



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní **žalobců: a) L. M. a b) P. D.**, oba zast. JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem se sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2 - Vinohrady, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2008, č. j. 171318/2008/OŽP-Bab, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: Obec Holubice**, se sídlem Holubice č. p. 175, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2012, č. j. 10 Ca 52/2009 - 126,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2012, č. j. 10 Ca 52/2009 - 126, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Včas podanou kasační stížností žalobce b) (dále jen „stěžovatel“) napadl shora označený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba a žaloba žalobkyně a) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2008, č. j. 171318/2008/OŽP-Bab. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání podané mj. stěžovatelem proti rozhodnutí Městského úřadu Černošice, odboru životního prostředí, ze dne 5. 2. 2007, č. j. ŽP/MEUC-065835/2006/V/Vej-R, jehož výrokem I. bylo vydáno stavební povolení k intenzifikaci čističky odpadních vod Holubice, výrokem II. bylo vydáno povolení k nakládání s vodami – k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a výrokem III. bylo uloženo provedení zkušebního provozu čističky odpadních vod.

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku uvedl, že zkrácení práv a nezákonnost správního rozhodnutí se zkoumá z hlediska tohoto rozhodnutí a jeho náležitostí, nikoli však

z toho pohledu, zda by v budoucnu mohlo dojít k porušení toho, co správní rozhodnutí stanovilo. Obrana proti případnému porušení správního rozhodnutí se nemůže odehrávat v řízení o přezkumu takového rozhodnutí, nýbrž jinou procesní formou reagující na porušení takového rozhodnutí.

Městský soud shledal, že stěžovatelova práva nebyla nejen zkrácena, ale ani dotčena, zatímco vyhovění jeho požadavku a otevření řízení o povolení intenzifikace čističky odpadních vod by znamenalo zkrácení práv třetích osob, zejména občanů Obce Holubice. Městský soud dále uvedl, že mezi stěžovatelem a žalovaným není sporu o tom, že stěžovatel nikdy neměl zaručena práva na určitou kvalitu jím odebírané vody. Tu mu může zaručit jen to, že emisní limity předpokládané a důsledně stanovené v rozhodnutích žalovaného a Městského úřadu Černošice budou odpovídat vládnímu nařízení a budou dodrženy. Nebudou-li dodrženy, nebude to nezákonností napadených rozhodnutí, ale jejich porušením. Případná práva stěžovatele, která by snad mohla být zkrácena, nevyplývají ze samotného vlastnictví jeho pozemků, ale jen ze správních rozhodnutí, která mu zaručují pouze a) akumulaci vody o určitém objemu na čtyřech rybnících do roku 2047, b) odběr povrchové vody z Holubického potoka (nikoli z toků Rusavka I a II) a c) prodloužení, ve skutečnosti obnovení, trvání stavby rybníků do roku 2100.

V prvním žalobním bodu stěžovatel namítl, že v případě řízení před správním orgánem prvního stupně byla porušena jeho procesní práva tím, že s ním nebylo jednáno jako s účastníkem. Městský soud při jeho vypořádání odkázal na § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“), dle něhož se v odvolacím řízení nepřihlíží k vadám předešlého řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost. Zhodnotil přitom, že stěžovatel neuplatnil ve správním řízení žádný argument či důkaz, který by vedl k jinému výroku žalovaného.

Ve vztahu k námitkám týkajícím se stavu vody v Holubickém potoce a dodržení emisních limitů pro odpadní vody vypouštěné z čističky odpadních vod soud považoval zjištění učiněná žalovaným za dostatečně prokázaná. Konkrétně měl městský soud za dostatečně prokázanou povahu Holubického potoka jako vodního toku, tak i skutečnost, že vlastní intenzifikací čističky a jejím užíváním nemůže dojít k omezení průtoku povrchových vod v Holubickém potoce. Dle městského soudu tak bylo též prokázáno, že k zásahu do jediného existujícího práva stěžovatele odebírat vodu v množství 12 l/s nemohlo rozhodnutím dojít.

Městský soud konstatoval, že stěžovateli nenáleželo právo na neměnnou kvalitu jím akumulované vody, měl pouze právo z potoka odebírat vodu, ovšem bez nároku na její specifickou kvalitu. Městský soud ve svém rozsudku dále uvedl, že určujícím je skutkový a právní stav v době rozhodování správního orgánu, které vede k pravomocnému ukončení věci, není-li v přechodných ustanoveních nebo v novelizující úpravě stanoveno jinak. V daném případě pak správní řízení pokračovalo v době, kdy stěžovatel dosáhl vydání povolení týkajících se rybníků, což bylo třeba reflektovat. Na věcnou správnost či zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného však postup či názor žalovaného na tuto otázku neměl negativní vliv ve vztahu k hodnocení zkrácení práv stěžovatele. Městský soud tak žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že za stěžejní vadu napadeného rozsudku považuje to, že se městský soud odmítl zabývat zákonností napadeného správního rozhodnutí.

pokračování

Dle názahu stěžovatele je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, jelikož se nezabýval žalobním bodem III.2, v němž stěžovatel tvrdil, že Holubický potok fakticky neexistuje a nemůže být vodním tokem. Jde jen o suché koryto, místy zavodněné (např. výpustí z čističky odpadních vod), i zde se však voda po určité délce ztrácí. Holubický potok již 25 let neexistuje, o čemž svědčí i staří náletových dřevin. Neexistence vodního toku pak má ten následek, že toto vyschlé koryto nemůže sloužit jako recipient odpadních vod z čističky. Dle § 38 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „vodní zákon“), lze povolit jen výjimečně vypouštění odpadních vod obsahujících nebezpečné závadné látky nebo zvlášť nebezpečné závadné látky do půdních vrstev. Dle stěžovatele k dané námitce městský soud jen nekonkrétně uvedl, že skutková zjištění a právní závěry správních orgánů bylo možno mít za dostatečně prokázané. Soud se tak nezabýval skutečným stavem koryta a jeho průtoky. Městský soud dále bez opory ve spise a skutkovém stavu věci uvedl, že novým povolením vypouštění odpadních vod do Holubického potoka dojde k celkovému zlepšení kvality vypouštěných odpadních vod a průtoku v potoce oproti stávajícímu stavu. Stěžovatel namítl, že vypouštěním odpadních vod do neexistujícího potoka, kde se znečištěná voda nemůže ředit, nemůže dojít ke zlepšení kvality vody a zlepšení průtoku korytem.

Nepřezkoumatelnost byla v kasační stížnosti namítnuta i ve vztahu k bodu III.3 žaloby, kde byl zmíněn rozpor s nařízením vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „nařízení č. 61/2003 Sb.“). Při vypouštění odpadních vod nebyly dodrženy požadavky na cílový stav jakosti vody dle přílohy 2 tohoto nařízení, nebyly ani stanoveny imisní standardy a ani k nim nebylo nijak přihlédnuto. Městský soud dle stěžovatele opět nekonkrétně uvedl, že bylo prokázáno, že napadeným správním rozhodnutím nemůže dojít k omezení průtoku v potoce. Stěžovatel i zde vyjádřil nesouhlas s hodnocením, že by povolením vypouštění odpadních vod mohlo dojít ke zlepšení kvality vypouštěných odpadních vod.

Stěžovatel dále uvedl, že nezpochybňuje, že pro úspěch své žaloby musí uvést, jakým způsobem byl žalovaným rozhodnutím negativně dotčen na svých právech, přičemž vztah k tomuto dotčení by měly mít i jednotlivé žalobní body. Uvedené však nelze dotáhnout do tak absurdních rozměrů, jak učinil městský soud, který se v rozsudku věnoval rozboru některých práv stěžovatele a přezkum rozhodnutí omezil jen na několik obecných a bezobsažných tvrzení. Stěžovatel připomněl, že je vlastníkem pozemků užívaných jako rybníky, jejichž užívání může být ohroženo podstatným zvýšením množství vypouštěných odpadních vod a mírou jejich znečištění. V dané věci tak není podstatné, že veřejnoprávní povolení k odběru vod mu zaručuje určitou kvalitu odebíraných vod. Podstatné dle stěžovatele bylo to, že případné zhoršení kvality vody jej ovlivní v tom, zda bude své pozemky moci užívat dosavadním způsobem k chovu ryb. Stěžovatel tak dotčení svých práv vidí v zásahu do vlastnického práva.

Stěžovatel se dále vymezil proti hodnocení městského soudu, že obrana proti případnému, očekávanému a třeba i reálně pravděpodobnému porušení právního stavu založeného správním rozhodnutím se nemůže odehrávat v řízení o přezkumu takového rozhodnutí. Stěžovatel zde uvedl, že je však třeba zkoumat, zda povolená činnost nepřesáhne svými negativními účinky na životní prostředí a práva jiných osob míru povolenou právními předpisy.

Stěžovatel považuje rozsudek městského soudu za překvapivé rozhodnutí, neboť městský soud vyšel z hodnocení, že jediné existující právo stěžovatele, právo na odběr vody v objemu 12 l/s, nemůže být rozhodnutím žalovaného zasaženo. Již dříve se však ve vztahu posouzení účastenství v řízení rozsahem dotčení práv stěžovatele v dané věci zabýval rozsudek městského soudu ze dne 10. 9. 2008, sp. zn. 9 Ca 381/2007, ve kterém bylo konstatováno, že jeho účastenství bylo založeno jednak vlastnickým právem k předmětným pozemkům a stavbě na nich (tři rybníčky), jakož i jinými právy založenými povolením k akumulaci a odběru vody. Dle stěžovatele tak byl v předešlém rozsudku řešen rozsah účastenství a v nynější věci měla být věc řešena meritorně.

V poslední námitce stěžovatel uvedl, že tím, že se nemohl účastnit řízení v prvním stupni, byla porušena jeho procesní práva. Nemožnost stěžovatele v řízení před prvostupňovým orgánem vyjádřit se, navrhnout důkazy, seznámit se s podklady rozhodnutí vede k nutnosti takové rozhodnutí zrušit. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno, aniž by správní orgán znal námitky stěžovatele a mohl posoudit dopad rozhodnutí do jeho práv, hmotněprávní závěry takového rozhodnutí tak nemohou obstát.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že dle § 2 odst. 1 vodního zákona jsou povrchovými vodami vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; tento charakter neztrácejí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo v nadzemních vedeních. Zjištěný skutkový stav je takový, že v případě Holubického potoka se jedná o vodní tok s ročním průměrným průtokem 6 l/s podle podkladů Českého hydrogeologického úřadu a s uvažovaným průtokem v místě vypouštění 1 l/s. Nedaleko od místa vypouštění odpadních vod z čističky odpadních vod vyúsťuje vtok z retenční nádrže na dešťovou vodu o objemu 1 500 m³, která má vody Holubického potoka dále ředit a dosáhnout tak limitů znečištění kombinovaným přístupem dle § 2 písm. j) a § 6 odst. 11 nařízení č. 61/2003 Sb. (v době rozhodování byla nádrž ve fázi vybudování). Porovnání limitů pro vypouštění odpadních vod stanovených v odvoláním napadeném rozhodnutí provedl žalovaný na str. 7 vyjádření k žalobě. Pro potřeby kolaudace intenzifikace již existující čističky byla provedena měření za celý rok 2010 a bylo naměřeno např. u N-NH₄ na odtoku z čističky 0,35 mg/l, přičemž orgán prvního stupně povolil hodnoty 5 mg/l jako průměr, resp. 10 mg/l jako maximum, přičemž limit dle přílohy 1 k nařízení č. 61/2003 je 15 mg/l u průměru, resp. 30 mg/l u maxima. Pokud je znečištění při vtoku u stěžovatelova rybníku jiné, je na stěžovateli, aby prokázal souvislost s čističkou.

Žalovaný se neztotožnil ani s námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Dále uvedl, že stěžovatel v kasační stížnosti směšoval dvě soudní řízení, v řízení pod sp. zn. 9 Ca 381/2007 soud hodnotil, zda stěžovatel je účastníkem řízení, tedy zda je dána možnost dotčení jeho práva. V nynějším soudním řízení byla pak posuzována zákonnost napadeného rozhodnutí. Odvolací, žalobní a kasační námitky, jejichž podstatou je obava z budoucího možného, nikoli již nastalého, ohrožení kvality povrchové vody, jsou námitkami charakteru prevenčního, tedy patřícími do oblasti soukromého práva.

Ani s námitkou o nutnosti zrušit prvostupňové rozhodnutí z důvodu porušení procesních práv se žalovaný neztotožnil. Stěžovatel byl žalovaným vyzván k nahlédnutí do podkladů řízení s možností se k nim vyjádřit a vznést námitky. Stěžovatel této možnosti

pokračování

nevyužil a pouze písemně zaslal své námitky. Námitku porušení procesních práv tak považoval žalovaný za účelovou.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel je vlastníkem pozemků v katastrálním území Otavice, na nichž se nachází rybníky. Jak ve svém rozsudku uvedl městský soud, rozhodnutím Magistrátu města Kladna ze dne 18. 6. 2008, č. j. OŽP/3937/08-3 Ko, bylo žadatelům, mezi něž patřili i stěžovatel a žalobkyně a), prodlouženo trvání stavby „Tři rybníčky pro chov pstruhů a koupací nádrž“ do konce století (tj. do 31. 12. 2100). Stěžovateli též svědčí právo k nakládání s povrchovými vodami (k jejich odběru) do roku 2047, a to na základě rozhodnutí Magistrátu města Kladna ze dne 22. 10. 2007, č. j. OŽP/6106/07-3 Ko, ve znění opravného usnesení ze dne 26. 11. 2007. Zmíněné rybníky se nacházejí zhruba 1,5 km po proudu Holubického potoka od místa, kde je situována čistička odpadních vod, již se týkala správní rozhodnutí.

Pro úplnost je vhodné zmínit, že žalovaný ve svém rozhodnutí výslovně vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání prvostupňového správního rozhodnutí, tj. ke dni 5. 2. 2007, nerefletoval tak správní rozhodnutí vydaná po tomto datu, která stěžovateli udělovala oprávnění. Žalovaný zejména vycházel z toho, že stavba rybníků byla v době rozhodování nepovolená, jelikož časově omezené povolení stavby rybníků vydané v roce 1943 na dobu 50 let uplynulo v roce 1993 a žalovaný ve svém rozhodování nepřihlížel k výše zmíněnému rozhodnutí ze dne 18. 6. 2008, kterým byla stavba rybníků povolena do roku 2100, z důvodu, že toto rozhodnutí bylo vydáno po vydání odvoláním napadeného rozhodnutí. Městský soud toto hodnocení žalovaného s odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s. neaproboval a konstatoval, že žalovaný měl v nynější věci vycházet ze skutkového a právního stavu ke dni jeho rozhodování, tj. ke dni 15. 12. 2008, a vzít tak v potaz i rozhodnutí vydaná do tohoto data. Proti tomuto hodnocení městského soudu nesměřovaly kasační námitky, ani žalovaný se vůči tomuto hodnocení nevymezil, Nejvyššímu správnímu soudu tak dle dispoziční zásady nepřísluší se k takovému hodnocení městského soudu blíže vyjadřovat a z takového hodnocení ve svém rozsudku vycházet.

Městský soud ve svém rozsudku uvedl, že zákonnost správních rozhodnutí šlo vůči stěžovateli měřit jen optikou zkrácení jeho práv zaručených mu rozhodnutími o odběru a akumulaci vody a o prodloužení trvání stavby rybníků, nikoli samotnou skutečností vlastnictví pozemků, na nichž se rybníky nacházejí. S tímto hodnocením se zdejší soud neztotožnil. Dále městský soud zmínil, že stěžovateli nebyla zaručena práva k určité kvalitě

odebíraných vod. Tu mu mohlo zaručit jen to, že emisní limity stanovené správními rozhodnutími budou odpovídat vládnímu nařízení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v předmětné věci byl před vydáním nyní napadeného rozsudku městského soudu vydán i rozsudek městského soudu ze dne 10. 9. 2008, č. j. 9 Ca 381/2007 - 91, který se zabýval účastenstvím mj. stěžovatele a žalobkyně a) v řízení před žalovaným, a to z pohledu možného dotčení jejich práv. Městský soud v tomto rozsudku shledal: „Vprojednávané věci se přitom jedná o dotčení přímé, nikoli zprostředkované (např. přes jiné osoby), vyvolané jednak vlastnickým vztahem žalobců k předmětným pozemkům a stavbě na nich („3 rybníčky pro chov pstruhů a koupací nádrž“), jakož i jiných práv založených povolením k akumulaci vody a odběru vody z Holubického potoka k napájení rybníků za účelem využívání rybníků k pěstování pstruhů a ke koupání...“ Podstata stěžovatelovy argumentace vycházela z tvrzení, že voda vytékající z čističky odpadních vod může dotéci k jeho rybníku a může tak zásadním způsobem ovlivnit jeho stávající využití. Z tohoto titulu pak uplatňoval námitky, že při vydání povolení nebyly dodrženy požadavky vodního zákona a nařízení č. 61/2003 Sb., které se vztahují k vypouštění odpadních vod a které mají regulovat maximální množství nežádoucích látek ve vypouštěných vodách.

Městský soud zdůrazňoval, že stěžovateli není garantováno právo na určitou kvalitu odebírané vody z potoka. Nejvyšší správní soud však považuje za nutné odlišovat, zda se stěžovatel domáhal toho, zda správní rozhodnutí, která mu byla adresována, garantovala určitou kvalitu vody (tedy zda se domáhal ochrany práv na kvalitu vody daných mu správním rozhodnutím), nebo zda se domáhal ochrany svého vlastnického práva před jeho zasažením tím, že by bylo povoleno vypouštění vody znečištěné více, než je z hlediska právního řádu přípustné (tedy zda se domáhal ochrany vlastnictví před právním řádem nepřípustným zásahem). Aniž by totiž stěžovatel nutně musel disponovat rozhodnutím stanovícím mu právo na (určitou přesně stanovenou) kvalitu odebírané vody, může se bránit proti povolení vypouštění odpadních vod v horší kvalitě, než dovoluje právní řád, nebo způsobem, který je z hlediska práva nepřípustný, pokud je tím dotčen. Samotný zákaz vyplývající z právního řádu povolit vypouštění vod v horší kvalitě, než která je právem připuštěna, nebo zakázaným způsobem, dává právo dotčeným osobám vyžadovat respektování takového zákazu. Dotčení přitom může být spatřováno i v tom, že bylo povoleno vypouštění vody v horší kvalitě, než je z hlediska právního řádu možné, a kvalita vypouštěné vody může ovlivnit užívání rybníků ve stěžovatelově vlastnictví.

Nejvyšší správní soud přitom v nynější věci dospěl k závěru, že stěžovatel se bránil právě proti dotčení svého vlastnického práva tím, že bylo vydáno povolení na vypouštění odpadní vody, které dle jeho tvrzení nebylo z hlediska právních předpisů možné. Tímto pohledem zdejší soud posuzoval, zda se městský soud náležitým způsobem vypořádal se žalobními námitkami, což tvořilo předmět kasačních námitek.

Dle § 38 odst. 5, věty první a druhé, vodního zákona: „Při povolování vypouštění odpadních vod do vod povrchových stanoví vodoprávní úřad nejvýše přípustné hodnoty jejich množství a znečištění. Přitom je vázán ukazateli vyjadřujícími stav vody ve vodním toku, ukazateli a hodnotami přípustného znečištění povrchových vod, ukazateli a přípustnými hodnotami znečištění odpadních vod a náležitostmi a podmínkami povolení k vypouštění odpadních vod, které stanoví vláda nařízením.“ Tyto hodnoty jsou stanoveny v nařízení č. 61/2003 Sb.

Dle § 6 odst. 2, věty první, nařízení č. 61/2003 Sb.: „Vodoprávní úřad stanoví emisní limity do výše emisních standardů uvedených v příloze č. 1 k tomuto nařízení, podle druhu

pokračování

vypouštěných odpadních vod a podle typu a množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách, s přihlédnutím k imisním standardům podle přílohy č. 3 k tomuto nařízení a k cílovému stavu jakosti vod ve vodním toku podle přílohy č. 2 k tomuto nařízení.“ Přílohy č. 1 a č. 3 ke zmíněnému nařízení obsahují tabulky s jednotlivými typy znečišťujících látek a jejich možnými koncentracemi. Příloha č. 2 pak obsahuje slovní popis požadovaného a cílového stavu vody ve vodním toku, a to např. tak, že požaduje stav, při němž nedochází k vzniku kalových lavic či pokrytí vodní hladiny pěnou, tuky, oleji nebo jinými látkami.

Mezi stranami nebylo sporné, že emisní limity v povolení splňují emisní standardy v příloze č. 1 k nařízení č. 61/2003 Sb. Stěžovatel však v žalobě namítl, že nebylo přihlédnuto k cílovému stavu jakosti vod ve vodním toku dle přílohy č. 2 k nařízení a nebylo přihlédnuto k imisním standardům dle přílohy č. 3. Současně namítl, že k naplnění imisních standardů podle přílohy č. 3 by bylo nutno ředit minimálně desetinásobným objemem povrchové vody v Holubickém potoce, ten však dle stěžovatelova soudu nemá takový průtok.

Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že cílový stav vod ve vodním toce dle přílohy č. 2 k nařízení č. 61/2003 Sb. a imisní limity v příloze č. 3 nebyly v době rozhodování závazné. Dále uvedl, že v souladu s čl. III nařízení č. 229/2007 Sb., kterým se mění nařízení č. 61/2003 Sb., jejich dosažení lze vyžadovat v rozhodnutí vydaných po roce 1. 1. 2010 (rozhodnutí žalovaného je ze dne 15. 12. 2008). Nicméně i po datu 1. 1. 2010, kdy k příloze č. 2 a 3 bude nutno přihlédnout, nebude nutné na základě § 6 odst. 11 nařízení č. 61/2003 Sb., ve znění účinném k 1. 1. 2010, jejich dodržení vyžadovat, pokud takových požadavků na kvalitu vody nebude možno dosáhnout ani za použití nejlepších možných technologií. Dle žalovaného však v případě posuzované intenzifikace jde právě o nejlepší možnou technologii.

Z rozsudku městského soudu není patrné jeho hodnocení, zda a dále proč právě shrnutá část rozhodnutí žalovaného splnila či nesplnila požadavky nařízení č. 61/2003 Sb. vážící se k nutnosti přihlédnout k požadavkům v příloze č. 2 a č. 3. Městský soud totiž pouze uvedl, že za dostatečně zjištěná lze mít skutková zjištění správních orgánů a jejich hodnocení jak ohledně povahy Holubického potoka jako vodního toku, tak i toho, že intenzifikací čističky nemůže dojít k omezení průtoku vod v potoce, a tudíž nemůže dojít k zásahu do jediného práva stěžovatele, které stěžovatel měl, tj. do práva na odběr vody v množství 12 l/s. Právě uvedené však není dle zdejšího soudu vypořádání stěžovatelovy námitky zejména s ohledem na práva, která stěžovatel v řízení hájil.

Příloha č. 1 k nařízení č. 61/2003 Sb. stanoví maximální hodnotu emisních limitů, které lze povolit, nicméně z toho, že nařízení ve svém výše citovaném § 6 odst. 2 stanovuje, že emisní limity se stanovují *do výše* emisních standardů v příloze č. 1 nařízení, vyplývá, že správní orgán může, resp. odůvodňují-li to okolnosti předvídané nařízením, musí stanovit limity přísnější. Mezi hlediska, kterými se přitom řídí, je i požadovaný a cílový stav jakosti vody ve vodním toku (příloha č. 2 nařízení č. 61/2003 Sb.), tak i stávající míra znečištění vody, do které mají být odpadní vody vypouštěny, zohledněná skrze imisní standardy (příloha č. 3 k danému nařízení). Řádné přihlédnutí k těmto přílohám proto může vést k nutnosti stanovení přísnějších emisních limitů, než je jejich nepřekročitelná úroveň v příloze č. 1. Jen pro úplnost úvahy o přihlížení k příloze č. 2 a č. 3 nařízení je možno zmínit, že nepůjde o jediná hlediska při stanovení emisních limitů, význam jistě budou mít např. i hranice technologických možností vodu pročistit, takže i při náležitém přihlédnutí k přílohám č. 2 a č. 3 není vyloučeno, že budou v jednotlivých

případech stanoveny emisní limity v jejich maximální výši dle přílohy č. 1, budou-li pro to svědčit okolnosti takových případů. Pro nynější věc je podstatné to, že stěžovatel požadoval po městském soudu přezkum toho, zda bylo žalovaným náležitě přihlédnuto ke zmíněným přílohám nařízení, čímž *de facto* žádal přezkum toho, zda hodnoty uvedené v povolení nebyly stanoveny nepřipustně vysoké (v horší kvalitě vody) a správní rozhodnutí tak povolilo citelnější zásah do jeho práva užívat své rybníky, než je z hlediska právních předpisů možné. Stěžovatel danou námitku vedl k jím uvedenému tvrzení, že bylo povoleno vypouštění vody v horší kvalitě, než je z hlediska právního řádu možné, přičemž tvrdil, že vypouštěná voda může ovlivnit užívání rybníků v jeho vlastnictví.

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že městský soud měl zhodnotit, zda žalovaný přihlédl ke standardům stanoveným v příloze č. 2 a č. 3 k nařízení č. 61/2003 Sb., což však neučinil. Ani hodnocení městského soudu, že novým povolením vypouštění odpadních vod ze zdroje znečištění, Obce Holubice, dojde k celkovému zlepšení kvality vypouštění odpadních vod i průtoku v potoce, není možno považovat za vypořádání zmíněné námítky. Samotná skutečnost, že intenzifikovaná čistička svými procesy zlepší kvalitu dosud nepřecházených odpadních vod z Obce Holubice, což lze vzhledem k účelu čističky očekávat, neodpovídá na to, zda bylo nebo nebylo přihlíženo ke stěžovatelem zmíněným přílohám a zda byly povolené hodnoty nastaveny dostatečně dle požadavků nařízení.

Zdejší soud v dané souvislosti uvádí, že v žalobě stěžovatel uplatnil i námitku, že není zřejmé, z čeho žalovaný vycházel při svém závěru o použití nejlepších dostupných technologií. I na tuto námitku zdejší soud v rozhodnutí městského soudu nenalezl reakci.

Další námitka uplatněná v žalobě k městskému soudu, u níž stěžovatel v kasační stížnosti namítl nepřezkoumatelné vypořádání, se týkala hodnocení, zda Holubický potok je vodním tokem ve smyslu vodního zákona. Stěžovatel namítal, že Holubický potok již 25 let neexistuje jako vodní tok a k vypouštění odpadních vod z čističky by tak docházelo jen do vyschlého koryta. Východisko jeho argumentace, jak jej shrnul v kasační stížnosti, se odvíjelo od toho, že zvýšením objemu vypouštěných vod z čističky by docházelo k prodloužení toho, kam takto vypouštěná voda doteče, a stěžovatel má za to, že tato voda by zasáhla i jeho pozemky s rybníky. Na to pak navázal, že ve skutečnosti bylo povoleno vypouštění odpadních vod do půdních vrstev, když Holubický potok neexistuje, u čehož nebyly splněny podmínky dle § 38 odst. 4 vodního zákona.

Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že je mu z jiných řízení obecně známý stav Holubického potoka, ve kterém se po převážnou část roku nachází voda v korytě zejména v jeho horní části u návesního rybníka v Obci Holubice v celém úseku, kde je povoleno vypouštění odpadních vod. Dále uvedl, že v době nižších průtoků povrchová voda teče zemskými dutinami a opět se v korytě Holubického rybníka objevuje podle ročního období nad a zejména pod rybníky stěžovatele a žalobkyně a) a dále teče v korytě potoka až do zaústění do Zákolanského potoka. Žalovaný zdůraznil, že povrchové vody tento svůj charakter dle § 2 odst. 1 vodního zákona neztrácí tím, že přechodně protékají zakrytými úseky či přirozenými dutinami pod zemským povrchem. Žalovaný tak dospěl k závěru, že Holubický potok naplňuje parametry vodního toku.

V žalobě stěžovatel namítl, že skutečný stav lokality nebyl zjišťován a ani se nezabýval skutečnostmi v odvolání. Dále v žalobě namítl, že ve svém odvolání podrobně uvedl, jaký je skutečný stav na místě (potok v úseku pod čističkou neexistuje) a doložil jej fotografiemi.

pokračování

Z rozhodnutí žalovaného mu přitom nebylo zřejmé, jak se žalovaný s namítanými skutečnostmi vypořádal, jak je posoudil, z jakých skutkových okolností vycházel a jaké závěry měl vzaty za zjištěné. Dle stěžovatelova žalobního tvrzení žalovaný jeho námitku odbyl pouze nepřezkoumatelným tvrzením o tom, že je mu stav Holubického potoka obecně známý. Stěžovatel v žalobě namítl též to, že mu není zřejmé, na základě jakých podkladů žalovaný dospěl k tak odborně náročnému zjištění, že Holubický potok teče zemskými dutinami, když v dané lokalitě nejsou krasové jevy.

Městský soud k dané námitce poznamenal, že skutková zjištění správních orgánů ve správním řízení a jejich právní zhodnocení skutkového a právního stavu věci včetně právní povahy Holubického potoka jako vodního toku bylo možno mít za dostatečně prokázané ze strany žalovaného. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z rozsudku městského soudu tak není patrné jeho hodnocení, proč považoval vypořádání odvolacích námitek týkajících se povahy Holubického potoka jako vodního toku ze strany žalovaného za dostatečné, a to zejména ve vztahu k hodnocení stěžovatelem předložených fotografií. Dále není z rozsudku městského soudu patrné hodnocení, zda žalovaný mohl ve vztahu ke zjištění skutkového stavu odkázat na to, že je mu stav potoka znám z jiných řízení, aniž by objasnil, z jakých podkladů v těchto jiných řízeních vycházel. Městský soud rovněž konkrétně neobjasnil, jak nahlížel na námitku, že stěžovateli není zřejmé, jak žalovaný dospěl k tak skutkově náročnému zjištění, že potok teče zemskými dutinami. V uvedeném rozsahu tak bylo nutno ze strany zdejšího soudu přisvědčit námitce nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu.

V poslední kasační námitce stěžovatel uvedl, že vzhledem k tomu, že mu bylo zcela znemožněno účastnit se řízení před správním orgánem prvního stupně a již z tohoto důvodu měl žalovaný napadené správní rozhodnutí v odvolacím řízení zrušit. Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle § 89 odst. 2, věty třetí, správního řádu, z něhož vycházel jak krajský soud, tak žalovaný, platí, že: *„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 nepřiblíží...“* Dané ustanovení tak vychází z toho, že porušení procesních předpisů (vady řízení) před orgánem prvního stupně nevedou k nutnosti odvoláním napadené rozhodnutí zrušit, pokud je zřejmé, že neměla vliv na věcné řešení otázky před správním orgánem prvního stupně, které by jinak obstálo z hlediska souladu s právními předpisy. Samotná vada řízení, která neměla vliv na soulad odvoláním napadeného rozhodnutí s předpisy hmotného práva, případně jeho správnost, nevede ke zrušení napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení. Nejvyšší správní soud konstatuje, že opomenutí správního orgánu jednat s dotčenou osobou jako s účastníkem řízení, je nutno řadit typově mezi procesní vady nejvyšší intenzity. I v takovém případě však nelze zcela vyloučit aplikaci § 89 odst. 2, věty třetí, správního řádu a odvolání zamítnout. Je však třeba mít na paměti, jak již zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 18. 4. 2012, č. j. 1 As 29/2012 – 113, v bodě [44], že v případě zamítnutí odvolání je třeba takový postup pečlivě odůvodnit a z hlediska četnosti půjde spíše o postup výjimečný. Zdejší soud je nucen konstatovat, že aby mohl náležitě pečlivě posoudit zmíněnou kasační námitku, musel by posoudit vztah vady řízení na soulad odvoláním napadeného rozhodnutí s předpisy hmotného práva, tj. řízení o kasační stížnosti by muselo umožnit, aby zdejší soud mohl vyjít z určitého závěru o správnosti a zákonnosti věcného hodnocení předmětu správního řízení. To však stav řízení o kasační stížnosti neumožňuje, jelikož se k otázce souladu s hmotným právem bude vyjadřovat městský soud v novém řízení, a hodnocení ze strany zdejšího soudu v tomto směru by tak bylo předčasné. Tato skutečnost

však prozatím zdejšímu soudu brání náležitěmu a pečlivému vypořádání vznesená námítka týkající se § 89 odst. 2 správního řádu.

Nejvyšší správní soud dále v řízení před městským soudem shledal vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K takové vadě přihlíží zdejší soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti i tehdy, když nebyla namítnuta. Zmíněná vada řízení před městským soudem spočívala v tom, že o probíhajícím řízení před městským soudem nebyly vyrozuměny všechny osoby, které splňovaly vymezení v § 34 odst. 1 s. ř. s. a přicházely tak v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení.

Dle zmíněného § 34 odst. 1 s. ř. s. „*osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“

O probíhajícím řízení před městským soudem byla zpravena jen Obec Holubice, další účastníci řízení před žalovaným a před správním orgánem prvního stupně však o probíhajícím soudním řízení vyrozuměni nebyli. Mezi těmito účastníky byli V. M. a Ing. H. D., kteří podali odvolání. Samotná skutečnost, že šlo o manžele žalobců vystupujících v řízení o žalobě, nezbavila městský soud povinnosti je ve smyslu § 34 odst. 2, věty druhé a čtvrté, s. ř. s. vyrozumět o probíhajícím řízení. Ani další osoby, které vystupovaly jako účastníci správního řízení, taktéž nebyly o probíhajícím řízení vyrozuměny. V dalším řízení městský soud vyrozumí o probíhajícím soudním řízení všechny osoby, které spadají pod vymezení v § 34 odst. 1 s. ř. s.

K danému lze již jen stručně poznamenat, že ačkoli žalobci v žalobě k městskému soudu neoznačili osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, nezbavilo to předsedu senátu povinnosti takové osoby vyrozumět o probíhajícím řízení, jakož je i vyzvat, aby oznámily, zda budou svá práva v řízení uplatňovat, k danému srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 – 68.

V. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne městský soud ve svém novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. září 2013

JUDr. Radan Malík
předseda senátu