



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobce: **Bc. P. E.**, zastoupen JUDr. Kamilem Jelínkem, Ph.D., advokátem se sídlem Kobližná 2, Brno, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, sídlem Malinovského nám. 3, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. OUSR/MMB/0342808/2019, č. j. MMB/0161398/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2022, č. j. 29 A 100/2020-106,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2022, č. j. 29 A 100/2020-106, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. OUSR/MMB/0342808/2019, č. j. MMB/0161398/2020, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti částku 14 800 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Kamila Jelínka, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 17. 6. 2019, č. j. MCZEB 01852/2019/Bur (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), zamítl Úřad městské části města Brna, Brno – Žebětín, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), žádost žalobce o vydání rozhodnutí o umístění stavby vrtané studny a domovní čističky odpadních vod (dále jen „ČOV“) na pozemku parc. č. XA v k. ú. Ž.. Stavební úřad zamítl žádost žalobce dle § 92 odst. 2

zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), jelikož obdržel závazné stanovisko Magistrátu města Brna, odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství (dále jen „dotčený orgán“) ze dne 6. 6. 2019, č. j. MMB/0204219/2019, v němž dotčený orgán vyjádřil nesouhlas s umístěním stavby ČOV typu AQUATEC MIKROCLAR AT6 Pro na pozemku parc. č. XA v k. ú. Ž..

[2] Napadeným rozhodnutím, označeným v záhlaví, žalovaný k odvolání žalobce změnil výrok prvostupňového rozhodnutí tak, že se doplňuje text „a podle § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a ve zbytku jej potvrdil. Žalovaný si v rámci odvolacího řízení vyžádal stanovisko nadřízeného správního orgánu dotčeného orgánu – Krajského úřadu pro Jihomoravský kraj, odboru životního prostředí (dále jen „nadřízený dotčený orgán“ či „krajský úřad“). Krajský úřad potvrdil nesouhlasné závazné stanovisko dotčeného orgánu. Na základě potvrzení nesouhlasného závazného stanoviska žalovaný konstatoval, že již není v rámci odvolacího řízení zákonný prostor pro jakoukoliv další polemiku o správnosti či zákonnosti postupu dotčeného orgánu.

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) rozsudkem označeným v záhlaví. Upozornil, že podle § 149 odst. 1 správního řádu závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány. Dále odst. 4 téhož ustanovení znemožňuje žádosti vyhovět, pokud je v řízení vydáno negativní závazné stanovisko, a podle odst. 5 pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014 - 30).

[4] Sporná stanoviska, která sloužila jako podklad pro vydání zamítavého rozhodnutí o umístění stavby stavebním úřadem, resp. pro následné rozhodnutí o odvolání, vydaly dotčené orgány – orgány ochrany životního prostředí. Ve stavebním řízení poskytují dotčené orgány stavebnímu úřadu odbornou pomoc v otázkách, které si nemůže sám posoudit. Krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které se závazná stanoviska v soudním řízení přezkoumávají jako subsumované správní akty; odvolací správní orgán je povinen vyžádat si potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v důsledku uplatnění námitek, které směřují proti závěrům závazného stanoviska. Odvolací správní orgán může následně pouze odkázat na závazné stanovisko nadřízeného správního orgánu a nemusí jej dále interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska má být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Primárně je k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku povolán nadřízený dotčený orgán státní správy.

pokračování

[5] Podle krajského soudu závazné stanovisko krajského úřadu dostalo požadavkům, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 správního řádu obsahovalo vyličení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, hodnocení důvodnosti těchto námitek a předestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Soud uvedl, že ze stanoviska krajského úřadu plyne, z jakých důvodů bylo vydáno, resp. z jakých důvodů nesouhlasí s umístěním ČOV, a podotknul, že ke stejným závěrům došlo i Ministerstvo životního prostředí, které je předestřelo ve sdělení k závaznému stanovisku ze dne 24. 1. 2020. Žalovaný dostal své povinnosti vyžádat si od nadřízeného orgánu potvrzení nebo změnu závazného stanoviska v reakci na odvolací námitky směřující proti stanovisku.

[6] Co se týče námitek naplnění podmínek § 38 odst. 9 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném do dne 31. 12. 2020 (dále jen „vodní zákon“), soud konstatoval, že s touto námitkou se vypořádal již krajský úřad ve svém závazném stanovisku, a citoval příslušnou část odůvodnění. K tomu odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, podle kterého soud přezkouvává zákonnost subsumovaného správního aktu, nikoliv jeho věcnou správnost, což by v případech přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy z odborného hlediska nebylo proveditelné bez dalšího znaleckého zkoumání. Dotčené orgány podrobně vyličily, z jakých důvodů považují podmínky § 38 odst. 9 vodního zákona za nesplněné s ohledem na výjimečnost daného institutu. Stěžejním důvodem pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska je možnost využití šetrnějších způsobů likvidace odpadních vod v dané lokalitě. Žalobce v rámci řízení o jeho žádosti nijak neprokázal, že jiná řešení a komplexní řešení (napojení na kanalizaci) nejsou technicky možná, dotčené orgány proto nemohly takovou skutečnost reflektovat. I když je argument, že v případě schválení žalobcova záměru budou o povolení žádat i další vlastníci přilehlých staveb, pouze spekulativní, krajský úřad tyto závěry korigoval. Uvedl, že je třeba nakládání s odpadními vodami v celé lokalitě řešit komplexně, a nikoliv jednotlivými domácími čistírnami odpadních vod. Stejně tak napadené rozhodnutí není postaveno na tom, že řada rekreačních nemovitostí je užívána celoročně, proto je i toto tvrzení nepodstatné.

[7] Naopak má krajský soud za hypotetické tvrzení žalobce, že užívání bezodtokové jímky by mělo mnohem horší dopad na kvalitu podzemních vod, nebo že čištění vody bude natolik perfektní, že se nebude jednat o odpadní vodu. Nadto jakákoliv havárie má obvykle negativní dopad na životní prostředí, ale pro nyní posuzovanou věc je úvaha o dopadu možné havárie irelevantní. Nedůvodná je i námitka o rozporu s dotačními programy, neboť se nejedná o závazné právní akty pro danou věc.

[8] K námitce nekonzistentního přístupu dotčených orgánů soud uvedl, že se s ní nadřízený dotčený orgán nemohl vypořádat, protože ji žalobce neuplatnil již v odvolání. Vzhledem k různým technickým a místním nuancím jednotlivých případů soud nemůže konstatovat, že šlo o různé přístupy.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou založil na důvodech podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Domnívá se, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro vnitřní rozpornost bodů 27 a 32. Ze závěrů Nejvyššího správního

soudu citovaných v bodě 27 podle stěžovatele plyne, že v situaci, kdy není přezkoumání věcné stránky závazného stanoviska vydaného nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 149 odst. 7 správního řádu možné v rámci odvolacího správního řízení, je možné jej následně přezkoumat ve správním soudnictví, neboť odvolací správní orgán je názorem vysloveným v závazném stanovisku obecně vázán. Naproti tomu v bodě 32 krajský soud z téhož rozsudku cituje část, podle které soud přezkoumává zákonnost subsumovaného správního aktu, a nikoliv jeho věcnou správnost, což by bylo v případech přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů státní správy z odborného hlediska neproveditelné bez dalšího znaleckého zkoumání závazného stanoviska. Krajský soud tudíž zaujal názor, podle kterého není-li závazné stanovisko po věcné stránce dostačující, resp. je nesprávné, existuje zde možnost nápravy před správním soudem. Na druhou stranu však vylučuje věcný přezkum závazného stanoviska soudem.

[10] Podle stěžovatele měl krajský soud přezkoumat věcnou správnost závazného stanoviska, neboť právě nesouhlasné stanovisko vedlo k zamítnutí žádosti. To ostatně plyne z rozsudku ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016 - 65, který krajský soud citoval v bodě 27. Totéž lze dovodit i z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 15. 12. 2020, č. j. 2 As 8/2018 - 76, protože je z něj zřejmé, že již neexistuje jiný zákonný prostředek, jak závazné stanovisko obsahově přezkoumat a zvrátit. Názor zastávaný krajským soudem vede k odeprání soudní ochrany stěžovateli z pohledu věcné (ne)správnosti závazného stanoviska. Za dostatečnou záruku nelze považovat přezkumné řízení, neboť se v něm zkoumá jen zákonnost rozhodnutí a coby dozorcí prostředek je nenárokový. Pokud soud nepřezkoumá věcnou správnost závazného stanoviska, pak nemá prakticky co zkoumat, neboť v případě negativního závazného stanoviska správní orgán bez dalšího žádost zamítne. To nelze relativizovat případnou nutností vypracovat znalecký posudek.

[11] Stěžovatel považuje obě závazná stanoviska za nepřezkoumatelná, neboť jsou velice strohá a obsahují pouze obecné odkazy na právní úpravu a samotné odůvodnění představuje pouze pár vět. Ze závazného stanoviska není zřejmé, z jakého odstavce § 23a vodního zákona správní orgán dovozuje své závěry a z jakých podkladů vycházel. Ačkoliv v odvolacím řízení následně nadřízený dotčený orgán částečně zhojil zcela nepřezkoumatelné závazné stanovisko, ani jeho odůvodnění není dostačující. Nevyložil obsah neurčitěho právního pojmu při aplikaci uvedeného ustanovení vodního zákona. Uvádí sice, že enviromentální cíle vycházejí ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. 10. 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „směrnice 2000/60/ES“), a že jejího naplnění lze dosáhnout odstraněním co nejvíce bodových zdrojů znečištění a jejich nahrazením efektivnějším čištěním – centrálními ČOV, blíže však nepopsal, jak to dopadá na stěžovatelův záměr či jak přesně je v rozporu s cíli této směrnice. Odkazuje na Národní plán povodí Dunaje (a jeho prováděcí list), ale opět rozvádí pouze obecné cíle a postupy. Jediný konkrétní argument, podle kterého jsou v okolí další objekty coby potenciální zdroje odpadních vod, a proto je třeba danou lokalitu řešit komplexně, je nedostatečný.

[12] Obdobně neodůvodňují závazná stanoviska použití § 38 odst. 9 vodního zákona. Z ničeho nelze zjistit, jak nadřízený orgán dospěl k závěru, že v případě souhlasu by přišly další obdobné požadavky a že řada objektů v lokalitě je užívána celoročně. Dále není zřejmé, na základě čeho krajský úřad předpokládá, že stěžovatel akumuluje odpadní vody v bezodtokové jímce a tento způsob má schválený.

pokračování

[13] Stejně tak správní orgány nijak nezvážily existenci jiné individuální ČOV ve stejné oblasti. Stěžovatel vznesl tuto námitku ve svých vyjádřeních, která jsou součástí spisu, ale správní orgány ji nijak nevypořádaly. Stejně tak se jí věcně nezabýval ani krajský soud. Dotčená závazná stanoviska však stěžovateli neposkytují ani základní informace týkající se důvodů aplikace odkazovaných zákonných ustanovení a podkladů, z nichž vycházely.

[14] Požadavky na obsah a odůvodnění závazných stanovisek vyplývají z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, podle kterého se na ně přiměřeně užijí ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí, přičemž odůvodnění negativního závazného stanoviska by mělo odpovídat požadavkům na odůvodnění správního rozhodnutí.

[15] Stěžovatel dále nesouhlasí, že jeho záměr je v rozporu s cíli vyjádřenými v § 23a vodního zákona. Ačkoliv se v blízkosti stěžovatelova pozemku nachází jiné nemovitosti, nejsou připojeny na kanalizaci. Ze směrnice 2000/60/ES plyne pouze to, že je nepřípustné, aby nekoncepční ČOV vznikaly v rámci měst, obcí a jejich částí. Tak extenzivně však směrnici vykládat nelze. Pozemek stěžovatele se nachází v okrajové chatové oblasti mimo tradiční aglomeraci. Prováděcí list k Národnímu plánu povodí Dunaje pracuje s pojmem „samostatně stojící objekty“. V této souvislosti je nutné reflektovat, že kolem stojící objekty jsou pouze objekty pro rekreaci, které rovněž nejsou napojené na kanalizaci. Správní orgán tudíž daný pojem nedostatečně interpretoval a nerefletoval skutkový stav. Na objekt stěžovatele je třeba pro účely ČOV nahlížet jako na samostatně stojící, příliš vzdálený od trasy kanalizace. Správní orgán zde pracuje s neurčitými právními pojmy, které však nijak neinterpretuje a neumožňuje tím řádný soudní přezkum, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 13/2007 - 56, podle něhož musí správní orgán alespoň rámcově objasnit obsah a význam užitého neurčitého pojmu. Stěžovatel považuje svou stavbu za samostatně stojící objekt, neboť není funkčně ani jiným způsobem napojena na jiný objekt a rozšiřující zástavbou je výstavba nových objektů v zastavěném území, zatímco stavba na jeho pozemku se zde nachází již několik let a pouze prochází rekonstrukcí. K tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 6. 2014, sp. zn. 22 Cdo 3732/2013, podle kterého jsou nově dostavěné části objektu jeho součástí, pokud jsou funkčně a provozně propojeny s původní stavbou, a v takovém případě nejsou samostatným předmětem občanskoprávních vztahů.

[16] Nadřízený dotčený orgán nesprávně interpretoval pravidlo, podle kterého jsou individuální ČOV přípustné pro samostatně stojící objekty příliš vzdálené od trasy kanalizace, nikoliv ale jako koncepční řešení pro města, obce a jejich části. Stěžovatel však navrhuje užití ČOV pouze pro svůj pozemek, a nikoliv pro ostatní objekty. Proto je argumentace ohledně existence dalších objektů v blízkosti irelevantní. Daný požadavek neznamená, že v případě povolení jedné ČOV je třeba řešit celou lokalitu komplexně. Nadto, stěžovatelův objekt je příliš vzdálen od trasy kanalizace, přibližně 535 m (za předpokladu, že napojení povede převážně podél veřejné komunikace), a napojení by muselo vést i přes pozemky soukromých vlastníků, kde se nachází veřejně přístupné účelové komunikace. Napojení na veřejnou kanalizaci je proto takřka nemožné kvůli příliš dlouhé trase a nejistému získání souhlasu vlastníků. Správní orgán tak neověřil, zda jsou jeho skutkové závěry reálné.

[17] Dotčené orgány dále nedostatečně zjistily skutkový stav, jelikož nezkoumaly, zda záměr stěžovatele splňuje cíl vodního zákona, podle kterého je třeba zajistit vyvážený

stav mezi odběrem podzemních vod a jejich doplňováním. Stěžovatel by odebíral vodu prostřednictvím studny a následně ji v nezávadném stavu vracel zpět. Nadřízený správní orgán to však odmítl s tím, že podle § 38 odst. 9 vodního zákona je vypouštění odpadních vod do vod podzemních třeba vnímat jako pouze výjimečné. Následně dovodil, že na pozemku stěžovatele je schválená bezodtoková jímka na odpadní vody. Ignoroval však tvrzení stěžovatele, že pro řešení objekt bezodtoková jímka neexistuje a v místě je jen starý, poškozený a nevyužívaný jednokomorový septik a že hodlá daný objekt po rekonstrukci trvale obývat. Odkazovaná bezodtoková jímka tak není způsobilá naplnit znaky jiného technického řešení (jednokomorový septik může kontaminovat podzemní vody více než navrhovaný záměr). Jeho neexistence je přitom předpokladem výjimky pro schválení ČOV. Kromě toho musí mít bezodtoková jímka větší objem než ČOV, což vede k většímu riziku kontaminace v případě havárie. I z hlediska toho, že v bezodtokové jímce probíhá anaerobní hnití, zatímco v ČOV probíhají primárně aerobní procesy, je bezodtoková jímka více rizikovým řešením. Stěžovatel vyzýval správní orgány k ověření stavu na místě, ty tak ale neučinily. Nadřízený dotčený orgán nijak neprokázal reálnou možnost jiného technického řešení. Stěžovatel v průběhu správního řízení argumentoval, že jiné technické řešení je vesměs neuskutečnitelné (neboť kanalizační trasa je příliš vzdálená a napojení by bylo „neskutečným inženýrským, právním i finančním problémem“), ale podle nadřízeného orgánu poukazoval jen na obavy z obtížnosti a složitosti. I v tomto rozsahu tak nebyl skutkový stav dostatečně zjištěn.

[18] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze konstatoval, že krajský soud vyhodnotil žalobní námitky přesvědčivě a dostatečně, přičemž v kasační stížnosti není uvedeno nic, co by jeho závěry vyvracelo. Jelikož tedy vyjádření neobsahovalo žádnou konkrétní reakci na kasační námitky, nezasílal jej Nejvyšší správní soud stěžovateli na vědomí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro vnitřní rozpornost, jak tvrdí stěžovatel. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 230/2016 - 65, citovaného krajským soudem neplyne, že správní soud má zkoumat z odborného hlediska věcnou správnost závazného stanoviska, jestliže přezkum závazného stanoviska v odvolacím řízení není možný. Stěžovatel citovanou pasáž nesprávně interpretuje a navíc svůj výklad aplikuje na situaci, kdy k věcnému přezkumu závazného stanoviska v odvolacím řízení nedošlo, což není nyní posuzovaný případ. Z citovaného rozsudku vyplývá, že odvolací správní orgán má na základě námitek mířících proti podkladovému závaznému stanovisku vyžádat od nadřízeného orgánu revizní závazné stanovisko, ale sám už na ně nemusí konkrétně reagovat a vypořádávat je, postačí pouze, pokud odkáže na obsah revizního závazného stanoviska. Přezkoumávat toto revizní

pokračování

stanovisko v daném správním řízení již dále není možné a dalšímu přezkumu podléhá až v případném soudním řízení (srov. body 35 a 40 odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu). Pokud tedy Nejvyšší správní soud uvedl, že „přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu“, neznamená to, že soud zkoumá i věcnou správnost závazného stanoviska z odborného hlediska. Neplyne z toho ani (jak vyvozuje stěžovatel), že se správnost závazného stanoviska přezkoumává v soudním řízení, jestliže jej není možné přezkoumat v odvolacím řízení. Naopak Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí vyslovil, že závazné stanovisko je třeba k námitkám účastníka řízení v odvolacím řízení přezkoumat, ale nečiní tak odvolací správní orgán v rozhodnutí o odvolání, nýbrž nadřízený dotčený orgán v rámci vydání potvrzujícího či měnícího závazného stanoviska. Tomu však neodporuje závěr, podle kterého soud zkoumá pouze zákonnost závazného stanoviska, a nikoliv jeho věcnou správnost, zejména pak z odborného hlediska. Soud tím v návaznosti na předchozí závěr upřesnil, jaký je rozsah soudního přezkumu odborných závazných stanovisek, což nijak neodporuje obecnějšímu názoru, podle kterého je možné přezkoumat závazná stanoviska v řízení o žalobě proti rozhodnutím, pro která byla podkladem. Napadený rozsudek a ani rozsudek Nejvyššího správní soudu, z nějž krajský soud vycházel, tudíž nejsou vnitřně rozporné.

[22] S ohledem na shora uvedené pak nelze přisvědčit stěžovateli ani v tom, že z rozsudku č. j. 2 As 230/2016 - 65 plyne, že měl krajský soud přezkoumat věcnou správnost závazného stanoviska. Naopak z něj plyne, že jej soud měl zkoumat pouze z hlediska jeho zákonnosti (viz bod 40). Ani z rozsudku č. j. 2 As 8/2018 - 76 takový závěr nelze vyvodit, neboť toto rozhodnutí se zabývá obecně přípustností soudního přezkumu závazných stanovisek, resp. úkonu, jímž došlo ke zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení. Toho si byl vědom i stěžovatel, jak je zřejmé z kasační stížnosti (bod 22). Jestliže soud zkoumá, zda závazné stanovisko vydal příslušný orgán zákonem stanoveným postupem, zda jsou jeho závěry logicky zdůvodněné a zda přezkoumatelně reaguje na uplatněné námitky, pak nejde o odepření spravedlnosti, pokud nereviduje odborné závěry, které dotčený orgán logicky a srozumitelně zdůvodnil.

[23] Stěžovatel závaznému stanovisku nadřízeného orgánu vytýká, že obsahuje pouze obecné odkazy na právní normy, ale nezdůvodňuje přezkoumatelně, jakým způsobem je dotčený orgán aplikoval na posuzovaný případ (srov. bod [11] tohoto rozsudku). Následně však sám s konkrétními argumenty krajského úřadu obsáhle polemizuje (body [15] a [16] tohoto rozsudku). Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že závazné stanovisko krajského úřadu, a v návaznosti na to i napadené rozhodnutí, nejsou nepřezkoumatelné proto, že by dostatečně neosvětlovala, jakým způsobem na daný případ aplikovala § 23a a 38 odst. 9 vodního zákona. Jelikož dotčená pravidla přezkoumatelně užila na případ stěžovatele, není podstatné, zda výslovně odkazují na konkrétní odstavec § 23a vodního zákona. Pokud krajský úřad ozřejmil, že k dosažení cílů směrnice 2000/60/ES (kterým je také omezení vstupu znečišťujících látek do podzemních vod) je třeba odstranit co nejvíce bodových zdrojů znečištění a nahradit je centrálním čištěním, pak lze jednoznačně dovodit, jak tento závěr dopadá na stěžovatelův záměr – jestliže stěžovatelovým záměrem byla stavba domovní ČOV, která je bodovým zdrojem znečištění, pak je tento záměr v rozporu s uvedeným cílem. Za dostatečné odůvodnění Nejvyšší správní soud považuje, že v souvislosti s tím pak závazné stanovisko odkazuje na prováděcí list k Národnímu plánu povodí Dunaje, který

preferuje centrální čištění odpadních vod a zakazuje zásadně umisťovat v rozšiřující se zástavbě v obcích, kde je vybudována splašková kanalizace, nové, malé, domovní ČOV, a uvádí, že záměr stěžovatele tomu odporuje, neboť v okolí stěžovatelovy nemovitosti se nachází další objekty, ve kterých mohou vznikat odpadní vody, a nejedná se proto o samostatně stojící objekt a lokalitu je třeba řešit komplexně.

[24] V popsaném kontextu nebylo třeba obsáhle rozebírat pojem „samostatně stojící objekt“, jestliže dotčený orgán jasně uvedl, že v blízkosti stěžovatelovy stavby se nacházejí další stavby, kde mohou vznikat odpadní vody. Z povahy věci je totiž obsah tohoto pojmu v kontextu posuzovaného případu zřejmý a nejedná se o obecný neurčitý právní pojem jako třeba „dobré mravy“ a podobné obecnější pojmy. Jestliže jde o obec nad 2000 obyvatel a v dané lokalitě se v blízkosti stěžovatelova objektu nachází další stavby, u nichž by rovněž mohla vzniknout potřeba napojení na kanalizaci a čištění odpadních vod, je zřejmé, že se nejedná o samostatně stojící objekt, jak namítá stěžovatel. Právě proto, že okolní objekty rovněž nejsou napojeny na kanalizaci, a mohlo by tzv. „salámovou metodou“ docházet ke vzniku dalších bodových zdrojů znečištění v dané oblasti, je zřejmé, proč dotčený orgán považoval za potřebné vyřešit příslušné územní komplexně a nepovolil stěžovateli výjimku pro jeho objekt. Jak ostatně konstatoval i krajský soud, a stěžovatel s tím nijak konkrétně nepolemizuje, veškeré námitky stěžovatele spočívaly v poukazech na technickou, právní a finanční náročnost napojení na veřejnou kanalizaci, z ničeho však nevyplynulo, že by takové řešení bylo technicky zcela nemožné. Kromě toho skutečnost, že stěžovatelova stavba není napojena na jiný objekt, neznamená, že se jedná o samostatně stojící objekt. Takový výklad považuje Nejvyšší správní soud za účelový a nelogický s ohledem na popsané cíle právní úpravy.

[25] Stejně tak odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 3732/2013, který se týká výkladu přístavby coby samostatného předmětu občanskoprávních vztahů (v kontextu restitučních nároků) je třeba označit za zcela mimoběžný pro výklad pojmu „samostatně stojící objekt“ v rámci posuzování povolení domovní ČOV pro objekty, které se nachází samostatně ve velké vzdálenosti od kanalizace. To, zda může být přístavba samostatným předmětem restituce nijak nesouvisí s tím, zda určitý objekt (stavba) stojí v místě samostatně ve velké vzdálenosti od kanalizace. Obdobně nepřijatelná je i námitka, že stěžovatelovým záměrem je domovní ČOV jen pro vlastní objekt, nikoliv pro další, a proto se nejedná o koncepční řešení a existence okolních objektů je irelevantní (viz bod 16 tohoto rozsudku). Právě proto, že zde existují další objekty, u nichž by rovněž mohla vzniknout potřeba čištění odpadních vod, je nutné řešit situaci v místě komplexně spolu s objektem stěžovatele, a jak vysvětlili správní orgány, není zřejmě možné (k tomu viz níže bod 28) připustit v dané lokalitě postupné povolování individuálních ČOV. Skutečnost existence jiných staveb v blízkosti objektu stěžovatele je tedy pro věc podstatná a pochopitelně je rozhodující i ve vztahu k výkladu pojmu „samostatně stojící objekt“. Jak je zřejmé, podmínky pro výjimečné povolení individuální ČOV musí být splněny kumulativně – objekt musí být vzdálený od kanalizace a zároveň nesmí být v jeho blízkosti další objekty. Jakkoliv by bylo možné spekulovat o tom, zda 500 m od kanalizace je příliš daleko, či nikoliv, je nepochybné, že stěžovatelův objekt není samostatně stojící, neboť v jeho blízkosti se nachází další objekty. V této souvislosti pak nelze zaměňovat objekt samostatně stojící za objekt samostatný, jak to prakticky činí stěžovatel.

[26] Důvodná není ani námitka, že krajský úřad v závazném stanovisku dostatečně nezdůvodnil, jak na věc použil § 38 odst. 9 vodního zákona. Stěžovatel stejně jako v žalobě

pokračování

opakuje, že z ničeho není zřejmé, jak správní orgán odvodil, že kdyby stěžovateli domovní ČOV povolil, žádali by o totéž vlastníci okolních objektů. Nicméně tím zcela pomíjí argumentaci krajského soudu, podle které dotčené orgány podrobně vysvětlily, že povolit vypouštění odpadních vod do vod podzemních je zásadně zakázané a lze to jen za výjimečných podmínek, kdy není možné čistit odpadní vody šetrnějším způsobem, což není případ stěžovatele. Stejně tak soud vysvětlil, že konstatování, podle kterého budou o povolení individuální čističky žádat i další subjekty, nadřízený dotčený orgán korigoval, a tvrzení o trvalém užívání některých objektů považoval soud za nepodstatné. Stěžovatel však vypořádání krajského soudu pomíjí a nijak s ním nepolemizuje. Nejvyšší správní soud proto upozorňuje, že stěžovatel musí zásadně reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou závěry, které krajský soud v napadeném rozhodnutí uvedl, nesprávné. Rozsah a obsah posouzení věci soudem odpovídá kvalitě a míře konkretizace stížnostních bodů (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54, či ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42). Nejvyšší správní soud proto může na uplatněné námitky reagovat pouze adekvátně obsahu kasační stížnosti a zcela odkazuje na vypořádání žalobní argumentace provedené krajským soudem v bodech 31 až 33 napadeného rozsudku (viz rekapitulaci provedenou v bodě [6] tohoto rozsudku).

[27] Totéž platí také pro námitky obsažené v bodě [17] tohoto rozsudku. Stěžovatel vůbec nezohledňuje odůvodnění napadeného rozsudku a opakuje obdobné námitky jako v žalobě. Nejvyšší správní soud proto odkazuje na bod 34 napadeného rozsudku a dodává, že stěžovatel skutečně argumentoval pouze obavami ze složitosti a obtížnosti jiného technického řešení, než je domovní ČOV, nikoliv však nemožností jiného technického řešení. Nejinak je tomu i v kasační stížnosti, kde sám své tvrzení relativizuje tím, že jiné technické řešení je „vesměš“ neuskutečnitelné. Jakkoliv by mohlo být komplikovanější napojení na veřejnou kanalizaci, je nepochybné, že řešení v podobě bezodtokové jímky nemožné není. Stěžovatel poukazuje pouze na její větší objem, z čehož však nelze vyvozovat technickou nemožnost tohoto řešení. Kromě toho krajský úřad ve stanovisku ze dne 9. 3. 2020 (v němž reagoval na stěžovatelovo vyjádření k reviznímu závaznému stanovisku) vysvětlil, že vycházel z předpokladu, že daný objekt užívá pro odpadní vody bezodtokovou jímku, neboť stěžovatel vodoprávnímu úřadu nepředložil žádné platné povolení týkající se likvidace odpadních vod. Proto se jedná o jediné možné legální řešení likvidace odpadních vod v dotčeném objektu. Jinými slovy, pokud stěžovatel nedisponuje povolením k jinému technickému řešení, musí pro svůj objekt legálně užívat bezodtokovou jímku, což je podle dotčených orgánů šetrnější řešení než domovní ČOV. S tím pak stěžovatel nijak relevantně nepolemizuje.

[28] Důvodnou však Nejvyšší správní soud shledal námitku, podle které se správní orgány nijak nevypořádaly s argumentací nekonzistentního přístupu k jednotlivým záměrům. Krajský soud k tomu uvedl, že na tuto námitku nemohl nadřízený dotčený orgán reagovat, neboť nebyla obsahem odvolání. Takový závěr však není správný. Ačkoliv stěžovatel tuto výtku neuplatnil již v odvolání, ve vyjádření k reviznímu závaznému stanovisku (tedy již v průběhu odvolacího řízení) uváděl, že po podání odvolání zjistil, že pro jiný objekt za obdobné situace na druhé straně kopce správní orgány domovní ČOV povolily, přičemž příslušné rozhodnutí také přímo doložil. Krajský úřad, jakož i žalovaný, tuto námitku nechaly zcela bez povšimnutí, přestože jiné námitky obsažené v tomtéž vyjádření krajský úřad vypořádal ve stanovisku ze dne 9. 3. 2020. Jelikož tedy nadřízený správní orgán i žalovaný námitku uplatněnou řádně v průběhu odvolacího řízení zcela

pominuly, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné. Nelze totiž akceptovat, aby v dané věci správní orgány na jednu stranu odůvodnily svůj závěr tak, že stěžovateli nelze vyhovět, neboť je třeba upřednostnit komplexní řešení v podobě napojení na veřejnou kanalizaci a vyhnout se tak navíc obdobným žádostem dalších vlastníků staveb v lokalitě (a zamezit tím tzv. „salámové metodě“), a na druhou stranu nechaly nezodpovězenou námitku, že v této lokalitě již jinou individuální domovní ČOV povolily, a jejich závěry vůči stěžovateli tak nejsou konzistentní.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že důvody pro takový postup byly dány již v řízení před krajským soudem, zrušil Nejvyšší správní soud rovněž rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V něm jsou správní orgány povinny vypořádat námitku nekonzistentního přístupu, kterou stěžovatel uplatnil ve vyjádření ze dne 29. 12. 2019.

[30] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (viz § 110 odst. 3 větu druhou s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodl o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[31] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatel měl ve věci plný úspěch, proto mu Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému.

[32] Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou 8 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 3 000 Kč a za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč). Stěžovatel byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátem. V řízení učinil zástupce ve věci 2 úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení a podání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Za tyto úkony náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu]. Odměna se zvyšuje o 2 x 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Náhrada nákladů řízení za zastupování před soudem tak činí 6 800 Kč. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí 14 800 Kč. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce JUDr. Kamila Jelínka, Ph.D. ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. srpna 2023

Ivo Pospíšil

pokračování

předseda senátu