



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Milana Podhrázkého a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobců: **a) obec Nelahozeves**, se sídlem Školní 3, Nelahozeves, **b) Mgr. Petra Urbanová**, **c) Pavel Urban**, oba bytem Pod Strání 138, Nelahozeves, všech zastoupených JUDr. Petrem Jantačem, advokátem se sídlem Bratří Čapků 24, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, za účasti: I) Státní pozemkový úřad, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, II) UNIPETROL, a. s., se sídlem Na Pankráci 127, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2011, čj. 1421/500/11 52124/ENV/11, o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2014, čj. 6 A 322/2011 - 74,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2014, čj. 6 A 322/2011 - 74, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 8. 2011, čj. 1421/500/11 52124/ENV/11, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci a) na nákladech řízení o žalobě částku 12 922 Kč, a to k rukám advokáta JUDr. Petra Jantače, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci a) na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 11 352,50 Kč, a to k rukám advokáta JUDr. Petra Jantače, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Česká inspekce životního prostředí (dále též „inspekce“ či „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 18. 9. 2003, čj. 1/OV/10463/03/Rý, uložila podle § 42 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), osobě zúčastněné na řízení II) opatření k nápravě k odstranění závadného stavu spočívajícího v existenci staré skládky chemických odpadů na pozemku parc. č. 288/2 v k. ú. Nelahozeves. Opatření spočívala jednak v povinnosti zajistit vypracování projektu sanačních prací pro odstranění staré ekologické zátěže do 31. 12. 2004, a jednak v povinnosti zajistit provedení sanačních prací dle projednaného a schváleného projektu do 31. 12. 2010.

2. Rozhodnutím ze dne 6. 5. 2011, čj. ČIŽP/41/OOV/SR01/1103576.005/11/PJC, inspekce podle § 115 odst. 16 ve spojení s § 112 odst. 2 vodního zákona změnila uvedené opatření k nápravě tak, že osobě zúčastněné uložila 1) zajistit provedení sanačních prací do pěti let od ukončení výběrového řízení na dodavatele sanačních prací, 2) do doby zahájení sanačních prací provádět monitoring kvality podzemních a povrchových vod dle přiložené tabulky. K odvolání žalobce a) žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku sice změnil naposledy uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně, ovšem učinil tak toliko z hlediska formulačního. V nápravném opatření 1) upřesnil stanovený termín s tím, že se jedná o termín dokončení sanací, a v nápravném opatření 2) změnil označení vzorkovaného objektu v posledním řádku tabulky. Ve zbytku napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II.

3. Uvedené rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Městského soudu v Praze. Namítali, že neprovedení nápravného opatření ve stanovené lhůtě není novou skutečností ve smyslu § 115 odst. 16 vodního zákona. Za nezákonný považovali též způsob, jakým žalovaný stanovil termín pro dokončení sanačních prací. Rozhodnutí inspekce z roku 2011 porušuje zásadu legitimního očekávání.

4. Městský soud rozsudkem označeným v záhlaví tohoto rozhodnutí žalobu žalobců b) a c) odmítl podle 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. s tím, že tyto žalobci nepodali proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání a nebyli ani účastníky správního řízení. Žalobu žalobce a) zamítl. Opatření k nápravě bylo osobě zúčastněné uloženo jako nabyvateli majetku získaného podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, s vědomím ekologické zátěže. O tom s ní byla uzavřena zvláštní smlouva, z níž plyne závazek Fondu národního majetku (dále též „FNM“) zajistit výběrové řízení a uzavření smlouvy na dodávky a zajištění sanačních prací. Nápravné opatření původně uložené pod bodem 1) osoba zúčastněná splnila, opatření uložené pod bodem 2) však nikoliv, neboť Ministerstvo financí (dále též „ministerstvo“) jako nástupce FNM přes opakovanou výzvu výběrové řízení nezajistilo. Stát na sebe převzal povinnosti a nevypsání výběrového řízení nelze přičítat k tíži osoby zúčastněné. Nevypsání výběrového řízení do termínu stanoveného v původním rozhodnutí lze za této situace považovat za novou skutečnost dle § 115 odst. 16 vodního zákona. Na výše uvedeném nic nemění ani soukromoprávní charakter smlouvy uzavřené mezi osobou zúčastněnou a FNM. Ministerstvo zde jako právní nástupce FNM vystupuje v pozici zástupce státu v oblasti nakládání s majetkem a nikoliv v pozici orgánu veřejné správy. Městský soud přihlédl ke specifické situaci spočívající v tom, že k dodržení termínu sanace nedošlo v důsledku chování osoby zúčastněné, ale v důsledku nečinnosti ministerstva. Současně přihlédl k závěrům aktualizované analýzy rizik, z níž vyplynula nutnost předsanačního monitoringu povrchových a podzemních vod v dané lokalitě, který do původního rozhodnutí z roku 2003 zahrnut nebyl. Městský soud uzavřel, že podmínky pro vydání rozhodnutí podle § 115 odst. 16 vodního zákona byly v dané věci splněny a vydání rozhodnutí nebránila překážka věci pravomocně rozhodnuté. Nebyla taktéž porušena ani zásada legitimního očekávání. Rozsudek městského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost v dalším odkazuje.

III.

5. Žalobci podali proti uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, a to z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a e) s. ř. s. Navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného.

6. Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 12. 12. 2014, čj. 8 As 171/2014 - 38, zastavil pro nezaplacení soudních poplatků. Vzhledem k tomu, že žalobce

a) soudní poplatek za podanou kasační stížnost zaplatil dříve, než usnesení o zastavení řízení nabylo právní moci, Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 13. 1. 2015, čj. 8 As 171/2014 - 58, usnesení o zastavení řízení ve vztahu k žalobci a) zrušil a v řízení o kasační stížnosti pokračoval s tímto žalobcem (stěžovatelem).

7. Nesplnění povinnosti ze strany osoby zúčastněné II), která jí byla uložena rozhodnutím z roku 2003, nelze podle stěžovatele považovat za novou skutečnost ve smyslu § 115 odst. 16 vodního zákona. Nesplnění této povinnosti je skutečností, na základě níž se mělo přikročit k výkonu rozhodnutí. Nejedná se o novou skutečnost oproti stavu v roce 2003, kdy inspekce vydala původní rozhodnutí. V té době již existovala smlouva mezi osobou zúčastněnou a ministerstvem a cokoliv spojené s touto smlouvou nemohlo být novou skutečností vzniklou po právní moci daného rozhodnutí. Totéž platí i o nečinnosti ministerstva, jež trvala již v roce 2003. Inspekce mohla již v tomto roce stanovit termín sanace skládky tak, jak učinila až v rozhodnutí z roku 2011. Uplatnit nové skutečnosti jako důvod ke změně pravomocného rozhodnutí lze pouze tehdy, pokud by se jednalo o skutečnosti, které v roce 2003 neexistovaly, nebo již existovaly, ovšem účastníkovi, který se jich dovolává, nebyly známy, nebo je bez svého zavinění nemohl uplatnit. Ani jedna z uvedených možností však v dané věci nenastala. Správní orgán nemůže svémocně dle své úvahy měnit již vydaná pravomocná rozhodnutí. Ustanovení § 115 odst. 16 vodního zákona bylo do tohoto zákona doplněno zákonem č. 150/2010 Sb. Podle důvodové zprávy spočívá *ratio legis* této novely v řešení nových skutkových okolností při odstraňování závadných stavů spočívající v technických podmínkách. Úmyslem zákonodárce nebylo využít dané ustanovení k řešení právních problémů účastníků vodoprávního řízení.

8. Stěžovatel nesouhlasí ani se závěry městského soudu týkajícími se soukromoprávní stránky věci. V právním státě by osoba zúčastněná vymohla nesplněnou povinnost ze strany ministerstva žalobou k soudu. Rezignace osoby zúčastněné na prostředky právní ochrany nemůže vést k závěru o nemožnosti splnit povinnost sanovat skládku. Osoba zúčastněná nesplnila povinnost uloženou rozhodnutím správního orgánu a nevyužila možnosti, které jí právní řád nabízel, aby uloženou povinnost splnila bez součinnosti ministerstva. Potřebné práce mohla zajistit sama. Majetkoprávní sankce plynoucí ze smlouvy by pak vůči ní nemohly být uplatněny, neboť by plnila povinnost uloženou pravomocným rozhodnutím (což je z hlediska soukromoprávních sankcí okolnost vylučující protiprávnost) a takovému případnému porušení smluvní povinnosti ze strany osoby zúčastněné by předcházelo porušení smlouvy ze strany ministerstva (neposkytnutí součinnosti).

9. Žalobci b) a c) podali žalobu proto, že napadené rozhodnutí žalovaného porušilo jejich právo na příznivé životní prostředí a právo vlastnické. V žalobě uvedli tvrzení, z nichž uvedené skutečnosti vyplývají, a měli být účastníky správního řízení.

IV.

10. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že nesplnění povinnosti způsobené nečinností Ministerstva lze považovat za novou skutečnost, a to i v souvislosti s uplynutím doby povinného provádění monitoringu v dané lokalitě. Nečinnost ministerstva netrvala již v roce 2003, neboť provedení sanačních prací mělo být zajištěno dle projednaného a schváleného projektu, k čemuž došlo až v roce 2005. Neplnění závazků ze strany ministerstva nebylo možno předpokládat. Dlouhodobou nečinnost nelze přičítat k tíži adresáta a s ohledem na specifika případu je nutné ji považovat za novou skutečnost ve smyslu § 115 odst. 16 vodního zákona. Inspekce sice mohla již v roce 2003 stanovit termín v návaznosti na ukončení výběrového řízení, takový postup se ale tehdy jevil jako nadbytečný a časově neurčitý. Nečinnost nebylo možno předvídat a až do doby přijetí projektu sanačních prací v roce 2005 nelze o nečinnosti hovořit. Důvodová zpráva k zákonu je jedním z vodítek pro výklad normy a nelze ji na zde vymezený

výklad bez dalšího omezit. Bylo by absurdní chápat nově zakotvený důvod pro vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. e) správního řádu pouze na situaci citovanou v důvodové zprávě. Zákonodárce novelou zřejmě nesměřoval k řešení nečinnosti zadavatele veřejné zakázky, neboť takové fungování ústředních orgánů nemohl předpokládat. Použití § 115 odst. 16 vodního zákona však není v projednávané věci nepřiléhavé.

11. Stěžovatel nijak neupřesnil, jaké prostředky právní ochrany měla osoba zúčastněná využít. Pokud se mělo jednat o civilní žalobu na plnění ekologické smlouvy, je žalovaný k její úspěšnosti s ohledem na charakter smlouvy a specifikaci povinností smluvních stran skeptický. Osoba zúčastněná opakovaně a bezvýsledně vyzývala ministerstvo k aktivitě a neuplatnění problematického nároku u civilního soudu jí nelze přičítat k tíži. Pokud by osoba zúčastněná kvůli plnění původního rozhodnutí smlouvu porušila, byla by postížena újmou o několik řádů vyšší, než je hodnota realizace předmětného nápravného opatření. Úvaha o reálnosti uplatnění majetkoprávní sankce za porušení smlouvy nepřísluší správním orgánům ani správním soudům. Případné neprovedení sanace v místě bydliště žalobců b) a c) by mohlo mít vliv na jejich právo na příznivé životní prostředí, ten by však byl nutně vlivem nepřímým, na kterém nelze založit účastenství ve správním řízení. Městský soud tedy správně žaloby těchto žalobců odmítl.

V.

12. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

13. Kasační stížnost je důvodná.

14. Předně je třeba poznamenat, že vzhledem k zastavení řízení o kasační stížnosti ve vztahu k žalobcům b) a c) se již Nejvyšší správní soud nezabýval kasační námitkou týkající se legitimace těchto žalobců k podání žaloby, resp. otázkou účastenství těchto žalobců ve správním řízení. Žalobou stěžovatele se městský soud zabýval a připustil ji k věcnému projednání.

15. Spor v dané věci spočívá v posouzení toho, zda správní orgán I. stupně (resp. žalovaný) postupoval správně, pokud zde aplikoval poslední větu ustanovení § 115 odst. 16 vodního zákona a vydal nové rozhodnutí (opatření k nápravě) ve věci již jednou pravomocně rozhodné. Podle § 115 odst. 16 vodního zákona, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (tedy ve znění účinném do 31. 3. 2015) „[p]ři ukládání opatření k nápravě nedostatků zjištěných při vodoprávním dozoru, jejichž rozsah nelze stanovit bez předchozích průzkumů nebo předchozího zpracování odborných podkladů, lze uložit samostatně provedení těchto průzkumů, popřípadě zpracování uvedených podkladů a podle jejich výsledků vydávat samostatně potřebná rozhodnutí k nápravě. Je-li v rozhodnutí o opatření k nápravě uloženo nakládat s vodami způsobem, k němuž je jinak potřeba povolení podle § 8, toto povolení se již nevydává. V případech, kdy se po právní moci rozhodnutí o opatření k nápravě vyskytnou nové rozhodné skutečnosti, lze vydat nové rozhodnutí o opatření k nápravě.“

16. V projednávané věci je mezi účastníky nesporné, že přes výzvy osoby zúčastněné na řízení II) ministerstvo jakožto nástupce FNM nesplnilo v termínu předpokládaném v původním rozhodnutí o opatření k nápravě (tedy do 31. 12. 2010) svůj závazek plynoucí ze smlouvy uzavřené dne 6. 5. 1994 mezi osobou zúčastněnou a FNM (ve znění dodatku smlouvy ze dne 4. 7. 2011). Ministerstvo nezajistilo smlouvy na dodávky (provedení) sanačních prací pro odstranění staré ekologické zátěže a nepřistoupilo dokonce ani k samotnému zadání veřejné zakázky na dodávky těchto prací. Zatímco žalovaný v takovém postupu ministerstva a navazujícím vypršení termínu pro splnění nápravného opatření spatřuje novou rozhodnou skutečnost ve smyslu shora citovaného § 115 odst. 16 vodního zákona, kterou nelze přičítat k tíži

osoby zúčastněné, stěžovatel je toho názoru, že citované ustanovení na nečinnost ministerstva vztáhnout nelze a správní orgán I. stupně nebyl oprávněn s odkazem na takovou nečinnost změnit své předchozí pravomocné rozhodnutí (opatření k nápravě) v téže věci.

17. Institut nového rozhodnutí, jenž je pro správní řízení obecně upraven v § 101 správního řádu, umožňuje v zákonem taxativně upravených případech prolomit zásadu *ne bis in idem* (ne dvakrát ve stejné věci), jež je projevem materiální právní moci rozhodnutí. Jestliže byla určitá práva konstitutivním aktem založena, nelze je odejmout či změnit, ledaže zásah do takových právních poměrů umožňují hmotněprávní předpisy. Správní řád v § 101 písm. e) připouští, že provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci lze mimo jiné tehdy, jestliže tak stanoví zvláštní zákon. Obecně lze ve zvláštních zákonech nalézt několik důvodů pro nové rozhodnutí věci, tím stěžejním je právě výhrada nového rozhodnutí při změně okolností, za nichž bylo původní rozhodnutí vydáno (v úvahu přichází např. též prominutí uložené povinnosti). Shora citované ustanovení § 115 odst. 16 vodního zákona v dané věci váže možnost vydat nové rozhodnutí (opatření k nápravě) právě na situaci, kdy se po právní moci takového opatření vyskytnou „nové rozhodné skutečnosti“.

18. Před samotným posouzením (ne)naplnění důvodů k vydání nového rozhodnutí v dané věci je třeba předeslat, že vodní zákon upravuje využití institutu opatření k nápravě systematicky neuspořádaně a samostatně v různých svých částech. V projednávané věci vydala Inspekce opatření k nápravě podle § 42 vodního zákona (ten je součástí hlavy V. „Ochrana vodních poměrů a vodních zdrojů“). Podle odst. 2 tohoto ustanovení *„Vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí uloží podle potřeby opatření k nápravě nabyvateli majetku získaného způsobem uvedeným ve zvláštním zákoně, který není původcem závadného stavu, ale k jehož majetku takto získanému je závadný stav vázán. Takto postupuje vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí v případě, že nabyvatel tohoto majetku jej získal s vědomím ekologické zátěže a byla-li s ním o tom uzavřena zvláštní smlouva nebo byla-li mu poskytnuta sleva z kupní ceny z důvodu závadného stavu, jenž je předmětem opatření k nápravě. Tímto způsobem postupuje vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí i v případě, existuje-li dosud původce závadného stavu“*. V případě opatření k nápravě ukládaných podle § 42 vodního zákona výslovně možnost vydání nového rozhodnutí nepředpokládá. Ustanovení § 115 odst. 16 vodního zákona, které naopak možnost vydání nového rozhodnutí připouští, je součástí hlavy XI. („Výkon státní správy“). Součástí této hlavy vodního zákona je pak mimo jiné i § 110 odst. 1, podle něhož (ve znění rozhodném pro projednávanou věc) *„Vodoprávní úřady dozírají na dodržování ustanovení vodního zákona a předpisů podle něj vydaných a v rozsahu své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad“*. Přestože by se z výše uvedeného mohlo jevit, že lze rozlišovat mezi opatřeními k nápravě podle § 42 vodního zákona na straně jedné, kde není vydání nového rozhodnutí připuštěno, a opatřeními k nápravě podle § 110 a násl. téhož zákona na straně druhé, u nichž zákon takovou možnost výslovně předpokládá, je soud toho názoru, že možnost vydat nové rozhodnutí za užití § 115 odst. 16 vodního zákona se v obecné rovině může vztahovat i na opatření k nápravě vydávaná podle § 42 vodního zákona. Nejvyšší správní soud tento závěr činí s vědomím své předchozí spíše restriktivní judikatury týkající se užití institutu nového rozhodnutí (srov. např. rozsudek čj. 6 Ans 1/2003 - 101). Opačný závěr by totiž znamenal, že v případě opatření k nápravě směřujících k odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií (srov. § 42 odst. 1 vodního zákona) by inspekce ztratila možnost reagovat např. na nová závažná zjištění týkající se rozsahu či podoby škodlivých následků. Aplikaci § 115 vodního zákona na opatření ukládaná podle § 42 téhož zákona ostatně předpokládá i odborná literatura (srov. Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytečková, V.: *Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání. Praha: SONDY, s. r. o., 2013, str. 136). Taktéž důvodová zpráva k zákonu č. 150/2010 Sb., který s účinností od 1. 8. 2010 do ustanovení § 115 odst. 16 vodního zákona

doplnil právě větu umožňující vydávat nová rozhodnutí, výslovně na opatření vydávána podle § 42 téhož zákona odkazuje.

19. Zbývá tedy posoudit, zda v projednávané věci skutečně existovaly nové rozhodné skutečnosti, které správní orgány opravňovaly vydat nové rozhodnutí o opatření k nápravě a tím fakticky nově rozhodnout o povinnosti (lhůtě ke splnění povinnosti), která již byla v téže věci osobě zúčastněné na řízení dříve uložena. Městský soud, obdobně jako žalovaný, založil ve vztahu k uvedené sporné otázce své závěry v napadeném rozsudku na tom, že zdůraznil specifické okolnosti dané věci (k dokončení sanace v termínu stanoveném v původním rozhodnutí nedošlo v důsledku chování osoby zúčastněné, ale v důsledku nečinnosti ministerstva) a současně zohlednil závěry aktualizované analýzy rizik, z níž vyplynula nutnost „předsanačního monitoringu“ povrchových a podzemních vod v dané lokalitě, který nebyl do původního rozhodnutí inspekce z roku 2003 zahrnut.

20. Nejvyšší správní soud ve vztahu k této argumentaci městského soudu uvádí, že pokud jde o provádění monitoringu kvality podzemních a povrchových vod v k. ú. Nelahozeves do doby zahájení vlastních sanačních prací, jak jej stanovuje nové rozhodnutí o opatření k nápravě z roku 2011, tento monitoring ani jemu předcházející analýza rizik nemůže představovat novou rozhodnou skutečnost ve smyslu § 115 odst. 16 vodního zákona, na základě které bylo možno vydat nové rozhodnutí o opatření k nápravě. V této souvislosti totiž především nelze přehlédnout, že opatření k nápravě spočívající v provádění monitoringu kvality podzemních a povrchových vod nebylo součástí původního rozhodnutí inspekce z roku 2003. Toto rozhodnutí neukládalo osobě zúčastněné povinnost zajistit provádění monitoringu, ale toliko stanovilo, že „*součástí projektu sanačních prací bude i návrh podrobnějšího monitoringu, kterým by bylo možno sledovat vliv sanačních prací na životní prostředí.*“ Neprovádění zmiňovaného monitoringu bylo jistě s ohledem na neutěšený stav v dané lokalitě problémem, který vyžadoval řešení. To, zda byl předsanační monitoring prováděn či nikoliv, však nemůže být skutečností, na základě které by mělo dojít k prodloužení jednou již pravomocně určeného termínu dokončení sanací. Naopak, právě nařízení provádění monitoringu je spíše důsledkem nedodržení termínu stanoveného v původním rozhodnutí o opatření k nápravě. Nic ostatně nebránilo tomu, aby Inspekce vydala ve vztahu k provádění monitoringu podzemních a povrchových vod samostatné opatření k nápravě, v jehož případě by překážka věci již pravomocně rozhodnuté dána nebyla. Tento důvod pro užití § 115 odst. 16 vodního zákona tedy v dané věci nemůže obstát.

21. K argumentaci odůvodňující vydání nového rozhodnutí vypršením původně stanoveného termínu v důsledku nečinnosti ministerstva pak lze předeslat, že vydání nového rozhodnutí prolamuje nejen některé ze zásad správního řízení či materiální právní moc rozhodnutí, jak již bylo nastíněno výše, ale fakticky narušuje i princip právní jistoty. Je institutem zcela mimořádným, a proto zákonodárce k možnostem vydání nového rozhodnutí přistupuje spíše zdrženlivě, přičemž vydání nového rozhodnutí je možné pouze v zákonem taxativně stanovených případech. Stejně tak i soudní judikatura je poměrně obezřetná, pokud jde o výklad ustanovení dopadajících na podmínky pro vydání nového rozhodnutí v již rozhodnuté věci. Jak Nejvyšší správní soud dovodil např. ve svém rozsudku čj. 6 Ans 1/2003 - 101, nepamatuje-li zákonná úprava na potřebu vydat nové rozhodnutí při změně okolností (rozhodování *cum clausula rebus sic stantibus*), nelze takový nedostatek obejít výkladem práva. V návaznosti na výše uvedené je pak nutno ještě zdůraznit, že ani případné naplnění zákonem (judikaturou) předpokládaných podmínek pro vydání nového rozhodnutí nemůže vždy automaticky vést k vydání takového rozhodnutí. Správní orgán totiž při rozhodování o tom, zda provede nové řízení a vydá nové rozhodnutí, je limitován též základními zásadami činnosti správních orgánů spočívajícími mimo

jiné v ochraně veřejného zájmu a v zásadě ochrany legitimního očekávání (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha. BOVA POLYGON, 2012, str. 878).

22. Jakkoliv lze v projednávané věci souhlasit s tím, že není možno osobě zúčastněné přičítat podíl na zmíněné nečinnosti ministerstva, stejně jako se závěrem, že inspekce jen stěží mohla bezprecedentní dlouhodobou nečinnost ministerstva předvídat, musí být pro projednávanou věc určující toliko posouzení, zda zákonem předpokládané podmínky pro vydání nového rozhodnutí byly naplněny či nikoliv, a to s přihlédnutím k obecným principům využití institutu nového rozhodnutí, jak byly popsány shora. Podmínkou, jejíž naplnění bylo v dané věci nezbytné pro vydání nového rozhodnutí, je v dané věci pouze existence „nových rozhodných skutečností“, které se vyskytnou po právní moci rozhodnutí o opatření k nápravě. Těmito skutečnostmi ve smyslu § 115 odst. 16 vodního zákona (srov. též § 115 odst. 12 téhož zákona) pak budou zásadně takové skutečnosti, které nebyly v předchozím řízení známy a mohou mít vliv na řešení otázky, jež byla předmětem tohoto rozhodování (srov. Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejková, V.: *Vodní zákon: s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání. Praha: SONDY, s. r. o., 2013, str. 276).

23. Se žalovaným je nutno souhlasit v tom, že pro samotné posouzení toho, zda nečinnost ministerstva při zajištění smlouvy na dodávky (provedení) sanačních prací pro odstranění staré ekologické zátěže, v důsledku které uplynul osobě zúčastněné termín pro provedení sanace, představuje novou rozhodnou skutečnost odůvodňující vydání nového rozhodnutí, nemůže být určující pouze důvodová zpráva k výše již zmíněné novele vodního zákona provedené zákonem č. 150/2010 Sb. Stěžovatelem citovaná důvodová zpráva nedopadá na specifickou situaci projednávané věci, jak ji detailně v odůvodnění napadeného rozsudku popsal městský soud. Vedle obecnějšího popisu obsahuje pouze příklad nové rozhodné skutečnosti (objektivní nedosažitelnost stanovených sanačních limitů), který však pro danou věc není použitelný. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že pro posouzení sporné otázky v dané věci musí být určující vůbec samotný stěžejní smysl a cíl vodního zákona. Ten není nutno nalézat v důvodové zprávě k vodnímu zákonu či jeho novelizacím, neboť zákonodárce jej přímo zakotvil do úvodního ustanovení tohoto zákona (§ 1 odst. 1), podle něhož „[ú]čelem tohoto zákona je chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství. Účelem tohoto zákona je též přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou a k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů“. Pokud má soud hodnotit situaci nastalou v projednávané věci, tedy nespornou existenci staré ekologické zátěže ohrožující povrchové i podzemní vody v předmětné lokalitě, je v případě interpretačních pochybností zcela nezbytné vykládat existenci nových rozhodných skutečností odůvodňujících vydání nového rozhodnutí nikoliv ve prospěch subjektu, kterému již vypršel termín pro dokončení nápravných opatření, ale naopak nepochybně ve prospěch ochrany povrchových a podzemních vod jako nedílné součásti životního prostředí (srov. též čl. 35 odst. 1 Listiny základních práva a svobod). Jinak řečeno, i s ohledem na výše již zmíněnou mimořádnost institutu nového rozhodnutí je třeba ustanovení § 115 odst. 16 vodního zákona užívat spíše výjimečně a především k naplnění samotného smyslu vodního zákona, tedy ve prospěch ochrany vod a nikoliv ve prospěch subjektů, jimž je v souladu s ochranou vod ukládána nějaká povinnost. Přestože si je soud velmi dobře vědom svízelného postavení, v jakém se osoba zúčastněná na řízení II) nacházela, nemůže na výše uvedeném závěru nic změnit ani ta skutečnost, že subjekt, jemuž byla opatřením k nápravě určita povinnost uložena, tuto povinnost ve stanoveném termínu nesplnil v důsledku nečinnosti třetího subjektu (v projednávané věci dokonce státu), na které se nepodílel. Opačný závěr by fakticky vedl nejen k tomu, že právní instituty obsažené ve vodním zákoně by namísto ochrany vod a životního

prostředí sloužily k „legalizaci“ nečinnosti státu či dalších subjektů, ale byl by též v rozporu s principem ochrany veřejného zájmu či legitimního očekávání, jak již byly shora popsány.

24. Lze proto uzavřít, že ani vypršení termínu pro splnění původně uloženého nápravného opatření, byť v důsledku nečinnosti ministerstva, nemohlo představovat novou rozhodnou skutečnost ve smyslu § 115 odst. 16 vodního zákona, která by dle tohoto ustanovení umožňovala vydání nového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že ani jeden z důvodů, o které v dané věci opřel vydání nového rozhodnutí městský soud (resp. žalovaný), nemůže obstát, je nutno konstatovat, že existenci podmínek pro vydání nového rozhodnutí posoudil městský soud (žalovaný) nesprávně.

VI.

25. Jelikož již v řízení před městským soudem existoval důvod ke zrušení rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky naplnění podmínek pro vydání nového rozhodnutí podle § 115 odst. 16 vodního zákona [§ 78 odst. 1 s. ř. s.], Nejvyšší správní soud zrušil nejen napadený rozsudek městského soudu, ale též rozhodnutí žalovaného [§ 78 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.], a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný bude v dalším řízení vázán shora vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

26. O nákladech soudního řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel měl ve věci úspěch, a proto má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, a to jak v řízení před městským soudem, tak i v řízení o kasační stížnosti. V řízení před městským soudem má stěžovatel právo na náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 3000 Kč a odměny za právní zastupování. Ta se skládá z odměny za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a podání žaloby) po 2100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2012], a za jeden úkon (účast na jednání) za 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2013], dále z náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), to vše navýšeno o 21% DPH ve výši 1722 Kč. Celkem tedy 12 922 Kč. V řízení před Nejvyšším správním soudem má stěžovatel právo na náhradu zaplaceného soudního poplatku ve výši 5000 Kč a odměny za právní zastupování. Ta se skládá z odměny za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) za 3100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], a za jeden úkon (návrh na zrušení usnesení o zastavení řízení) za 1550 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 2 písm. b) a odst. 3 advokátního tarifu], dále z náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), to vše navýšeno o 21% DPH ve výši 1102,50 Kč. Celkem tedy 11 352,50 Kč.

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

V Brně 6. října 2015

JUDr. Jan Passer v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Hana Čermáková