ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobců: **a) Z. B.** a **b) V. J** zastoupeni advokátkou JUDr. Kristýnou Oberfalcerovou, DEA, DESS, se sídlem Na Bělidle 64/3, Praha 5, proti žalovaným: **1) Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, **2) Česká inspekce životního prostředí**, se sídlem Na Břehu 267/1a, Praha 9, a **3) Městský úřad Kralupy nad Vltavou**, se sídlem Palackého nám. 1, Kralupy nad Vltavou, zastoupen advokátem JUDr. Zdeňkem Horáčkem, Ph.D., se sídlem Kaizlovy sady 434/13, Praha 8, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Česká republika – Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, **II) M. B. L.**, zastoupena advokátem Mgr. Mgr. Filipem Kisić Svobodou, se sídlem Dušní 8/1, Praha 1, a **III) RUMPOLD s.r.o.**, se sídlem Jaselská 585, Týn nad Vltavou, zastoupena advokátkou JUDr. Irenou Vikovou, se sídlem Svatovítská 361/4, Praha 6, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasačních stížnostech žalovaných 1) a 2) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2025, č. j. 37 A 32/2024 - 249,

takto:

I. Kasační stížnosti **se zamítají**.

II. Žalovaní **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaní 1) a 2) **jsou povinni** společně a nerozdílně zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 10 607 Kč k rukám zástupkyně žalobců JUDr. Kristýny Oberfalcerové, DEA, DESS, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

I.a Sporné otázky

[1] Nejvyšší správní soud se v nynější věci zabývá otázkou, zda v souvislosti se sanací skládky sudů se styreny v Nelahozevsi, která je tzv. starou ekologickou zátěží, *došlo k havárii* a zda měli žalovaní k odstranění následků havárie *zahájit řízení o uložení opatření k nápravě podle § 42 odst. 1* zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon"), a tedy zda jim zahájení takového řízení krajský soud nařídil v souladu se zákonem [viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále jen „rozsudek *Žaves*"].

[2] Dílčími otázkami jsou, zda žalobci vyčerpali *jiné právní prostředky* [ve smyslu § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.")] tím, že obec, jejíž jsou občany, uplatnila podněty podle § 42 a § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v nichž tvrdila dotčení na právech svých občanů, přičemž z přiložených podkladů vyplývalo také konkrétní dotčení žalobců; a zda mají *aktivní legitimaci* k podání zásahové žaloby, ačkoli by nebyli účastníky správního řízení, jehož zahájení se domáhají.

I.b Kontext věci

[3] Skládka styrenů, o kterou v souzené věci jde, byla založena v šedesátých letech 20. století a souvisela s výrobou kaučuku v tehdejším národním podniku Kaučuk. Kolem roku 1990 se zde nacházelo asi 24 000 sudů uložených ve vícero vrstvách. Na počátku devadesátých let došlo k privatizaci skládky a jejím novým vlastníkem se stala společnost Orlen, která skládku *nabyla s vědomím existence staré ekologické zátěže*. Ta v roce 1994 uzavřela s Fondem národního majetku smlouvu týkající se ekologických závazků. V roce 2003 uložila inspekce životního prostředí společnosti Orlen opatření k nápravě k odstranění staré skládky chemických odpadů podle § 42 odst. 2 vodního zákona. Podle tohoto ustanovení lze uložit opatření k nápravě nabyvateli majetku, který (1) jej získal (způsobem uvedeným ve zvláštním zákoně) s vědomím staré ekologické zátěže a (2) byla s ním uzavřena zvláštní smlouva nebo mu byla poskytnuta sleva z kupní ceny z důvodu závadného stavu; exekuci takového rozhodnutí přitom nelze zahájit, nařídit nebo provést. K sanaci ovšem nedošlo.

[4] V roce 2016 tedy Ministerstvo financí na základě smlouvy o dílo zadalo zhotoviteli [společnosti bez právní subjektivity AQT&RUMPOLD Nelahozeves, jedním z jejích společníků je osoba zúčastněná na řízení III)] sanaci ekologických škod spočívající ve vymístění sudů se styrenovou smolou a úpravě terénu. Práce probíhaly od srpna 2019 do června 2020. V průběhu likvidace však zhotovitel zjistil, že zakázku nelze dokončit tak, jak byla smluvena (ukázalo se, že obsah sudů, jejich stav a rozsah kontaminace ve skládce byly zásadně odlišné, než se předpokládalo) a provedl sanační práce pouze v částečném

rozsahu. V roce 2020 tedy byly práce na odstranění skládky ukončeny, přičemž těleso skládky zůstalo zčásti odkryté.

I.c Řízení před krajským soudem

[5] Žalobci se před krajským soudem domáhali vůči žalovaným ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení o uložení opatření k nápravě závadného stavu dle § 42 odst. 1 vodního zákona. Pochybeními při sanaci skládky sudů se styreny měla podle nich vzniknout havárie ve smyslu § 40 vodního zákona. V důsledku úniku škodlivých látek ze skládky se tak měla v jejich studnách zvyšovat kontaminace vody. Krajský soud žalobě napadeným rozsudkem vyhověl, deklaroval zásah a přikázal žalovaným 1) a 2) do 30 dnů od právní moci rozsudku zahájit výše uvedené řízení, přičemž zahájením řízení jedním ze správních orgánů zanikne povinnost druhého. Ve vztahu k žalovanému 3) žalobu zamítl.

[6] V odůvodnění krajský soud nejprve dospěl k závěru, že je žaloba přípustná. Žalobci před podáním zásahové žaloby vyčerpali jiné právní prostředky k ochraně svých práv (§ 85 s. ř. s.). Obec Nelahozeves totiž ke všem žalovaným podala podnět k řešení havarijního stavu a žádala o uložení povinnosti provést opatření k nápravě; tato podání krajský soud vyhodnotil jako podněty podle § 42 správního řádu. Podněty podala obec z pozice svých občanů, a tak by podle krajského soudu bylo čistým formalismem požadovat, aby žalobci před podáním žaloby podali shodné podněty vlastním jménem. Žalobci také vyčerpali opatření proti nečinnosti, neboť podněty byly podány ke všem správním orgánům, které by k vyřízení takových návrhů byly příslušné (body 88 až 94 napadeného rozsudku).

[7] Podle krajského soudu byly splněny také podmínky (stanovené rozsudkem *Žaves*) pro to, aby bylo nečinností správního orgánu přímo zasaženo do veřejného hmotného subjektivního práva žalobců. Předně uzavřel, že žalobci by byli aktivně legitimováni k podání žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. proti konečnému rozhodnutí v řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona. To i navzdory tomu, že by nebyli účastníky správního řízení. Případné neuložení opatření k nápravě, v jehož důsledku by trval závadný stav, by totiž bylo možné považovat za způsobilé negativně zkrátit veřejná subjektivní práva žalobců na příznivé životní prostředí (body 95 až 101 napadeného rozsudku). Dovodil také, že řízení o změně stavby před dokončením, které nyní probíhá, není s to ochránit práva žalobců. Jeho průběh je totiž v dispozici žadatele, tedy osoby odlišné od žalobců, a nelze zaručit, že bude povolení skutečně vydáno a že navržené změny budou plnohodnotnou alternativou k případným opatřením uloženým v režimu § 42 odst. 1 vodního zákona (bod 103 tamtéž). Konečně soud vyloučil, že by žaloba byla projevem zneužití práva (bod 107 tamtéž). Shrnul, že zásah do práva žalobců na příznivé životní prostředí a na ochranu zdraví zakládá jejich aktivní legitimaci (bod 108 tamtéž).

[8] Pokud jde o důvodnost žaloby, krajský soud dospěl k závěru, že odkrytím skládky v rámci sanačních prací a jejím nedostatečným zajištěním po skončení těchto prací došlo k závažnému ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami (tedy k havárii podle § 40 odst. 2 vodního zákona). Tento stav nebyl nijak napraven a přerostl v závadný stav podle § 41 odst. 1 (bod 154 napadeného rozsudku), který nadále trvá. Existují tak rozumné předpoklady pro to, aby bylo zahájeno řízení o uložení opatření k nápravě (§ 42 odst. 1 vodního zákona). Jeho zahájení přitom nebrání

existence rozhodnutí týkající se staré ekologické zátěže (§ 42 odst. 2 vodního zákona; body 145 a 166 napadeného rozsudku). Nebrání tomu ani překážka věci rozhodnuté (bod 146 tamtéž).

[9] Krajský soud uložil povinnost zahájit řízení žalovaným 1) a 2), neboť se podle něj jedná o případ přesahující možnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností [§ 107 odst. 1 písm. d) vodního zákona], tedy žalovaného 3) (bod 107 napadeného rozsudku). Oba žalovaní jsou dle zákona příslušní k tomu, aby řízení vedli a je na nich, aby se dohodli, kdo z nich řízení zahájí.

II. Kasační stížnost a další vyjádření

[10] Žalovaný 1) [dále jen „stěžovatel 1)"] a žalovaný 2) [dále jen „stěžovatel 2)"] napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. V ní navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

II.a Kasační stížnost žalovaného 1)

[11] Podle stěžovatele 1) krajský soud vykládá závěry rozsudku *Žaves* extenzivně. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je účastníkem řízení podle § 42 vodního zákona pouze původce havárie a žádná veřejná subjektivní práva z řízení žalobcům nevyplývají. Krajský soud se navíc s touto námitkou nevypořádal a ani nijak neodůvodnil svůj závěr o aktivní legitimaci žalobců k podání žaloby podle § 65 s. ř. s. Žalobci se přitom mohou bránit v jiném řízení – a to v řízení o povolení k odběru podzemních vod. Krajský soud posoudil žalobu, jako by se jednalo o žalobu ve veřejném zájmu, neboť každý má právo na příznivé životní prostředí. Taková žaloba ovšem není přípustná. Žalobci proto podle něj nebyli aktivně legitimováni k podání žaloby.

[12] Žalobci neučinili vůči žalovaným žádné podání. Stačí-li pro vyčerpání prostředků ochrany podání obce, jde o *actio popularis*. Krajský soud účelově zaměňuje právní jednání různých osob. Soud měl zkoumat také to, zda podání žaloby není zneužitím práva, a to z moci úřední.

[13] Stěžovatel 1) má za to, že se koncentrace znečištění vrátila do stavu před zahájením likvidace staré ekologické zátěže. Kvalita podzemní vody je tak starou ekologickou zátěží, nikoli havárií. Krajský soud se nezabýval příčinnou souvislostí mezi likvidací staré ekologické zátěže a kvalitou vody ve studnách žalobců. Závadný stav již skončil a uložená opatření by tedy musela směřovat k odstranění samotné staré ekologické zátěže. Pokud by se o havárii jednalo, měli by žalobci povinnost to neprodleně hlásit hasičskému sboru, což neučinili. Nikdo přitom nemůže mít prospěch ze svého protiprávního jednání. Pouze vodoprávní úřad je přitom jako jediný oprávněn konstatovat, že jde o havárii.

[14] K odstranění následků likvidace staré ekologické zátěže je již vedeno řízení o změně stavby před dokončením. V tomto řízení se žalobci mohou vyjadřovat, avšak právě z důvodu jejich námitek není možné rozhodnout o překrytí skládky, které by zabránilo vyplavování škodlivých látek. Jelikož probíhá řízení o zakrytí skládky, nelze stejnou povinnost uložit jinému původci. Také stále probíhá odstraňování staré ekologické zátěže, jež bylo uloženo rozhodnutím z roku 2003. Budou tedy vedle sebe vedena dvě řízení s jiným

subjektem. Krajský soud uzavřel, že řízení o změně stavby nemůže ochránit práva žalobců. Stěžovatel 1) je opačného názoru, neboť zakrytím skládky podle něj dojde k zamezení vyplachování nebezpečných látek do podzemních vod.

[15] Jestliže hladina lagun odpovídá kvartérní zvodni a ta není znečištěná, pak k žádné havárii nedošlo. Studny žalobců jsou kopané studny a není známa jejich těsnost. Jestliže je směr proudění severoseverovýchodně, pak proudění podzemní vody nemůže do studen, které leží východo-jihovýchodně od skládky, zasahovat. Je-li skládka nyní stále odkryta a ukazatele znečištění jsou na původních hodnotách, přestože prší, pak k žádnému ohrožení povrchových a podzemních vod dlouhodobě nedochází.

[16] Stěžovatel 1) je nadto toho názoru, že není procesně legitimován, neboť obecní úřad s rozšířenou působností má lepší znalost místa, situace a historie. Oddělení vodního hospodářství stěžovatele 1) má pouze devět osob. Krajský soud vyšel z domněnky, že stěžovatel 1) bude schopen věc po odborné stránce lépe řešit, zkoušky odborné způsobilosti však jsou pro všechny stejné. Navíc stěžovatel 1) nevede žádné řízení o staré ekologické zátěži, a tak nemá ani žádné podklady. Stěžovatel 2) je nadán širšími pravomocemi, a soudem měl být k zahájení řízení zavázán pouze on.

II.b Kasační stížnost žalovaného 2)

[17] Podle stěžovatele 2) žalobci nenaplnili podmínku § 85 s. ř. s., neboť podněty podala obec. Krajský soud se nezabýval chybějícím projevem vůle žalobců ve vztahu k těmto úkonům. Presumoval přitom, že podněty podané žalobci by byly obsahově totožné. To je v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu činnosti správních orgánů.

[18] Poukaz krajského soudu na rozsudek *Žaves* je podle stěžovatele 2) nepřiléhavý. O existenci havárie se žádné řízení nevede, havárie fakticky nastává. Neexistuje tak správní řízení, ve kterém by žalobci mohli uplatňovat svá práva. Stěžovatel 2) má za to, že závažný stav je řešen postupy v rámci likvidace staré ekologické zátěže. Řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona by podle něj bylo vedeno pouze za účelem ochrany veřejného subjektivního práva na ochranu zdraví a příznivého životního prostředí žalobců, což je v rozporu se závěry rozsudku *Žaves*. Navíc sám krajský soud připustil, že přijatá opatření nemusí mít formu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[19] Ne každé zhoršení stavu vody je havárií. Při provádění sanačních prací je obvyklé, že dochází k výkyvům koncentrací znečišťujících látek. Bylo by „*nebezpečným precedentem*“ označovat zhotovitele sanačních prací za původce havárie v souvislosti s provedením sanace dle schváleného projektu sanačních prací, neboť by to mohlo vést k tomu, že ve většině případů by pak v důsledku – byť jen mírného – ohrožení jakosti vod pokaždé došlo k havárii. Tím by byly ohroženy zakázky při odstraňování starých ekologických zátěží, neboť by se zhotovitelé obávali toho, že schváleným postupem způsobí havárii. Jestliže by praxe přijala výklad krajského soudu, byly by za havárii označeny téměř všechny lokality v ČR, v nichž se řeší stará ekologická zátěž.

[20] Ačkoli při provádění sanačních prací došlo k nárůstu znečištění v podzemních vodách v monitorovacích vrtech v lokalitě skládky, nedošlo k závažnému ohrožení jakosti podzemních vod. Kladenská pánev je v Plánu oblasti povodí Dolní Vltavy klasifikována jako

znečištěné území a sama lokalita je starou ekologickou zátěží. Závadný stav je tedy znám již od doby ukládání sudů na skládku. Krajský soud podle něj nedisponoval znalostí místních poměrů a odborností k posouzení toho, zda se jedná o ohrožení či zhoršení závažné, a tak k tomuto závěru nebyl oprávněn dojít bez provedení znaleckého posudku. Nahradil tím také činnost správních orgánů.

[21] Krajský soud podle žalovaného 2) dospěl k překvapivému závěru, že „ohrožovací" havárii nemusí předcházet únik závadných látek, nýbrž postačí provádění sanace odkrytím tělesa skládky a vystavení jej atmosférickým srážkám. Nedojde-li k odstranění příčin ohrožení, nastane závadný stav ve smyslu § 42 odst. 1 vodního zákona.

[22] Co se týče příčinné souvislosti mezi odkrytím skládky (resp. přerušením prací) a ohrožením jakosti vod, má stěžovatel 2) za to, že je potřeba rozlišovat zvodně podzemních vod. Krajský soud podle něj data o znečištění naměřená v kvartérní zvodni zobecňuje na všechny podzemní vody. Přitom například v cenomanské zvodni k žádnému znečištění vůbec nedošlo. Krajský soud od žalobců nekriticky převzal interpretaci naměřených dat, aniž by se dostatečně vypořádal s argumentací žalovaného. Lokalita je nepřetržitě důsledně monitorována, provádění sanačních prací kontrolováno. Nárust znečištění v lokalitě nebyl výrazný a je potřeba jej interpretovat v řádech, nikoli v procentuálním vyjádření.

[23] Krajský soud nezkoumal viskozitu styrenových smol a spokojil se s tím, že jde o kapalinu. Viskozita přitom určuje, jestli látka „teče" a může tak „*dotéct např. až do Vltavy*". Krajský soud měl podle stěžovatele 2) provést důkaz ohledáním na místě, aby se sám přesvědčil o nemožnosti tečení styrenových smol. Není podle něj také zřejmé, jak krajský soud mohl dospět k závěru, že v lokalitě skládky došlo k závažnému ohrožení jakosti vod, jestliže neprovedl důkaz Metodickým pokynem Ministerstva životního prostředí – Indikátory znečištění z roku 2013, který stanovuje limitní koncentrace znečišťujících látek.

[24] Opatření přijatá k odstranění havárie budou podle stěžovatele 2) směřovat k zakrytí otevřené stavební jámy a zabránění promývání skládky sudů dešťovou vodou. Budou tedy shodná s opatřeními, která mohou být uložena v nyní probíhajícím řízení a jejichž cílem je odstranit starou ekologickou zátěž.

[25] Stěžovatel 2) shrnul, že příčinou havárie podle něj musí být vždy únik znečišťujících látek. Odkrytím skládky k takovému úniku nedošlo. V případě ohrožovací havárie je nutné prvotním zásahem odstranit uniklé znečišťující látky. Krajský soud podle něj zaměňuje příčiny za následky. Řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona za této situace nelze vůbec vést.

II.c Replika žalobců

[26] Žalobci široce zopakovali svou žalobní argumentaci a odkázali na rozsudek krajského soudu.

[27] Nadto uvedli, že obec podle nich podala podněty jakožto zástupce dotčených občanů. Správní orgány se o své tvrzené nezákonné nečinnosti dozvěděly a měly dostatek informací. Podle žalobců zákon nevylučuje, aby žalobce podal zásahovou žalobu v případě, že sám nebyl předmětem zásahu. Postačuje, aby byl v důsledku jednání či opomenutí

správního orgánu přímo zkrácen na svých právech. Šíření kontaminace podzemních vod zasahuje do práva žalobců na ochranu zdraví a jejich práva na příznivé životní prostředí. Krajský soud aktivní legitimaci žalobců potvrdil, a tak žalobci považují její zkoumání Nejvyšším správním soudem za nadbytečné.

[28] Přístup stěžovatelů považují žalobci za zarážející a znepokojivý. Nepovažují za nutné zadání znaleckého posudku, neboť skutkový stav podle nich vyplývá z předložených důkazů. Z monitoringů z let 2022 a 2023 vyplývá, že v domovních studnách v Nelahozevsi byl vysoký nárust ropných látek (až na dvojnásobné hodnoty). To svědčí o tom, že vymýváním skládky dochází k většímu znečišťování podzemních vod. Pokud jde o viskozitu styrenových smol, ty vystavené teplu a přímému slunečnímu záření mají tendenci kapalnět. O jejich vytékání svědčí fakt, že se na skládce nacházejí zcela prázdné sudy. Provedení místního šetření soudem nebylo potřeba.

[29] Podle žalobců krajský soud stěžovatele ani nezavázal k duplicitnímu postupu ve správním řízení, pouze jim uložil, aby zahájili řízení. Existence dvou rozhodnutí v téže věci podle nich nadto *„nepředstavuje procesní překážku, nýbrž důsledek povahy kasační stížnosti“*.

II.d Vyjádření osob zúčastněných na řízení

[30] Osoba zúčastněná na řízení I) se ztotožnila s obsahem kasačních stížností, na některé z nich výslovně odkázala. Lokalita je podle ní důsledně monitorována a provádění sanačních prací kontrolováno. O havárii se podle ní nejedná. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[31] Osoba zúčastněná na řízení II) uvedla, že je pro ni složité zorientovat se v argumentaci kasační stížnosti stěžovatele 1). Ztotožnila se nicméně se závěrem krajského soudu a na jeho rozsudek také odkázala. I kdyby ovšem krajský soud neprovedl tak rozsáhlé dokazování, ohrožení podzemních vod by bylo zjevné i při pouhém ohledání místa. Na skládce jsou roztrhané a prorezlé zbytky sudů, které jsou vystaveny klimatickým vlivům. Položila si otázku: *„Styren byl v sudech; sudy jsou prázdné; kde je styren?“* Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Kasační stížnost **není důvodná**.

III.a K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[33] Stěžovatel 1) ve své kasační stížnosti opakovaně namítal, že krajský soud nedostatečně odůvodnil své závěry a také stěžovatel 2) napadený rozsudek považuje za nepřezkoumatelný. Námitky nejsou důvodné.

[34] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, ve kterých pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Z rozhodnutí musí být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování relevantních skutečností a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS; nověji ze dne 7. 8. 2025, č. j. 8 As 42/2025 - 146, bod 25; či nálezy ÚS ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, bod 12; či ze dne 7. 8. 2017, sp. zn. II. ÚS 2027/17, bod 19).

[35] Napadený rozsudek tyto podmínky splňuje. Ačkoli zejména stěžovatel 1) nepřezkoumatelnost spatřuje v celém odůvodnění napadeného rozsudku a výslovně na ni poukazuje u každé námitky zvlášť (v kasační stížnosti týmž odstavcem celkem 16krát), je to spíše proto, že argumentace jemu nevyhovující zůstala bez jeho většího zájmu. Nepřezkoumatelnost ovšem nelze vnímat jako subjektivní představu o tom, jak měl soud o podané žalobě rozhodnout. Podle Nejvyššího správního soudu je naopak argumentace krajského soudu koherentní a úplná.

[36] Krajský soud na 41 stranách rozsudku také důkladně posoudil námitky žalovaných a obsáhle se jim věnoval. Nutno přitom připomenout, že nezohlednění argumentace uvedené ve vyjádření žalovaného k žalobě nemůže být vadou nepřezkoumatelnosti. Nevypořádá-li se soud s argumentací žalovaného, pak tím může ovlivnit kvalitu a sílu svého právního názoru, nikoli však zatížit své rozhodnutí touto vadou (srov. rozsudky NSS ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 64/2009 - 153, bod 26; či ze dne 12. 10. 2022, č. j. 6 As 68/2022 - 70, č. 4428/2023 Sb. NSS, bod 18). Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný.

III.b K aktivní legitimaci žalobců

[37] Stěžovatelé namítají, že žalobci nebyli aktivně legitimováni k podání žaloby, neboť by nebyli účastníky případného navazujícího soudního řízení o žalobě proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení, jehož zahájení se domáhají. Žalobci se podle stěžovatelů mohli domoci ochrany svých práv v jiném řízení. Krajský soud měl nadto zkoumat z moci úřední, zda podání žaloby nebylo zneužitím práva. Tyto námitky nejsou důvodné.

[38] Rozšířený senát v rozsudku *Žaves* vymezil tři podmínky, které musí být naplněny současně k tomu, aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby (bod 81 a násl. citovaného rozsudku).

[39] *Zaprvé* je potřeba, aby šlo skutečně o žalobce, jehož veřejné hmotné právo nebylo ochráněno v důsledku nečinnosti správního orgánu. Žalobní legitimaci tedy nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít. *Zadruhé* musí být zachována subsidiarita zásahové žaloby. Nesmí tedy 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. *Zatřetí* by správní soud měl zvážit, zda podáním zásahové žaloby žalobce nezneužívá právo.

[40] Pokud jde o *první podmínku*, žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je oprávněn podat ten, kdo *tvrdí že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Jak vhodně doplnil krajský soud (bod 99 napadeného rozsudku), není třeba, aby to byl právě žalobce, komu úkon správního orgánu, proti kterému brojí, založil, změnil či zrušil práva a povinnosti. Postačí, že se podle tvrzení žalobce v žalobě tento úkon negativně projevil v jeho právní sféře, resp. že s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 41). Tato podmínka má znemožnit podávat zásahovou žalobu k ochraně práv jiných osob nebo k ochraně veřejného zájmu (*actio popularis*), které je ve správním soudnictví nepřípustná (rozsudek *Žaves*, bod 82).

[41] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobci by sice nebyli účastníky řízení o uložení opatření podle § 42 odst. 1 vodního zákona, avšak postačí, že v případě, že by toto řízení skončilo nenařízením opatření (resp. zastavením řízení o uložení opatření), tak by se mohli proti takovému rozhodnutí bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí. Není neobvyklé, že žalobci mohou žalobou ve správním soudnictví napadat rozhodnutí, které vzešlo z řízení, jehož nebyli a ani dle zákona nemohli být účastníkem řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 2. 2022, č. j. 1 As 254/2021 - 29, bod 19 a násl.). Podstatné pro jejich aktivní legitimaci je to, zda byli na svých právech takovým rozhodnutím přímo zkráceni.

[42] Žalobci v žalobě tvrdili, že vlastní studny, které jsou umístěny nedaleko skládky (asi několik stovek metrů). V souvislosti se sanačními pracemi na skládce došlo k výraznému nárůstu znečištění v lokalitě, výskyt nadlimitní koncentrace některých kontaminantů byl naměřen také ve studnách žalobců. V současné době podle nich dochází k promývání netěsných sudů se styrenovou smolou a ke kontaminaci podzemních vod, přičemž prouděním vody je následně znečištěna i voda v domovních studních žalobců. To zasahuje do jejich práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí.

[43] Tvrzení těchto skutečností dle Nejvyššího správního soudu postačí k naplnění aktivní legitimace žalobců, neboť se jejich studny nachází v oblasti, která byla zasažena při zahájení sanačních prací a v současné době může být minimálně dalším zasažením ohrožena. Přímé dotčení žalobců je přitom myslitelné (a alespoň potenciálně možné), neboť k němu došlo již v minulosti. Z tohoto důvodu by tak mohlo být nenařízením opatření (resp. nečinností správních orgánů) zasaženo do práva na ochranu zdraví a práva na příznivé životní prostředí žalobců, a ti by tak potenciálně mohli být účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí, které by z řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona vzešlo. Není přitom zřejmé, kam stěžovatel 2) míří svou námitkou ohledně toho, že toto správní řízení nemusí skončit vydáním rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Proto kasační soud jen na okraj poznamenává, že judikatura pouze požaduje, aby soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí eventuálně ze správního řízení *mohlo* vzejít (rozsudek *Žaves*, bod 84).

[44] K první podmínce proto Nejvyšší správní soud shrnuje, že řízení, jehož zahájení se žalobci domáhali, může skončit rozhodnutím. Proti rozhodnutí by poté žalobci byli oprávněni podat žalobu. To k splnění první podmínky postačuje.

[45] Pokud jde o splnění *druhé podmínky*, žalobci se domáhají (přinejmenším) ochrany podzemních vod ve svých studnách. Tohoto cíle nelze dosáhnout v řízení o překrytí skládky. Jak správně vysvětlil krajský soud, je to zejména proto, že řízení a jeho průběh nejsou v dispozici žalobců a je také nejasný jeho výsledek (bod 103 napadeného rozsudku), což ovšem stěžovatelé nezpochybňují. Není ani zřejmé, jak by mohlo žalobcům poskytnout ochranu řízení o povolení k odběru podzemních vod, jak navrhoval stěžovatel 1).

[46] Nejvyšší správní soud má za to, že krajský soud dostatečně zkoumal také naplnění *třetí podmínky*. Přípustnost žaloby je podmínkou řízení a je tak třeba ji zkoumat z moci úřední. To platí také pro posouzení otázky, zda žaloba není projevem zneužití práva. Této povinnosti krajský soud ovšem dostál, jestliže přesvědčivě odůvodnil (bod 107 napadeného rozsudku), proč podle něj ke zneužití práva nedošlo, resp. proč pochybnost o tom ze spisu nevyplývá, a Nejvyšší správní soud se s jeho závěrem ztotožňuje. Měl-li stěžovatel 1) opačný názor, měl svou argumentaci předestřít v řízení před krajským soudem. Důvod pro pochybnosti o tom, že byl tento závěr krajského soudu správný, ostatně stěžovatel 1) nevznesl ani v kasační stížnosti.

III.c K vyčerpání jiných právních prostředků ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s.

[47] Stěžovatelé dále rozporovali oprávnění žalobců podat zásahovou žalobu s tím, že nevyčerpali prostředky ochrany podle § 85 s. ř. s., neboť se sami (vlastním jménem) neobrátili na žalované s podnětem k zahájení řízení. Tato námitka není důvodná.

[48] Podle rozsudku *Žaves* musí žalobci před podáním zásahové žaloby, kterou se domáhají zahájení řízení z moci úřední, nejdříve uplatnit podnět k zahájení řízení podle § 42 správního řádu, resp. podnět k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Účelem je, aby správní orgán měl možnost se dozvědět o intenzitě dopadů do hmotných práv konkrétních osob a dostal možnost je ochránit. Konkrétně se musí dozvědět nejen o nezákonnosti, ale rovněž o tom, že právě (budoucí) žalobce se cítí zkrácen na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění je tento správní orgán povolán (rozsudek *Žaves*, body 93-97).

[49] Žalovaní se takové skutečnosti měli možnost dozvědět z vícero podání. Sami žalobci svým jménem vystupovali pouze na petici, kterou asi 600 občanů Nelahozevsi vyzvalo Ministerstvo financí, aby neodkladně pokračovalo v sanaci skládky. Tento dopis obdržel i stěžovatel 2). Podněty, které krajský soud vyhodnotil jako podněty podle § 42 a § 80 správního řádu, ovšem zaslala žalovaným *pouze obec*, a to svým jménem. Poukázala v nich na předčasné ukončení prací na skládce a jeho tvrzené důsledky, včetně ohrožení dalším znečišťováním podzemních i povrchových vod. Na podporu svých tvrzení přiložila mj. zprávy z monitoringu podzemních vod, které obsahovaly také *výsledky měření ve studnách žalobců z roku 2023*. Nejvyšší správní soud je shodně s krajským soudem přesvědčen, že podněty požadavkům judikatury dostály. Informace v nich obsažené sestávaly z konkrétních tvrzení, jak nečinnost správních orgánů zasahuje do práv občanů obce a z důkazů, jež se vztahovaly také konkrétně k žalobcům, resp. k jejich studnám.

[50] Nejvyšší správní soud souhlasí také s tím, že obec mohla jednat v zastoupení svých občanů. Podle § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) je obec *základním*

územním samosprávným společenstvím občanů. Podle jeho § 2 odst. 2 a § 35 obec v samostatné působnosti pečuje o potřeby svých občanů. Rozšířený senát již uznal právo obce chránit zdravé životní prostředí svých obyvatel a v některých případech jí dokonce z tohoto důvodu přiznal aktivní legitimaci v soudním řízení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS, body 42 až 45, nebo rozsudek NSS ze dne 2. 6. 2021, č. j. 9 Ao 3/2021 - 41, č. 4271/2022 Sb., body 39 až 41). Podněty obce nadto zjevně navazovaly na petici, kterou ze stejného důvodu podali žalobci spolu s dalšími občany obce osobě zúčastněné na řízení I) (petici ze srpna 2022 projednal v březnu 2023 Výbor pro životní prostředí Poslanecké sněmovny, který vyzval správní orgány k urychlení kroků k sanaci skládky, v květnu 2023 pak obec vyzvala s obdobným odůvodněním všechny žalované k zahájení řízení). Není důvod pro to, aby jednání obce, která v podnětech upozorňovala i na případ žalobců a doprovodila je podklady týkajícími se také individuální situace žalobců, nemohlo být přičitatelné žalobcům, jestliže se oni sami k tomuto jednání hlásí.

[51] Kasační soud považuje za podstatné, že hrozící nebezpečí, které obec ve svých podnětech a žalobci ve své žalobě tvrdili, bylo *rozsáhlé* (jde o skládku o velikosti cca 1,2 ha, která podle tvrzení žalobců ohrožuje jakost podzemních i povrchových vod v širokém okolí) a *intenzivní* (skládka se styreny je nyní nezabezpečená a nezakrytá, podle žalobců ohrožuje okolí znečištěním ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami). O tom také svědčí skutečnost, že se do věci vložila obec v zájmu velkého okruhu osob, které byly situací dotčeny. Správní orgány tak byly prostřednictvím podnětů dostatečně informovány o tom, že jejich nečinnost zkracuje na právech vysoký, ale přesně určený, počet osob, včetně žalobců, a to v intenzitě nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. Měly proto možnost se se situací seznámit a reagovat na ni, což neučinily.

[52] Přihlédne-li kasační soud nadto také ke skutečnosti, že správní orgány v odpovědi na podněty obce nesouhlasily již s posouzením podmínek pro zahájení řízení (nehledě na to, kdo podněty podal), jeví se požadavek, aby tyto podněty podali žalobci následně znovu, jako formalistický. Kasační soud se ztotožňuje s tím, že by bylo v tomto případě nadbytečné, aby se žalobci (nebo další občané obce) na žalované obrátili před podáním žaloby znovu sami (pravděpodobně s obdobnými tvrzeními a důkazy).

[53] S ohledem na vše shora uvedené proto postačovalo, pokud podněty vůči správním orgánům podala obec.

III.d K otázce, zda byli stěžovatelé nezákonně nečinní

[54] Stěžovatelé dále namítají, že situace na skládce nenaplňuje definici havárie podle § 40 vodního zákona. Současné znečištění je starou ekologickou zátěží. Hodnoty znečištění se od provedení sanačních prací vrátily na původní hodnoty, nedochází k úniku znečišťujících látek. Soud se měl s tímto posouzením obrátit na znalce. Nadto opatření potenciálně přijatá k odstranění havárie by byla totožná jako ta k odstranění staré ekologické zátěže, vedla by se tak dvě řízení se stejným předmětem. Tyto námitky nejsou důvodné.

K pojmu havárie podle § 40 vodního zákona

[55] Havárií je podle § 40 odst. 1 vodního zákona mj. *mimořádné závažné ohrožení* jakosti povrchových nebo podzemních vod. Podle odst. 2 se za havárii *vždy* považují případy *závažného ohrožení* jakosti povrchových nebo podzemních vod *ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami*.

[56] Jak široce popsal také krajský soud (body 50 až 53 napadeného rozsudku), § 40 odst. 1 vodního zákona rozlišuje dva typy havárií. *Havárii ohrožovací*, tedy stav, kdy je jakost vod mimořádně a závažně či (v případě ropných a zvlášť nebezpečných látek) závažně *ohrožena,* a *havárii poškozovací,* tedy stav, kdy k takovému zhoršení již došlo. V nynější věci krajský soud shledal, že jde (minimálně) o havárii ohrožovací, a tak nebylo potřeba prokazovat skutečné zhoršení kvality vod.

[57] V případě ohrožovací havárie je z povahy věci jejím škodlivým následkem toliko trvání této havárie (která přeroste v závadný stav), aniž by došlo k poškození jakosti vod. Takové následky (trvající závadný stav) lze odstranit (uložením opatření k nápravě) právě v řízení, jehož zahájení se žalobci domáhají.

[58] Naproti tomu stará ekologická zátěž není definována v žádném právním předpise. Jedná se *„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). 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 (body 139 a 140 napadeného rozsudku).

[59] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s krajským soudem v tom, že v lokalitě, která je starou ekologickou zátěží, může zároveň dojít k takové změně situace, z níž vznikne havárie (srov. bod 142 napadeného rozsudku). K závažnému zhoršení nebo ohrožení vod totiž může dojít i v již dříve kontaminovaném prostředí, a to právě například v situaci, kdy v průběhu sanace dojde k nepředpokládanému zhoršení původního stavu lokality a s tím souvisejícímu závažnému ohrožení vod (viz k tomu dále body 65 a 66). Je však nutné důsledně odlišovat skutečnosti vyplývající z existence staré ekologické zátěže od těch, které již souvisí se vznikem havárie, resp. závadného stavu.

[60] Mimořádné závažné či závažné ohrožení jakosti vod je tak třeba posuzovat v kontextu jakosti vod, která zde byla před vznikem havárie. Je-li nynější ohrožení jakosti vod následkem havárie, je potřeba ji odstranit v řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona. Jak již uvedl krajský soud, řízení podle § 42 odst. 1 a podle § 42 odst. 2 vodního zákona totiž mají jiný účel. Jedno vede k odstranění následků havárie, zatímco cílem druhého je odstranění staré ekologické zátěže. S tím pak souvisí také potenciálně odlišné povinnosti a především osoby, jimž mohou být ukládány, neboť je potřeba odlišovat *původce havárie* (§ 41 odst. 1 vodního zákona), resp. *závadného stavu* z ní vzešlého (§ 42 odst. 1 tamtéž), a *původce závadného stavu – ekologické zátěže*, resp. *nabyvatele, který není původcem závadného stavu* (§ 42 odst. 2 tamtéž). V řízení o odstranění závadného stavu způsobeného havárií je tak cílem přijmout taková nápravná opatření, která se nebudou týkat dlouhodobého stavu

spojeného se starou ekologickou zátěží, ale zaměří se na odstranění závažného ohrožení jakosti vod.

K naplnění zákonných podmínek pro zahájení řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona

[61] Nejvyšší správní soud předesílá, že rozšířený senát v rozsudku *Žaves* vyložil, že smyslem vyhovujícího rozsudku správního soudu je donutit správní orgán zahájit řízení s definovaným předmětem v případě, že jsou pro to *rozumné předpoklady*. Naopak není úkolem správního soudu nahradit činnost příslušného správního orgánu a posuzovat věc po skutkové stránce, zejména je-li potřeba rozsáhlejšího dokazování (bod 105 rozsudku *Žaves*). Pokud je tedy ze skutkových okolností známých soudu v okamžiku jeho rozhodování zřejmé (je prokázáno), že jsou naplněny podmínky po zahájení řízení, může soud tento závěr vyslovit. Jestliže jde ovšem o věc složitou, která potřebuje rozsáhlejší dokazování či odborné posouzení, postačí, když krajský soud shledá, že existují *rozumné předpoklady pro zahájení správního řízení*. O tento případ se přitom jedná v nynější věci.

[62] Podle § 42 odst. 1 vodního zákona platí, že [k] *odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií (dále jen „závadný stav“) uloží vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod 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.* [...] (zvýraznění doplněno NSS).

[63] Předpoklady pro zahájení řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona tedy jsou, že (1) vznikla havárie (ve smyslu § 40 vodního zákona) a že (2) existují následky takové havárie, tedy závadný stav, k jehož odstranění se má vést řízení o uložení opatření k nápravě.

[64] Podle krajského soudu došlo k havárii tím, že skládka byla odkryta a po neočekávaném skončení sanačních prací nedostatečně zajištěna. Závadný stav – závažné *ohrožení* jakosti podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami – pak měl vzniknout tím, že následky havárie nadále trvají, neboť stavební jáma zůstává ve stavu, v jakém byla ponechána při ukončení prací, tedy ve stavu, který havárii vyvolal (bod 156 napadeného rozsudku).

[65] Skládka v Nelahozevsi je sice starou ekologickou zátěží. Zahájením její sanace byla ovšem mnoho desítek let stabilizovaná (relativně překrytá a utěsněná) skládka odkryta. Z důkazů provedených krajským soudem vyplývá, že se v tomto období mimořádně zvýšila hodnota znečištění vody v okolí (ač se hodnoty lišily místo od místa). Jelikož sanace nebyla dokončena, některé části tělesa skládky (spolu se zavřenými i otevřenými, poškozenými či vyteklými sudy, v nichž byly styrenové smoly uloženy) zůstaly od roku 2022 odkryté. Na skládce se vytvořily dvě laguny s vysokými koncentracemi škodlivých látek. Některé poškozené sudy s vytékajícím nebezpečným odpadem se nacházejí i na březích těchto lagun.

[66] Podle Nejvyššího správního soudu pro závěr o vzniku ohrožovací havárie z podstaty věci postačí, aby závažné *zhoršení* jakosti bylo *potenciálně možné.* Z výše uvedeného plyne, že existují dostatečně silné indicie o naplnění tohoto předpokladu. *Zaprvé* v minulosti již ke zhoršení došlo, a to také ve studních žalobců. Před krajským soudem byla prokázaná příčinná souvislost mezi zhoršením stavu vod a nedokončenými sanačními pracemi na skládce. *Zadruhé*, skládka je nyní „nekontrolovatelná", stavební jáma zůstává ve stavu, v jakém byla ponechána při ukončení prací, a nelze tak bez rozumných pochybností vyloučit, že ke znečištění znovu nedojde. Jsou zde proto zcela důvodná a racionálně podložená podezření, že došlo k havárii (spočívající v trvajícím závažném ohrožení vod), a je potřeba učinit opatření k odstranění jejích následků (srov. body 164 a 165 napadeného rozsudku). Ta postačí k závěru o tom, že jsou *rozumné předpoklady* pro to, aby správní orgán správní řízení zahájil.

[67] Nejvyšší správní soud se shoduje s krajským soudem v tom, že z dokazování před krajským soudem vyplývá důvodný předpoklad, že odkrytím tělesa skládky došlo minimálně k závažnému ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod ropnými látkami a zvlášť nebezpečnými látkami. Skutečnost, že došlo k výraznému navýšení kontaminantů v podzemní vodě v době otevření skládky (při její sanaci), poukazuje na to, že tato skládka má potenciál znečišťovat podzemní vody v Nelahozevsi. Ze spisu přitom nevyplývá a ani stěžovatelé netvrdí, že by byla provedena opatření k zamezení dalšího možného znečišťování okolí nebo alespoň k zamezení rizika (ohrožení), že k znečištění dojde.

[68] Kasační soud však musí korigovat závěr krajského soudu o tom, že na skládce jistě došlo k havárii. Pro takový závěr neměl soud dostatečné podklady, resp. k němu nedostačovala soudem provedená skutková zjištění.

[69] Nad výše uvedené je (pro závěr o vzniku havárie) totiž třeba dále zkoumat, *zda je ohrožení reálné*, respektive zda k znečištění vod skutečně může dojít. Zejména je třeba postavit najisto, zda působením vnějších vlivů může za daných okolností dojít k (závažnému) zhoršení jakosti vod či nikoli. Skutečnost, že k zhoršení jakosti povrchových a podzemních vod došlo v době sanace (při které nebylo pouze odkryto těleso skládky, ale probíhaly na ní práce), je sice silnou indicií pro závěr, že i po ukončení sanace může k tomuto zhoršení dojít. Nevyplývá z toho však automaticky, že by otevřená a nezajištěná skládka měla potenciál jakost povrchových a podzemních vod ohrozit. Tuto otázku ostatně stěžovatelé vznáší ve svých kasačních stížnostech. Namítají například, že styrenové smoly mají vysokou viskozitu, a tak nemohou „dotéct" až ke zdrojům vody (resp. že sudy od doby otevření skládky „vyschly"), či že znečištěné jsou jen některé zvodně (zvodeň, která je pod skládkou, neodpovídá zvodni, z kterého pochází voda ve studních žalobců). Ani krajský soud se touto argumentací přitom dále nezabýval, neboť mu postačovalo naplnění skutečností uvedených v bodě 66 tohoto rozsudku.

[70] Je třeba vypořádat se také se současným stavem skládky a vysvětlit, jakým způsobem skládka ohrožuje jakost vod, resp. jakým způsobem by mohlo dojít k jejich znečištění. Prozatím nebylo vyloučeno, že únik závadných látek ze skládky byl možný pouze v průběhu sanačních prací. Během nich mohla být například skládka odkryta více, než tomu tak je nyní, nebo ke znečištění došlo pouze proto, že při těchto pracích došlo k přímému styku závadných látek a povrchových či podzemních vod, z dokazování před krajským

soudem nadto plyne, že zhotovitel prováděl sanační práce v rozporu se smlouvou o dílo. Postavil-li tak krajský soud závěr o existenci havárie (a závadného stavu) pouze na základě zhoršení jakosti vod prostřednictvím otevřené skládky v minulosti, zůstalo nevysvětleno, jaký je vztah (resp. rozdíl v míře jejího ohrožení) mezi skládkou, na které probíhaly sanační práce (a proto došlo k zhoršení jakosti vod), a skládkou, která je nyní pouze ponechána ve stavu, v jakém byly tyto sanační práce přerušeny.

[71] Úkolem soudu přitom není věc plně posoudit po skutkové stránce, neboť další dokazování bude na správním orgánu v rámci již zahájeného řízení. Závěry tohoto dokazování pak mohou ovlivnit až výsledek správního řízení (srov. rozsudek *Žaves*, body 105 a 123). Konečné rozhodnutí v této věci lze vydat až po řádně provedeném správním řízení, jehož výsledek ovšem nelze nyní předjímat, resp. ukládat žalovanému, jak má ve správním řízení rozhodnout. Z tohoto důvodu také krajský soud nebyl povinen nechat vyhotovit znalecký posudek, jak se stěžovatelé domnívají.

[72] V tomto případě postačoval závěr, ke kterému dospěl krajský soud, k naplnění *rozumných předpokladů* k zahájení správního řízení. Nejvyšší správní soud proto ponechal posouzení dalších otázek na správním orgánu. Uvedené ovšem nebrání tomu, aby správní soudy v případě žalob proti nezahájení správního řízení z moci úřední nechali vyhotovit znalecký posudek, je-li to nezbytné (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2024, č. j. 1 As 181/2024 - 44, body 42-45).

[73] Pokud ovšem stěžovatel, jenž povede správní řízení, bude mít za to, že k havárii nedošlo, bude třeba, aby tento závěr přesvědčivě odůvodnil. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že existují *rozumné předpoklady* se domnívat, že zákonné podmínky pro zahájení řízení byly splněny. Předložil přitom závažné argumenty na základě rozsáhlého dokazování. S nimi se jeden ze stěžovatelů bude muset následně ve svém rozhodnutí vypořádat a reagovat na ně.

[74] Současně je nutné mít na paměti i základní zásady ochrany životního prostředí, především princip předběžné opatrnosti (§ 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí). Ten stanoví, že „*lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.*“ Tento princip se přitom uplatňuje ve všech procesech týkajících se životního prostředí (rozsudky NSS ze dne 16. 1. 2025, č. j. 1 As 111/2024 - 66, č. 4666/2025 Sb. NSS, body 23 a 24; a ze dne 28. 2. 2020, č. j. 6 As 104/2019 - 70, č. 4038/2020 Sb. NSS, bod 27).

[75] Nejvyšší správní soud současně připomíná, že v době před sanací byla skládka jakožto stará ekologická zátěž sice také „skrytou hrozbou“ a lokalitou, která představovala ohrožení pro životní prostředí, byla ovšem „stabilizovaná“ a zajištěná vůči vnějším vlivům. Jednalo se tak o ohrožení méně závažné oproti tomu, které zřejmě vyvstalo s ukončením sanačních prací a zanecháním skládky ve stavu, v jakém byl při přerušení sanačních prací. Ukáže-li se tedy, že současný stav skládky reálně ohrožuje jakost povrchových a podzemních vod, tedy že škodlivé látky ze skládky mohou za určitých okolností (např. promýváním srážkovou vodou či působením jiných vnějších vlivů) skutečně proniknout do povrchových či podzemních vod, a tyto okolnosti mají souvislost se stavem skládky, jak

byla ponechána po sanačních pracích, nepůjde již o důsledek existence staré ekologické zátěže, ale o havárii ve smyslu § 40 vodního zákona.

[76] Pokud jde o splnění druhého předpokladu pro zahájení řízení podle § 42 odst. 1 vodního zákona, tedy o existenci závadného stavu, závisí jeho naplnění na existenci havárie. Jestliže odkrytí a zanechání skládky ve stavu, v jakém byla v roce 2022, naplňuje znaky havárie, vyplývá z dokazování před krajským soudem již také závěr, že nadále trvá závadný stav. Ze spisu neplyne, že by skládka nyní byla dostatečně zajištěna – odstraněna, zasypána či jinak zakryta – proti působení vnějších vlivů, aby bylo zabráněno zasažení. Od doby ukončení sanačních prací zřejmě došlo pouze k jednotlivým dílčím zásahům (viz např. bod 164 napadeného rozsudku).

[77] Není tak případná námitka stěžovatele 2), podle níž zhotovitelé budou odmítat provádět sanace starých ekologických zátěží, neboť samotným odkrytím skládky vznikne havárie. Jak popsal Nejvyšší správní soud výše, samotné odkrytí původní skládky nemuselo způsobit havárii. Ta mohla v tomto případě vzniknout spíše až následkem přerušení sanačních prací a nedostatečných opatření, která by zabránila následnému znečišťování okolí skládky nad míru předchozích relativně ustálených poměrů. Krajský soud také dostatečně vysvětlil, proč neprovedl důkaz uvedený v bodě 23 tohoto rozsudku (bod 177 napadeného rozsudku).

[78] Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu také pokud jde o námitky týkající se probíhajícího řízení o změně stavby před dokončením (dočasné zakrytí skládky před finálním dokončením její sanace). Toto řízení nemůže poskytnout dostatečnou ochranu právům žalobců (viz body 103 a 163 napadeného rozsudku). Správní řízení nemají stejný předmět, stejné účastníky ani stejný účel, jak se stěžovatelé mylně domnívají. Účelem řízení o žádosti o změnu stavby před dokončením je vyhodnocení naplnění podmínek vyplývajících zejména ze zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, 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.

III.e K pasivní legitimaci stěžovatele 1)

[79] Stěžovatel 1) konečně namítá, že není procesně legitimován, neboť žalovaný 3) (obecní úřad s rozšířenou působností) má lepší znalost věci. Stěžovatel 2) má naopak větší kompetence. Námitka není důvodná.

[80] Podle § 106 odst. 1 vodního zákona vykonávají působnost vodoprávních úřadů obecně obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Podle § 107 odst. 1 písm. d) vodního zákona ovšem mj. za předpokladu, že případ přesahuje možnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností, činí opatření krajský úřad.

[81] Nejvyšší správní soud se přitom neztotožňuje s argumentací stěžovatele 1). Lze sice předpokládat, že žalovaný 3) má lepší znalost místa a může nyní disponovat podklady pro věc relevantními, jak se ovšem ukázalo v průběhu soudního řízení, věc je složitá jak po skutkové, tak po právní stránce. Také krajský soud uvedl, že v případě stěžovatele 2 lze

„očekávat větší flexibilitu při alokaci potřebných personálních kapacit jak v rámci příslušného odboru, tak i případně mimo něj“. Jakožto nadřízený orgán žalovaného 3) se od něj také očekává větší odbornost, přičemž lze také předpokládat, že správní orgán, který řízení zahájí, si relevantní podklady obstará.

[82] Pokud jde o otázku, zda má řízení zahájit stěžovatel 1) či 2), výrok krajského soudu (jimiž zavázal oba správní orgány k zahájení řízení) je v souladu se zákonnou úpravou v § 42 odst. 1 vodního zákona, který uděluje pravomoc oběma stěžovatelům alternativně. Platí tak závěr krajského soudu, že je na samotných stěžovatelích, aby se na základě zásady součinnosti a vzájemné spolupráce (§ 8 odst. 2 správního řádu) dohodli, který z nich řízení zahájí, přičemž zahájením řízení u jednoho z těchto žalovaných přirozeně povinnost druhého žalovaného řízení zahájit odpadne (srov. bod 174 napadeného rozsudku). Výrok napadeného rozsudku není v rozporu se zákonem a není ani na Nejvyšším správním soudu, aby jednoho ze stěžovatelů určil.

IV. Závěr a náklady řízení

[83] Napadený rozsudek krajského soudu je zákonný. Nejvyšší správní soud proto z výše uvedených důvodů kasační stížnosti v souladu s § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Ztotožnil se s krajským soudem v tom, že stěžovatelé mají povinnost zahájit řízení o uložení opatření k nápravě závadného stavu spočívajícího v ohrožení vod v důsledku nedokončené sanace skládky sudů se styreny (výrok II. napadeného rozsudku). Korigoval ovšem závěr krajského soudu, že došlo k havárii podle § 40 odst. 1 vodního zákona. Tato otázka bude teprve předmětem správního řízení, v němž správní orgán (jeden ze stěžovatelů) nad skutkové závěry učiněné krajským soudem dále posoudí, zda za současného stavu skládky reálně hrozí znečištění podzemních či povrchových vod ropnými nebo zvlášť nebezpečnými látkami. Pokud zjistí, že jsou tyto podmínky naplněny a že došlo k havárii, uloží opatření k nápravě původci havárie.

[84] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaní neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobci měli ve věci plný úspěch, mají tedy vůči neúspěšným stěžovatelům právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložili. Tyto náklady sestávají z odměny advokátky za zastupování v řízení o kasační stížnosti, tj. sepsání vyjádření. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tak činí 1 x 4 620 Kč za jednu zastupovanou osobu [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Soud zástupkyni přiznal odměnu za zastupování dvou osob, sníženou o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). K úkonům právní služby je třeba připočíst 1 x 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Odměna se zvyšuje o daň z přidané hodnoty, neboť advokátní kancelář zástupkyně žalobců je plátcem DPH. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada činí celkem 10 607 Kč. Stěžovatelé jsou náhradu nákladů řízení povinni žalobcům zaplatit společně a nerozdílně k rukám jejich zástupkyně, advokátky JUDr. Kristýny Oberfalcerové, DEA, DESS, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soud neuložil v řízení žádné povinnosti (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. září 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu