



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Město Dvůr Králové nad Labem**, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 38, Dvůr Králové nad Labem, zastoupeného JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Dukelská 15, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Wonkova 1142, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2006, zn. 26425/ZP/2006, o úpravě vzájemných vztahů, práv a povinností mezi vlastníky provozně souvisejících kanalizací, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **EVORADO IMPORT, a.s.**, se sídlem nám. 14. října 1307/2, Praha 5, zastoupené JUDr. Martinem Vlčkem, CSc., advokátem se sídlem Anglická 4, Praha 2, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 1. 2007, č. j. 30 Ca 8/2007 - 26,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 1. 2007, č. j. 30 Ca 8/2007 - 26, **s e z r u š u j e .**
- II. Žaloba Města Dvůr Králové nad Labem ze dne 8. 1. 2007 **s e o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Společnost EVORADO IMPORT, a. s., jako osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla vyslovena nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2006, č. j. 26425/ZP/2006, a rozhodnutí Městského

úřadu Dvůr Králové nad Labem (dále jen „vodoprávní úřad“) ze dne 22. 9. 2006, č. j. OŽP/32847-05/4761-05/ott. Žalovaný svým rozhodnutím zamítl odvolání žalobce, směřující proti rozhodnutí vodoprávního úřadu, jímž byly podle § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, ve znění účinném do 14. 3. 2006 (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“), upraveny vzájemné vztahy, práva a povinnosti mezi vlastníky provozně souvisejících kanalizací, a to mezi žalobcem, Městem Dvůr Králové nad Labem, a stěžovatelem, obchodní společností EVORADO IMPORT, a. s. Stěžovatel v řízení o žalobě oznámil, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

Stěžovatel označil jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“). Dle jeho názoru krajský soud pochybil, když ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že žalobou napadená správní rozhodnutí zasahují do práv a povinností účastníků předcházejícího řízení způsobem, o němž vodoprávní úřady nemají pravomoc rozhodovat. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle něhož zákon o vodovodech a kanalizacích ve své podstatě upravuje pouze technickou stránku provozování vodovodů a kanalizací, a tedy nedává správním úřadům pravomoc rozhodovat o ekonomické stránce vztahů mezi účastníky, konkrétně o cenách za poskytované služby a povinnostech k jejich zaplacení (v daném případě o úplatě a její výši za čištění odpadních vod). Stěžovatel namítá, že zákon o vodovodech a kanalizacích poměrně podrobně upravuje také ekonomické vztahy související s provozováním vodovodů a kanalizací. Výslovně zakotvuje nárok na stočné (§ 8 odst. 13 a 14 zákona) a celou řadu s těmito nároky souvisejících vztahů (§ 20 a § 36 zákona). Nedostatek pravomoci a věcné příslušnosti správních orgánů rozhodovat o úplatě za čištění odpadních vod tak dle jeho názoru nelze z úpravy obsažené v citovaném právním předpisu dovodit. Stěžovatel je přesvědčen, že v daném případě vodoprávní úřady nepřekročily svou pravomoc a vydaná rozhodnutí nejsou z uvedeného důvodu nicotná. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na skutečnost, že krajský soud dovozuje nicotnost předmětných správních rozhodnutí ze zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který nelze na daný případ aplikovat, neboť předcházející správní řízení probíhalo podle zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ke kasační stížnosti podali svá vyjádření jak žalobce, tak žalovaný. Žalovaný se ve svém vyjádření v plném rozsahu ztotožnil s námitkami obsaženými v kasační stížnosti. Je toho názoru, že v případě aplikace ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích nelze vzájemná práva a povinnosti vlastníků související kanalizace upravit bez toho, aniž by oproti povinnosti čistit odpadní vody přiváděné žalobcem do čistírny odpadních vod vlastněné stěžovatelem nebyla stanovena povinnost žalobce za tuto službu stěžovateli platit. Zároveň uvádí, že i v případě přijetí názoru krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí měla být tato vyslovena pouze v té části rozhodnutí, v níž vodoprávní úřad uložil žalobci povinnost uhradit konkrétní výši za čištění odpadních vod. Ve shodě se stěžovatelem proto navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalobce naproti tomu s vysloveným názorem krajského soudu souhlasí. Poukazuje na skutečnost, že aplikace ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích je výjimečným institutem, který umožňuje státu prostřednictvím správních orgánů zasáhnout do vztahů mezi soukromými subjekty a upravit jejich vzájemná práva a povinnosti tam, kde vyvstane nutnost zajistit realizaci veřejného zájmu, kterým nepochybně je zajištění kvalitního a plynulého provozu kanalizační sítě. Proto není možné, aby správní orgány

v takovém případě zasahovaly do vztahů mezi účastníky ve větším rozsahu, než stanovuje zákon. Žalobce sdílí názor krajského soudu, že při absenci dohody mezi vlastníky provozně související kanalizace je správní orgán oprávněn upravit svým rozhodnutím pouze ta vzájemná práva a povinnosti, která směřují k zajištění kvalitního a plynulého provozu kanalizace. Ohledně jiných práv a povinností, byť jsou obsažena v jiných částech zákona, správní orgán nemůže do vztahů mezi účastníky tímto způsobem zasahovat. Žalobce uvádí, že dohoda o ceně a úprava povinnosti cenu zaplatit je věcí soukromoprávní dohody mezi účastníky. Jedná se tedy o obchodní závazkový vztah, který je pouze v některých aspektech regulován veřejnoprávní normou. Pouze pro úplnost žalobce dodává, že dle jeho názoru je dán důvod nicotnosti napadených rozhodnutí i pro jejich vnitřní rozpornost a faktickou neuskutečnitelnost. Žalobce proto navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu správního spisu žalovaného Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti.

Dne 1. 7. 2005 bylo k návrhu účastníka oznámeno zahájení řízení mezi žalobcem, Městem Dvůr Králové nad Labem, a stěžovatelem, obchodní společností EVORADO IMPORT, a.s., která se s účinností od 1. 6. 2005 stala na základě rozhodnutí katastrálního úřadu o povolení vkladu vlastnického práva do katastru nemovitostí vlastníkem nemovitostí tvořících areál čistírny odpadních vod. Právním titulem uskutečněného převodu vlastnického práva byla kupní smlouva ze dne 17. 5. 2005, uzavřená mezi obchodní společností TIBA, a.s. jako prodávajícím a stěžovatelem jako kupujícím, který jako nový vlastník vstoupil na místo původního vlastníka (společnosti TIBA, a.s.) do všech právních vztahů týkajících se předmětné čistírny odpadních vod.

Předmětem řízení vedeného vodoprávním úřadem byla úprava vzájemných práv a povinností mezi žalobcem jako vlastníkem kanalizační sítě a stěžovatelem jako vlastníkem čistírny odpadních vod ve smyslu § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, kteří spolu v rozporu s citovaným ustanovením zákona neupravili vzájemná práva a povinnosti tak, aby bylo zajištěno plynulé provozování kanalizace. Rozhodnutím ze dne 22. 9. 2006, č.j. OŽP/32847-05/4761-05/ott, proto vodoprávní úřad pro období 29. 6. 2005 až 31. 12. 2005 a dále pro období roku 2006 mj. uložil stěžovateli povinnost čistit odpadní vody přiváděné veřejnou kanalizací žalobce na vodní dílo „Společná čistírna odpadních vod“ ve Dvoře Králové nad Labem a žalobci uložil povinnost uhradit stěžovateli část ceny za čištění odpadních vod za období 29. 6. 2005 až 31. 12. 2005 ve výši 18 675 000 Kč a pro období roku 2006 stanovil žalobci povinnost hradit stěžovateli měsíční zálohy ve výši 3 038 000 Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání. Nezákonnost vydaného rozhodnutí spatřuje především v porušení zásady litispendence, tj. nerespektování zásady překážky věci zahájené. Uvádí, že ačkoli řízení ve věci úpravy vzájemných práv a povinností mezi žalobcem a stěžovatelem bylo zahájeno dne 1. 7. 2005, vodoprávní úřad z vlastního podnětu zahájil *de facto* stejné řízení (dne 9. 11. 2005), a to s účastníkem TIBA, a.s. jakožto původním vlastníkem čistírny, v jehož prospěch následně také vydal předběžné opatření. Žalobce rovněž namítal neúplnost a nesrozumitelnost odvoláním napadeného rozhodnutí vodoprávního úřadu, které dle jeho názoru spočívají v nedostačující úpravě pouze základních povinností obou účastníků řízení, a dále poukazoval na nedostatečně zjištěný skutkový stav věci.

Žalovaný odvolání žalobce jako nedůvodné zamítl. V odůvodnění napadeného rozhodnutí se částečně ztotožnil s názorem žalobce, že vodoprávní úřad pochybil, pokud v téže věci zahájil dvě správní řízení. Uvedl však, že toto pochybení se bezprostředně netýká rozhodnutí napadeného, neboť to je výsledkem řízení dříve zahájeného. K samotné aplikaci ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích žalovaný konstatoval, že smyslem tohoto ustanovení je zajistit pokud možno plynulé a kvalitní zneškodňování odpadních vod a předcházet tak závažné kontaminaci vod povrchových a podzemních. Jeho primárním účelem je ochrana životního prostředí a nikoli úprava ekonomických vztahů mezi dvěma soukromými subjekty, které nejsou schopny či ochotny se na těchto vztazích vzájemně dohodnout. Žalovaný uvedl, že vodoprávní úřad byl v řízení schopen kompetentně posoudit pouze zjevné nesprávnosti předložené kalkulace (nikoli její ekonomickou výhodnost či nevýhodnost), což také učinil. V konečném důsledku tak z jeho strany došlo k naplnění smyslu citovaného ustanovení zákona.

Žalobce napadl výše uvedené rozhodnutí žalovaného žalobou u krajského soudu, v níž vznesl řadu námitek jak procesního, tak věcného charakteru. Žalobce se zvláště zabýval stanovenými povinnostmi ohledně úhrad cen za čištění odpadních vod a právě v této souvislosti vznesl své pochybnosti o pravomoci vodoprávních úřadů stanovit správním rozhodnutím ceny za poskytnutí služby čištění odpadních vod. Odvolával se přitom na část odůvodnění rozhodnutí žalovaného, v níž sám žalovaný poukazuje na skutečnost, že ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích je právním nástrojem k ochraně životního prostředí, nikoli k úpravě ekonomických vztahů mezi soukromými subjekty. Žalovaný tak dle názoru žalobce sám pochybuje o své kompetenci rozhodnout o výši ceny za čištění odpadních vod.

Krajský soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. V odůvodnění napadeného rozhodnutí krajský soud vyslovil, že ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích vodoprávnímu úřadu neumožňuje rozhodnout jakoukoli spornou otázku mezi vlastníky související kanalizace, ale umožňuje upravit jejich vzájemná práva a povinnosti pouze v mezích citovaného ustanovení, tj. pouze ta, která souvisejí se zajištěním kvalitního a plynulého provozování vodovodu nebo kanalizace. K nim však dle jeho názoru rozhodně nepatří oprávnění vodoprávního úřadu rozhodovat o cenách poskytovaných služeb či povinnostech k jejich zaplacení, k čemuž došlo v projednávané věci. Z uvedených důvodů proto krajský soud vyslovil nicotnost jak rozhodnutí žalovaného, tak předchozího rozhodnutí vodoprávního úřadu, neboť dospěl k závěru, že vodoprávnímu úřadu nepříslušelo rozhodovat o obchodně závazkových vztazích, mezi které nepochybně patří také stanovení výše úplaty za čištění odpadních vod, a žalovaný nejenže pochybení tohoto rázu v odvolacím řízení neshledal, ale v chybě prvoinstančního správního orgánu dále pokračoval.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a důvody v ní uplatněné stěžovatel opírá o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, který ve svém rozhodnutí vyslovil nicotnost jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí prvostupňového vodoprávního úřadu s odůvodněním, že tito nebyli ve smyslu ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích oprávněni rozhodnout o úhradě a její výši za poskytování služby čištění odpadních vod. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných kasační stížností a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Zákon o vodovodech a kanalizacích vymezuje v § 1 odst. 1 předmět své úpravy následovně: „*Tento zákon upravuje některé vztahy vznikající při rozvoji, výstavbě a provozu vodovodů a kanalizací sloužících veřejné potřebě (dále jen "vodovody a kanalizace"), přípojek na ně, jakož i působnost orgánů územních samosprávných celků a správních úřadů na tomto úseku*“. Ustanovení § 1 odst. 2 téhož zákona výslovně stanoví, že „*vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu se zřizují a provozují ve veřejném zájmu*“. Dle § 2 odst. 2 a 3 zákona o vodovodech a kanalizacích (ve znění účinném ke dni zahájení správního řízení, tj. do 14. 3. 2006) je „*kanalizace provozně samostatný soubor staveb a zařízení zahrnující kanalizační stoky k odvádění odpadních vod a srážkových vod (dále jen "odpadní vody"), kanalizační objekty včetně čistíren odpadních vod, jakož i stavby k čištění odpadních vod před jejich vypouštěním do kanalizace. Kanalizace je vodním dílem. Provozování vodovodů nebo kanalizací je souhrn činností k zajištění dodávky pitné vody nebo odvádění a čištění odpadních vod; není jím správa majetku vodovodů a kanalizací ani jejich rozvoj*“.

Ustanovení § 8 zákona o vodovodech a kanalizacích upravuje práva a povinnosti vlastníka vodovodu nebo kanalizace. Dle odst. 1 je „*vlastník vodovodu nebo kanalizace povinen zajistit jejich plynulé a bezpečné provozování*“. V odstavci 3 tohoto ustanovení zákon stanoví postup pro úpravu vzájemných práv a povinností v případě, že vodovod nebo kanalizaci (případně jejich části provozně související) vlastní více osob. Do 15. 3. 2006 bylo účinné ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích ve znění: „*Vlastníci vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících upraví svá vzájemná práva a povinnosti písemnou dohodou tak, aby bylo zajištěno kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace. Nedojde-li k písemné dohodě, rozhodne o úpravě vzájemných práv a povinností mezi nimi příslušný vodoprávní úřad*“. Zákonem č. 76/2006 Sb. byl text odstavce 3 s účinností od 15. 3. 2006 nahrazen a zní: „*Vlastníci vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících, popřípadě jejich částí provozně souvisejících, upraví svá vzájemná práva a povinnosti písemnou dohodou tak, aby bylo zajištěno kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace. Nedojde-li k písemné dohodě, rozhodne o úpravě vzájemných práv a povinností mezi nimi ministerstvo*“.

Dle přechodného ustanovení Čl. II, bod 5 zákona č. 76/2006 Sb., který novelizuje mimo jiné zákon o vodovodech a kanalizacích, se řízení zahájená a neskončená do dne nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních právních předpisů. Vzhledem k zahájení předmětného správního řízení v roce 2005 je pro danou věc závazný zákon ve znění účinném do 15. 3. 2006. Pro úplnost je však třeba konstatovat, že přestože ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích bylo uvedeným zákonem novelizováno, tato změna nebyla pro spor v dané věci podstatná. V novém znění § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích byli přesněji definováni vlastníci vodovodů a kanalizací, bylo upřesněno, že do okruhu těchto osob patří i vlastníci provozně souvisejících částí. V tomto sporu mezi účastníky nebyl, stěžovatel ani žalobce netvrdili, že stěžovatel neměl být účastníkem řízení. Dále namísto vodoprávního úřadu mělo nově rozhodovat o úpravě vzájemných práv a povinností mezi vlastníky (pokud neuzavřou o tomto písemnou dohodu sami) ministerstvo. Ani o tomto nebyl mezi účastníky řízení spor. Sporným byl obsah práv a povinností, které může správní orgán dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích upravit.

Dle názoru stěžovatele a žalovaného může správní orgán (ať je to vodoprávní úřad nebo nově ministerstvo zemědělství) upravit dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích i ekonomickou stránku vzájemné spolupráce, naopak žalobce a krajský soud vyjadřují závěr, že tímto správní orgán překročil své pravomoci a jeho rozhodnutí je v této části nicotné.

Je tedy nutno zodpovědět otázku, jaké jsou správnímu orgánu dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích dány kompetence při úpravě vzájemných vztahů jednotlivých vlastníků, a zejména pak, za jakým účelem mu toto oprávnění bylo svěřeno.

Obecně se jedná o situaci, kdy správnímu orgánu zákon výslovně svěřuje kompetenci upravit za určitých okolností vztahy mezi dvěma rovnoprávnými osobami (ať již se jedná o fyzickou, právnickou osobu nebo např. obec). Předmětem úpravy ze strany správního orgánu jsou vzájemná práva a povinnosti subjektů týkající se provozování vodovodu nebo kanalizace. Není pochybností o tom, že tato vzájemná práva a povinnosti jsou svou povahou soukromoprávní, zúčastněné osoby mají plné právo upravit si tyto vztahy dle své vůle a potřeb. Z výše citovaných ustanovení zákona o vodovodech a kanalizacích je však třeba zdůraznit, že zákon výslovně deklaruje veřejný zájem na řádném chodu vodovodů a kanalizací (§ 1 odst. 2 zákona). V důvodové zprávě k návrhu zákona o vodovodech a kanalizacích jsou konstatovány provozní potíže, ke kterým začalo docházet po privatizaci vodovodů a kanalizací, kdy vlastníky infrastrukturního majetku vodovodů a kanalizací jsou zejména obce, avšak provozovateli či vlastníky jednotlivých částí systémů se stávají soukromé obchodní společnosti. Za účelem zajištění dostatečné ochrany odběratelů služeb zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod byla úprava veřejných vodovodů a kanalizací oddělena od zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon) a od zákona č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, neboť dle zákonodárce tento veřejný zájem vyžadoval speciální a komplexní ochranu, která mu měla být poskytnuta samostatným zákonem.

Ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, které zúčastněným subjektům ukládá, aby výsledkem úpravy jejich vzájemných práv a povinností bylo zajištění kvalitního a plynulého provozování vodovodu nebo kanalizace, slouží k ochraně uvedeného veřejného zájmu. Smluvní volnost soukromoprávních subjektů není omezena obsahově, ale je podmíněna dosažením určitého kvalitativně určeného výsledku. Až v případě, kdy vlastníci vodovodů a kanalizací provozně souvisejících nejsou schopni uzavřít písemnou dohodu, jejíž obsah by byl zárukou kvalitního a plynulého provozování vodovodu nebo kanalizace, a je zde nebezpečí ohrožení zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod, je správní orgán povinen uplatnit svou pravomoc a upravit soukromoprávní vztahy mezi vlastníky tak, aby byl zajištěn řádný chod vodovodů a kanalizací.

Tato kompetence správních orgánů není v oblasti soukromého práva výjimečná.

Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, podobně jako zákon o vodovodech a kanalizacích, ve svém úvodu (§ 7 odst. 2 tohoto zákona) poukazuje na veřejný zájem na zajištění veřejné komunikační sítě, poskytování veřejně dostupné služby elektronických komunikací a zajištění sítí elektronických komunikací pro účely bezpečnosti státu. K ochraně tohoto veřejného zájmu pak stanoví § 57 zákona o elektronických komunikacích pravidla pro uplatnění regulace cen, činnost správního orgánu může vyústit za splnění zákonem stanovených podmínek až k vydání rozhodnutí o ceně správním orgánem dle § 59 uvedeného zákona. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že kompetenci

upravit smluvní vztahy soukromoprávní povahy měl i Český telekomunikační úřad dle předchozího zákona o telekomunikacích č. 151/2000 Sb. (např. § 40 tohoto zákona).

Dále je možno zmínit v tomto smyslu podobnou úpravu zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona. Veřejný zájem na plynulém a řádném poskytování energií je zřejmý, k jeho ochraně je energetickým zákonem (§ 17) zřízen speciální správní úřad, tj. Energetický regulační úřad. Tento správní orgán zasahuje v zákonem vymezených případech též do soukromoprávních vztahů mezi jednotlivými držiteli licencí a mezi držiteli licencí a jejich zákazníky, a to včetně finančních otázek vyplývajících z těchto vztahů.

Přes odlišnosti vyplývající z předmětu úpravy uvedených zákonů lze obecně konstatovat, že regulace soukromoprávních vztahů správními orgány je za účelem ochrany veřejného zájmu v některých případech nezbytná, a je proto běžně výslovně upravována v zákonech týkajících se činností, jejichž řádný chod je ve veřejném zájmu. Je zřejmé, že správní orgány musí tuto činnost vykonávat v souladu s Čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, tj. v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Naopak ovšem lze z uvedeného článku Ústavy dovodit, že výslovné zmocnění zákona v každém případě zakládá legitimní pravomoc správního orgánu pro zde uvedenou činnost. Rozhodování správních orgánů o věcech vyplývajících z občanskoprávních, pracovních, rodinných či obchodních vztahů pak zejména předpokládá i občanský soudní řád ve své části páté, kde v §§ 244 – 250l o. s. ř. upravuje řízení o žalobách proti těmto rozhodnutím.

Jak je již uvedeno výše, v dané věci je spornou otázkou, jaký je obsah a rozsah zákonného vymezení kompetence správního orgánu rozhodnout dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích o úpravě vzájemných práv a povinností mezi vlastníky provozně souvisejících částí kanalizace.

Nejvyšší správní soud ve svých úvahách vycházel z výše předestřené účelu úpravy ochrany veřejného zájmu. V dané věci nebylo účastníky řízení zpochybněno, že provozně související části kanalizace v jejich vlastnictví jsou částmi kanalizace sloužící veřejné potřebě ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích a jejich provoz je ve veřejném zájmu. Samotné vodovody a kanalizace a jejich součásti nejsou ve vlastnictví státu, ale obcí a soukromých osob, jejichž jednání stát nemůže ve většině vztahů ovlivnit, není tedy možno vyloučit situace, kdy z jakýchkoli pohnutek některý z vlastníků vodovodu, kanalizace či jejich částí, nebude zajišťovat jejich řádný chod a ohrozí funkčnost celého systému. Jak je uvedeno v § 2 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích, kanalizace je soubor skládající se ze samostatných zařízení, přičemž jedním ze základních předpokladů jejich fungování je finanční zajištění prováděných činností. Obecně lze konstatovat, že odvádění a čištění odpadních vod nemůže v jakémkoli zařízení probíhat bez zajištění jeho obsluhy a pravidelné údržby, ve většině případů je nutná též dodávka energie, což vyžaduje vynaložení finančních prostředků. Finanční otázky budou též pravděpodobně jednou z nejčastějších příčin sporů mezi vlastníky souvisejících částí kanalizace, které mohou vyústit v neuzavření písemné dohody o úpravě vzájemných práv a povinností.

Ekonomická stránka provozu kanalizací je upravena v § 8 odst. 11 (v současném znění zákona odst. 14) zákona o vodovodech a kanalizacích. Dle tohoto ustanovení má „*vlastník kanalizace právo na úplatu za odvádění odpadních vod (dále jen "stočné"), pokud ze smlouvy uzavřené podle odstavce 2 nevyplývá, že stočné se platí provozovateli kanalizace (§ 20). Právo na stočné vzniká okamžikem vtoku odpadních vod do kanalizace. Stočné je cenou za službu spojenou s odváděním a čištěním, případně zneškodňováním odpadních vod*“.

Uživatelé veřejné kanalizace tedy hradí za její užívání pravidelný poplatek, tzv. stočné, a to buď krukám vlastníka či provozovatele veřejné kanalizace. Zákon o vodovodech a kanalizacích ani prováděcí vyhláška č. 428/2001 Sb. výslovně neupravuje výběr a rozdělení stočného v případě více vlastníků či provozovatelů kanalizace. Z citovaného ustanovení § 8 odst. 11 zákona o vodovodech a kanalizacích však lze dovodit (pokud nebude vzájemnou dohodou stanoveno jinak), že právo na výběr stočného má vlastník té části kanalizace, do které ústí odtok odpadních vod odběratele. Stočné je však platbou za využívání všech částí kanalizace, proto bude výběr a přerozdělení stočného v případě více vlastníků či provozovatelů jednoho systému kanalizace též předmětem smlouvy uzavřené dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, jinak řečeno, vzájemné vztahy vlastníků jednotlivých částí kanalizace nelze upravit bez rozdělení finančních prostředků na jejich provoz.

V daném případě vystupuje žalobce jako vlastník veřejné kanalizace ve Dvoře Králové nad Labem, stěžovatel pak jako vlastník navazujícího vodního díla „Společná čistírna odpadních vod“, do kterého je městská kanalizace zaústěna. Otázka příjmu stočného nebyla v napadených rozhodnutích správních orgánů zmíněna, avšak ze všech souvislostí případu vyplývá, že žalobce je příjemcem plateb stočného od uživatelů (nezáleží zde na mechanismu a formě příjmu), neboť je mu vodoprávním úřadem ukládána povinnost hradit náklady provozu souvisejícího zařízení kanalizace – společné čistírny odpadních vod, které se podílí na jeho celkové funkci.

Z obsahu rozhodnutí správních orgánů vydaných v obou stupních řízení i z podání účastníků je zřejmé, že (kromě počátečních potíží s identifikací nového vlastníka čistírny odpadních vod) právě finanční spory byly příčinou neuzavření písemné dohody o úpravě vzájemných práv a povinností dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích mezi žalobcem a stěžovatelem.

Nejvyšší správní soud v daném případě považuje postup správních orgánů, které v rámci úpravy vzájemných práv a povinností stanovily i výši platby žalobce stěžovateli za provoz čistírny odpadních vod, zcela v souladu se zákonem. Správní orgán je dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích povinen nahradit dohodu vlastníků provozně souvisejících částí kanalizací z důvodu zajištění kvalitního a plynulého provozování kanalizace. V případě, kdy by mu byla upírána pravomoc upravit finanční vztahy mezi vlastníky jednotlivých částí kanalizace, bylo by jeho oprávnění pouze formální, neboť činnost jednotlivých součástí kanalizace nemůže být prováděna pouze na základě nařízení, bez finančních prostředků. Pokud subjekt provozující část kanalizace, jemuž plynou příjmy ze stočného, odmítne vlastníku provozně související části uhradit z těchto prostředků jeho náklady na provoz, je zřejmé, že tento své zařízení nebude moci provozovat, čímž ohrozí funkčnost celého systému kanalizace. Správní orgán musí mít nejen právo formálně upravit vzájemné vztahy mezi vlastníky kanalizace, ustanovení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích předpokládá, že v rozhodnutí nahrazujícím dohodu upraví vzájemné vztahy natolik komplexně, aby poskytovalo závazný a proveditelný podklad pro kvalitní, plynulé a bezpečné fungování kanalizace, tj. včetně materiálního zajištění provozu.

Rozhodnutí žalovaného a vodoprávního úřadu proto dle závěru Nejvyššího správního soudu nelze označit za nicotná z důvodu, že jejich součástí je též úprava finančních vztahů mezi účastníky. Je-li však napadána správnost takto provedené úpravy, pak je nutno konstatovat, že přezkoumání takového návrhu není v pravomoci správního soudu,

rozhodujícího o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy (§ 4 s. ř. s.). Jak je uvedeno výše, správní orgán v tomto případě rozhodl podle zvláštního zákona o věci, která vyplývá z občanskoprávních či obchodních vztahů, a je zde dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení (§ 244 odst. 1 o. s. ř.). Charakter a instituty občanského soudního řízení poskytují dostatečný prostor k přezkumu sporných tvrzení účastníků soukromoprávní povahy.

Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil, neboť přisvědčil stěžovateli, který tvrdil, že rozhodnutí žalovaného není nicotné, zároveň v souladu s § 110 odst. 1 ve spojení s § 46 odst. 2 s. ř. s. návrh žalobce odmítl pro soukromoprávní povahu věci. Dále bylo Nejvyšší správním soudem rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá dle § 60 odst. 3 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o žalobě, neboť žaloba byla odmítnuta. Ohledně práva na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s., že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť stěžovatel, který byl v řízení úspěšný, o náhradu nákladů řízení nepožádal, ostatním účastníkům pak právo na náhradu nákladů řízení nepříslušelo z titulu neúspěchu ve věci.

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

Žalobce má právo do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozhodnutí podat žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného dle § 244 odst. 1 občanského soudního řádu k věcně příslušnému soudu, kterým je Okresní soud v Trutnově.

V Brně dne 3. ledna 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu