



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců: **a) V. Č., b) J. Č.**, oba zastoupeni Mgr. Denisem Karbusem, advokátem se sídlem Hábova 1566/12, Praha 13, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Obec Hudlice**, se sídlem Jungmannova 355, Hudlice, zastoupena Mgr. Eduardem Prátem, advokátem se sídlem Kaprova 40/12, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2019, č. j. 005326/2019/KUSK, sp. zn. SZ_048943/2018/KUSK/10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2020, č. j. 55 A 14/2019 - 89,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV.** Žalovaný **je povinen** nahradit každému ze žalobců náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce, Mgr. Denise Karbuse, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Obecní úřad Hudlice uložil původnímu žalobci J. Č. staršímu povinnost připojit ve stanoveném termínu pozemek p. č. st. X a stavbu na něm č. p. X v katastrálním území H. na veřejnou kanalizaci v ulici N. V., řad X. Jde o povinnost založenou § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně

některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích). Žalovaný na základě žalobcova odvolání změnil rozhodnutí obecního úřadu tak, že posunul termín splnění této povinnosti na pozdější datum.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou, které Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud konstatoval, že ve věci jsou splněny obě podmínky stanovené v § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích (předpoklad vznikání odpadních vod na pozemku či ve stavbě a technická možnost připojení na veřejnou kanalizaci). Protože byly splněny obě podmínky obsažené v hypotéze právní normy, soud se zabýval otázkou, zda správní orgány řádně vykonaly správní uvážení, které je vtěleno do dispozice normy. Dospěl přitom k závěru, že správní orgány se danou věcí dostatečně nezabývaly a *de facto* postupovaly, jako by byly nadány absolutním správním uvážením. Ani žalovaný nevymezil jednotlivá kritéria, která je třeba vzít v potaz při výkonu správního uvážení, neučinil k nim skutková zjištění a v odůvodnění svého rozhodnutí nepopsal, jak jednotlivá kritéria hodnotil. Rozhodnutí žalovaného je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zbývající žalobní námitky krajský soud neshledal důvodnými.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení, procesní nástupnictví

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Zákon stanoví obecnímu úřadu pravomoc uložit povinnost připojit se na kanalizaci za podmínek, že vznikají odpadní vody a je to technicky možné. Zákon nestanoví žádná další kritéria, která soud zmiňuje [např. posouzení dosavadního způsobu likvidace odpadních vod v nemovitých věcech žalobce nebo porovnání účinnosti dosavadního způsobu likvidace odpadních vod s účinností likvidace odpadních vod v centrální čističce odpadních vod (dále též „ČOV“)]. Krajský soud tedy nezákonně rozšířil podmínky pro vydání rozhodnutí nad rámec zákona i judikatury.

[4] Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2016, č. j. 5 As 257/2015 - 32. Zdůraznil, že ve věci je splněna podmínka existence stavebního pozemku nebo staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, stejně jako podmínka možnosti technické realizace připojení. Podle citovaného rozsudku je přepojování nemovitostí, na kterých vznikají odpadní vody, na veřejnou kanalizaci zakončenou ČOV ve veřejném zájmu. Likvidace splaškových odpadních vod prostřednictvím jímky na vyvážení je přitom z hlediska ochrany životního prostředí ještě horší způsob likvidace odpadních vod než prostřednictvím domovní ČOV, jako tomu bylo ve věci sp. zn. 5 As 257/2015.

[5] Stěžovatel dále namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Krajský soud podle něj nedostatečně odůvodnil, proč ze zjištěného skutkového stavu prokazujícího naplnění obou podmínek pro vydání rozhodnutí dovodil další podmínky (např. efektivitu stávajícího způsobu likvidace odpadních vod vznikajících v nemovitých věcech žalobce či nezbytnost podpory provozuschopnosti systému likvidace odpadních vod zřízeného na území obce). Stěžovatel je přesvědčen, že ve svém rozhodnutí konkrétní podmínky řádně posoudil.

pokračování

[6] Osoba zúčastněná na řízení (obec Hudlice, dále také „obec“) ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznila, že je dán veřejný zájem na ochraně životního prostředí a bezpečném nakládání s odpady a odpadními vodami. Stejně tak je dán veřejný zájem na tom, aby občané obce likvidovali odpadní vody způsobem, který je v danou dobu nejvíce ekologický, ekonomický a nezávadný a který zákon upřednostňuje. Krajský soud nezohlednil, že vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu se zřizují a provozují ve veřejném zájmu. Zákonodárce nestanovil další podmínky, pro něž by obecní úřad nemohl uložit povinnost připojit se na kanalizaci. Krajský soud požaduje, aby se správní orgány nad rámec právní normy umožňující uložení povinnosti zabývaly též tím, který ze způsobů likvidace odpadních vod je nejvíce ekologický. Tento požadavek však postrádá oporu v zákoně, protože aspekt ekologie vyřešil zákonodárce již na legislativní úrovni. Správní orgány nemohou v řízení o povinnosti připojit se na kanalizaci pro veřejnou potřebu zjišťovat a hodnotit skutečnosti jdoucí nad rámec jejich zákonného zmocnění a posuzovat realizaci přípojky způsobem a v podrobnostech spadajících do jiných správních procesů, zejména na úseku územního rozhodování a stavebního řádu nebo právě životního prostředí. Ani vydání stavebního povolení a kolaudačního souhlasu, v nichž nebyla výslovně uvedena povinnost v budoucnu se připojit na dobudovanou kanalizaci pro veřejnou potřebu, nebrání tomu, aby správní orgán uložil povinnost ve smyslu § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích.

[7] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s hodnocením krajského soudu. Zákon neukládá obci povinnost, aby nařídila vlastníkům příslušných nemovitostí připojit se na kanalizaci. Zákon přímo nestanoví, kdy je třeba využít takto založené pravomoci, neboť to záleží na konkrétním případě a správním uvážení. V řízení nebylo prokázáno, že žalobce poškozuje životní prostředí. Současně namítl, že dosud nebyla prokázána technická možnost realizace přípojky.

[8] Žalobce rovněž reagoval na vyjádření osoby zúčastněné na řízení. Obec spatřuje nezákonnost především v tom, že by měla zkoumat ekologičnost jednotlivých řešení, ačkoliv jí zákon takovou povinnost neukládá. Žalobce je přesvědčen, že argumentace obce nemůže obstát, protože žalobce v souvislosti s likvidací svých odpadních vod neporušuje předpisy ani neznečišťuje životní prostředí. Ekologičnost jednotlivých řešení likvidace odpadních vod není předmětem sporu a není pro něj důležitá. Obec postupovala ve správním řízení s absolutní libovůlí a překročila meze správního uvážení. Jde navíc o konflikt zájmů, neboť obec má vlastní ekonomické záměry jako vlastník a provozovatel kanalizace. Žalobce má právo své odpadní vody likvidovat v souladu se zákonem takovým způsobem, který si sám určí. Žalobce dále polemizuje také s ekonomickým posouzením preferovaného způsobu likvidace odpadních vod.

[9] Osoba zúčastněná na řízení následně vyrozuměla Nejvyšší správní soud, že žalobce dne 20. 5. 2021 zemřel. Soud usnesením ze dne 2. 12. 2021, č. j. 1 As 368/2020 - 53, na základě § 107 odst. 1 o. s. ř. použitého přiměřeně podle § 64 s. ř. s., rozhodl o tom, že procesními nástupci žalobce v tomto řízení jsou jeho manželka Vendula Červenková a syn Jan Červenka.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je podána včas, osobou k tomu oprávněnou a míří proti rozhodnutí, proti kterému je kasační stížnost přípustná.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Podle § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích *„obecní úřad může v přenesené působnosti rozhodnutím uložit vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, povinnost připojit se na kanalizaci v případech, kdy je to technicky možné“*.

[13] Zákon o vodovodech a kanalizacích stanoví jako předpoklad pro uložení povinnosti připojení na kanalizaci dvě podmínky. Krajský soud srozumitelně a důkladně popsal, proč považuje obě podmínky za splněné, zejména pak podmínku technické možnosti připojení. S tímto posouzením se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku.

[14] Jsou-li splněny obě zákonné podmínky, je obecní úřad oprávněn v mezích správního uvážení uložit povinnost připojit se na kanalizaci. Splnění podmínek je tak pouze předpokladem pro výkon správního uvážení. Správní uvážení (diskrece) je rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2009, č. j. 5 As 49/2008 - 62, popsáno jako *„situace, kdy rozhodnutí správního orgánu nezáleží pouze na zjištění a zhodnocení skutkového stavu a následném použití příslušné právní normy na zjištěnou skutkovou podstatu, ale též na úvaze správního orgánu v mezích zákonem dovolených (...) rozhodnutí, které je výsledkem správního uvážení, musí být řádně odůvodněno, neboť podléhá soudnímu přezkoumání z toho hlediska, zda správní orgán zákonem stanovené meze správního uvážení nepřekročil nebo jej nezneužil“*.

[15] Podstata správního uvážení tedy spočívá v možnosti správního orgánu zvolit jeden z více postupů, které zákon nabízí. Ustanovení § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích nespojuje s naplněním hypotézy (kterou je zde splnění obou podmínek) pouze jediný následek v podobě automatické povinnosti účastníka řízení připojit se na kanalizaci, nýbrž dva možné následky. Jinak řečeno, splnění výše popsaných dvou podmínek otevírá správnímu orgánu prostor pro uvážení, konkrétně uvážení volby – správní orgán buď povinnost připojit se uloží, nebo ne. Současně nelze přisvědčit ani tvrzení žalobce, že má právo své odpadní vody likvidovat v souladu se zákonem takovým způsobem, který si sám určí. Při splnění podmínek a po provedení řádné úvahy v mezích zákona totiž správní orgán může tuto povinnost uložit. Nejvyšší správní soud opakuje, že v nyní posuzované věci není pochyb o tom, že obě zákonné podmínky jsou splněny.

[16] Rubem diskrečního oprávnění je povinnost správního orgánu, aby volné úvahy využil. Správní orgán se proto v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2008, č. j. 5 As 51/2007 - 105, musí zabývat *„všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění, a poté volným správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a mezí, které zákon stanoví, dospět při dodržení pravidel logického vyvozování k adekvátnímu rozhodnutí“*. Diskreční pravomoc poskytuje správním orgánům širší prostor pro rozhodování, byť stále v zákonných mezích. Na tom nic nemění ani v zákoně vyjádřený veřejný zájem na efektivním provozování kanalizací pro veřejnou potřebu a odvádění a čištění odpadních vod.

pokračování

[17] Stěžovatel a obec nepřesně směšují otázku splnění obou zákonných podmínek s vlastním správním uvážením. Správní orgány pouze (byť správně a v souladu s judikaturou) posoudily splnění obou zákonných podmínek, ale poté bez jakékoliv další úvahy přistoupily k uložení povinnosti. Ustanovení § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích zakládá obecnímu úřadu diskreční oprávnění, a tím i povinnost ho využít. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že zákon výslovně nestanoví žádná další kritéria. Krajský soud přesto zmínil mj. posouzení dosavadního způsobu likvidace odpadních vod v nemovitých věcech žalobce či porovnání účinnosti dosavadního způsobu s účinností likvidace odpadních vod v centrální ČOV. Podle rozsudku č. j. 5 As 257/2015 - 32 je při posuzování technické možnosti připojení na kanalizaci nutné zohlednit také zásadu proporcionality, přestože ji zákon výslovně nezmiňuje. Oprávnění a současně též povinnost užít správního uvážení se totiž nevyčerpává tím, že správní orgán shledá naplnění obou zákonných podmínek. Správní orgány musí uvážit také další relevantní kritéria. Ta se budou odvíjet zejména od aspektů, které do řízení vnese účastník řízení.

[18] Původní žalobce byl ve správním řízení aktivní a na podporu svého postoje uváděl řadu tvrzení. V žádosti o poskytnutí informací adresované obecnímu úřadu namítal, že nemá povinnost připojit nemovitost na kanalizaci, protože odpadní vodou neohrožuje jakost povrchových či podzemních vod. Kromě tvrzené nemožnosti technické realizace původní žalobce dále zmínil, že plánuje zřízení domácí ČOV jakožto šetrnější a finančně i technicky přijatelnější možnost. Vzhledem k nedostatku podzemních vod a suchu chtěl původní žalobce používat vyčištěnou vodu z domácí ČOV jako vodu užitkovou. V této souvislosti odkázal na některé novostavby rodinných domů v obci, které nejsou připojeny na veřejnou kanalizaci a mají povolenou domácí ČOV. V odvolání se žalobce bránil proti tvrzení obce, že opakovaně vypouští odpadní vody do dešťové kanalizace a příkopů, v důsledku čehož je v obci poškozováno životní prostředí. Opakovaně dokládal protokol o zkoušce vodotěsnosti nádrže a doklady o platbách za vyvážení odpadních vod z jímky v letech 2016 až 2018. Žalobce tedy vznášel v průběhu řízení (v širším slova smyslu) své argumenty, které jsou součástí správního spisu a obec i stěžovatel se s nimi seznámili nebo přinejmenším mohli seznámit. Ze stejného důvodu nelze souhlasit se žalobcem v tom, že ekologičnost jednotlivých řešení likvidace odpadních vod pro věc není důležitá – sám žalobce v řízení poukazoval na šetrnější nakládání s vodou v případě vybudování domácí ČOV.

[19] Krajský soud stěžovateli v posuzované věci poskytl podrobný návod k dalšímu postupu. Jako výchozí kritérium soud označil posouzení dosavadního způsobu likvidace odpadních vod v nemovitých věcech žalobců a porovnání jeho účinnosti s účinností likvidace v centrální ČOV. Správní orgány by měly vysvětlit, zda je přímé vypouštění odpadních vod do veřejné kanalizace a následně do centrální ČOV z hlediska znečištění životního prostředí odpadními vodami méně zatěžující než jejich hromadění a převoz do ČOV po jejich vyčerpání cisternou. Považují-li správní orgány připojení nemovitých věcí na veřejnou kanalizaci za přínosné proto, že dosavadní způsob likvidace odpadních vod byl rizikový pro životní prostředí, případně příliš náročný z hlediska výkonu kontrolní činnosti, musí se zabývat též tím, do jaké míry je rizikové odvádění odpadních vod do veřejné kanalizace a do jaké míry se tím zjednoduší kontrolní postupy. Jako další, doplňkové kritérium připadá do úvahy i otázka, zda je připojení nemovitých věcí žalobců k veřejné kanalizaci nezbytné pro zajištění technické nebo finanční provozuschopnosti veřejné kanalizace a centrální ČOV. Obecně řečeno, klady a zápory navrhované změny způsobu likvidace odpadních vod je třeba poměřit s nároky, které si nové řešení vyžádá

na straně žalobců (viz bod 53 napadeného rozsudku). Skutečnost, že tato kritéria nejsou přímo uvedena v zákoně, neznamená, že by jejich posuzováním správní orgány překračovaly podmínky pro vydání rozhodnutí nebo zákonem svěřenou pravomoc a působnost. Zodpovězení těchto otázek je právě vlastním výkonem správního uvážení.

[20] O správnosti posouzení krajského soudu svědčí také závěry odborné literatury. Správní orgán je před vydáním rozhodnutí o uložení povinnosti povinen „*situaci důkladně posoudit a zvážit nejen výslovně uvedené technické možnosti připojení, jejichž existence je materiální podmínkou pro možnost uložení povinnosti připojení, ale i další okolnosti případu, a uložení povinnosti náležitě odůvodnit*“ (Nohejl, L., Žaludová, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 43). Obecní úřad musí zvažovat „*nakolik veřejný zájem na vydání kladného rozhodnutí v takové situaci skutečně převažuje nad soukromým zájmem dotčeného účastníka řízení na opaku*“ (Rubeš, P. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, komentář k § 3).

[21] Správní uvážení nepochybně klade na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí vyšší nároky než v případě rozhodování založeného „pouze“ na posouzení naplnění zákonných podmínek. To platí zejména pro malé obce a jejich obecní úřady, které nemají k dispozici zaměstnance – právní profesionály. Náprava nedostatků v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je však úkolem stěžovatele jakožto odvolacího orgánu. Ten však v nyní posuzované věci nedostatky neodstranil, což mu krajský soud správně vytkl.

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že posouzení případu žalobců závisí na správním uvážení stěžovatele, které musí dostát požadavkům judikatury, zejména z hlediska odůvodnění a dodržení mezí správního uvážení (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 906/2006 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 30. 11. 2004, č. j. 3 As 24/2004 - 79, č. 739/2006 Sb. NSS). Stěžovatel se proto v dalším řízení bude při své úvaze zabývat otázkami, které nastínil krajský soud a které jsou pro posouzení věci relevantní. Náměty, které krajský soud uvedl v bodu 53 rozsudku, nepředstavují uzavřený výčet. Shledá-li stěžovatel pro posouzení věci důvodnými i jiné aspekty, může se při svém volném uvážení zabývat také jimi. Nejvyšší správní soud tedy nijak nepředjímá konečný výsledek řízení o uložení povinnosti připojit se na kanalizaci.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Napadený rozsudek není ani nepřezkoumatelný; krajský soud naopak velmi podrobně a srozumitelně vysvětlil, na základě čeho dospěl ke kasační stížností napadeným závěrům. Nejvyšší správní soud nezjistil žádný důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), a proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[24] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[25] Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V posuzované věci osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, proto nemá právo na jejich náhradu.

pokračování

[26] Úspěšným žalobcům Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, kterou představuje odměna advokáta za dva úkony právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti a replice k vyjádření osoby zúčastněné na řízení ve výši 6.200 Kč, a to podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkově 6.800 Kč. Zástupce žalobců není plátcem daně z přidané hodnoty, proto se jedná o částku konečnou.

[27] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v poslední fázi řízení o kasační stížnosti vystupovali místo zemřelého původního žalobce dva jeho právní nástupci. S ohledem na to, že všechny úkony, za něž v tomto řízení náleží náhrada nákladů, učinil ještě původní žalobce, nepostupoval soud při rozhodování o nákladech řízení podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu. Stěžovatel jako neúspěšný účastník je proto povinen v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. uhradit každému ze žalobců polovinu této částky, tedy 3.400 Kč, a to k rukám zástupce žalobců do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 13. ledna 2022

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu