



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové, v právní věci žalobkyně: **H. B.**, zastoupena Mgr. Lukášem Eppichem, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2022, č. j. KUKHK-44452/ZP/2021-3, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2023, č. j. 30 A 32/2022 - 60,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 31. 3. 2023, č. j. 30 A 32/2022 - 60, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 28. 2. 2022, č. j. KUKHK-44452/ZP/2021-3, **se ruší a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 24 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce Mgr. Lukáše Eppicha, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 26. 7. 2021, č. j. MuJc/2021/18654/ZP/Svo, vydal Městský úřad Jičín rozhodnutí, kterým v obci Mladějov v Čechách povolil vypouštění odpadních vod do vod povrchových z obecní kanalizace v místní části Roveň, a to do:

- výusti V1, bezejmenný tok IDVT 10181745, a to na pozemku parc. č. XA v k.ú. R. u S., souřadnice JTSK: x 1005384, y 681917;

- výusti V2, bezejmenný tok IDVT 10181745, a to na pozemku parc. č. 62/11 v k.ú. Roveň u Sobotky, souřadnice JTSK: x 1005280, y 682127;
 - výusti V4 bezejmenný tok IDVT 10181734, a to na pozemku parc. č. XB v k.ú. R. u S., souřadnice JTSK: x 1005393, y 681949;
- a zároveň došlo ke stanovení konkrétních podmínek pro vypouštění těchto odpadních vod.

[2] Rozhodnutím ze dne 28. 2. 2022, č. j. KUKHK-44452/ZP/2021-3, Krajský úřad Královéhradeckého kraje zamítl odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí jako nepřipustné.

[3] V řízení před Krajským soudem v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí. Uvedla, že obě správní rozhodnutí jsou zatížena zásadní procesní vadou, neboť s žalobkyní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoliv s ní tak jednáno být mělo. Usuzuje tak ze skutečnosti, že je výlučným vlastníkem pozemků, které se nacházejí v těsné blízkosti pozemků, na které jsou v důsledku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vypouštěny odpadní vody. Dochází tak k negativnímu ovlivnění pozemků v jejím vlastnictví, a to ohrožením hospodaření na nich v důsledku kontaminace odpadními vodami, zápachem a zvýšeným výskytem hmyzu. Tvrdí, že postačuje možnost dotčení práv nebo povinností dané osoby rozhodnutím k tomu, aby byla taková osoba považována za účastníka řízení. V napadeném rozhodnutí tyto skutečnosti žalovaný, dle žalobkyně, vyhodnotil nesprávně.

[4] Žalobkyně dále uvedla, že bezejmenný tok IDVT 10181745 nemá v místě výusti V1 a V2 povahu povrchové vody. Po většinu roku je průtok nulový. Tento bezejmenný tok nenaplnuje parametry pro vodní tok, jež specifikuje § 43 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon“). Došlo tak k zanedbání posouzení kvalitativní i kvantitativní existence povrchových vod v daném místě. Vypouštění odpadní vody v místě, kde se dle žalobkyně žádná povrchová voda nenachází, nelze povolit. Dále poukázala na skutečnost, že v k. ú. Roveň u Sobotky došlo k vybudování kanalizace, jejímž účelem je zajistit odvod předčištěných odpadních vod do vodního toku. Tvrdí však, že k žádnému odvodu nedochází, a to i přes to, že by takový odvod měl mít přednost před vypouštěním odpadních vod přímo do vod povrchových.

[5] Krajský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. S odkazem na skutková zjištění učiněná žalovaným uvedl, že jediná výust, která je napojena do otevřené části vodního toku, je od lesního pozemku žalobkyně vzdálena 46 metrů a od jejího obydlí 160 metrů. Ačkoliv vzdálenost mezi výustěmi a pozemky žalobkyně nemůže být jediným kritériem podstatným pro posouzení otázky jejího účastenství, je třeba pozemky žalobkyně považovat za dostatečně vzdálené mimo jiné také proto, že dle rozborů z let 2017-2020 je kvalita vypouštěných odpadních vod z předmětných výustí co do ukazatelů BSK₅, CHSK_{Cr} a NL dlouhodobě v souladu s limity stanovenými již rozhodnutími z let 2008 a 2014 a v souladu s emisními limity dle nařízení vlády č. 401/2015 Sb. Navíc všechny schválené výusti jsou položeny níže než pozemky žalobkyně a mezi jednotlivými výustěmi a pozemky žalobkyně se nachází pozemní komunikace a jiná stavení. Proto krajský soud ve shodě s žalovaným považoval přímé dotčení pozemků žalobkyně kontaminací a zápachem za vyloučené a dodal, že žalobkyně tvrzenou kontaminaci svých pozemků (ať už zápachem či hmyzem) nepodpořila žádnými důkazy.

pokračování

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[6] Rozsudek krajského soudu napadá žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) napadený rozsudek zrušil.

[7] Za prvé, stěžovatelka nesouhlasí se závěry krajského soudu ohledně absence účastenství. Dle jejího názoru krajský soud pouze přejal závěry žalovaného, založené na blíže nespecifikovaných a neaktuálních rozborech a kombinaci faktorů umístění výústí a jejich vzdálenosti od pozemků ve vlastnictví stěžovatelky. Namítá, že své závěry krajský soud nijak neodůvodnil a nezabýval se její argumentací. Pouze uvedl, že tvrzení stěžovatelky nebyla podpořena žádnými důkazy, a to přesto, že v průběhu správního řízení nedošlo k žádnému místnímu šetření. Stěžovatelka tvrdí, že krajský soud zcela opomenul ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“ nebo „správní řád“), dle kterého je za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud nebude prokázán opak. Ten však v tomto případě prokázán nebyl.

[8] Za druhé, stěžovatelka uvádí, že bezejmenný tok IDVT 10181745 nemá v místě výústí V1 a V2 povahu povrchové vody a po většinu roku je průtok nulový. Tento bezejmenný tok nenaplní parametry pro vodní tok, jež specifikuje § 43 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Došlo tak k zanedbání posouzení kvalitativní i kvantitativní existence povrchových vod v daném místě. Stěžovatelka opětovně zdůrazňuje, že vypouštění odpadní vody v místě, kde se žádná povrchová voda nenachází, nelze povolit. Dále uvádí, že bezejmenný tok IDVT 10181745 se v rámci sezónního průtoku plně nachází na pozemcích stěžovatelky. Příslušné správní orgány by s ní tedy měly zacházet jako s účastníkem řízení.

[9] Stěžovatelka konečně namítá existenci kanalizace v daném místě, jejímž účelem je zajistit odvod předčištěných odpadních vod do vodního toku. Tvrdí však, že k žádnému odvodu nedochází, a to i přes to, že by takový odvod měl mít přednost před vypouštěním odpadních vod přímo do vod povrchových.

[10] Dle stěžovatelky se krajský soud výše uvedenými skutečnostmi nezabýval s poukazem na to, že předmětem jednání je pouze otázka účastenství stěžovatelky ve správním řízení. Napadený rozsudek tak trpí dle stěžovatelky vadami, pro které by měl být zrušen.

[11] Žalovaný uvedl, že nadále trvá na svých vyjádřeních v řízení před krajským soudem. Dle jeho názoru, že žalobkyně vypouštěním odpadních vod do vod povrchových ze třech výústí v místní části Roveň není přímo dotčena na svých právech a povinnostech.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[12] Kasační stížností se NSS zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že kasační stížnost je přípustná. NSS přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které byly uplatněny stěžovatelem

v podané kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost je **důvodná**.

[14] Rozsudek krajského soudu je třeba zrušit, neboť zjištěný skutkový stav v projednávané věci neposkytuje dostatečný podklad pro vyloučení možnosti dotčení stěžovatelky zakládající její účastenství ve správním řízení dle § 27 odst. 2 s. ř. Ze stejného důvodu NSS přistoupil dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rovněž ke zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného.

[15] NSS předesílá, že úprava vodoprávního řízení je zakotvena v § 115 vodního zákona, který v odst. 4, 5 a 6 přiznává postavení účastníků za určených podmínek obcím, v jejichž územním obvodu může rozhodnutím vodoprávního úřadu dojít k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, správci vodního toku a občanským sdružením, jejichž cílem je dle jejich stanov ochrana životního prostředí.

[16] Účastenství je pak v obecné rovině upraveno v § 27 správního řádu. Ten vychází z *materiálního* pojetí účastenství (viz rozsudek NSS ze dne 25. 1. 2021, č. j. 10 As 340/2020). Stěžovatelka se výslovně domáhá přiznání postavení účastníka dle § 27 odst. 2 s. ř. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky správního řízení „*dotčené osoby, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*.“ Postačuje *přitom* *pouhá* *možnost* *přímého* *dotčení* *na právech nebo povinnostech* *rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno*.

[17] Z ustálené judikatury pak vyplývá, že „*k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení*“ (viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001 - 91, č. 683/2005 Sb. NSS, potvrzen v kontextu nového správního řádu kupř. rozsudkem NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 5 As 80/2014 - 33).

[18] S postavením osoby jako účastníka se pojí významná procesní práva. Zkrácení na těchto právech odepráním účastenství v řízení má za následek nemožnost efektivní ochrany právní sféry účastníka znamenající neúspěch v jeho věci, ačkoliv využití jeho procesních práv by mu k úspěchu mohlo napomoci (viz kupř. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 72).

[19] Z judikatury NSS pak dále plyne, že přímé dotčení lze dovodit i z dotčení soukromých práv, a to zejména práva vlastnického, mimo jiné v případech, kdy dochází k zásahu přímo do zařízení vlastněného danou osobou (viz rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2015,

pokračování

č. j. 1 As 46/2015 - 34), nebo k jinému významnému důsledku pro vlastnické právo (viz rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013 - 28).

[20] Konečně § 28 odst. 1 s. ř. dále stanoví, že *v pochybnostech* je za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, *dokud se neprokáže opak*. Citované ustanovení má dopad do procesní roviny. Zatímco účastníku řízení postačí uvést plausible tvrzení svého účastenství, důkazní břemeno ohledně vyloučení tvrzeného účastenství tíží správní orgán (srov. kupř. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008 - 36).

[21] V projednávané věci však možné účastenství stěžovatelky jasně a přezkoumatelně vyloučeno nebylo. V průběhu správního řízení i v řízení před krajským soudem stěžovatelka mim jiné namítala, že se cítí být dotčena (i) pachovými imisemi způsobenými vypouštěním a zvýšeným výskytem hmyzu odtud pocházejícím a (ii) vsakováním odpadních vod v období sucha do půdy a sezónním průtokem bezejmenného toku IDVT 10181745 přes pozemky v jejím vlastnictví v případě srážek.

[22] Krajský soud se však ve svém zdůvodnění (bod 39. napadeného rozsudku) omezil pouze na převzetí argumentace žalovaného ohledně (a) dodržení předepsaných limitů znečištění prostřednictvím rozborů kvality vypouštěných odpadních vod z let 2017 až 2020, čímž pádem vyloučil možnost kontaminace vod, a (b) vzdálenosti předmětných výustí od pozemků stěžovatelky, popřípadě pak jejich umístěním. Vzdálenost 46 metrů od hranice pozemku žalobkyně, respektive 160 metrů od jejího obydlí, nebyla spolu se vzájemnou polohou obou pozemků vnímána jako dostatečně blízká.

[23] NSS nepovažuje ve světle výše uvedených judikатурních východisek tato tvrzení za dostatečná pro *jasné vyloučení možnosti* dotčení stěžovatelky na jejím právu vlastnickém, především poklidného užívání jejich nemovitostí, stejně jako obecné pohody bydlení, která zahrnuje rovněž absenci obtěžování právě pachem, hmyzem, či jinými imisemi. Krajský soud dále nezohlednil tvrzení stěžovatelky týkající se sezónního průtoku bezejmenného toku IDVT 10181745 přes pozemky ve vlastnictví stěžovatelky. Pokud by bylo toto tvrzení korektní, což by mělo vyplynout z případného dokazování před správním orgánem, které se však těmito otázkami nezabývalo, pak lze jen obtížně tvrdit, že vlastník pozemku nemůže být dotčen vypouštěním odpadních vod na pozemku sousedním, které následně protékají přes pozemek jeho.

[24] V dalším řízení bude na žalovaném, aby se přezkoumatelným způsobem s těmito tvrzeními vypořádal. V rámci toho je třeba posoudit z hlediska pohody bydlení i samotný provoz zařízení a jeho provozní externality působící na okolí, neboť i ty jsou pro zhodnocení zachování pohody bydlení určující. Pokud je předmětem řízení zařízení již reálně existující a dokonce užívané, tak dle názoru NSS neexistuje důvod, proč by nemělo dojít k zohlednění empirického ověření vlivu tohoto zařízení na okolí (viz rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2011, č. j. 2 As 34/2010 - 99). Dále je nutné, aby žalovaný provedl posouzení sezónního průtoku bezejmenného toku IDVT 10181745 přes pozemky vlastněné stěžovatelkou.

[25] NSS uzavírá, že v podobných případech nelze otázku (absence) dotčení jiných vlastníků pozemků omezit pouze na splnění emisních ukazatelů či hygienických limitů, jak

učinil žalovaný a následně aproboval krajský soud. Veřejnoprávní regulace určitých imisí (hluk, pach, odpad) vytyčuje pouze minimální práh ve veřejném zájmu; jejich dodržení však samo o sobě nezakládá automaticky absenci dotčení vlastníků okolních nemovitostí či jiných subjektů stejnou činností dle § 27 odst. 2 s. ř., která představuje dotčení jiného typu.

[26] Ostatně v typově podobných případech, především při posuzování stejných situací v kontextu stavebního řádu, NSS setrvale odkazuje právě na legitimní zájem na „pohodě bydlení“. Judikatura NSS pohodu bydlení definuje jako *„souhrn činitelů a vlivů, které přispívají k tomu, aby bydlení bylo zdravé a vhodné pro všechny kategorie uživatelů, aby byla vytvořena vhodná atmosféra klidného bydlení.“* (viz např. rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005 č. j. 5 Afs 151/2004 - 73). V tomto pojetí kvalita bydlení znamená zejména kvalitu jednotlivých složek životního prostředí. Pokud tedy účastník řízení poukáže na konkrétní skutečnosti zpochybňující splnění požadavku na pohodu bydlení, je nutné se těmito skutečnostmi zabývat i přes skutečnost, že předepsané limity zatížení byly dle stanovisek dotčených orgánů dodrženy. Nepřekročení limitních hodnot totiž ještě nutně nemusí znamenat, že zjištěná hladina zatížení splňuje požadavek na pohodu bydlení (viz rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 38/2008 - 123).

[27] Aby mohla být možnost dotčení pohody bydlení identifikována, je třeba, aby tato možnost dotčení byla namítána (např. vymezením jednotlivých dotčených činitelů či rozporováním stanoviska správního orgánu – správní orgány se nevypořádaly s otázkou kontaminace, zápachu a hmyzu) a také prokázána (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68). Není přitom třeba vznášet námitky konkrétního charakteru, postačí upozornění na možné imise (viz rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 16/2009 - 115). Zpravidla se takto daný úřad dozví o skutečnostech, které mu nejsou objektivně známy a nevyplývají ani z podkladů, které má k dispozici (viz rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2012, č. j. 7 As 144/2012 - 53). Celkově vzato je nutné, aby správní orgán reflektoval všechny vlivy s potenciálem snížit pohodu bydlení, a to ve vzájemné souvislosti (viz rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2009, č. j. 6 As 38/2008 - 123). Závěry správních orgánů i krajských soudů musejí být přezkoumatelné, musí tedy obsahovat řádné vymezení zásahu do práv dalších osob a také jeho hodnocení. Tomuto požadavku nevyhovuje např. pouhé předestření souhlasného stanoviska dotčeného orgánu státní správy, či pouhý údaj o vzdálenosti pozemků dané osoby od zdroje možného dotčení pohody bydlení (viz rozsudky NSS ze dne 12. 9. 2012, č. j. 8 As 11/2012 - 47 a ze dne 23. 4. 2010, č. j. 2 As 86/2009 - 237).

IV. Závěr a náklady řízení

[28] NSS na podkladě výše uvedených zjištění dospěl k závěru, že se krajský soud (stejně jako předtím žalovaný) dostatečně nezabýval situací stěžovatelky a přesvědčivě nevyloučil možnost jejího dotčení, protože se ve světle ustálené judikatury dostatečně nevypořádal s některými jí tvrzenými skutečnostmi. Z tohoto důvodu NSS zrušil jak rozhodnutí krajského soudu, tak i postupem dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodnutí žalovaného, které je stiženo stejnou vadou.

[29] V případě, že NSS zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech

pokračování

řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

[30] Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch. Náklady řízení spočívají v první řadě v náhradě zaplacených soudních poplatků ve výši 3 000 Kč v řízení o žalobě a 5 000 Kč v řízení o kasační stížnosti. V řízení byla stěžovatelka zastoupena advokátem. Ten v řízení před krajským soudem učinil celkem tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, v sepsání žaloby a v účasti na jednání. V řízení před NSS učinil jeden úkon právní služby spočívající v 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 celkem čtyři úkony náleží odměna 4 x 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částka ve výši 4 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy odměna za zastupování v řízení činí 13 600 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce stěžovatele doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se částka odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů o částku 2 856 Kč odpovídající příslušné dani z přidané hodnoty (21 % z 17 000 Kč) na výslednou částku 16 456 Kč. Celková výše nákladů řízení včetně soudních poplatků tak představuje částku 24 456 Kč.

[31] Žalovaný je proto povinen zaplatit stěžovatelce na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti celkem 24 456 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatelky Mgr. Lukáše Eppicha, advokáta.

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

V Brně dne 17. června 2024

Michal Bobek
předseda senátu