

1

## Krajský úřad Středočeského kraje

ODBOR ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A ZEMĚDĚLSTVÍ

Praha: 30. 11. 2022

Číslo jednací: 134950/2022/KUSK

Spisová značka: SZ\_134950/2022/KUSK

dle rozdělovníku

Vyřizuje: Mgr. Ing. Jiřina Václavíková/l. 638

Značka OŽP/Va

### ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství (dále jen „KUSK“) jako vodoprávní úřad věcně příslušný podle § 104 odst. 2 písm. d) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“) a jako nejbližší nadřízený správní orgán Městskému úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, podle § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) ve spojení s § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů,

#### rozhodl

v rámci odvolacího řízení vedeného ve věci odvolání **obce Zeleneč**, Kasalova 467, 250 91 Zeleneč (dále jen „odvolatel“), proti **rozhodnutí Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**, odboru životního prostředí ze dne **15. 9. 2022**, č. j. **MÚBNLSB-OŽP-111463/2022-BUCJA**, kterým bylo odvolateli dle § 110 odst. 1 vodního zákona uloženo opatření pročištění vodního toku Zelenečský potok v délce 4735 m v ř. km 4,831 – 0,096 (od vyústění ČOV Zeleneč do zaústění do vodní nádrže) v termínu od 1. 11. 2022 do 31. 3. 2023,

#### takto:

Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu **se rozhodnutí Městského úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav**, odboru životního prostředí ze dne **15. 9. 2022**, č. j. **MÚBNLSB-OŽP-111463/2022-BUCJA**, ruší a věc se vrací k novému projednání Městskému úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odboru životního prostředí.

#### Účastníci řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu:

obec Zeleneč, Kasalova 467, 250 91 Zeleneč

### O d ů v o d n ě n í

#### 1. Průběh řízení

KUSK z předloženého správního spisu zjistil následující pro věc relevantní skutečnosti:

Povodí Labe, s.p. písemností ze dne 29. 4. 2022 oznámil Městskému úřadu Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odboru životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“) závadný stav drobného vodního toku Zelenečský potok. Povodí Labe, s.p. při podrobné prohlídce vodního toku dne 26. 4. 2022 zaznamenal v téměř celé délce značný obsah sedimentu vykazujícího charakter uniklých čistírenských kalů. Vlivem dlouhodobého nahromadění kalů v korytě vodního toku dochází k jejich opětovnému uvolňování. K akumulaci těchto kalů

dochází pravděpodobně po delší dobu (měsíců/let). Vzorky sedimentu a povrchové vody prozatím nebyly odebírány. Jediným možným původcem sedimentu/čistírenských kalů může být pouze ČOV Zeleneč.

Dle písemnosti „záznam z místního šetření“ ze dne 1. 7. 2022 vodoprávní úřad ve dnech 12. 5., 19. 5., 26. 5., 27. 5. a 1. 7. 2022 provedl místní šetření a kontrolu úseku Zelenečského potoka od vyústění ČOV Zeleneč k zaústění do vodní nádrže městysu Zápy. Dne 19. 5. 2022 došlo k nahlášení úhynu ryb v nádrži v k.ú. Zápy. Vodoprávní úřad zjistil, že v toku se nachází v různé intenzitě zahnilé i čerstvé čistírenské kaly. Nachází se na dně i břehových hranách, v některých částech dochází k vztlínání na hladinu a k jejich další migraci. V klidových částech toku byla zaznamenána občasná nitrifikace, což poukazuje na přítomnost čistírenských kalů na dně toku po delší období. Čistírenské kaly se nachází zejména za vyústěním ČOV Zeleneč a dále před nádrží v k.ú. Zápy. V kontrolovaném úseku je do vodního toku zaústěna pouze ČOV Zeleneč. Vodoprávní úřad má za nepochybné, že kaly ve vodním toku pocházejí nepochybně z ČOV Zeleneč. Jiný možný zdroj znečištění nebyl během terénních šetření vodoprávním úřadem zjištěn.

Písemností ze dne 18. 7. 2022 vodoprávní úřad oznámil zahájení řízení dle § 110 odst. 1 vodního zákona o uložení nápravných opatření ve věci pročištění Zelenečského potoka v délce 4 735 m v úseku ř. km 4,831 – 0,096 (od vyústění ČOV Zeleneč do zaústění do vodní nádrže v k.ú. Zápy). Nápravná opatření budou provedena od 1. 11. 2022 do 31. 3. 2023. Důvodem nápravného opatření je závadný stav vodního toku způsobený technickým stavem ČOV Zeleneč.

Obec Zeleneč zaslala námitky. Nápravné opatření dle § 42 vodního zákona lze uložit tomu, kdo porušil povinnost zmíněnou v § 42 vodního zákona. Vodoprávní úřad má za to, že obec Zeleneč způsobila únik čistírenských kalů do vodního toku. Pokud by tomu tak bylo, šlo by o skutkovou podstatu přestupku dle § 125g a popř. 125a vodního zákona. Povinnost dle § 42 vodního zákona může být uložena jen osobě, která byla uznána odpovědnou za přestupek spočívající ve znečištění povrchové vody závadnou látkou, popřípadě odpadní vodou. Vodoprávní úřad si v řízení o uložení nápravného opatření není oprávněn učinit vlastní závěr týkající se spáchání přestupku obcí Zeleneč. Nebylo prokázáno, že zbytky čistírenských kalů nacházejících se ve vodním toku jsou důsledkem nedovoleného vypouštění odpadních vod, ani nebylo zjištěno, že k němu došlo nedovolenou činností obce Zeleneč. V nařízení vlády č. 401/2015 Sb. jsou dány limity znečištění odpadních vod. Po dobu trvání provozu ČOV mohlo docházet k usazení kalů, které byly obsaženy ve vodě vypouštěné z ČOV. Pokud by nebylo prokázáno překročení uvedených emisních limitů, nelze uložit navrhované nápravné opatření. Správce vodního toku má sledovat pravidelně stav koryt vodních toků a pečovat o ně. Vodoprávní úřad by měl zhodnotit, zda správce vodního toku plnil své povinnosti a zda závady vytýkané obci Zeleneč nejsou důsledkem zanedbání těchto povinností. Vodoprávní úřad nehodnotí, zda k znečištění nedošlo v důsledku jednání jiných osob. V období květen až červen 2022 mohlo dojít k ojedinělým únikům znečištěných vod, nikoli však v důsledku pochybení obce Zeleneč, ale v důsledku neoprávněného jednání pracovníka ČOV, který pravděpodobně jednal v hrubém rozporu se svými povinnostmi a provozním řádem ČOV a mohl tak způsobit opakovaný únik kalů do povrchových vod. Tyto skutečnosti vyplývají mj. ze zápisu z provozního deníků – zejména ze dne 28. 6. 2022. Obec Zeleneč neodpovídá za jednání třetí osoby, byť byla jejím zaměstnancem, pokud má škodlivé

jednání třetí osoby znaky excesu, kdy zaměstnanec svou činností nenaplňoval zájmy zaměstnavatele, ale jednal výhradně ve svém zájmu, byť k ní došlo v pracovní době na pracovišti. V tomto případě odpovídá přímý škůdce. Obec Zeleneč proto navrhuje zastavení řízení o uložení nápravného opatření z důvodu nezjištění příčiny znečištění a nerozhodnutí o tom, kdo spáchal přestupek spočívající v nedovoleném znečištění povrchových vod. V příloze podání je kopie provozního deníku ČOV Zeleneč od 22. 6. 2022 do 1. 7. 2022. Dne 22. 6. 2022 od 5:00 do 7:30 byl lisován kal, někdy v průběhu dne nastala porucha kalolisu (ložiska 2 kg na válci – demontáž – výměna – montáž + seřízení kalolisu). Zapsáno je mj.: „Dne 28. 6. 2022 v 7:15 při kontrole bylo zjištěno vypouštění kalů do Zelenečského potoka z dosazovací nádrže. Toto vypouštění bylo prováděno úmyslně pracovníkem ČOV Milošem Schutzem. Jiří Skřivan – starosta ... 10:30 hod: Ohrazuji se proti vyjádření starosty Skřivana. Nic jsem nezpůsobil úmyslně! V 5:00 jsem vypnul čerpání v zadní části pravé dosazovací nádrže pro usazení ... kalu. Z důvodu jiné činnosti jsem se zpozdlil se zapnutím čerpadla přebyt. kalu. Došlo ke krátkému úniku lehkého kalu v minimálním množství! V 7:25 hod vše v pořádku. Viz foto 10:30 hod Schutz Miloš“. Dne 30. 6. 2022 byla vytopena provozní budova a nastala porucha – ucpáno čerpadlo kalu v jímce ke kalolisu – nutná výměna.

Povodí Labe, s.p. v písemnosti ze dne 17. 8. 2022 uvedlo, že okruh důkazů považuje za dostatečně ucelený a jasně poukazující na zdroj znečištění. Odmítlo i zanedbání povinnosti správce vodního toku. Požaduje dle § 42 odst. 1 vodního zákona uložení nápravných opatření původci havárie z důvodu hrozícího nebezpečí z prodlení, spočívající v ohrožení biotopu, ve způsobení ekologické újmy ve vodním toku, případně ve splavení čistírenských kalů níže po toku do vodní nádrže v obci Zápy.

Městys Zápy v písemnosti ze dne 29. 8. 2022 uvedl, že předmětem řízení není otázka přestupku, ale otázka opatření k nápravě jakožto nástroje správního dozoru, jímž se naplňuje funkce kontroly při nápravě závadného stavu. Dle městysu jde o intenzivní problém, který měl okamžité následky. Dodržováním limitů k takovému znečištění nemůže dojít. Objektivní odpovědnost nese provozovatel ČOV, a to i v případě, že prostřednictvím svých pracovníků odpadní vody vypustí, ale i tím, že svým jednáním dopustí, aby prostřednictvím zařízení škodliviny unikly. Pokud by se v rámci přestupkového řízení či trestního řízení ukázala odpovědnost třetí osoby, pak může obec Zeleneč uplatnit vzniklou škodu jako regresní nárok vůči této osobě.

Rozhodnutím ze dne 15. 9. 2022 vodoprávní úřad uložil dle § 110 odst. 1 vodního zákona obci Zeleneč pročištění Zelenečského potoka. V odůvodnění je uvedeno, že čistírenským kalem je zastižena i nádrž v k.ú. Zápy. V této nádrži docházelo během letního období k projevům nitrifikace. Dne 19. 5. 2022 byl hlášen v nádrži úhyn ryb. Během této mimořádné události byl zjištěn pokles rozpuštěného kyslíku ve vodě, souvislost s probíhající nitrifikací vzniklou přítomností čistírenského kalu v nádrži nelze logicky vyloučit. Po pravidelném provzdušňování nádrže na více místech plochy byl stav stabilizován. Během této události provedl vodoprávní úřad za účasti správce vodního toku a zástupců městyse Zápy opakovanou prohlídku vodního toku v těsné blízkosti nádrže. Čistírenské kaly byly masivně zastiženy těsně před nádrží a zároveň i za zaústěním toku do nádrže. Kaly se před nádrží vyskytovaly v celém profilu toku, podle jejich charakteru se jedná o jejich dlouhodobé hromadění. Průtočnost vodního toku je přítomností kalů snížena a samočistící schopnost toku narušena.

K námitkám obce Zeleneč vodoprávní úřad uvedl, že řízení není vedeno dle § 42 vodního zákona, ale dle § 110 odst. 1 vodního zákona. Případné zahájení přestupkového řízení s obcí Zeleneč vodoprávním úřadem nebo Českou inspekcí životního prostředí nemá žádný vliv na konečný výsledek rozhodnutí a tato řízení se vzájemně nepodmiňují. Konstatování obce Zeleneč, že nebyl prokázán důsledek vypouštění čistírenských kalů z ČOV Zeleneč na přítomnost kalů v toku a tvrzení o neprokázání nedovolené činnosti obce Zeleneč v důsledku porušení jeho zákonných povinností označil vodoprávní úřad za zcela irelevantní. Vodoprávní úřad provedl opakovaná místní šetření, byla zjištěna masivní přítomnost čistírenských kalů za vyústěním ČOV Zeleneč a dále po směru proudění. Před zaústěním ČOV žádné známky čistírenského kalu zjištěny nebyly. Po celé délce vodního toku nebyl zjištěn žádný jiný možný zdroj znečištění, na tomto úseku vodního toku se nenachází jiná čistírna odpadních vod a nebyl zjištěn jiný možný znečišťovatel. Charakter znečištění vodního toku vykazuje charakter zahnulých čistírenských kalů, které se vyskytují zejména na dně vodního toku a jeho břehových hranách, i kalů čerstvých, usazených zejména v okrajových částech toku u vodní hladiny. V částech vodního toku dochází k postupnému vzlínání kalů a jejich následnému odnosu. Charakter znečištění je naprosto totožný od zaústění ČOV Zeleneč až po nádrž v k.ú. Zápy, pouze se jednotlivé úseky liší mírou tohoto znečištění. Obec Zeleneč sama uvádí, že z ČOV Zeleneč dochází k opakovanému odtoku čistírenských kalů. Jde o pochybení obce Zeleneč, s tvrzením o neodpovědnosti za konání třetí osoby – zaměstnance nelze souhlasit. Povolení zbytkového znečištění ve vypouštěných odpadních vodách neobsahuje povolení k vypouštění čistírenských kalů. Zjištěné množství čistírenských kalů ve vodním toku neodpovídá povoleným limitům zbytkového znečištění ve vypouštěných odpadních vodách v žádném z jeho ukazatelů. Je tak zřejmé, že k odtoku nečištěných odpadních vod, potažmo čistírenských kalů, muselo docházet opakovaně, což potvrzuje i zaslaný výňatek z provozního deníku ČOV.

Obec Zeleneč (dále také jen „odvolatel“) podala proti rozhodnutí ze dne 15. 9. 2022 odvolání. Požaduje zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení řízení. Namítla, že má-li být vydané rozhodnutí k odstranění závadného stavu vydáno v rámci provádění kontroly dodržování ustanovení vodního zákona, pak takovému rozhodnutí (i již zahájení řízení o vydání opatření k odstranění závadného stavu) musí předcházet řádná kontrolní činnost. Jen na základě řádné kontrolní činnosti dle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů mohl vodoprávní úřad přistoupit k rozhodnutí o uložení nápravných opatření k odstranění zjištěných nedostatků. Takové rozhodnutí musí vycházet z podkladů zjištěných při kontrolní činnosti provedené dle kontrolního řádu. Z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda vůbec prováděl vodoprávní úřad kontrolu obce Zeleneč. Správní orgán sice může provádět před zahájení kontroly úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu, pokud nedostatky zjistí, musí zahájit řádnou kontrolu a nikoli rozhodnout o vydání nápravného opatření. Napadené rozhodnutí na žádný protokol o kontrole neodkazuje. Uvádí jen odkazy na místní šetření, která proběhla bez účasti obce Zeleneč. Obec Zeleneč neměla možnost námitky uplatnit v rámci kontrolního řízení a nemůže je dle mínění vodoprávního úřadu uplatnit ani nyní. I v režimu § 110 vodního zákona je nutné se zabývat otázkou, zda byla porušena ustanovení vodního zákona – v jakém rozsahu a kým. Toto vodoprávní úřad neřešil ani v rámci kontrolní činnosti, nevypověděl se s tím ani v napadeném rozhodnutí. Obec Zeleneč tak trvá na svých námitkách (nebylo

prokázáno, že znečištění je důsledkem nedovoleného vypouštění odpadních vod, nebylo zjištěno, že k němu došlo činností obce Zeleneč v důsledku nedodržování ustanovení vodního zákona; nebylo zjišťováno, zda znečištění není důsledkem činnosti jiných osob, tedy zda nepochybil i správce vodního toku, jehož povinností je sledovat pravidelně stav koryta vodního toku a pečovat o koryta; nebylo zjišťováno, zda ke znečištění nedošlo v důsledku excesivního jednání třetí osoby, za které není obec Zeleneč odpovědná). S ohledem na to, že nejde o věc, která by nesnesla odkladu, a protože neproběhlo řádné kontrolní zjištění, měl vodoprávní úřad postupovat dle § 42 vodního zákona a nejprve řádně zjistit a případně potrestat viníka znečištění a pak teprve uvažovat o uložení opatření k nápravě.

Spis byl vodoprávním úřadem písemností ze dne 2. 11. 2022 předán KUSK. Vodoprávní úřad uvedl, že kontrolu obce Zeleneč jako vlastníka a provozovatele ČOV Zeleneč zaměřenou na stav ČOV zahájila ČIŽP OI Praha. Vodoprávní úřad během dozorové činnosti zjistil, že za stav vodního toku je bezesporu odpovědná právě ČOV obce Zeleneč, ze které docházelo po delší časové období k odtoku čistírenských kalů, což bylo potvrzeno i zápisem v provozním deníku ČOV, jehož částečná kopie je součástí spisu a sama obec toto vypouštění potvrdila.

## **2. Splnění procesních podmínek a rozsah přezkumu**

Dle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Dle § 82 odst. 1 správního řádu lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné.

Napadené rozhodnutí bylo doručeno odvolateli dne 19. 9. 2022. Odvolání bylo doručeno vodoprávnímu úřadu dne 30. 9. 2022. S ohledem § 83 odst. 1 správního řádu jde o odvolání včasné.

## **3. Posouzení KUSK**

KUSK uvádí k tomu, zda mělo být vedeno řízení dle § 42 či § 110 odst. 1 vodního zákona, následující.

KUSK cituje pro věc rozhodnou právní úpravu:

-§ 104 odst. 1 a 2 vodního zákona: (1) *Státní správu podle tohoto zákona vykonávají vodoprávní úřady a Česká inspekce životního prostředí.* (2) *Vodoprávními úřady jsou a) obecní úřady, b) újezdni úřady<sup>43)</sup> na území vojenských újezdů, c) obecní úřady obcí s rozšířenou působností, d) krajské úřady, e) ministerstva jako ústřední vodoprávní úřad (§ 108).* *Tímto nejsou dotčena ustanovení o povodňových orgánech a orgánech pro sucho.*

-§ 112 vodního zákona: Česká inspekce životního prostředí: (1) *České inspekci životního prostředí přísluší*

*a) v rámci vodoprávního dozoru kontrolovat, jak podnikající fyzické nebo právnické osoby dodržují povinnosti stanovené tímto zákonem nebo uložené podle tohoto zákona jí nebo*

vodoprávními úřady na úseku 1. nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, 2. ochrany uvedených vod včetně jejich ochrany při provozování plavby, 3. havárií ohrožujících jakost těchto vod, 4. vodních děl určených ke zneškodňování znečištění v odpadních vodách nebo k jejich vypouštění do vod povrchových nebo podzemních nebo do kanalizací, 5. ochrany vodních poměrů a vodních zdrojů, 6. uvádění vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních do souladu s požadavky zákona v případech vyžadujících zvláštní pozornost,

b) ukládat odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků, zjistí-li porušení povinností na úsecích uvedených pod písmenem a),

c) nařídit v oblasti, ve které jí přísluší vykonávat kontrolu, zastavení výroby nebo jiné činnosti, pokud velmi závažným způsobem ohrožuje veřejný zájem a životní prostředí, až do doby odstranění nedostatků, popřípadě jejich příčin,

g) provádět kontrolní zjišťování jakosti a množství vypouštěných odpadních vod včetně zjišťování zdrojů znečišťování,

(2) Na řízení vedená Českou inspekcí životního prostředí podle tohoto zákona se vztahují, připouští-li to povaha těchto řízení, ustanovení § 115.

-§ 110 odst. 1 vodního zákona: vodoprávní **dozor** vodoprávních úřadu: *Vodoprávní úřady kontrolují dodržování ustanovení vodního zákona a předpisů podle něj vydaných a v rozsahu své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad.*

-§ 42 odst. 1 vodního zákona: **opatření k nápravě**: *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 závadného stavu (dále jen "opatření k nápravě"), popřípadě též opatření k zajištění náhradního odběru vod, pokud to vyžaduje povaha věci. Náklady na provedení opatření k nápravě nese ten, jemuž bylo opatření k nápravě uloženo. Pokud ten, komu byla uložena opatření, je neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí na jeho náklady. Pokud k havárii došlo v důsledku zásahu Hasičského záchranného sboru České republiky nebo jednotek požární ochrany, nepovažují se za původce havárie, jestliže k zásahu použili přiměřených prostředků.*

-§ 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu: *Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň **kontrolní zjištění**, obsahující **zjištěný stav věci s uvedením nedostatků** a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí,*

K odlišnosti § 110 odst. 1 a § 42 vodního zákona KUSK uvádí následující. Ustanovení § 42 dává kompetenci vodoprávním úřadům a ČIŽP, § 110 odst. 1 dává kompetenci vodoprávním úřadům, kompetence k vodoprávnímu dozoru pro ČIŽP je dána § 112 vodního zákona. Dle KUSK je co do rozsahu uložitelných nápravných opatření § 42 užší (neboť se vztahuje k odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií) a § 110 odst. 1 širší (je obecný – vztahuje se např. i k povinnostem v aktivní zóně záplavových území – tedy nejen k vypouštění odpadních vod, nakládání se závadnými látkami nebo haváriím). KUSK tak může konstatovat,

že v tomto konkrétním případě je aplikace těchto dvou ustanovení shodná, neboť mají být odstraněny následky nedovoleného vypouštění odpadních vod či závadných látek – kalů a odvolateli musí být prokázáno porušení povinnosti k ochraně povrchových nebo podzemních vod (srov. níže)<sup>1</sup>.

K tomu, zda měla být před zahájením řízení o uložení nápravných opatření provedena kontrola dle kontrolního řádu, uvádí KUSK následující. K pojmům správní dozor, nápravná opatření a sankční prostředky KUSK cituje publikaci Hendrych D. a kol., Správní právo. Obecná část, 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, str. 283: „*Pod pojmem správní dozor rozumíme takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.*“ Nápravné prostředky směřují k odstranění zjištěného závadného stavu ve stanovené lhůtě. Sankční prostředky cílí na potrestání toho, kdo zjištěnou závadu způsobil. Uložení nápravného opatření není vázáno na sankční řízení (přestupkové či trestní), k tomu srov. právní úpravu i jiných oblastí práva životního prostředí<sup>2</sup> a zejména tolik potřebnou a kladně hodnocenou změnu na úseku odpadů<sup>3</sup>.

Vodoprávní úřad nepostupoval dle kontrolního řádu ve vztahu k ČOV Zeleneč, ale zaměřil se jen na kontrolu stavu vodního toku. Dle KUSK není takový postup vadný (srov. zcela stejně ve vztahu kontrola - sankční řízení, kdy není provedení kontroly obligatorní pro uložení sankce v přestupkovém řízení<sup>4</sup>). Avšak i v řízení o uložení nápravných opatření správní orgán musí zcela určitě zjistit subjekt porušující konkrétní hmotněprávní povinnost

<sup>1</sup> KUSK může v této souvislosti poukázat i na názor (s nímž nesouhlasí) zastávaný Ministerstvem životního prostředí ve výkladu č. 66 MZc zemědělství k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům, podle kterého je ustanovení § 110 odst. 1 vodního zákona pouze obecným kompetenčním ustanovením a uložení konkrétní povinnosti může vodoprávní úřad jen tehdy, umožňuje-li mu to jiné ustanovení vodního zákona, kde je tato pravomoc konkrétně vyjádřena (např. ustanovení § 42 odst. 1 vodního zákona – opatření k napravení závadného stavu – nebo ustanovení § 59 odst. 1 písm. d) vodního zákona – opatření k odstranění závad zjištěných na vodním díle).

<sup>2</sup> -§ 22 odst. 1 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší: *V případě, že provozovatel neplní povinnosti stanovené tímto zákonem nebo povolením provozu, jsou inspekce nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněny uložit provozovateli provést v přiměřené lhůtě opatření ke zjednání nápravy. Pokud provozovatel opatření ke zjednání nápravy ve stanovené lhůtě neprovedl, jsou inspekce nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněny vydat rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje. K uložení nápravného opatření u fyzických osob je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. K uložení nápravného opatření u právnických osob a podnikajících fyzických osob v případě, že se jedná o stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k tomuto zákonu, je příslušná inspekce; v případě, že se nejedná o stacionární zdroj uvedený v příloze č. 2 k tomuto zákonu, je příslušná inspekce nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností.*

-§ 19b odst. 1 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci): *V případě, že provozovatel zařízení neplní povinnosti stanovené tímto zákonem nebo integrovaným povolením, jsou úřad nebo inspekce oprávněny uložit provozovateli zařízení provést v přiměřené lhůtě opatření k nápravě. Po dobu lhůty k provedení opatření k nápravě se nepoužijí § 37 a 38.*

<sup>3</sup> -76 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech: *ČIŽP projednává přestupky podle § 66 odst. 2 až 5 a 7; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím,*

-§ 116 odst. 1 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech: *V případě, že osoba nedodrží povinnosti stanovené nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006, nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2013, ve vztahu k odpadní rtuti nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/852, tímto zákonem nebo na jejich základě, je správní orgán, který je podle tohoto zákona příslušný k projednání přestupků, oprávněn uložit této osobě provést v přiměřené lhůtě opatření k nápravě spočívající v a) zajištění odpadu proti jeho úniku, znehodnocení nebo odcizení, ...*

-Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb.: *Na rozdíl od platné právní úpravy nově nebude uloženo opatření k nápravě vázáno na současně uložení pokuty, čímž dojde ke sjednocení právní úpravy s jinými právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí (např. zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů).*

<sup>4</sup> např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13.4.2010, č.j. 6 Ca 101/2007-31: *„Z právních předpisů nevyplývá, že by obligatorním podkladem pro zahájení řízení o pokutě bylo ukončení státní kontroly a v návaznosti na tom výsledky této kontroly. Státní kontrola proto nemusela být před zahájením sankčního řízení provedena.“*

a tím způsobující zjištěnou závadu<sup>5</sup>. Jinými slovy: „musí provést kontrolu uvnitř řízení o uložení nápravného opatření“ za užití třeba i výsledků kontroly provedené u daného subjektu jiným správním orgánem dle kontrolního řádu. Ostatně vodoprávní úřad v předkládací zprávě uvádí, že kontrolu ČOV Zeleneč provedla ČIŽP. Výsledky této kontroly však v napadeném rozhodnutí vůbec nejsou zmíněny. V samotném oznámení o zahájení řízení je jako důvod závadného stavu označen technický stav ČOV Zeleneč. Technický stav však vodoprávní úřad v průběhu řízení nezjišťoval, ani se k němu nevyjádřil. Kopie provozního deníku ČOV Zeleneč zahrnuje jen krátké období (konec června 2022). Je tak otázkou, zda vodoprávní úřad prokázal, že ČOV Zeleneč neplní svoje povinnosti.

Vodoprávní úřad i správce vodního toku uvádějí, že ve vodním toku se nachází čistírenský kal. K tomu KUSK konstatuje, že ve správním spise není založena žádná foto- či video- dokumentace. Nebyl proveden žádný odběr vzorku a jeho následná analýza. KUSK tak není jasné, z čeho vodoprávní úřad usuzuje, že „hmota“ nacházející se v korytě vodního toku (na dně, na březích a i se vzlínající) je opravdu *zahnílý čistírenský kal*. Navíc KUSK není zřejmá definice pojmu čistírenského kalu – zda jde o aktivovaný kal uniklý z ČOV (a tedy o únik závadné látky), či i jiný kal (včetně toho, co by bylo jinak zachyceno na česlích a na ČOV Zeleneč tak vůbec nedošlo k čištění odpadních vod). Rovněž není odůvodněno, z čeho vodoprávní úřad dovozuje, že kaly jsou akumulovány ve vodním toku „dlouhodobě“ a už vůbec není odůvodněno, jak dlouho znamená „dlouhodobě“.

Jediné, co bylo prokázáno z poskytnuté kopie provozního deníku, je únik přebytečného (zřejmě aktivovaného) kalu dne 28. 6. 2022 v době od 5:00 do 7:25 hodin. Dle deníku došlo v období konce června několikrát k poruše kalolisu, což však samo o sobě dle KUSK ještě neimplikuje únik kalu do vodního toku. Sama obec Zeleneč připouští, že v období květen až červen 2022 *mohlo dojít k ojedinělým únikům znečištěných vod*. Je tak otázkou, zda kal nahromaděný ve vodním toce není vypuštěn právě v tomto období.

Vodoprávní úřad neprovedl alespoň orientační bilanci: kolik kalu se nachází ve vodním toku s porovnáním toho, kolik „hmoty“ mohla ČOV Zeleneč legálně vypustit v odpadních vodách. Vodoprávní úřad nezmínil ani to, kdy byly naposledy provedeny a s jakými výsledky kontrola ČOV Zeleneč (vodoprávním úřadem či ČIŽP) a prohlídka vodního toku jeho správcem či vodoprávním úřadem. Ze správního spisu vyplývá, že ČOV Zeleneč je provozována od roku 2005.

Nerozpuštěné látky (NL) v odtoku z ČOV nepocházejí z čištěné odpadní vody, ale jde o unikající částičky biomasy – vločky aktivovaného kalu, částice biofilmů, volné bakterie apod. Ukazatel NL je indikátorem fungování dosazovací nádrže na ČOV. Není tedy zcela pravdivé tvrzení vodoprávního úřadu, že čistírenský kal nemůže z ČOV unikat. Pokud je ČOV provozována od roku 2005, měl vodoprávní úřad provést alespoň přibližnou bilanci, kolik NL mohla ČOV Zeleneč legálně vypustit, dále porovnat toto množství s tím, co se nachází ve vodním toku a porovnat současnou situaci se stavem při poslední prohlídce vodního toku a poslední kontrole ČOV Zeleneč.

<sup>5</sup> srov. k tomu shodně výklad č. 66 Ministerstva zemědělství k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům: *Zjistí-li místně příslušný vodoprávní úřad v rámci vodoprávního dozoru závady, přijme opatření k jejich odstranění. Opatření uloží podle ustanovení § 110 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, rozhodnutím na základě vodoprávního řízení zahájené vždy z vlastního podnětu. Podmínkou k uložení opatření podle ustanovení § 110 vodního zákona je **porušení hmotněprávního ustanovení vodního zákona ukládající konkrétní povinnost tomu, kdo zjištěnou závadu způsobil.***



K námitce absence odvolatele u místního šetření KUSK uvádí následující. Místní šetření nebyla zaměřena na posouzení toho, zda došlo či nedošlo k porušení vodního zákona. Cílem místních šetření bylo zaznamenání stavu, který fakticky existoval ve vodním toku v daném čase. S výsledkem (zápisem o tomto šetření, který je součástí spisu) byl odvolatel seznámen. Odvolatel měl možnost se proti tomuto zjištění bránit, což i učinil. Z procesního hlediska bylo obci Zeleneč poskytnuto právo se ke všem důkazům opatřeným pro účely správního řízení vyjádřit. V tomto směru nelze vodoprávnímu úřadu nic vytknout. Jiná je však otázka, co bylo těmito místními šetřeními prokázáno (srov. výše).

KUSK považuje za lichou námitku obce Zeleneč spočívající v nepříčetnosti jednání jejího zaměstnance. KUSK pro vysvětlení použije právní úpravu nejbližší ukládání nápravných opatření, a to právní úpravu přestupků v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Podle § 20 odst. 1 zákona o přestupcích právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu. Osobou, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, je dle odst. 2 písm. c) téhož ustanovení zákona rovněž zaměstnanec nebo osoba v obdobném postavení při plnění úkolů vyplývajících z tohoto postavení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 10. 2017, č.j. 9 As 213/2016-60, vyslovil následující závěry: *„Pro posouzení, zda je právnická osoba odpovědná za jednání svého zaměstnance, je tedy podstatné, zda k porušení právních povinností došlo v souvislosti s místní, časovou a věcnou vazbou k činnosti právnické osoby, tedy zda při činnosti, již byla škoda způsobena, zaměstnanec sledoval zejména z objektivního i subjektivního hlediska plnění svých pracovních úkolů. (...) Teprve až po tomto posouzení, že právnická osoba je odpovědná za jednání zaměstnance, přichází na řadu posouzení možných liberačních důvodů“*. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud rovněž vysvětlil, že v případě, kdy jednání fyzické osoby již vybočuje z plnění úkolů, nelze uvažovat o odpovědnosti právnické osoby za toto jednání, i když za jednání této fyzické osoby v jiných případech právnická osoba odpovídá. Takové jednání označované jako tzv. exces již nelze právnické osobě ve smyslu § 20 zákona o přestupcích přičítat. Podle odborné komentářové literatury se o exces jedná tehdy, *„jestliže nejde z objektivního i subjektivního hlediska o činnost konanou pro právnickou osobu, v její prospěch či v jejím zájmu. Jestliže někdo jedná vědomě za jiného z vlastní iniciativy, sleduje výlučně svůj zájem nebo zájem třetích osob, nebo překročí rámec daného pověření nebo rámec činnosti, o kterou šlo, nejedná jako „osoba použitá“ a nese odpovědnost sám“* (Prášková, H., *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013, str. 247). V odkazovaném rozsudku NSS ze dne 3. 10. 2017, č.j. 9 As 213/2016-60 šlo o situaci, kdy zaměstnankyně poskytovatele poštovních služeb svěřila namísto doručení poštovních zásilek jejich část jiné osobě nemající žádný vztah k poskytovateli poštovních služeb a tato cizí osoba vyhodila zásilky do kontejneru, čímž došlo k porušení předpisů v oblasti poštovních služeb.

V nyní posuzované věci však dle KUSK není žádných pochyb o místní, časové i věcné vazbě jednání zaměstnance odvolatele na činnost odvolatele jakožto vlastníka a provozovatele

ČOV Zeleneč. Nezapnutí čerpadla přebytečného kalu dne 28. 6. 2022 se tak zaměstnanec žalobkyně dopustil v rámci plnění pracovních úkolů pro odvolatele při provozování ČOV (zaměstnanec se minimálně od 5:00 hodin pohyboval v areálu ČOV Zeleneč). Z ničeho nelze dovodit, že by zaměstnanec sledoval výlučně svůj vlastní zájem, jednal na úkor žalobkyně, či zjevně proti jejím zájmům (srov. i dále). Odvolatel žádné indicie toto nasvědčující nepředestřel. V tomto bodě může KUSK upozornit i na poněkud odlišný názor přijímaný částí teorie<sup>6</sup>, dle *kterého individuální excesy fyzických osob spáchaných při činnosti právnické osoby se právnické osobě přičítat (pochopitelně za splnění všech zákonných podmínek) budou, nicméně zde bude v řadě případů dán prostor pro liberaci. V opačném případě by dovedeno ad absurdum celá odpovědnost právnických osob ztratila smysl, neboť téměř každé protiprávní jednání fyzické osoby jednající za právnickou osobu lze totiž označit za exces a jisté vybočení z mezí zmocnění dané fyzické osoby.*

Podle ustanovení § 21 zákona o přestupcích právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila (odst. 1) a právnická osoba se nemůže odpovědnosti za přestupek zprostit, jestliže z její strany nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, nebo nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku (odst. 2). V rozsudcích ze dne 21. 8. 2018, č.j. 9 As 195/2018-27, ze dne 28. 11. 2019, č.j. 7 As 413/2018-24, nebo ze dne 21. 10. 2021, č.j. 2 As 352/2020-55, Nejvyšší správní soud shrnul, že *„liberační důvody jsou určeny pro aplikaci pouze ve výjimečných případech, jelikož představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti. Představují nástroj, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona. Pokud tedy existují okolnosti, ve kterých je nutné posuzovat, zda právnická osoba vynaložila veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, správní orgán se jimi musí skutečně zabývat a ne pouze konstatovat, že podmínky nebyly splněny. Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, musí ovšem prokázat, že provedla technicky možná opatření způsobila účinně zabránit porušení zákona. Nelze se spokojit s tvrzením, že vynaložila veškeré úsilí, aby ke správnímu deliktu nedošlo, či s poukazem na to, že technicky možná opatření po ní nebylo možné spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění bylo neekonomické.“*

Pokud zákon podmiňuje liberaci „úsilím“, je třeba vyjít z toho, že se jedná o aktivní činnost k zabránění porušení právní povinnosti. Jelikož liberační důvod (vynaložení veškerého úsilí) představuje výjimku ze zásady objektivní odpovědnosti, uplatní se ve výjimečných a opodstatněných případech. V již citovaném rozsudku č.j. 7 As 413/2018-24 Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„spoléhání se na to, že jiná osoba splní povinnosti, k jejichž splnění se zavázala, nelze považovat za vynaložení veškerého úsilí, které bylo možno požadovat, aby (...) stěžovatel porušení právní povinnosti zabránil.“*

Liberační důvod, který vede ke zbavení odpovědnosti, musí tvrdit a prokazovat obviněný z přestupku, nikoli správní orgán, který posuzuje pouze jeho důvodnost. Obec Zeleneč žádné liberační důvody neuváděla, jen poukázala na údajný exces zaměstnance, který (jak sama obec Zeleneč tvrdí) *„pravděpodobně jednal v hrubém rozporu se svými povinnostmi a provozním řádem“*. Pokud obec Zeleneč připouští v období květen – červen 2022 ojedinelé úniky

<sup>6</sup> viz např. P. Šámal, J. Dědič in P. Šámal et al.: Trestní odpovědnost právnických osob, Komentář, C. H. Beck, Praha, 2012, str. 199 či T. Grygar, Specifika řízení o přestupku právnické osoby, 1. vydání: C. H. Beck, Praha, 2020, str. 94 – 95

*znečištěných vod*, měla by i uvést, jak obec jakožto zaměstnavatel kontroluje své zaměstnance, jaká opatření přijala vůči zaměstnanci porušujícímu své povinnosti, jaký compliance program přijala apod. Nic takového ovšem odvolatel netvrdí. Dle KUSK je dokonce s podivem, že se odvolatel dovolává nikoli jednoho ojedinělého excessu zaměstnance (např. 28. 6. 2022), ale více opakovaných případů excessů zaměstnance v období květen – červen 2022. Námitku nepřičitatelnosti jednání zaměstnance odvolateli má tak KUSK za zcela nemístnou, srov. i obdobný případ řešený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2021, č.j. 2 As 352/2020-55, kdy zaměstnanec herny opomněl identifikovat zákazníky vstupující do herny<sup>7</sup>.

#### 4. Závěr

Vzhledem k výše uvedeným důvodům shledal KUSK rozhodnutí nezákonné, proto ho dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil a věc vrátil k novému projednání vodoprávnímu úřadu. Vodoprávní úřad je názorem KUSK v dalším řízení vázán.

Vodoprávní úřad se v dalším řízení zaměří na prokázání porušení povinností odvolatele při provozování čistírny odpadních vod Zeleneč (zjistí technický stav ČOV Zeleneč, využije kontrolní zjištění provedená ČIŽP), provede alespoň orientační bilanci NL, celé rozhodnutí dostatečně srozumitelně a přezkoumatelně odůvodní (včetně charakteru kalů – hmoty nacházející se ve vodním toku). Všechny písemnosti o skutečnostech – důkazech (např. o tom, že dne 19. 5. 2022 uhynuly ryby v nádrži, o nitrifikaci v nádrži) budou vloženy do spisu.

#### **Poučení o odvolání**

Proti tomuto rozhodnutí se nelze dále odvolat (§ 91 odst. 1 správního řádu). Rozhodnutí odvolacího orgánu je v právní moci, jestliže bylo oznámeno odvolateli a účastníkům řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu.

(otisk úředního razítka)

.....  
Mgr. Ing. Jiřina Václavíková  
referent oddělení vodního hospodářství  
oprávněná úřední osoba

**Odvolatel a účastník řízení dle § 27 odst. 1 správního řádu (do vlastních rukou):**

obec Zeleneč, Kasalova 467, 250 91 Zeleneč, IDDS: zqhaske

<sup>7</sup> Na těchto závěrech nemůže nic změnit ani argumentace stěžovatelky, že s ohledem na vysoké množství prodejen a zaměstnanců, kteří pro ni pracují, je v zásadě nemožné zcela se vyhnout individuálním pochybením. Stěžovatelka odpovídá za veškeré své zaměstnance a je na ní, aby nastavila vnitřní procesy takovým způsobem, aby předešla porušování zákonných povinností ze strany těchto zaměstnanců. Nelze se tak spokojit s pouhým konstatováním, že vyvarovat se veškerým pochybením je v zásadě nemožné. Jakkoliv lze se stěžovatelkou souhlasit v tom směru, že se nikdy nelze zcela vyhnout selhání lidského faktoru, neznamená to, že by mohla stěžovatelka rezignovat na snahu množství těchto pochybení minimalizovat a eliminovat jejich důsledky. S tím souvisí také potřeba zajistit náležitou kontrolu dodržování zavedených pravidel

**Účastníci řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu (do vlastních rukou):**

Povodí Labe, s.p., Víta Nejedlého 951/8, 500 03 Hradec Králové 3, **IDDS: dbyt8g2**  
městys Zápy, Zápy 7, 250 61 Zápy, **IDDS: j8rayq3**

**Na vědomí:**

Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odbor životního prostředí, Masarykovo náměstí 1/6, 250 01 Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, k rukám: Ing. Jana Bucková, **IDDS: c5hb7xy**

**Dále obdrží (na dodejku):**

Městský úřad Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, odbor životního prostředí, Masarykovo náměstí 1/6, 250 01 Brandýs nad Labem – Stará Boleslav (vč. spisové dokumentace po nabytí právní moci)