 2008, Blumberga proti Lotyšsku, č. 70930/01*[…].“

75. Byť se rozšířený senát primárně věnoval možnosti domoci se zásahovou žalobou zahájení řízení o nařízení odstranění stavby, připustil současně, že tento právní názor lze aplikovat i mimo rámec tohoto typu řízení (bod 71 rozsudku *Žaves*). Nově zaujatý právní názor rozšířeného senátu nenutí soudy „utvářet“ nějaké řízení na žádost tam, kde žádné takové řízení není, protože je řízením zahajovaným z moci úřední. Současně ale rozšířený senát odmítl půldruhého století uplatňovanou tezi, že ochrana objektivního práva je zcela nezávislá na ochraně práva subjektivního (bod 72).

76. K aplikaci závěrů rozsudku ve věci *Žaves* tak soudy přistoupily např. ve vztahu k nezahájení řízení o zákazu užívání stavby podle § 134 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) [srov. rozsudek ze dne 16. 8. 2022, č. j. 10 As 34/2022-110, č. 4394/2022 Sb. NSS, bod 47], či neprovedení sektorového šetření podle § 18a zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů, které je postupem svého druhu, nikoliv správním ani kontrolním řízením (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 4. 2021, č. j. 2 As 416/2018-52). Zdejší soud pak v rozsudku ze dne 2. 9. 2024, č. j. 51 A 73/2023-126, připustil možnost bránit se zásahovou žalobou proti nezahájení postupu k přijetí opatření podle § 110 odst. 1, 2 a 5 vodního zákona za účelem odstranění závad vodní nádrže, tedy řízení zahajovaného na základě zjištění při vodoprávním dozoru, které je svým charakterem podobné řízení, jehož zahájení se žalobci domáhají nyní projednávanou žalobou.

77. I řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona, jehož cílem je uložení opatření k odstranění následků závadného stavu jeho původci, je řízením vedeným z moci úřední. Byť obecně nelze

vyloučit, že přijaté opatření nebude mít formu rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu (a § 65 s. ř. s.), ale pouze jiného – třebas i zcela bezformálního úkonu, jímž bude dosaženo odstranění zjištěné závady, zpravidla bude takové opatření ukládáno formou správního rozhodnutí vydaného v rámci správního řízení (případně i jako první úkon v řízení).

78. Soud proto s ohledem na shora uvedené činí dílčí závěr, že žalobci využili k ochraně svých práv před zásahem veřejné moci, který vymezili v žalobě (tedy nečinnost žalovaných spočívající v nezahájení řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona), vhodný žalobní typ, tedy žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podle části třetí, hlavy druhé, dílu třetího soudního řádu správního. Námitka inspekce na str. 3 vyjádření k žalobě, podle které by měla být žaloba podle jejího obsahu posouzena jako žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. soudního řádu správního, není případná, neboť s ohledem na její obsah, návrh rozsudečného výroku a shora citovanou judikaturu nemůže být sporu o tom, že se jedná o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem (byť tento zásah spočívá v nečinnosti, což je však zásahovým žalobám typu *Žaves* vlastní) a žalobci svou žalobu v tomto smyslu formulovali správně.

79. Soud se dále zabýval naplněním dalších podmínek přípustnosti žaloby vyplývajících jednak ze zákona a dále z rozsudku *Žaves*.

80. Žaloba je včasná. V případě správní žaloby proti neukončenému trvajícímu zásahu začíná subjektivní i objektivní lhůta podle § 84 odst. 1 s. ř. s. běžet každý den znovu a znovu (nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, či ze dne 23. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 1568/18).

81. Současně je podle soudu splněna podmínka tvrzení myslitelného zásahu do subjektivních veřejných práv žalobců, kteří v žalobě namítají, že nečinností žalovaných dochází k zásahu do jejich práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí. Takové tvrzení není zjevně nesmyslné. Žalobci jsou tedy aktivně procesně legitimování a žaloba je v tomto ohledu přípustná (rozsudek *Žaves*, bod 115).

82. To, zda měli žalovaní (resp. některý z nich) z moci úřední skutečně zahájit podle § 42 odst. 1 vodního zákona řízení o uložení opatření k nápravě závadného stavu, je otázkou posouzení důvodnosti žaloby.

83. Žaloba obsahuje též náležitosti podle § 84 odst. 3 s. ř. s., tedy označení zásahu, proti němuž se žalobci domáhají ochrany, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů i návrh rozsudečného výroku (ve znění změny žaloby, kterou soud usnesením při jednání připustil).

84. Soud se dále zabýval otázkou, zda žalobci před podáním zásahové žaloby vyčerpali jiné právní prostředky k ochraně svých práv (§ 85 s. ř. s.).

85. Pokud by soud připustil podání zásahové žaloby, aniž by předtím žalobce uplatnil podnět podle § 42 správního řádu, pravidelně by docházelo k situacím, že se žalovaný o existenci tvrzeného protiprávního stavu dozví teprve z žaloby. Tím by se však zcela popřela subsidiarita správního soudnictví, vyjádřená nejenom v § 85 s. ř. s., ale v obecné rovině též v principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy). Tento princip totiž brání tomu, aby moc soudní nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si pravomoc exekutivy (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, *Jihočeská univerzita*, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 53). Jak vyplývá z rozsudku *Žaves*, žalobci domáhající se ochrany svých práv prostřednictvím tohoto zvláštního typu zásahové žaloby musí uplatnit u žalovaného nejen podnět podle § 42 správního řádu, ale je třeba trvat též na uplatnění

podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 správního řádu (neposkytne-li ochranu právům budoucího žalobce příslušný správní orgán, u kterého byl uplatněn podnět dle § 42 správního řádu). Je to veřejná správa, která má primárně zjednat ochranu jak právu objektivnímu, tak subjektivním právům z práva objektivního vyvěrajícím. Teprve nebude-li toho veřejná správa schopna či ochotna a ani nadřízený správní orgán ochranu žalobci a právu objektivnímu neposkytne, přichází na řadu právo žalobce podat žalobu dle § 82 s. ř. s.

86. Soudní ochrana nicméně musí nastoupit *„tehdy a tam, kde ochranné prostředky ve veřejné správě k dispozici nejsou, nebo sice jsou, ale nedošlo jejich použitím ke zjednání nápravy, případně i tam, kde takové prostředky nejsou dostatečně efektivní a soudní ochranu odsouvají v čase tak, že ji vlastně činí toliko formální*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, *HOPR TRADE CZ*, bod 35).

87. Všichni žalovaní vyslovili pochybnost stran řádného vyčerpání prostředků ochrany právě ze strany konkrétních žalobců, pokud podnět podala obec, nikoli žalobci jako fyzické osoby – obyvatelé této obce, resp. vlastníci nemovitých věcí v katastrálním území této obce.

88. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že obec Nelahozeves ve vztahu ke **krajskému úřadu** podala podnět k řešení havarijního stavu ze dne 15. 5. 2023, na který krajský úřad reagoval sdělením ze dne 14. 6. 2023. Ve vztahu k **městskému úřadu** obec Nelahozeves podala podnět k řešení havarijního stavu ohrožujícího zdraví obyvatel ze dne 15. 5. 2023, na který městský úřad reagoval sdělením ze dne 18. 5. 2023. Ve vztahu k **inspekci** obec podala žádost o okamžitou realizaci kroků směřujících k vyřešení havarijní situace ze dne 5. 5. 2023 (toto podání obec zaslala na vědomí též **Ministerstvu životního prostředí**, přičemž to na podání včetně zaslaných podkladů reagovalo písemností ze dne 30. 5. 2023 adresovanou ministerstvu, viz čl. 85 soudního spisu). Inspekce na toto podání reagovala sdělením ze dne 30. 5. 2023, na které obec Nelahozeves odpověděla podáním ze dne 15. 6. 2023. Obsah všech těchto podání je účastníkům řízení známý a není o jejich obsahu sporu, proto jimi soud při jednání neprováděl dokazování. Peticí ze dne 22. 8. 2022 občané obce Nelahozeves požádali Ministerstvo financí o neodkladné pokračování sanace skládky nebezpečného odpadu, neboť její stav bezprostředně ohrožuje životní prostředí obce, podzemní i povrchové vody a zdraví občanů. Petice byla zaslána ministerstvu životního prostředí, inspekci (která na ni reagovala sdělením ze dne 21. 9. 2022), VŽP a výboru Senátu pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Ani tyto skutečnosti (že obec podala petici a komu, případně jak na ni bylo reagováno) nejsou mezi účastníky sporné, proto soud neprováděl dokazování peticí ani sdělením inspekce ze dne 21. 9. 2022. Pro posouzení otázky vyčerpání prostředků nápravy nejsou podstatné závěry, ke kterým při projednání petice dospěl výbor pro životní prostředí (neboť Poslanecká sněmovna ani Senát nejsou žalovanými ani nadřízenými orgány žalovaných), proto soud neprovedl důkaz zápisem ze 16. schůze VŽP dne 15. 3. 2023 a usnesením tohoto výboru ze dne 15. 3. 2023.

89. Obsah podnětů obce učiněných ve vztahu ke všem žalovaným byl v zásadě shodný. Obec poukazovala na předčasné ukončení sanačních prací, v jehož důsledku zůstala skládka opuštěná a nezajištěná proti působení vnějších vlivů (zejména deště) a proti přístupu zvěře a nepovolaných osob. Vlivem dešťových srážek dochází k promývání skládky, dalšímu zhoršování stavu odkrytých sudů a k uvolňování nebezpečných látek do podzemních vod. Ponecháním nezajištěné skládky po dobu přibližně tří let došlo na jejím dně ke shromáždění srážkových vod a vzlínání podzemních vod, které vytvořily dvě velké laguny s koncentrací nebezpečných látek, jež mnohonásobně překračují limity kontaminace pro povrchovou

vodu. V domovních studních byly zjištěny koncentrace ropných látek překračující mnohonásobně dříve platný limit pro pitnou vodu, v 18 domovních studních byly zjištěny nadlimitní koncentrace chloridů a v jedné studni zvýšené koncentrace naftalenu. Po zahájení odtěžby byl prokázán mimořádný nárůst kontaminujících látek. Stávající stav lze považovat za havarijní. Dosah této havárie se stále zvětšuje a není vyloučeno, že se znečištění nebude rozšiřovat do Vltavy. Obec ve všech případech požádala o uložení povinnosti provést opatření k nápravě závadného stavu jí tvrzeným původcům havárie (zhotoviteli a Ministerstvu financí). V opačném případě hrozí podle obce vážné ohrožení zdraví jejich obyvatel v důsledku rozšíření kontaminace do dalších studní a do Vltavy. Ke všem podnětům žalobkyně přiložila též oba monitoringy zpracované Mgr. D. a znalecký posudek Ing. J. (k podnětu adresovanému inspekci a MŽP přiložila též vyjádření osoby s odbornou způsobilostí k projektové dokumentaci „Dočasné uzavření skládky sudů v k. ú. Nelahozeves společnosti ORLEN Unipetrol a.s.“, SWECO Hydroprojekt a.s., 9/2022, a hydrogeologický posudek). I obsah těchto listin je tak všem účastníkům znám a není o něm mezi nimi sporu. Soud jimi proto neprováděl dokazování.

90. Všichni žalovaní na podněty obce Nelahozeves reagovali stručně řečeno tak, že skládka je řešena v režimu „staré ekologické zátěže“ a situace popisovaná v podnětech není havárií ve smyslu § 40 vodního zákona, nelze proto vést řízení o uložení opatření podle § 42 odst. 1 téhož zákona. Inspekce také poukázala na výsledky projednání petice petičním výborem a výborem pro životní prostředí Poslanecké sněmovny.

91. Soud připomíná, že podnět podle § 42 správního řádu musí podle požadavků vyslovených rozšířeným senátem v rozsudku *Žaves* (zejména body 96 až 98), obsahovat *relevantní informaci* pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech. Srozumitelné předestření důvodů, které podle žalobce způsobují zkrácení jeho práv, umožňuje správnímu orgánu odlišit žalobce od jiných osob, které se podnětem domáhají „pouze“ ochrany práva objektivního, ale o jejichž subjektivní práva však nejde. Teprve z podnětu budoucího žalobce se správní orgán dozví konkrétní skutečnosti ukazující na intenzitu porušení jeho subjektivních práv a to, že budoucí žalobce se s ním nechce smířit. Pouze podnět obsahující tyto důvody tak představuje řádně uplatněný jiný prostředek ochrany ve smyslu § 85 s. ř. s.

92. Soud je přesvědčen, že shora popsané podněty těmto požadavkům, a to i ve vztahu k žalobcům, dostojí. Podání obce Nelahozeves obsahovala veškeré relevantní informace popisující skutečnosti, v nichž je spatřována nezákonná nečinnost žalovaných, které byly doplněny konkrétními důkazními prostředky a také tvrzeními, jak tato nečinnost zasahuje do práv občanů této obce. Soud by považoval za čirý formalismus, pokud by po žalobcích žádal, aby žalovaným podali svým

vlastním jménem z pozice občanů (resp. vlastníků nemovitých věcí v katastrálním území obce) podněty shodného obsahu, pokud jim byl již postoj žalovaných i jejich nadřízených orgánů znám (tj. bylo zjevné, že žalovaní podnětům obce nehodlají vyhovět s argumentem, že se nejedná o havarijní stav). Účelu, ke kterému má vyčerpání prostředků nápravy směřovat, tedy aby se příslušný správní orgán o údajné nezákonné nečinnosti nedozvěděl poprvé až z žaloby, ale měl dostatek relevantních informací, na jejichž základě mohl zvážit svůj další postup ve věci, již dříve, bylo tedy podáním podnětů ze strany obce Nelahozeves dosaženo. Tyto podněty tak soud považuje za podněty ve smyslu § 42 správního řádu.

93. Soud je přesvědčen též o tom, že žalobci prostřednictvím podnětů obce uplatnily i návrh na ochranu proti nečinnosti žalovaných ve smyslu § 80 správního řádu. Podněty byly uplatněny u všech správních orgánů, které dle přesvědčení žalobců měly (mohly) zahájit řízení z moci úřední, tak správním orgánům, které byly v pozici nadřízených orgánů správních orgánů příslušných k vyřízení návrhu na opatření proti nečinnosti (ve vztahu k městskému úřadu jde o krajský úřad, ve vztahu ke krajskému úřadu a inspekci jde o Ministerstvo životního prostředí, kterému byl podnět ze dne 5. 5. 2023 také zaslán na vědomí a Ministerstvo životního na něj reagovalo). Byť tyto podněty nebyly označeny jako návrh na učinění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 správního řádu, bylo by zjevně nadbytečné a neúčelné trvat na formálním uplatnění takového prostředku nápravy, neboť postoj nadřízených orgánů je jednoznačný a shodný s názorem podřízených orgánů. Trvání na formálním využití dalších prostředků nápravy by tak bylo zjevně neefektivní a jen by odsouvalo možnou soudní ochranu poskytnutou žalobcům (srov. rozsudek *HOPR TRADE CZ*, bod 35).

94. Soud tedy slovy rozšířeného senátu shrnuje, že správní orgány dostaly šanci ochránit nejen zákonnost, ale i subjektivní práva žalobců. V podnětech bylo srozumitelně vysvětleno, jak trvající nezákonný stav občany obce Nelahozeves, resp. vlastníků nemovitých věcí v katastrálním území této obce, včetně žalobců, zkracuje na právech. I tato podmínka řízení je tedy splněna.

95. Rozšířený senát v rozsudku *Žaves* dále vymezil komplex podmínek, které musí být *kumulativně* naplněny, aby (objektivně prokázaná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby (bod 81 a násl.). Rozšířený senát naplnění těchto podmínek vztahuje k otázce přípustnosti žaloby, soud se jejich naplněním proto bude zabývat ještě předtím, než přistoupí k věcnému posouzení otázky, zda žalovaní jsou nezákonně nečinní, neboť při nenaplnění byť jedné z těchto podmínek by nebylo možno žalobu věcně projednat.

96. Rozšířený senát *zaprvé* uvedl, že žalobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít. *Zadruhé*, nesmí existovat žádné *jiné správní řízení* ani žádný *jiný moment*, kdy osoba v minulosti mohla nebo teprve v budoucnu bude moci chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastník správního řízení, nebo jako osoba, která sice dle zákona nebyla účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí má právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.). Je přitom nerozhodné, zda takovou ochranu využila. *Zatřetí*, je třeba zvážit, zda podáním zásahové žaloby nedochází ke zneužití práva podat správní žalobu. Rozšířený senát v rozsudku *Žaves* (bod 88) jako příklad zneužití práva uvedl např. situace, kdy s ohledem na povahu věci bude v daném případě nad veřejnoprávní podstatou věci převažovat soukromoprávní charakter sporu mezi dvěma fyzickými či právnickými osobami a veřejnoprávní otázka bude zcela marginální, případně kdy žalobce stav, jehož nápravy se nyní domáhá, *dlouhodobě pokojně akceptoval*.

97. Podle soudu jsou v projednávané věci splněny i shora popsané tři podmínky vymezené v rozsudku *Žaves*.

98. Zaprvé, soud je přesvědčen, že byť by žalobci nebyli účastníky řízení o uložení opatření podle § 42 odst. 1 vodního zákona (tím by byl toliko původce závadného stavu), v případě, že by toto řízení skončilo nenařízením opatření (resp. zastavením řízení o uložení opatření),

mohli by se na základě tvrzení, že tímto rozhodnutím je zasaženo do jejich práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí (tedy v zásadě shodnou argumentací, jakou uplatňují v nyní posuzované žalobě) proti takovému rozhodnutí bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. (viz bod 85 rozsudku *Žaves*). Soud si je vědom závěrů vyslovených v usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 10. 2012, č. j. 30 A 36/2011-54, podle kterých usnesení o zastavení řízení o odstranění zjištěných závad vedeného podle § 110 odst. 1 vodního zákona vydané na základě § 66 odst. 2 správního řádu není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. S tímto náhledem se ale zdejší soud neztotožňuje, a to zejména proto, že Krajský soud v Hradci Králové své závěry vyslovil na půdorysu dříve zastávaného přístupu, podle nějž řízení vedená z moci úřední slouží jen a pouze k ochraně objektivního práva, nikoli subjektivních práv jednotlivců. Tato teze však byla překonána právě rozsudkem rozšířeného senátu ve věci *Žaves*. I řízení vedené z moci úřední může být jediným nástrojem k ochraně právní sféry jednotlivce, a proto i jeho případný výsledek, který neposkytuje kromě ochrany právu objektivnímu ochranu právní sféře jednotlivců, může přímo zasahovat do jejich veřejných subjektivních práv.

99. Podmínkou aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je uplatnění plausibilního tvrzení o zkrácení žalobcových práv, ať již přímo, nebo v důsledku porušení jeho práv v předcházejícím řízení. Judikatura vyložila dané ustanovení tak, že žalobní legitimace ve správním soudnictví není svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do jeho právní sféry. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 41). Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.

100. Ostatně i NSS si ve své rozhodovací činnosti (srov. rozsudek ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS, bod 29) položil otázku, zda vůbec mohou nastat případy, kdy bude rozhodnutím správního orgánu zkrácen na právech někdo, kdo nebyl účastníkem správního řízení. Takovou situaci označil za krajně nežádoucí, nelze však podle něj *a priori* vyloučit, že výjimečně může nastat (a to například v situacích, kdy jsou účastníci řízení taxativně vypočteni ustanoveními zákona speciálního vůči správnímu řádu, a na něž se tedy úprava podle § 27 odst. 1 a 2 správního řádu spojující účastenství s potenciálním dotčením na právech nevztáhne). V rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013-29, k tomu NSS poznamenal, že „[n]*a tomto závěru* [tj. že stěžovatelka byla oprávněna k podání žaloby] *nemůže nic změnit ani to, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, v němž byla jejímu synovi snížena výše příspěvku na péči. Konstrukce § 65 odst. 1 s. ř. s. totiž nutně nevyžaduje předchozí účastenství žalobce ve správním řízení a z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž to, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra ve shora popsaném smyslu. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011–64, který vycházel z usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002–42. Tato nová judikatura pak překonala opačný závěr učiněný v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. 5 A 45/2001–65, na něhož odkázal*

krajský soud v napadeném usnesení.“ NSS pak v rozsudku č. j. 4 As 157/2013-33 (bod 30) uzavřel, že v obecné rovině je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry žalobců, ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřípustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu. Pokud by totiž žalobou napadeným rozhodnutím skutečně došlo ke zkrácení žalobcových práv, mohlo by dojít až k odepření spravedlnosti.

101. Soud k tomu doplňuje, že k obdobnému závěru dospěl Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 15. 8. 2024, č. j. 29 A 28/2022-492, v němž posuzoval žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v nezahájení správního řízení o pozastavení či omezení provozů zdrojů hluku. V něm dospěl mimo jiné k tomu, že přestože § 94 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví přiznává účastenství ve správním řízení podle § 84 pouze osobě, jíž je uložena na základě zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie povinnost, v situaci, kdy zákon osobě nepřiznává řádný opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým dochází k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv, je správní žaloba podle § 65 s. ř. s. jedinou možností její obrany (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2014, č. j. 7 As 30/2014-26). Stejným způsobem mohli eventuálně postupovat ve věci posuzované Krajským soudem v Brně i žalobci. Lze ostatně odkázat i na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. 6. 2018, č. j. 29 A 85/2016-171, v němž krajský soud shledal, že „[h]*lukové limity v zásadě vyjadřují hranici mezi tím, co lze ještě považovat za příznivé životní prostředí z pohledu obtěžování hlukem, tudíž jejich překračování je bezpochyby způsobilé negativně zasáhnout (zkrátit) veřejná subjektivní práva dotčených osob*“. Obdobně i v nynější věci případné neuložení opatření k nápravě, v jehož důsledku by trval závadný stav, lze považovat za způsobilé negativně zkrátit veřejná subjektivní práva žalobců na příznivé životní prostředí.

102. Zadruhé, neexistuje ani žádný jiný moment, či jiné správní řízení, ve kterém by mohli žalobci v minulosti nebo teprve v budoucnu chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo žalobou před správním soudem (buď jako účastníci správního řízení, nebo jako osoby, které sice dle zákona nebyly účastníkem řízení, ovšem proti rozhodnutí mají právo podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.; body 85 a 86 rozsudku *Žaves*).

103. Soud nepominul, že podle shodných tvrzení účastníků řízení, která dokládali předložením četných listin, v současnosti probíhá řízení o změně stavby před dokončením, přičemž tato změna má spočívat v dočasném zakrytí skládky před finálním dokončením její sanace. Toto řízení ale není řízením, které by mohlo ochránit práva žalobců. V prvé řadě, řízení a jeho průběh je v dispozici žadatele, který je inicioval a který současně může žádost kdykoli vzít zpět, či její obsah změnit. Nadto není jisté, že povolení bude skutečně vydáno. Je pak plně na žadateli, jakým způsobem záměr vymezí, přičemž nelze zaručit, že navržené změny stavby před dokončením budou takové, aby byly plnohodnotnou alternativou k případným opatřením uloženým v režimu § 42 odst. 1 vodního zákona. Žadatel o povolení změny stavby před dokončením není odborným orgánem, který by mohl či měl posuzovat vhodnost těchto opatření z pohledu ochrany životního prostředí, konkrétně pak z pohledu ochrany vod. Není to ostatně ani jeho povinností. Účelem řízení o žádosti o změnu stavby před dokončením je vyhodnocení naplnění podmínek vyplývajících zejména ze stavebního zákona a dalších předpisů k ochraně veřejných zájmů při provádění změny stavby (pokud

jsou tyto podmínky naplněny může být žádosti vyhověno) a stanovení souvisejících podmínek pro provádění takové změny, nikoli řešení závadného stavu na vodách ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona. Není přitom ani úkolem soudu v tomto řízení přezkoumávat vhodnost změn záměru navrhovaných ve stavebním řízení z hlediska ochrany žalobců, jak se toho žalobci prostřednictvím poukazu na „neproveditelnost“ projektové dokumentace a údajnou nezákonnost závazných stanovisek dotčených orgánů domáhají. Za bezpředmětné lze pak v tomto ohledu mít i tvrzení žalobců ohledně nedostatečnosti navrhovaného řešení – dočasného zakrytí skládky – které je předmětem řízení o změně stavby před dokončením.

104. Proto soud neprovedl důkaz listinami předloženými k prokázání tvrzení, že toto řízení probíhá, jaký je jeho předmět, jaká ve vztahu k němu byla vydána závazná stanoviska, jak probíhal jejich přezkum atd., neboť to není z hlediska posouzení důvodnosti žaloby s ohledem na shora uvedené relevantní [konkrétně jde o souhrnné vyjádření odboru životního prostředí Městského úřadu Kralupy nad Vltavou ze dne 10. 2. 2023, podnět k provedení přezkumného řízení závazného

stanoviska ze dne 24. 2. 2023, usnesení o zahájení přezkumného řízení ve věci závazného stanoviska vydané krajským úřadem dne 22. 3. 2023, usnesení o rozeslání podkladů k vyjádření v přezkumném řízení vydané krajský úřadem dne 5. 5. 2023, vyjádření obce Nelahozeves k podkladům ze dne 1. 6. 2023, vyjádření inspekce pro Ministerstvo financí v přezkumném řízení ze dne 23. 5. 2023, vyjádření Ministerstva životního prostředí pro Ministerstvo financí v přezkumném řízení ze dne 30. 5. 2023, reakci obce Nelahozeves na vyjádření Ministerstva financí v přezkumném řízení ze dne 24. 7. 2023, detail ukončené folie – SWECO – projektová dokumentace (D-6), reakci SWECO po rozhodnutí krajského úřadu (adresováno krajskému úřadu) ze dne 9. 1. 2024, vyjádření Povodí Vltavy pro SWECO v řízení o změně stavby před dokončením ze dne 14. 2. 2023 a vyjádření inspekce k podkladům rozhodnutí ze dne 10. 8. 2023].

105. V tomto ohledu není případný ani poukaz městského úřadu na § 29 vodního zákona řešící problematiku náhrad za ztrátu či zhoršení jakosti podzemní vody, neboť o těchto náhradách rozhodují soudy v civilním řízení. V tomto typu řízení se před obecným soudem objasňuje, zda ztráta či zhoršení jakosti podzemní vody nastaly, zdali je mezi tímto následkem a provozní činností osoby příčinná souvislost, a pokud ano, je založen zvláštní nárok na náhradu škody poškozenému (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. 22 Co 136/2013, či rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, č. j. 2 As 326/2016-33). Jak zdůraznil rozsudek *Žaves* v bodě 60, subsidiaritu zásahové žaloby je třeba zvažovat jen k těm právním prostředkům ochrany, které se nabízí v rámci veřejné správy a správního soudnictví, nikoli k prostředkům soukromoprávním (civilní žaloba). Ochrana práv poskytovaná správními soudy je relativně nezávislá na ochraně poskytované civilními soudy, což je ostatně pravidlo, z něhož „zrcadlově“ vychází též Nejvyšší soud (srov. např. usnesení NS ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 22 Cdo 3765/2015). Možnost požadovat soukromoprávní náhradu za zhoršení jakosti podzemních vod tak nevylučuje přípustnost podané zásahové žaloby.

106. Ochranu žalobcům nemůže dle aktuálního právního stavu poskytnout ani případná exekuce rozhodnutí inspekce ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1/OV/10463/03/Rý, kterým inspekce uložila Orlenu podle § 42 odst. 2 vodního zákona opatření k nápravě k odstranění závadného stavu, spočívající v existenci staré skládky chemických odpadů, jak navrhl v posledním vyjádření městský úřad. V prvé řadě se totiž toto rozhodnutí týká odstranění staré ekologické zátěže, která ale není předmětem tohoto řízení (k tomu podrobněji níže). Současně je třeba

zdůraznit, že podle věty poslední § 42 odst. 2 vodního zákona nelze exekuci rozhodnutí vydaného podle tohoto ustanovení (tedy rozhodnutí o uložení opatření k nápravě nabyvateli staré ekologické zátěže) zahájit, nařídit nebo provést. Jelikož předmětem soudního přezkumu nebyla (ne)činnost správních orgánů ohledně (ne)nařízení takové exekuce, nemohl se soud zabývat ústavností citovaného ustanovení.

107. Zatřetí, z ničeho nelze dovodit (a žádný z žalovaných to ani netvrdí), že by podaná žaloba byla projevem zneužití práva. Problém, který se žalobci podanou žalobou není marginální, a nejedná se ani o situaci, kdy by žalobci stav, jehož nápravy se domáhají, dlouhodobě pokojně akceptovali (bod 88 a 89 rozsudku *Žaves*).

108. Podle soudu je nutno v dané věci otázku přípustnosti žaloby vnímat též v kontextu závazků v oblasti ochrany životního prostředí vyplývajících z mezinárodního a evropského práva a zaručení přístupu k soudní ochraně vyplývající z těchto dokumentů.

109. Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí č. 124/2004 Sb. m. s. (Aarhuská úmluva) v čl. 9 odst. 3 stanoví:

> *„[...] každá strana zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo* ***nečinnosti*** *ze strany soukromých osob nebo* ***orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejího vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí.*“

110. Podle bodů 26, 31, 32 a 38 odůvodnění směrnice 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 „rámcová směrnice o ochraně vod“) mají členské státy usilovat o dosažení přinejmenším dobrého stavu vod prostřednictvím stanovení a zavedení nezbytných opatření v rámci integrovaných programů opatření, a to s ohledem na stávající požadavky Společenství. Pokud dobrý stav vody již existuje, má být udržován. U podzemních vod má být navíc v rámci požadavku dobrého stavu identifikován a **zvrácen jakýkoli významný a trvalý vzestupný trend koncentrace kterékoli znečišťující látky**. V případech, kdy je vodní útvar natolik ovlivněn lidskou činností nebo jsou jeho přírodní poměry takové, že by dosažení dobrého stavu bylo neproveditelné nebo neúměrně nákladné, mohou být na základě odpovídajících, jasných a průhledných kritérií stanoveny méně přísné environmentální cíle a měly by být podniknuty všechny možné kroky, aby **se zamezilo jakémukoli dalšímu zhoršování stavu vod**. Ve specifických podmínkách mohou existovat důvody pro výjimky z požadavku na zamezení dalšího zhoršování nebo dosažení dobrého stavu, pokud je neúspěch výsledkem neočekávaných nebo výjimečných okolností, zejména povodní nebo suchých období, nebo z důvodů nadřazeného veřejného zájmu, nově změněných fyzikálních poměrů v útvaru povrchové vody nebo změn hladin u útvarů podzemní vody, za předpokladu, že se podstoupí **všechny dostupné kroky ke zmírnění nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru**. Je zapotřebí **snížit dopad nehod**, v důsledku kterých jsou vody havarijně znečištěny, nebo jim předcházet. Cíleně zaměřená opatření by měla být součástí programu opatření.

111. Článek 1 této směrnice definuje její účel takto: „*Účelem této směrnice je stanovit rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových vod, brakických vod, pobřežních vod a podzemních vod, který: a)* ***zabrání dalšímu zhoršování*** *a ochrání a zlepší stav vodních ekosystémů, a s ohledem na jejich potřebu vody, suchozemských ekosystémů a mokřadů, které přímo závisejí na vodních*

ekosystémech; b) podpoří udržitelné užívání vod založené na dlouhodobé ochraně dosažitelných vodních zdrojů; […] *d) zajistí cílené snižování znečišťování podzemních vod a* ***zabrání jejich dalšímu znečišťování*** *a […] a přispěje tím také k zajištění dostatečných zásob povrchových vod a podzemních vod dobré jakosti potřebných pro udržitelné, vyvážené a vyrovnané užívání vod a významnému snížení znečišťování podzemních vod*."

112. Podle čl. 2 bodu 33 směrnice se „znečišťováním" rozumí přímé nebo nepřímé zavádění, jako důsledek lidské činnosti, látek nebo tepla do ovzduší, vody nebo půdy, které může být škodlivé pro lidské zdraví nebo pro kvalitu vodních ekosystémů nebo suchozemských ekosystémů přímo na nich závislých, má za následek poškození hmotného majetku nebo **zhoršuje či narušuje hodnoty životního prostředí a další legitimní způsoby jeho užívání.**

113. Čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) téže směrnice zavazuje členské státy provést potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod a k zamezení nebo omezení vstupů znečišťujících látek do podzemních vod a k zamezení zhoršení stavu všech útvarů podzemních vod s cílem dosáhnout dobrého stavu povrchových vod nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost a stanoví podrobnější pravidla pro tento postup členských států.

114. Na vnitrostátní úrovni jsou tato ustanovení směrnice provedena zejména v § 23a vodního zákona (Cíle ochrany vod jako složky životního prostředí), podle kterého jsou cíli ochrany vod jako složky životního prostředí pro povrchové vody mj. **zamezení zhoršení stavu** všech útvarů těchto vod, včetně vodních útvarů ležících v téže mezinárodní oblasti povodí [§ 23a odst. 1 písm. a) bod 1.] a pro podzemní vody mj. zamezení nebo omezení vstupů nebezpečných závadných, zvlášť nebezpečných závadných a jiných závadných látek do těchto vod a **zamezení zhoršení stavu všech útvarů těchto vod** [§ 23a odst. 1 písm. b) bod 1.].

115. V oblasti ochrany životního prostředí, v níž se prosazuje široký přístup dotčené veřejnosti k soudní ochraně, je požadavek zaměřenosti zásahu vůči jednotlivci oslaben, resp. podmínky § 82 s. ř. s. jsou interpretovány způsobem, aby byl zajištěn přístup k soudní ochraně osobám přímo dotčeným zásahem, jenž je v rozporu s právními předpisy na ochranu životního prostředí (viz rozsudky NSS ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32, a ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166). To souvisí s povahou zásahů v oblasti ochrany životního prostředí, které zpravidla nebývají zaměřeny vůči konkrétním osobám, přesto je mohou přímo zkrátit na právech. Ustanovení vnitrostátního práva upravující uplatnění subjektivního práva u soudu se vykládá v souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy (ať již ji lze vzhledem ke kontextu považovat za součást práva Evropské unie, nebo za mezinárodní smlouvu použitelnou ve vnitrostátním právu). Smyslem čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, i když je formulován obecně a nemá přímý účinek, je zabezpečit účinnou ochranu životního prostředí (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. 3. 2011 ve věci C-240/09 *Lesoochranárské zoskupenie VLK*). Právo dotčené veřejnosti domáhat se u soudu ochrany práv plynoucích ze směrnic Evropské unie přijatých v oblasti ochrany životního prostředí (byť mají podobu povinností, jejichž adresátem je stát – obdobně jako v případě čl. 6 odst. 1 směrnice č. 92/43/EHS) dovodil Soudní dvůr EU ve své judikatuře (viz např. rozsudky ze dne 20. 12. 2017 ve věci C-664/15 *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, ze dne 25. 7. 2008 ve věci C-237/07 *Dieter Janecek* nebo ze dne 8. 11. 2016 ve věci C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK II*).

116. V tomto ohledu je třeba připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž by bylo neslučitelné se závazným účinkem, který článek 288 SFEU přiznává směrnici, kdyby

byla v zásadě vyloučena možnost dotčených osob dovolávat se povinností, které uvedená směrnice ukládá (rozsudek ze dne 3. 10. 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland* a další, C-197/18, bod 30, jakož i citovaná judikatura). Zvláště v případech, kdy unijní normotvůrce ukládá prostřednictvím směrnice členským státům povinnost chovat se určitým způsobem, by došlo k oslabení užitečného účinku takového aktu, pokud by se ho jednotlivci nemohli dovolávat před soudem a vnitrostátní soudy by ho nemohly zohlednit jako součást unijního práva k tomu, aby ověřily, zda vnitrostátní zákonodárce v rámci jemu vyhrazeného oprávnění zvolit formu a způsoby provedení tohoto aktu, nepřekročil meze prostoru pro uvážení stanoveného předmětnou směrnicí (rozsudek ze dne 3. 10. 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland a další*, C-197/18, bod 31, jakož i citovaná judikatura). Soudní dvůr z toho vyvodil, že přinejmenším fyzické nebo právnické osoby, které jsou porušením ustanovení směrnice v oblasti životního prostředí bezprostředně dotčeny, musí mít možnost od příslušných orgánů požadovat, případně i soudní cestou, dodržování dotčených povinností (bod 32). V rozsudku ze dne 28. 5. 2020, *Spolková země Severní Porýní-Vestfálsko* (*Land Nordrhein-Westfalen*), C-535/18, pak Soudní dvůr na půdorysu povinností stanovených členským státům rámcovou směrnicí o ochraně vod a po zohlednění účelu této směrnice uzavřel, že **osoby z řad veřejnosti musí mít možnost napadnout u příslušných vnitrostátních soudů porušení povinností zamezit zhoršení vodních útvarů a zajistit zlepšení jejich stavu, pokud se jich toto porušení bezprostředně dotýká**.

117. Pro nyní projednávanou věc jsou relevantní zejména povinnost zajistit zlepšení a zamezit zhoršení stavu vodních útvarů, jejichž prostřednictvím směrnice sleduje rovněž specifický cíl, kterým je ochrana podzemní vody jakožto zdroje pro lidské využití. Právní rámec stanovený touto směrnicí je určen k postupnému dosažení významného snížení znečišťování podzemních vod a zabránění jejich dalšímu znečišťování. V souladu s bodem 33 článku 2 je znečišťování výsledkem jakéhokoli zavádění látek do vody, které mohou být škodlivé pro lidské zdraví nebo pro kvalitu vodních ekosystémů, takže jsou narušeny hodnoty životního prostředí, a konkrétně voda nebo další legitimní způsoby jejich užívání.

118. Odvozují-li tedy žalobci v nynějším řízení svou žalobní legitimaci od tvrzení o zhoršení stavu podzemních vod, kterou prostřednictvím svých domovních studní využívají (byť ne jako pitnou vodu), čímž je zasahováno do jejich práva na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví, považuje to soud s ohledem na shora uvedená východiska za tvrzení dostatečná pro založení jejich aktivní procesní legitimace (pro přístup k soudu).

119. I s ohledem na shora uvedené souvislosti vyplývající z unijního práva proto soud dospěl k závěru, že žalobcům svědčí aktivní procesní legitimace a je třeba jim v této věci umožnit přístup k soudní ochraně prostřednictvím projednávané zásahové žaloby.

Žalovaní 1 a 2 byli nezákonně nečinní

120. Soud se proto dále zabýval věcným posouzením žaloby, tedy otázkou, zda jsou žalovaní nezákonně nečinní.

121. Podle § 82 s. ř. s. *„každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“*.

122. Podle rozsudku NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, musí být pro poskytnutí ochrany podle § 82 s. ř. s. kumulativně splněny následující podmínky: „[ž]*alobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (‚zásahem' správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka)*".

123. Soud zdůrazňuje, že v tomto zvláštním typu řízení o zásahové žalobě (vedeného na základě závěrů vyslovených v rozsudku *Žaves*), je rozhodnou otázkou pouze to, zda má být žalovanými z moci úřední zahájeno správní řízení, nikoliv *jak* má být v případně zahájeném řízení věcně rozhodnuto.

124. Soud se proto bude zabývat pouze posouzením, zda jsou splněny podmínky, které pro zahájení příslušného řízení stanoví zákon. Úkolem soudu přitom není nahrazovat činnost žalovaných a věc plně posoudit po skutkové stránce, zejména bude-li třeba ve věci provést rozsáhlejší dokazování. Smyslem případného vyhovujícího rozsudku je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem tam, kde jsou pro to **rozumné předpoklady** (srov. rozsudek *ŽAVES*, body 104 a 105). Soudu ani nepřísluší, aby namísto žalovaných případně domýšlel, jaké konkrétní opatření má být vydáno, resp. aby mu přikazoval určité opatření přijmout. Tím by nepřípustně zasahoval do odborné kompetence žalovaných jakožto orgánů povolaných k ochraně vod a jejich správního uvážení co do výběru konkrétního opatření, které může mít s ohledem na charakter zjištěné závady nejrůznější povahu.

125. Není ani na žalobcích, aby konkrétně vymezili, jaká specifická opatření k nápravě mají být uložena (jak namítali žalovaní). To je úkolem příslušného správního orgánu. Po žalobcích je třeba požadovat jen to, aby vymezili a doložili, v čem spatřují nezákonný zásah ve smyslu shora citované judikatury.

126. Podle § 21 odst. 3 a 4 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, pokud tento zákon nestanoví jinak, postupuje se při ukládání preventivních nebo nápravných opatření podle zvláštních právních předpisů. Příslušný správní orgán rozhodující o preventivních opatřeních nebo nápravných opatřeních podle zvláštního právního předpisu si může vyžádat vyjádření příslušného orgánu, zda jde o ekologickou újmu nebo její bezprostřední hrozbu podle tohoto zákona. Pokud v žádosti uvede, že jde o věc, která nesnese odkladu, poskytne příslušný orgán své vyjádření do 1 dne od obdržení žádosti o vyjádření. Je-li příčinou vzniku ekologické újmy havárie podle vodního zákona, postupuje se při jejím zneškodňování a odstraňování jejích škodlivých následků podle § 40 a 41 vodního zákona; při **ukládání nápravných opatření k odstranění následků takové havárie se postupuje podle tohoto zákona**.

127. Podle § 40 vodního zákona je **havárií** mimořádné závažné zhoršení nebo mimořádné závažné ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod (odst. 1). Havárií je **vždy** závažné zhoršení nebo **závažné ohrožení** jakosti povrchových nebo podzemních vod ropnými látkami, nebezpečnými závadnými látkami podle části II bodů 1 a 9 přílohy č. 1 k tomuto zákonu, zvlášť nebezpečnými závadnými látkami, prioritními nebezpečnými látkami, popřípadě radioaktivními látkami a radioaktivními odpady nebo zhoršení nebo ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod v chráněné oblasti přirozené akumulace vod nebo v ochranném pásmu vodního zdroje. Za součást havárie se považují rovněž technické

poruchy a závady zařízení k zachycování, skladování, likvidaci, dopravě nebo odkládání závadných látek, které havárii předcházely a jsou s ní v příčinné souvislosti.

128. Podle § 41 odst. 1 a 2 vodního zákona ten, kdo způsobí havárii (dále jen **„původce havárie“**), nebo zjistí havárii, je povinen ji neprodleně hlásit Hasičskému záchrannému sboru České republiky. Původce havárie je povinen činit bezprostřední opatření k odstraňování příčin a následků havárie (dále jen „zneškodňování havárie“). Přitom se řídí schváleným havarijním plánem, popřípadě pokyny vodoprávního úřadu příslušného podle místa havárie, České inspekce životního prostředí nebo Hasičského záchranného sboru České republiky při provádění záchranných a likvidačních prací. Za místo havárie se považuje místo vzniku havárie nebo, není-li místo vzniku havárie známo, místo, kde byla havárie poprvé zjištěna.

129. Podle § 42 odst. 1 vodního zákona uloží k odstranění **následků** nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo **havárií** (dále jen **„závadný stav“**) **vodoprávní úřad** ***nebo*** **Česká inspekce životního prostředí** tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod nebo **původci havárie** (dále jen **„původce závadného stavu“**), povinnost provést opatření k nápravě spočívající v odstranění následků závadného stavu, popřípadě též v opatření náhradního zdroje vody, 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 jeho náklady. Pokud k havárii došlo v důsledku zásahu základních složek integrovaného záchranného systému, nepovažují se za původce havárie, jestliže k zásahu použily přiměřených prostředků.

130. Podle § 42 odst. 2 vodního zákona uloží vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí 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. **Exekuci rozhodnutí vydaného podle tohoto ustanovení nelze zahájit, nařídit nebo provést.** Povinnosti plynoucí z opatření k nápravě uloženého původci závadného stavu nebo nabyvateli majetku podle odstavce 2 přecházejí na jejich právní nástupce. (odst. 3).

131. Podle § 42 odst. 4 vodního zákona nelze-li opatření k nápravě uložit podle odstavců 1 až 3 a **hrozí-li závažné ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod,** zabezpečí nezbytná opatření k nápravě příslušný vodoprávní úřad z vlastního podnětu nebo z podnětu České inspekce životního prostředí. Může k tomuto účelu uložit provedení opatření k nápravě právnické nebo podnikající fyzické osobě, která **je k provedení opatření k nápravě odborně a technicky způsobilá**. Účastníkem řízení o uložení opatření je jen tato osoba; odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. K účelu úhrady plateb za provedená opatření k nápravě zřizuje kraj v rámci svého rozpočtu zvláštní účet ročně doplňovaný do výše 10000000 Kč. Obec s rozšířenou působností, jejíž úřad plní funkci vodoprávního úřadu, který provedení opatření k nápravě uložil, požádá příslušný kraj o úhradu platby za provedené opatření k nápravě. Příslušný kraj zašle bez zbytečného odkladu

peněžní prostředky v dohodnuté výši obci s rozšířenou působností, která je zašle osobě, která opatření k nápravě provedla.

132. Podle § 106 odst. 1 vodního zákona vykonávají působnost, která přísluší vodoprávním úřadům, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pokud ji zákon nesvěřuje jiným orgánům.

133. Podle § 107 odst. 1 písm. d) vodního zákona patří do působnosti krajských úřadů jako vodoprávních úřadů činit za mimořádné situace, zejména při nedostatku vody a při haváriích, opatření, a to v případech přesahujících území správního obvodu obce s rozšířenou působností nebo možnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností; v případě mimořádné situace přesahující území správního obvodu jednoho krajského úřadu činí opatření ten z krajských úřadů, v jehož správním obvodu mimořádná situace vznikla, nebo není-li známo místo vzniku mimořádné situace, činí opatření ten z krajských úřadů, jehož správní obvod je mimořádnou situací nejvíce zasažen; v případě havárií činí krajský úřad opatření podle § 41 a 42 a s krajským úřadem, který činí tato opatření, spolupracuje krajský úřad, jehož správní obvod byl havárií zasažen.

134. Podle § 115 odst. 10 vodního zákona v jednoduchých věcech, zejména lze-li rozhodnout na podkladě dokladů předložených účastníky vodoprávního řízení, rozhodne vodoprávní úřad bezodkladně; ustanovení § 36 a 47 správního řádu se nepoužijí, a jde-li o řízení z moci úřední, rozhodnutí může být prvním úkonem v řízení. V ostatních případech rozhodne nejdéle do 60 dnů od zahájení vodoprávního řízení; ve zvlášť složitých případech nejdéle do 3 měsíců.

135. Podle § 126 odst. 7 vodního zákona se opatření k nápravě podle § 42, § 110 odst. 1, § 111 odst. 2 nebo § 112 odst. 1 písm. b) neuloží, pokud bylo k nápravě ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách vydáno rozhodnutí o uložení nápravného opatření podle zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů. **Zahájené řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42**, § 110 odst. 1, § 111 odst. 2 nebo § 112 odst. 1 písm. b) vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí přeruší, pokud bylo k nápravě ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách zahájeno řízení o uložení nápravného opatření podle zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů.

136. Skládka styrenů, o kterou jde v souzené věci, byla založena v šedesátých letech 20. století a souvisela s výrobnou kaučuku v tehdejším národním podniku Kaučuk. Do konce roku 1974 bylo na této skládce uloženo přibližně 9 000 sudů se styrenovými zbytky. V roce 1974 vypukl na skládce z nezjištěných příčin rozsáhlý požár, při kterém vyhořely přibližně dvě třetiny skládky, neporušeno zůstalo asi 3 000 sudů. Přibližně v roce 1978 byla skládka zaplněna a v této (staré) části skládky bylo tehdy uloženo asi 8 500 sudů se styrenovými smolami. Základ skládky tedy tvoří tato starší deponie sudů a ostatních odpadů o mocnosti přibližně 1,7 m. Tato tzv. stará skládka byla na konci sedmdesátých let minulého století zahrnuta pískem, čímž byla vytvořena nová plocha pro další ukládání sudů s odpady. Na staré skládce je umístěna nová skládka, ve které jsou volně loženy sudy se styrenovými zbytky. V osmdesátých letech 20. století sem bylo postupně navezeno dalších asi 15 000 sudů, takže okolo roku 1990 se zde nacházelo asi 24 000 sudů. Ještě v osmdesátých letech byl vypracován projekt rekultivace skládky a na skládku byla navezena zemina, těleso skládky překryto těsnicí folií a geotextilií a plocha byla rekultivována keřovou plochou. V souvislosti se společenskými změnami na počátku devadesátých let došlo k privatizaci skládky (dříve patřící národnímu podniku Kaučuk) a jejím novým vlastníkem se stala společnost Orlen.

S ní Fond národního majetku dne 6. 5. 1994 uzavřel smlouvu č. 32/94 týkající se ekologických závazků. Společnost Orlen není původcem závadného stavu, skládku nabyla s vědomím existence staré ekologické zátěže. Následně, v roce 2003 uložila inspekce společnosti Orlen opatření k nápravě k odstranění závadného stavu spočívajícího v existenci staré skládky chemických odpadů podle § 42 odst. 2 vodního zákona (rozhodnutí ze dne 18. 9. 2003). Sanace skládky měla být ukončena do 31. 12. 2010, k tomu ale nedošlo. Inspekce proto rozhodnutí z roku 2003 změnila (rozhodnutím ze dne 6. 5. 2011, čj. ČIŽP/41/OOV/SR01/1103576.005/11/PJC), nicméně toto změnové rozhodnutí zrušil NSS rozsudkem ze dne 6. 10. 2015, č. j. 8 As 171/2014. Nadále tedy platí rozhodnutí inspekce ve znění z roku 2003. Dne 25. 8. 2016 Ministerstvo financí uzavřelo se společností „AQT&RUMPOLD Nelahozeves“ (společnost bez právní subjektivity, jejímiž společníky byly Aquatest a Rumpold) smlouvu o dílo na poskytování služeb při sanaci ekologických škod – „Opatření vedoucí k nápravě starých ekologických zátěží vzniklých při privatizaci skládky Nelahozeves a.s. Kaučuk společnosti UNIPETROL a.s.“ (spočívající ve vymístění sudů se styrenovou smolou a úpravě terénu). Veškeré sanační práce prováděla společnost Aquatest (viz vyjádření Rumpold, závěrečná zpráva z června 2024, s. 32 a jiné podklady). Dále probíhaly přípravné práce a samotné práce na odstranění skládky probíhaly s přestávkami od srpna 2019 do června 2020. V průběhu prací se ale zjistilo, že zakázku nelze dokončit tak, jak byla smluvena (ukázalo se, že zastoupení jednotlivých druhů odpadů ve skládkovém tělese je zásadně odlišné od předpokládaného stav, množství styrenových smol mělo podle projektové dokumentace odpovídat přibližně objemu sudů, velké množství sudů bylo porušeno – poškozeno korozí – a nepolymerizovaná styrenová smola vytekla do zásypového materiálu v okolí, došlo tak ke zvýšení množství nebezpečného odpadu ve skládce, zastoupeného styrenovými smolami a kontaminovanou zeminou, podíl nekontaminovaných zemin se snížil). Druhou zásadní novou skutečností byla vysoká míra kontaminace styrenovými smolami zjištěná ve vrstvě nejstarších sypkých odpadů – navážek – v podloží skládky sudů pod kótou 215,2 m n. m. Odtěžba a odstranění starých navážek pod skládkou sudů nebyly předmětem této zakázky. Ukázalo se, že bude nutné zpracovat nový projekt sanace skládky. Zhotovitel dále nebyl schopen z kapacitních důvodů realizovat odstranění většího množství styrenových smol. Proto zhotovitel provedl sanační práce pouze v rozsahu souvisejícím s odstraněním daného smluvního množství styrenových smol. V roce 2020 tedy byly práce na odstranění skládky ukončeny, přičemž těleso skládky zůstalo zčásti odkryté. Dne 21. 6. 2021 byl uzavřen dodatek ke smlouvě a v roce 2022 byl zhotovitel vyzván k bezodkladnému obnovení sanačních prací nejpozději k 21. 2. 2022. Práce ale obnoveny nebyly (zejména v důsledku omezení skládkového komplexu Celio, na který byly přemisťovány odtěžené sudy). Do konce ledna 2023 pak probíhal pouze pravidelný sanační monitoring. Skutečnosti popsané v tomto bodu nebyly mezi účastníky řízení sporné (to soud vyjasnil v průběhu prvního jednání). Soud proto nepovažoval za potřebné provádět k nim podrobnější dokazování (soud proto neprováděl důkaz rozhodnutí inspekce o uložení opatření k nápravě k odstranění závadného stavu spočívající v existenci staré skládky ze dne 18. 9. 2003, rozsudkem NSS ze dne 6. 10. 2015, č. j. 8 As 171/2014-67, smlouvou č. 32/94 týkající se ekologických závazků a jejími dodatky, realizační smlouvou a jejím dodatkem, příkazem inspekce ukládajícím Unipetrolu provádění monitoringu kvality vod ze dne 14. 1. 2016 aj.).

137. Během prvního jednání se vyjasnilo, že žalobci nepovažují za nezákonný zásah nezahájení řízení o uložení opatření vedoucích k odstranění tzv. staré ekologické zátěže, tedy samotné staronové skládky, podle § 42 odst. 2 vodního zákona. Mezi účastníky řízení není sporu

o tom, že takové rozhodnutí již bylo vydáno v roce 2003 (rozhodnutí ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1/OV/10463/03/Rý) a je stále platné (změnové rozhodnutí zrušil NSS). Jak již bylo řečeno, podle § 42 odst. 2 věty poslední vodního zákona exekuci rozhodnutí vydaného podle tohoto ustanovení nelze zahájit, nařídit nebo provést (v tomto ohledu tedy není případná argumentace městského úřadu, který ve vyjádření ze dne 28. 1. 2025 zdůraznil, že po uplynutí termínu pro provedení sanačních prací dle rozhodnutí z roku 2003, měla neprodleně následovat jeho exekuce). Veškerá argumentace žalovaných spočívající stručně řečeno v názoru, že se skládkou aktuálně „nelze nic dělat“, protože existuje rozhodnutí z roku 2003 a na něj navazující postupy, které vyžadují určitý čas, se tak míjí s tím, co žalobci označují za nezákonný zásah. Za něj totiž žalobci považují to, že žalovaní (resp. některý z nich) nezahájili řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona.

138. Soud na tomto místě musí zdůraznit, že předmětem nynějšího řízení není postup státu při odstraňování staré ekologické zátěže ani řešení otázky, zda skládka v Nelahozevsi je, či není starou ekologickou zátěží. To nikdo z účastníků řízení nerozporoval a touto otázkou se nemohl zabývat ani soud. **Skutečnost, že skládka v Nelahozevsi je tzv. starou ekologickou zátěží tedy tento rozsudek nijak nezpochybňuje**.

139. Pro úplnost soud konstatuje, že žádný právní předpis (český či unijní) pojem „staré ekologické zátěže“ (někdy též označované jako historické kontaminace, ekologické závady, ekologické závazky, staré ekologické škody atd.) nedefinuje. Panuje však obecná shoda na tom, že se jedná „o lokality, které byly kontaminovány úniky nebezpečných látek do životního prostředí v minulosti, a to v důsledku antropogenní činnosti. Dalším jejich rysem je skutečnost, že svou existencí ohrožují životní prostředí a zdraví člověka“ (Jančářová, I. *Staré ekologické zátěže v kontextu evropské právní úpravy*. Brno: Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2007, s. 182), či že se jedná o „dlouhodobý důsledek lidské činnosti v krajině mající původ v minulosti, který může mít nebo již má nepříznivý vliv na funkční soustavu živých a neživých složek životního prostředí, jehož původce není znám nebo již právně neexistuje“ (Pírek, Č. *Odpovědnost za staré ekologické zátěže*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 13).

140. Znakem staré ekologické zátěže je tedy její dlouhodobá existence v krajině, skrytá hrozba, a to, že její původce není většinou znám, případně došlo k jeho zániku (pravidelně v souvislosti s privatizací). Znečišťovatel tak bývá odlišný od aktuálního vlastníka ekologické zátěže, který znečištěný prostor s vědomím této zátěže nabyl (Pírek, Č. *op. cit.*, s. 6). Jedním z typů starých ekologických zátěží jsou ty, které mají být odstraňovány v rámci procesu privatizace podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby. Ten v § 6a odst. 2 písm. c) používá pojmu škody na životním prostředí způsobené dosavadní činností podniku, které by mohly být chápány právě v souvislosti s přechodem majetků zatížených nějakým starým ekologickým znečištěním jako stará ekologická zátěž. Postup při odstraňování těchto škod upravují zejména usnesení vlády k vypořádání ekologických závazků podniků při převodu majetku státu na jiné osoby a metodické pokyny, resp. aktuálně zejména Směrnice Ministerstva financí a Ministerstva životního prostředí pro přípravu a realizaci zakázek řešících ekologické závazky vzniklé při privatizaci, na které poukazovala zejména inspekce a ministerstvo. Obsah těchto dokumentů však s ohledem na skutečnost, že předmětem nynějšího sporu není řešení staré ekologické zátěže, není podstatný, proto jimi soud neprováděl důkaz. Nadto, skutečnosti, k jejichž prokázání byly navrhovány (tedy závazky státu a postupy v nich stanovené) nejsou mezi účastníky řízení sporné. Podle § 15 zákona č. 92/1991 Sb. s vlastnickým právem k privatizovanému majetku

přecházejí na jeho nabyvatele i jiná práva a závazky související s privatizovaným majetkem. Jedná se o univerzální právní nástupnictví nabyvatele a mezi závazky související s privatizovaným majetkem jsou řazeny i závazky ekologické. Aby nabyvatel privatizovaného majetku nenesl celou tíži odstranění ekologických závazků, na jejichž vzniku se nepodílel, zavedl stát prostřednictvím vládního usnesení č. 51/2001 politiku příspěvků na odstraňování starých ekologických zátěží ležících na privatizovaných podnicích (Pírek, Č. *op. cit.*, s. 32). Nedílnou součástí privatizačních projektů byl i ekologický audit, na jehož základě následně byla s nabyvateli uzavírána tzv. ekologická smlouva (v nynější věci jde o ekologickou smlouvu č. 32/94 uzavřenou mezi Fondem národního majetku a Orlen dne 6. 5. 1994, ani tou však soud dokazování neprováděl, neboť o tom, že byla uzavřena a co je jejím obsahem nebylo sporu), v níž se stát zaváže k úhradě nákladů vynaložených na vypořádání ekologických závazků a nabyvatel k jejich odstranění. Je třeba ještě dodat, že v důsledku zrušení Fondu národního majetku zákonem č. 178/2005 Sb. přebralo pravomoci v této oblasti s účinností od 1. 1. 2006 Ministerstvo financí. Po uzavření ekologické smlouvy je nezbytnou podmínkou k úhradě nákladů na odstranění ekologických závad správní rozhodnutí inspekce vycházející z analýzy rizik. Jeho předmětem je uložení opatření k nápravě ekologických závad, vzniklých prokazatelně před privatizací v důsledku provozně hospodářské činnosti privatizovaného subjektu, u nichž analýza rizika prokázala odůvodněnost jejich odstranění (toto rozhodnutí bylo v dané věci také vydáno dne 18. 9. 2003, jak již soud zmínil shora).

141. S ohledem na shora uvedené a na zjištěné okolnosti související s historickým vývojem a postupy týkajícími se skládky v Nelahozevsi je zjevné, že tato skládka je starou ekologickou zátěží a je takto od roku 1994, kdy byla uzavřena tzv. ekologická smlouva, řešena v souvislosti s tzv. velkou privatizací. Ke zpochybnění této skutečnosti ani nemířila žádná z námitek žalobců, jak již ostatně bylo uvedeno shora.

142. Soud se však ztotožňuje se žalobci, že existence staré ekologické zátěže nevylučuje, že v souvislosti s ní může dojít k aktuální změně situace tak, že nastane havárie. Opačný přístup by ostatně byl zcela absurdní a přehlížející nutnost chránit životní prostředí v každém okamžiku. Ač by se dělo cokoli, správní orgány by mohly s odkazem na starou ekologickou zátěž zůstat zcela pasivní. To ostatně podporuje i odborná literatura, podle které „*opatření k nápravě* [podle § 42 odst. 2 vodního zákona] *je možné uložit buďto původci závadného stavu, či při splnění podmínek uvedených v odstavci 2 přednostně nabyvateli majetku, ke kterému je závadný stav vázán. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že* ***v případě zhoršení již existujícího závadného stavu zodpovídá za toto zhoršení jeho původce*** *bez ohledu na jeho odlišnost od původce závadného stavu, k jehož zhoršení došlo*“ (Horáček, Z. a kol. Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013. Praha: Sondy, s. r. o., 2013, s. 136).

143. Soud na tomto místě zdůrazňuje, že je potřeba důsledně odlišovat „původce havárie“ podle § 41 odst. 1 vodního zákona (tedy toho, kdo způsobil havárii podle § 40 vodního zákona), „původce závadného stavu“ podle § 42 odst. 1 vodního zákona (tedy toho, komu má být uloženo opatření k odstranění následků havárie – to může být ten, kdo porušil povinnost k ochraně podzemních vod nebo původce havárie) a „původce závadného stavu – ekologické zátěže“, resp. „nabyvatele, který není původcem závadného stavu“ ve smyslu § 42 odst. 2 vodního zákona. Není pochyb o tom, že tyto subjekty mohou být v tom kterém konkrétním případě zcela odlišné, ale mohou být i shodné. Rozlišením těchto subjektů se již judikatura podrobně zabývala (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 2 As

38/2005-132, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 As 84/2008-131, ze dne 29. 6. 2021, č. j. 2 As 228/2019-46, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2016, č. j. 9 A 89/2013-64) a soud na ni na tomto místě v podrobnostech odkazuje, aniž by její závěry bylo nyní potřeba podrobněji rozebírat, neboť to není v dané fázi nutné (určení toho, kdo je původcem závadného stavu, bude úkolem správních orgánů).

144. V každém případě ale nelze přistoupit na argumentaci inspekce, že v případě, kdy je původcem havárie zhotovitel sanačních prací na staré ekologické zátěži, nelze jej současně mít za původce závadného stavu, kterému by bylo teoreticky možno uložit opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona. To, že je povinen zhotovitel sanace postupovat při jejím provádění v souladu se zákonem (zejména vodním) a nesmí zhoršovat či ohrožovat jakost vod, plyne přímo ze zákona. Naopak argumentace, kterou prosazuje inspekce, tedy že zhotovitel sanace nemůže být původcem havárie, potažmo závadného stavu, by vedla k jakési generální liberaci těchto subjektů a znamenala by, že do povrchových či podzemních vod mohou zasahovat bez hrozby jakékoli (minimálně správněprávní) odpovědnosti.

145. Soud je proto přesvědčen, že existence rozhodnutí podle § 42 odst. 2 vodního zákona nebrání tomu, aby bylo vedeno řízení podle § 42 odst. 1 téhož zákona. Soud nezpochybňuje, že v případě naplnění podmínek pro aplikaci § 42 odst. 2 vodního zákona má toto ustanovení přednost před aplikací § 42 odst. 1 téhož zákona (viz rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2005, č. j. 2 As 38/2005-132). Tedy, jinak řečeno – za situace, kdy byl privatizován majetek zatížený starou ekologickou zátěží, bylo nutno při splnění dalších podmínek předpokládaných zákonem postupovat ve vztahu k nabyvateli takového majetku primárně podle § 42 odst. 2 vodního zákona, nikoli podle § 42 odst. 1. Tato skutečnost ovšem nevylučuje, aby bylo posléze původci závadného stavu ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona uloženo opatření k jeho nápravě.

146. Nebrání tomu ani překážka věci rozhodnuté, jak namítala inspekce. Podle § 48 odst. 2 správního řádu lze přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Již proto, že účel odstavců 1 a 2 § 42 vodního zákona je odlišný – prvním z nich se ukládají povinnosti (opatření) k odstranění (aktuálního) závadného stavu, druhým z nich uložení povinnosti k odstranění staré ekologické zátěže na základě uzavřené zvláštní (ekologické) smlouvy, nelze uzavřít, že by mohlo jít o uložení *téže povinnosti*, a tím spíše zde nepůjde o *stejný důvod*, pro který je určitá povinnost uložena (odstranění následků havárie x odstranění staré ekologické zátěže). Vyloučeno není ani to, jak soud popsal shora, že povinnosti podle těchto dvou ustanovení mohou být uloženy odlišným osobám. Ani překážka *rei administratae* tedy nebrání vedení řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona ve vztahu k majetku získanému v privatizaci s ekologickou zátěží, pro který bylo vydáno rozhodnutí o uložení opatření podle § 42 odst. 2 vodního zákona.

147. Nerelevantní je proto také tvrzení žalovaných, že nelze zjistit původce závadného stavu ve smyslu staré ekologické zátěže. Toho skutečně zjistit nejde, neboť to je samou podstatou staré ekologické zátěže, kdy nové subjekty převzaly v privatizaci staré ekologické zátěže právě s vědomím jejich existence a uzavřely smlouvu se státem, který se zavázal financovat jejich odstranění (k čemuž v dané věci pohříchu dosud nedošlo). Nelze však již souhlasit s tím, že není možné zjistit původce aktuálního závadného stavu (tedy trvajících následků havárie – tj. ohrožení podzemních i povrchových vod v důsledku nedokončené sanace skládky). Jak již soud uvedl, není jeho úkolem, aby tohoto původce sám zjišťoval, to je úkolem správního orgánu, který v rámci zahájeného řízení na základě podrobně zjištěného skutkového stavu musí objasnit, kdo je původcem tohoto závadného stavu (s tím, že v první

fázi řízení, kdy bude docházet k podrobnému zjišťování skutkového stavu může přicházet jako původců závadného stavu více subjektů, jejichž okruh se může v průběhu řízení na základě zjištěných okolností zužovat či rozšiřovat).

148. Nic tedy nebrání tomu, aby soud i přes existenci staré ekologické zátěže na základě podané žaloby v tomto řízení zkoumal, zda existují *rozumné předpoklady* pro to, aby bylo zahájeno řízení o uložení opatření podle § 42 odst. 1 vodního zákona.

149. Je proto potřeba soustředit se dále na posouzení toho, zda byly naplněny předpoklady pro jeho zahájení obsažené v tomto ustanovení, tedy zda **a)** odkrytí skládky v rámci sanačních prací a její nedostatečné zajištění po jejich (neočekávaném) skončení, zejména ponechání části skládky včetně sudů odkryté bylo havárií ve smyslu § 40 vodního zákona; pokud by byla odpověď na tuto otázku kladná, je pak třeba zabývat se tím, **b)** zda zde aktuálně existují následky takové havárie (tedy „závadný stav"), k jejichž odstranění se má vést řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona.

150. Z definice havárie obsažené v § 40 vodního zákona lze dovodit, že zákon odlišuje dva typy havárií – *havárii ohrožovací* (tedy stav, kdy dojde mimořádně závažnému nebo závažnému ohrožení jakosti vod), kdy „nedojde k úniku závadné látky či odpadní vody přímo do povrchových nebo podzemních vod, ale pouze do prostředí s těmito vodami souvisejícího (typicky do horninového prostředí)", a *havárii poškozovací* (tedy stav, kdy dojde k mimořádné závažnému nebo závažnému zhoršení jakosti vod), při které *„již dochází k úniku závadné látky či odpadní vody přímo do povrchových nebo podzemních vod*" (Horáček, Z. a kol. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. Praha: Sondy, s. r. o., 2013, s. 131). Pro to, aby bylo možno hovořit o havárii, tedy postačuje, aby došlo k ohrožení (mimořádně závažnému či závažnému) jakosti vod. Není třeba prokázat její zhoršení.

151. Havárie je podle § 40 odst. 1 vodního zákona také „mimořádně závažné ohrožení jakosti povrchových vod". Podle odst. 2 se za havárii **vždy** považují případy „závažného ohrožení" jakosti povrchových nebo podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami.

152. Soud nezpochybňuje, že havárie je z povahy věci *„náhlá, nepředvídatelná, závažná, spočívající ve zhoršení či alespoň ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod. Z podstaty věci se musí jednat o krátkodobý stav, který se zpravidla v řádu dnů či týdnů, buď díky přirozeným procesům či v důsledku provedených bezpečnostních opatření, navrací do svého původního stavu"* (Horáček, Z. a kol. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. Praha: Sondy, s. r. o., 2013, s. 131), jak argumentovali všichni žalovaní.

153. Nelze však současně pominout, že v případě ohrožovací havárie nelze časový aspekt (určitou časovou ohraničenost) při definování havárie přeceňovat. Ohrožení totiž ze samotné podstaty tohoto pojmu může a zpravidla je déletrvajícím stavem (nikoli jednorázovým, jak je tomu v případě zhoršení v důsledku úniku škodlivin do vod). Pokud přitom nedojde (a to buď díky přirozeným procesům či v důsledku provedených opatření) k odstranění příčin tohoto ohrožení, může ohrožení přerůst v dlouhodobý stav, který již lze označit za závadný stav ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona. Shodný názor plyne i z odborné literatury, podle které *„přeroste-li změna ve stav dlouhodobý, lze již hovořit o vzniku* ***závadného stavu****, jehož může být havárie příčinou (§ 42 odst. 1 vodního zákona), popř. ekologické újmy podle zákona č. 167/2008 Sb.*". (Horáček, Z. a kol. *op. cit.*, s. 131).

154. Právě taková situace podle názoru soudu nastala v posuzovaném případě. Soud na tomto místě stručně shrnuje závěr, k němuž dospěl, tedy že odkrytím tělesa skládky došlo (minimálně) k závažnému ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami, přičemž tento stav (ohrožení) nebyl nijak napraven (ať už přirozeně či cílenou činností), a přerostl tedy v závadný stav. Soud dále podrobně předestře úvahy, na jejichž základu k tomuto závěru dospěl.

155. Soud v prvé řadě zdůrazňuje, že mezi účastníky řízení v zásadě není sporu o tom, že v souvislosti s prováděním sanačních prací na skládce v letech 2019-2020 došlo k výraznému nárůstů znečištění v lokalitě (včetně znečištění vod), přičemž toto zhoršení bylo způsobeno zejména odkrytím tělesa skládky a souvisejícím promýváním stavební jámy, ve které se nachází sudy s chemickým odpadem, z nichž některé jsou poškozeny (zkorodovány). Není sporu ani o tom, že stavební jáma nebyla po předčasném ukončení sanačních prací opětovně zasypána ani nijak zakryta (k tomu zejména podrobná zpráva z místního šetření na skládce provedeného Ing. J. a shrnutého v jeho znaleckém posudku).

156. Provedenými důkazy bylo podle soudu bez pochyb prokázána též příčinná souvislost mezi odkrytím skládky a následným přerušením prací (tedy ponecháním stavební jámy odkryté) a zhoršením, resp. ohrožením jakosti vod.

157. Podle závěrů monitoringu podzemních a povrchových vod Mgr. D. z dubna 2023, které do rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska přebral i krajský úřad (soud má tedy za to, že tuto premisu přijaly i správní orgány), došlo v souvislosti se sanačními pracemi na skládce v letech 2020-2022 k mimořádnému nárůstu koncentrací kontaminujících látek v podzemních vodách kvartérního, turonského i cenomanského kolektoru (v některých případech až o 200 000 %), přičemž zájmovými kontaminanty jsou mimo jiné *ropné látky* a látky zařazené do *skupin zvlášť nebezpečných látek podle přílohy č. 1 vodního zákona*. Byl prokázán mimořádný (dvojnásobný) nárůst koncentrací ropných látek v domovních studních pod skládkou. Tyto závěry potvrzuje též inspekcí předložený monitoring kvality podzemních a povrchových vod (závěrečná zpráva, listopad 2023), jímž soud provedl při jednání důkaz. Tento monitoring spojuje měření prováděná od roku 2016 do ledna 2023 společností Aquatest a měření následně prováděná společností Merced.

158. Např. ve vztahu k ethylbenzenu (str. 22 a násl.) monitoring z listopadu 2023 uvádí, že výrazný nárůst koncentrací s kulminací hodnot v říjnu a listopadu 2020 a další nárůst hodnot během roku 2021 lze dát *do souvislosti s přerušením prací* na skládce v dubnu 2020. Nárůst koncentrací ethylbenzenu a benzenu ve vrtu HJ-1 (*kvartérní zvodeň*) je doprovázen zvýšenými koncentracemi toluenu a styrenu. V případě toluenu kulminovala koncentrace v lednu 2022 na hodnotě 290 μg/l, obsah styrenu od července 2021 ve vrtu rovněž narůstal a dosáhl v listopadu 2021 maxima koncentrace, následoval pokles. V dalších vrtech monitorujících kvartérní, turonskou a cenomanskou zvodeň nebyl nárůst koncentrací tak výrazný jako ve vrtu HJ-1; výjimkou je však vrt HVC-1 (*cenomanská zvodeň, ze které proudí vody do studní*), kde bylo od června 2021 možno pozorovat nárůst koncentrace benzenu v řádu jednotek μg/l. Monitoring také uvádí, že výraznější průnik koncentrace tvořené zejména organickými polutanty do cenomanské zvodně nebyl dosud zaznamenán. Nicméně přibližně od června 2021 je patrný mírný nárůst koncentrací NEL, benzenu, ethylbenzenu, naftalenu a sumární koncentrace PAU ve vrtu HVC-1 (*cenomanská zvodeň*), kde se až dosud koncentrace jmenovaných kontaminantů udržovaly na úrovni meze stanovitelnosti (str. 16).

159. Jak zpráva Merced, tak závěrečná zpráva Ekomonitor z června 2024 shodně konstatují, že **„dochází k vyluhování kontaminantů ze zbývajících odpadů uložených na skládce do podzemních vod v okolí skládky především srážkovou vodou, a proto je nutné pokračovat v sanačních pracích nebo náležitě zabezpečit skládku proti vyluhování kontaminantů“.** Podle zprávy Ekomonitor lze za látky potenciálního zájmu a dosavadními pracemi potvrzené prioritní škodliviny považovat především ropné uhlovodíky (kvantifikované v ukazateli NEL, případně uhlovodíky C_{10}-C_{40}), aromatické uhlovodíky (benzen, toluen, ethylbenzen, xyleny, styren) a polyaromatické uhlovodíky (zejména naftalen a fenantren). Předběžný koncepční model znázorňuje expoziční cesty od zdroje znečištění k příjemcům rizik – expoziční cesta 1, kdy je jako ohnisko znečištění uvedena skládka, transpoziční cesta – únik do nesaturované zóny a podzemní vody, rozpouštění kontaminantů do podzemní vody – transport podzemní vodou, jímání vod studněmi, příjemci rizik – obyvatelstvo – domovní studny – expozice ingescí dermální a inhalační.

160. Soud si je vědom toho, že shora citované zprávy i další předložené podklady ve vztahu k některým vrtům, studním, resp. kontaminantům uvádějí, že v důsledku přerušení prací na skládce ke zhoršení situace nedošlo (viz např. s. 17 či 26 zprávy Merced). To však z pohledu soudu není podstatné. Podstatné je, že přinejmenším v některých ukazatelích zhoršení jakosti vod bylo prokázáno, a to právě v souvislosti s prováděním, resp. předčasným ukončením sanačních prací. Nadto, jak soud uvedl shora, v nynější věci jde podle jeho názoru (minimálně) o ohrožovací havárii ve smyslu § 40 odst. 2 vodního zákona, tedy závažné ohrožení ropnými a zvlášť nebezpečnými látkami. Nebylo proto třeba prokázat, že došlo ke *zhoršení* ve vztahu ke všem sledovaným kontaminantům a na všech monitorovaných místech (vrtech, studnách, povrchových vodách), ale toliko, že zde existuje ohrožení, které je trvalé (protože stav skládky po přerušení prací zůstal neměnný), a přerostlo tak v závadný stav.

161. Z hlediska zjišťování skutkového stavu soud považoval za přínosné i rozhodnutí krajského úřadu ze dne 23. 8. 2023 vydané v přezkumném řízení závazného stanoviska. Jak soud uvedl výše, řízení o žádosti o změnu stavby před dokončením sice není předmětem tohoto řízení, krajský úřad však v daném rozhodnutí podrobně (na základě dostupných podkladů) popisuje situaci na skládce a související otázku znečištění, přičemž na základě těchto zjištění dospěl k závěru, že je nutno závazné stanovisko změnit. Krajský úřad v rozhodnutí v přezkumném řízení nahradil odůvodnění závazného stanoviska mj. tímto textem: *„Dle dostupného monitoringu bylo znečištění před otevřením skládky ustáleno, po otevření skládky se koncentrace znečišťujících látek zvýšily, načež se opět na většině monitorovaných míst vrátily na dlouhodobou úroveň a v posledním roce není vykázáno zhoršování kontaminace podzemních a povrchových vod v prostoru skládky a jejím okolí. Ze všech dostupných podkladů lze oprávněně usuzovat, že dočasným zakrytím skládky nedojde k dalšímu zhoršení stavu nebo ekologického potenciálu útvaru povrchové vody nebo stavu útvaru podzemní vody vymýváním srážkovou vodou otevřeného tělesa skládky.* ***K nárůstu znečištění v lokalitě došlo pouze v době provádění sanačních prací, kdy byla v tělese skládky vyhloubena stavební jáma za účelem odvozu znečištěných zemin a sudů. Po ukončení prací ze strany zhotovitele došlo k návratu znečištění na původní úroveň.*** *Vodoprávní úřad tímto stanoviskem bere ohled na možnost budoucího dosažení dobrého stavu/dobrého ekologického potenciálu útvaru povrchové i podzemní vody (v současné době je lokalita hodnocena jako znečištěné území, pro které je nutné mít výjimku z dosažení dobrého chemického stavu útvaru podzemních vod, jelikož jsou v tomto útvaru podzemní vody silně antropogenně znečištěny), avšak celý proces je limitován právně daným legislativním rámcem (...). Projekt dočasného uzavření skládky sudů* ***zajistí výrazné snížení rizika znečištění životního***

prostředí promýváním skládky srážkovými vodami *do doby, než bude připraven projekt dokončení sanace, který podléhá schvalovacímu procesu podle Směrnice MF a MŽP 4/2017*“. (důraz přidán).

162. To podporují i zjištění z rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 35/2022-103, podle kterých styrenové smoly uložené v sudech vykazují různé stupně polymerace, při vystavení slunci a teplu jevily větší stupeň tekutosti. Argument inspekce, že smoly jsou v každém případě polymerizované, a ze sudů tak nemohou vytékat a dostávat se do kontaktu s okolím, proto neobstojí.

163. Trvající ohrožení jakosti vod související s dlouhodobým ponecháním skládky otevřené v důsledku předčasného ukončení sanačních prací plyne i z posledního vyjádření ministerstva ze dne 27. 1. 2025, v němž se mimo jiné uvádí, že „*ministerstvo si uvědomuje závažnost situace, která nastala po nedokončené sanaci skládky nebezpečných odpadů a je ve vztahu k řešení dané problematiky aktivní (...). Projekt dočasného uzavření skládky má zajistit výrazné snížení rizika znečištění životního prostředí (zejm. podzemních vod) promýváním skládky srážkovými vodami do doby, než bude připraven projekt dokončení sanace. Projekt dokončení sanace bude přitom, jak vyplývá z výše uvedeného odhadu, velmi náročný na přípravu a čas, a to z důvodu, že momentálně není znám přesný počet sudů, množství obsypových i podložních kontaminovaných zemin, ale v podstatě není vyjasněn ani základní koncept sanace. (...) Pokud nebude provedeno dočasné uzavření skládky, bude na lokalitě přetrvávat riziko značného zhoršení stavu, jakkoli stávající výsledky monitoringu svědčí o setrvalém stavu. (...) S přihlédnutím k nutnosti najít vhodnou technologickou kapacitu pro významný objem sudů s obsahem organických látek považujeme za účelné, aby byla neprodleně realizována opatření prvního sledu spočívající v dočasném zatěsnění skládky a odstranění zachycené povrchové vody (...)*“ [str. 2, 5 a 6 vyjádření ministerstva]. Citované pasáže vyjádření tedy plně podporují závěr soudu, že ohrožení vod v důsledku nedokončené sanace je nadále aktuální a závažné, jak uvádí ministerstvo. Soud chápe, že uvedené vyjádření ministerstvo učinilo v souvislosti s aktuálně probíhajícím řízení o jeho žádosti o změnu stavby před dokončením (která má stručně řečeno spočívat v dočasném zakrytí skládky). To však nic nemění na tom, že hodnocení aktuální situace na skládce a v jeho okolí v zásadě odpovídá tomu, k čemu na základě provedeného dokazování dospěl i soud. Je pak třeba připomenout shora uvedené, tedy že řízení o změně stavby před dokončením není řízením, které by mohlo žalobcům poskytnout dostatečnou ochranu před jimi tvrzeným nezákonným zásahem žalovaných. Toto řízení včetně vymezení jeho rozsahu je plně v dispozici žadatele (tedy ministerstva) a nepředstavuje plnohodnotnou alternativu k řízení zahájenému z moci úřední inspekcí, případně vodoprávním úřadem. Povinností ministerstva není sledovat zákonný požadavek na odstranění závadného stavu ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona.

164. Podle soudu není podstatná žalovanými opakovaně zdůrazňovaná skutečnost, že hodnoty znečištění se v zásadě vrátily na hodnoty před otevřením skládky. Za zcela stěžejní z hlediska posouzení důvodnosti žaloby totiž soud považuje, že byla prokázaná příčinná souvislost mezi zhoršením stavu vod a nedokončenými sanačními pracemi na skládce (zejména otevření stavební jámy), přičemž aktuálně tato stavební jáma zůstává ve stavu, v jakém byla ponechána při ukončení prací (viz znalecký posudek, ale i aktualizovaná analýza Ekomonitor popisující vývoj prací na skládce po předčasném skončení sanace – zejména s. 36-37 – „*sanační práce v oblasti nesaturované zóny neprobíhaly, pětkrát byl v případě výskytu filmu na hladině lagun aplikován sorbent, proveden zásyp vyčnívajících sudů a opraveno jejich zaplachtování*“), tedy ve stavu, který vyvolal (minimálně) závažné ohrožení vod. Jsou zde

proto zcela důvodné a racionálně podložené pochybnosti o tom, že došlo k závadnému stavu (spočívajícímu v trvajícím závažném ohrožení vod) a je potřeba učinit opatření k jeho odstranění.

165. Aniž by soud jakkoli nahrazoval činnost příslušných správních orgánů a podrobně se zabýval zjišťováním skutkového stavu stran veškerých ukazatelů svědčících o závažném ohrožení jakosti vod, podle jeho názoru ze shora uvedeného vyplývá, že v důsledku sanačních prací došlo k závažnému ohrožení jakosti podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami; šlo tedy (minimálně) o havárii podle § 40 odst. 2 vodního zákona. Soud si je vědom toho, že pojem „závažné ohrožení“ je neurčitým právním pojmem (přičemž odst. 2 již na rozdíl od odst. 1 nehovoří o „mimořádně závažném“, ale toliko o „závažném“ zhoršení). Nicméně za situace, kdy došlo k navýšení kontaminace ve vztahu k více sledovaným kontaminantům, v delším časovém horizontu, přičemž některé z monitorovaných kontaminantů jsou řazeny do kategorie zvlášť nebezpečných, resp. ropných látek, je podle soudu takovou situaci nutno považovat za mimořádné ohrožení těchto podzemních vod.

166. Soud je tedy s ohledem na vše shora zjištěné přesvědčen, že byly naplněny všechny podmínky pro konstatování, že se žalovaní dopouští ve vztahu k žalobcům nezákonného zásahu, tak jak jej vymezila judikatura (viz zejména bod 122122 rozsudku). Žalovaní se dopustili nezákonného zásahu, který není rozhodnutím, tím, že i přes rozumné předpoklady, které zde existují, nezahájili řízení o uložení opatření k nápravě závadného stavu, přičemž tento zásah byl zaměřen vůči žalobcům, kteří jím byli zkráceni na svých právech. Z hlediska zaměření zásahu vůči žalobcům a zkrácením jejich práv soud zdůrazňuje, že z jeho pohledu není podstatné, že monitoring (vždy) neprobíhal i ve vztahu k jimi vlastněným studním, resp. že se právě v nich znečištění neprokázalo. Byť žalobci v žalobě poukazují na své vlastnictví ke studním a na nemožnost používat vodu z nich pro jakýkoli účel (nikoli jen pro pití), nelze pominout, že svou žalobní legitimaci opírali obecně o zásah do svého práva na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví. Součástí tohoto práva je přitom i právo bránit se nečinnosti správních orgánů, které selhávají ve své úloze chránit životní prostředí, včetně vod, které jsou jeho imanentní součástí, před dalším zhoršováním, která jim plyne jak z vnitrostátních, tak unijních předpisů (viz zejména shora citovaná ustanovení rámcové směrnice o ochraně vod a vodního zákona a související judikaturu Soudního dvora). Každý jednotlivec má právo na život ve zdravém životním prostředí a současně právo požadovat po orgánech veřejné moci, aby činily kroky k jeho ochraně, ukládá-li jim to zákon. Za nepřípadnou považuje soud v tomto kontextu argumentaci některých žalovaných, kteří zdůrazňovali, že voda není předmětem vlastnictví, a nelze se tak domáhat toho, aby nedocházelo k jejímu ohrožování či zhoršování její kvality. Nelze pominout, že mnoho ze složek životního prostředí (viz např. definici životního prostředí v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, podle které je životním prostředím vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.) ze své podstaty nemohou být předmětem vlastnictví (ovzduší, energie, ekosystémy, a konce konců i voda). To je však nevylučuje z rozsahu ochrany, která jim má být poskytována, a to i prostřednictvím žalob osob, které se cítí nečinností orgánů při jejich ochraně dotčeny.

167. Soud pak doplňuje, že byť žalobci tvrzení o zásahu do svých práv primárně spojují s ohrožením jakosti vod, při jednání poukázali v souvislosti se druhem látek, které jsou

obsaženy v sudech na skládce, též na ohrožení únikem těkavých látek z porušených sudů. Možnost takového ohrožení má soud za prokázanou. Poukázat lze zejména na bod 83 rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 10 A 35/2022-103, podle kterého se při porušení sudů uvolňují těkavé organické látky – benzen, toluen, ethylbenzen, xyleny, styren. Sama inspekce pak ve věci řešené Městským soudem v Praze (viz bod 85) rozsudku poukázala na možná zdravotní rizika související s únikem těchto těkavých látek (v případě styrenu vznik fotochemického smogu, akutní expozice vyvolává dýchací problémy, podráždění očí, vliv na gastrointestinální trakt. Chronická expozice ovlivňuje nervovou soustavu, bolesti hlavy, únavu, zvracení, deprese, zhoršení koncentrace a paměti a ztráta sluchu, může poškozovat játra, ledviny, krev a žaludek. Je podezření na karcinogenní působení. Nebezpečnou vlastností je hořlavost, při hoření mohou vznikat nebezpečné produkty, například oxid uhelnatý, při požáru mohou uzavřené nádoby se styrenem explodovat. Obdobně se pak inspekce vyjádřila ve vztahu k těkavému toluenu). Dotčení práv žalobců spočívající v porušení jejich práva na příznivé životní prostředí a práva na zdraví je proto nutno vnímat i v kontextu těchto zjištění.

Určení nezákonně nečinných správních orgánů

168. Soud musel dále uvážit, kdo ze žalovaných měl řízení zahájit, a kdo tedy byl nezákonně nečinný (tedy ve vztahu ke kterým žalovaným byla žaloba podána důvodně). Vodní zákon v tomto ohledu zavádí poměrně nešťastnou konstrukci, neboť podle jeho § 42 odst. 1 má řízení o uložení opatření k nápravě vést inspekce *nebo* vodoprávní úřad. Ve vztahu k inspekci zákon hovoří jednoznačně a není pochyb o tom, že řízení měla zahájit. Kdo je ale v daném případě vodoprávním úřadem, jednoznačné není.

169. Podle § 106 odst. 1 vodního zákona vykonávají působnost, která přísluší vodoprávním úřadům, *obecní úřady obcí s rozšířenou působností*, pokud ji zákon nesvěřuje jiným orgánům.

170. Podle § 107 odst. 1 písm. d) vodního zákona patří do působnosti krajských úřadů jako vodoprávních úřadů činit za mimořádné situace, zejména při nedostatku vody a při haváriích, opatření, a to v případech přesahujících území správního obvodu obce s rozšířenou působností *nebo možnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností*; v případě mimořádné situace přesahující území správního obvodu jednoho krajského úřadu činí opatření ten z krajských úřadů, v jehož správním obvodu mimořádná situace vznikla, nebo není-li známo místo vzniku mimořádné situace, činí opatření ten z krajských úřadů, jehož správní obvod je mimořádnou situací nejvíce zasažen; v případě havárií činí krajský úřad opatření podle § 41 a 42 a s krajským úřadem, který činí tato opatření, spolupracuje krajský úřad, jehož správní obvod byl havárií zasažen.

171. Zákon tedy váže působnost krajského úřadu jako vodoprávního úřadu při ukládání opatření mimo jiné na neurčitý právní pojem „případ přesahující možnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností“. Podle soudu je nutno tento pojem chápat tak, že jde o případy, které jsou svým rozsahem (nikoli geografickým, ale spíše z pohledu jejich dopadu na okolí) natolik komplikované (z hlediska rozsahu zjišťovaných skutkových okolností i z hlediska otázek právních), že by nebylo v silách běžného obecního úřadu obce s rozšířenou působností je dostatečně kvalifikovaně zvládnout v zákonem stanovených lhůtách. Soud je přesvědčen, že pod taková vymezení spadá i nyní řešená záležitost (přičemž na tomto místě postačuje poukázat na vše shora uvedené stran historie, komplikovanosti procesů souvisejících se sanací skládky, samotného faktického stavu skládky atd.). Soud přihlédl i k vyjádření k vyjádření městského úřadu, podle kterého tento žalovaný nemá dostatečné

personální, odborné ani finanční kapacity k vedení řízení o uložení opatření k nápravě a v případě, že by mu soud tuto povinnost uložil, obrátil by se na krajský úřad s žádostí o převzetí věci podle § 80 odst. 4 písm. b), resp. § 131 odst. 1 písm. a) správního řádu. Samozřejmě nelze předjímat, zda by krajský úřad takové opatření (převzetí věci) učinil, nicméně za takové situace by reálně hrozilo, že uložení povinnosti městskému úřadu bude zjevně bezzubé. Soud nezpochybňuje, že i personální kapacity krajského úřadu jsou omezené, jak zaznělo při druhém jednání soudu, nicméně nelze pominout, že krajský úřad je nadřízeným orgánem obecního úřadu obce s rozšířenou působností, a lze proto předpokládat minimálně po stránce odborné, že bude schopen danou situaci lépe řešit. U krajského úřadu lze rovněž očekávat větší flexibilitu při alokaci potřebných personálních kapacit jak v rámci příslušného odboru, tak i případně mimo něj.

172. S ohledem na to, že otázka, kdo je v dané věci nezákonně nečinným nebyla na první pohled zřejmá a vyžadovala podrobnější zjišťování v řízení před soudem, nepovažuje soud závěr o tom, že městský úřad nebyl nezákonně nečinný, za zjevný nedostatek pasivní procesní legitimace, který by měl zpravidla vést k odmítnutí žaloby ve vztahu k tomuto žalovanému, ale v podstatě za specifický případ nedostatku aktivní věcné legitimace (ve vztahu k městskému úřadu nebyly naplněny veškeré podmínky, aby bylo možno hovořit o zásahu, neboť přesto, že byl nečinný a přicházel v úvahu jako jeden ze správních orgánů příslušný k zahájení řízení, soud dospěl k závěru, že se nedopustil nezákonné nečinnosti, neboť se jednalo o případ přesahující jeho možnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností). Ve vztahu k městskému úřadu proto žalobu výrokem III zamítl.

173. Ve vztahu k žalovaným 1 a 2 soud žalobu na základě výše uvedených skutečností shledal důvodnou. Výrokem I proto určil, že se krajský úřad a inspekce nezahájením řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1 vodního zákona dopouštějí nezákonného zásahu a výrokem II jim uložil povinnost toto řízení zahájit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

174. Soud tuto povinnost uložil oběma žalovaným. Je si vědom toho, že jde o situaci specifickou a že není možné (kvůli možné litispendenci), aby toto řízení vedli oba žalovaní současně. Bude proto na nich, aby se na základě zásady součinnosti a vzájemné spolupráce (§ 8 odst. 2 správního řádu) dohodli, kdo z nich řízení zahájí, přičemž zahájením řízení u jednoho z těchto žalovaných přirozeně povinnost druhého žalovaného řízení zahájit odpadne. Nezahájí-li však ve stanovené lhůtě řízení ani jeden z nich, mohou se žalobci domáhat splnění uložené povinnosti ve vztahu ke kterémukoli z nich.

Dokazování

175. Co se týče dokazování, soud vypořádal většinu důkazních návrhů shora v rámci odůvodnění. Důkazy, které dosud zmíněny nebyly, soud pro nadbytečnost neprováděl.

176. Jedná se zejména o výpisy z katastru nemovitostí, neboť mezi účastníky nebylo sporné, že žalobci vlastní pozemky p. č. st. XA a XB v katastrálním území N. Stejně tak není sporu o tom, že v těsném okolí skládky vlastní mnoho pozemků zapsaných na listu vlastnictví paní L. Soud nepovažoval za nutné obstarávat znalecký posudek monitorující aktuální situaci podzemních a povrchových vod na skládce a v jejím okolí. Ten měl sloužit k prokázání skutečnosti, že stávající situaci lze označit za závadný stav. Tato skutečnost však podle názoru byla dostatečně prokázána jinými listinami provedenými k důkazu (zejména zprávy z monitoringu, rozhodnutí krajského úřadu ve věci přezkumu závazného stanoviska ze dne 23. 8. 2023 a nejaktuálnější monitoring – závěrečná zpráva zpracovaná pro ministerstvo

společností Merced v listopadu 2023). Proto soud nevyhověl ani důkaznímu návrhu na provedení ohledání na místě (situace na místě je podrobně popsána v podkladech, které byly k důkazu provedeny, a účastníci shodně tvrdili, že se stav skládky v poslední době nezměnil). Spornou otázkou nebyly ani geologické poměry na skládce, či umístění zkušebních vrtů, proto soud nepovažoval za potřebné provádět důkaz geologickým řezem skládky a (širší) situací vrtů v lokalitě. Soud neprovedl pro nadbytečnost a nerelevantnost ani důkaz hydrogeologickým posudkem GEOtest z dubna 2023, neboť otázky vývoje znečištění v lokalitě měl již za dostatečně prokázané. Nadto, tento posudek se zabýval znečištěním zeminy, nikoli vod. Protokol o zkoušce č. 11905/23 ze dne 27. 11. 2023 (inspekce ji označuje ve vyjádření k žalobě jako „výsledky monitoringu z 9. 11. 2023“) soud k důkazu také neprovedl, neboť obsahuje jednorázová data od odběrech provedených dne 10. 11. 2023 – pro soud ale bylo podstatné zjistit, zda došlo k havárii, tzn. zhoršení/ohrožení jakosti vody a pro ten účel bylo třeba zjišťovat hlavně data o tom, zda v souvislosti s probíhající sanací skládky došlo k výkyvu v hodnotách sledovaných kontaminujících látek (bylo třeba podkladů obsahujících údaje o vývoji těchto hodnot v průběhu času), k tomu tyto výsledky jednorázové zkoušky nemohly nic objasnit. Inspekce dále předložila tabulky vývoje znečištění 2017-2020 a monitoring studní 2017-2022. V prvé řadě tyto tabulky nejsou provázeny žádnými podrobnějšími údaji o tom, kdo, kdy a jak je vyhotovil. Nadto, podle tvrzení ve vyjádření inspekce měly prokazovat, že se většina ukazatelů po ukončení sanačních prací vrátila zpět na dlouhodobé hodnoty – to ale, jak soud uvedl výše, není z hlediska důvodnosti žaloby podstatné a nikdo to ostatně ani nezpochybňoval.

177. K Metodickému pokynu Ministerstva životního prostředí – Indikátory znečištění z roku 2013, který předložila inspekce, soud uvádí, že není zřejmé, k prokázání jaké skutečnosti měla tato listina směřovat. Ohledně toho, jaké jsou stanoveny indikátory znečištění a jak jsou stanoveny hodnoty těchto indikátorů, se však spor nevedl, soud tedy i v tomto případě nepovažoval za potřebné danou listinu provádět k důkazu. Co se týče Směrnice MF a MŽP č. 4/2017, podle soudu nikdo nezpochybňuje, že příprava a realizace zakázek řešících ekologické závazky vzniklé při privatizaci se řídí touto směrnicí a že jde stručně řečeno o proces svázaný přesnými pravidly, který je komplexní a trvající dlouhou dobu. Nebylo proto třeba ji provádět. To stejné platí o dohodách o zajištění náhradního zdroje pitné vody a dokumentu „náhrada za podzemní vody v obci Nelahozeves“ – ty mají směřovat k prokázání toho, že v minulosti byla obyvatelům Nelahozevsi nahrazena možnost čerpat pitnou vodu z domovních studní zřízením obecního vodovodu. Tyto okolnosti se tedy týkají především řešení staré ekologické zátěže (resp. náhrad za zhoršení životního prostředí v minulosti), které ale nejsou při řešení otázky, zda jde o závadný stav, relevantní. Soud neprovedl ani fotografie předložené inspekcí při prvním jednání, neboť jsou součástí znaleckého posudku, kterým soud dokazování provedl.

178. Soud neprovedl ani inspekcí navržené výslechy dvou jejích zaměstnanců, neboť skutečnosti, k jejichž prokázání měly výslechy přispět (provádění sanačních prací, nakládání s vodami, celá historie projednávaného případu, hydrogeologické poměry v lokalitě) měl soud za dostatečně prokázané na základě shodných tvrzení účastníků řízení a provedených listinných důkazů. Žalobci navrhli na str. 6 žaloby výslech znalce Ing. J. Ten soud nepovažoval za potřebný. Vyšel přitom ze závěrů judikatury, podle které soudy volají znalce k jednání zpravidla jen tam, kde vznikají pochybnosti o správnosti nebo úplnosti posudku. Soudy neprovádějí výslech znalce ve věcech, v nichž znalec nemůže danou problematiku svou výpovědí objasnit více, než se to stalo v písemném posudku (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2007, sp. zn. 33 Odo 324/2005). Soud důkaz znaleckým

posudkem Ing. J. prováděl za účelem zjištění stavu skládky, resp. sudů, které se na něm nacházejí. V tomto rozsahu neměl o správnosti nebo úplnosti znaleckého posudku pochyby a takové pochyby nevznesly ani účastníci řízení. Pokud někteří žalovaní zmínili údajně tendenční hodnocení vývoje kontaminace vod v souvislosti s odkrytím skládky, resp. nedostatek odbornosti znalce ve vztahu k hodnocení otázek kontaminace vod, konstatuje k tomu soud, že skutkové závěry týkající se těchto otázek (tedy kontaminace a její vývoj) z tohoto posudku nedovozoval (učinil tak na základě jiných podkladů). Nepovažoval proto za potřebné znalce vyslechnout k otázkám týkajícím se stavu skládky, neboť ty již podle názoru soudu znalec více objasnit nemohl (a nemohl ani více objasňovat otázky související s hodnocením ohrožení jakosti vod, neboť k tomu skutečně není jako znalec z oboru projektování a stavebnictví odborně způsobilý).

179. Soud nakonec neprovedl pro nesouvislost s předmětem řízení ani důkaz rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 11. 6. 2024, č. j. 30 C 179/2024-124, který přiložila ke svému vyjádření společnost Rumpold, neboť pro soud není podstatné, z jakých důvodů nedošlo k řádnému splnění závazku z realizační smlouvy (smlouvy o dílo uzavřené mezi ministerstvem, Aquatest a Rumpold).

Náklady řízení

180. Při posuzování nároku na náhradu nákladů řízení soud dospěl k závěru, že žalobci byli se svou žalobou plně úspěšní, neboť se jí domohli toho, co žádali (deklarace nezákonnosti nečinnosti žalovaných a uložení povinnosti zahájit řízení o uložení opatření k nápravě).

181. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. proto žalovaným 1 a 2 uložil, aby žalobcům společně a nerozdílně nahradili náklady řízení.

182. Ty tvoří zaplacené soudní poplatky ve výši **4 000 Kč** (2 x 2 000 Kč) a náklady související se zastoupením žalobců ve výši stanovené podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif):

- ve znění účinném do 31. 12. 2024 (čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.) za sedm úkonů právní služby po 4 960 Kč (jednalo o společné úkony při zastupování dvou osob, základní odměna 6 200 Kč se proto podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu snižuje o 20 %), celkem tedy **34 720 Kč** (příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, doplnění žaloby k výzvě soudu, dvě vyjádření a účast na jednání dne 17. 12. 2024 – dvě započaté dvouhodiny) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu. K tomu žalobcům náleží i sedm režijních paušálů po 300 Kč, tj. **2 100 Kč** jako náhrada hotových výdajů jejich zástupkyně podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu (za společné úkony při zastupování více osob přísluší ke každému úkonu pouze jedna paušální náhrada výdajů, neboť se jedná vždy o jeden, byť společný úkon; viz např. rozsudky NSS ze dne 24. 7. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013-138, nebo ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 95/2014-13). Zástupkyně žalobců je společnicí advokátní kanceláře, která je plátcem DPH. K nákladům řízení proto podle § 57 odst. 2 s. ř. s. náleží i náhrada této daně v sazbě 21 %, tj. **7 732,20 Kč** (36 820 x 0,21).

- ve znění účinném od 1. 1. 2025 za jeden úkon právní služby ve výši **8 316 Kč** (účast na jednání soudu nepřesahující dvě hodiny) podle § 7 bodu 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. g) ve spojení s § 12 odst. 4 advokátního tarifu, podle kterého se odměna za druhou osobu snižuje o 20 % [(1 500 + 40 x 78) x (1 + 0,8)], jeden režijní paušál ve výši **450 Kč** podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu a náhrada DPH ve výši **1 840,86 Kč** (8 766 x 0,21). Za podání ze dne 17. 1. 2025, kterým žalobci navrhli důkaz rozsudkem Městského soudu v Praze

v trestní věci týkající se skládky Celio, soud zástupkyni odměnu nepřiznal, neboť měl tento důkazní návrh za nerelevantní. Nešlo tedy o účelně vykonaný úkon právní služby.

183. Náhradu nákladů řízení v celkové výši **59 159,06** Kč jsou žalovaní 1 a 2 povinni uhradit žalobcům společně a nerozdílně ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám jejich zástupkyně (§ 149 odst. 1 o. s. ř. užitý *per analogiam* na základě § 64 s. ř. s.).

184. Osobám zúčastněným na řízení soud v řízení neuložil plněné žádné povinnosti a neshledal ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by jim měl náhradu dalších nákladů řízení přiznat (ostatně osoby zúčastněné na řízení takový postup nenavrhly). Výrokem V proto podle § 60 odst. 5 s. ř. s. rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. Stejně tak tímto výrokem určil, že právo na náhradu nákladů řízení nemá ani městský úřad, který, byť byl ve věci úspěšný, je obecním úřadem obce s rozšířenou působností, který má mít dostatečné personální kapacity a odborný aparát k obhajobě své (ne)činnosti v řízení před soudem. Náklady na zastoupení advokátem v tomto řízení proto soud nepovažoval za účelně vynaložené, neboť obhajoba v soudním řízení nepřesahovala v tomto případě rámec jeho obvyklé úřední činnosti (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29), a městskému úřadu tedy nepřiznal právo na jejich náhradu.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Nesplní-li povinní dobrovolně, mohou se oprávnění domáhat nařízení soudního výkonu rozhodnutí nebo exekuce.

Praha 4. února 2025

Lenka Bursíková, v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.