



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Naděždy Řehákové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **R. R.**, zast. JUDr. Pavlem Vespalcem, advokátem se sídlem Na Jíkalce 13, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2013, čj. 3A 108/2012-50,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2013, čj. 3A 108/2012-50, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh ve věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala dne 22. 12. 2010 a 9. 8. 2011 k Městskému úřadu Nýřany (dále jen „vodoprávní úřad“) žádost o vyjádření ve věci dodávky vody do odběrného místa – domu č. p. X na pozemku p. č. Y v k. ú. Horní Bříza (dále též jen „nemovitost“), jehož je vlastnící. Uvedla, že její právní předchůdkyně uzavřela dne 4. 11. 1998 smlouvu o dodávce vody „z veřejného vodovodu“ se společností Keramika Horní Bříza, a.s., ve které je uveden způsob napojení „vlastní přípojkou“. Dne 18. 12. 2003 sama stěžovatelka uzavřela smlouvu o dodávce vody „z vodovodu“ s provozovatelkou vodovodu - společností VODÁRNA PLZEŇ, a. s. (dále též jen „provozovatelka“). Dopisem ze dne 17. 4. 2010 provozovatelka oznámila stěžovateli záměr zrušit stěžovatelčino odběrné místo (tj. vypovědět smlouvu o dodávce vody) s tím, že je napojeno nikoliv na vodovod pro veřejnou potřebu, ale na přípojku ve vlastnictví společnosti LB IMMO, s. r. o., která se chystá vypovědět smlouvu o dodávce vody do jejího hlavního odběrného místa. Stěžovatelka sdělila

vodoprávnímu úřadu nesouhlas, neboť se domnívá, že její nemovitost je napojena na veřejný vodovod a nikoliv vodovodní přípojku jiného vlastníka.

[2] Vodoprávní úřad stěžovatelce ve dvou vyjádřeních sdělil, že v jeho archivu není uložena žádná dokumentace, jež by se týkala stavby vodovodu v areálu bývalých keramických závodů v Horní Bříze; může se jednat o vnitroareálový vodovod, který byl vystavěn pro potřebu závodů. Za dobu od roku 2003 není vodoprávnímu úřadu známa žádná změna stavby vodovodu na vodovodní přípojku; při takové změně by vodoprávní úřad byl dotčeným orgánem státní správy. Z předložené smlouvy z roku 1998 usuzoval, že nemovitost stěžovatelky je sice napojena na vodovod pro veřejnou potřebu (nikoliv na přípojku), ale prostřednictvím vnitroareálového vodovodu ve vlastnictví společnosti LB IMMO, s. r. o. Poukázal na § 3 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“). Uvedl, že pokud nedojde mezi společností LB IMMO, s. r. o., a odběrateli (včetně stěžovatelky) k dohodě o převodu (části) vodovodu na pozemku p. č. 317/1 do jejich vlastnictví nebo k převodu tohoto pozemku do vlastnictví města, je vyřešení majetkoprávních sporů možné jen soudní cestou, neboť vodoprávní úřad není příslušný k posuzování dodavatelsko-odběratelských ani majetkoprávních vztahů.

[3] Dne 20. 10. 2011 podala stěžovatelka k Ministerstvu zemědělství (dále jen „žalovaný“) „*podnět k zahájení řízení*“, ve kterém poukázala na obě sdělení vodoprávního úřadu, na smlouvy z roku 1998 a 2003 a tvrdila svou obavu z ukončení dodávek vody. Uvedla, že pokud je vodovodní potrubí v Horní Bříze v ulici K Černému mostu vodovodem, avšak přitom je k němu přípojkou přes areál společnosti LB IMMO, s. r. o., dříve vlastněný společností Keramika Horní Bříza a. s., napojeno několik vlastníků pozemků a staveb, je takový stav v rozporu se zákonem o vodovodech a kanalizacích, neboť společnost LB IMMO, s. r. o. (či právní předchůdci), měla požádat o rekolaudaci přípojky na vodovod pro veřejnou potřebu. Na tento nedostatek nemůže doplácet stěžovatelka jako koncový odběratel. Uvedla, že nabídka společnosti LB IMMO, s. r. o., na zřízení věcného břemene odpovídajícího právu umístění vodovodního napojení na pozemku p. č. 317/1 nepředstavuje pro stěžovatelku řešení, resp. problém se tím přenáší na stěžovatelku. Upozornila na dobré mravy dle § 36 zákona o vodovodech a kanalizacích. Stěžovatelka požádala žalovaného o „*podání vykladu, který by byl pro dotčené subjekty, zejména provozovatele vodovodu, závazující*“ a o „*vyvolání správního řízení, na jehož základě by byly napraveny zjištěné chyby, zejména bylo uloženo učinit nápravu, pokud jde [...] o rekolaudaci stavby*“.

[4] Dle sdělení žalovaného ze dne 7. 3. 2012 přípojka stěžovatelčiny nemovitosti byla napojena na vnitřní vodovod areálu bývalých keramických závodů v Horní Bříze; to nebylo ani před účinností zákona o vodovodech a kanalizacích běžně možné a zřejmě to souvisí s nesprávným definováním vodovodu ve smlouvě o koupi stěžovatelčina domu. Žalovaný uvedl, že skutečnost nenapojení nemovitosti na vodovod pro veřejnou potřebu nevzala na vědomí ani provozovatelka při uzavírání smlouvy v roce 2003. Pokud bude chtít společnost LB IMMO, s. r. o., zrušit svou přípojku z vodovodu pro veřejnou potřebu, je řešením postup dle § 3a zákona o vodovodech a kanalizacích a čl. II odst. 1 zákona č. 76/2006 Sb. Za „nejekonomičtější“ označil žalovaný rekolaudaci přípojky a části vnitřního vodovodu ve vlastnictví společnosti LB IMMO, s. r. o., na vodovod pro veřejnou potřebu s tím, že tato část bude poté „předána“ do vlastnictví společnosti Vodárenská a kanalizační, a.s., jež je vlastníkem vodovodu pro veřejnou potřebu, ze kterého potrubí přípojky společnosti LB IMMO, s. r. o., odbočuje. Závěrem žalovaný konstatoval, že je na odběratelích, aby jejich připojení bylo v souladu s právními předpisy, tedy aby odbočovalo z vodovodu pro veřejnou potřebu.

pokračování

[5] Stěžovatelka poté podala k žalovanému „*návrh na vydání rozhodnutí*“ (datovaný dnem 20. 3. 2012), ve kterém znovu poukázala na smlouvu z roku 1998 o dodávce vody z „veřejného vodovodu“ a uvedla, že jediný zdroj vody, ze kterého mohli být odběratelé zásobováni vodou, se nacházel v areálu společnosti Keramika Horní Bříza, a. s., proto rozvod vody mohl být veden pouze přes pozemky této společnosti. Poukázala znovu i na smlouvu z roku 2003 s tím, že provozovatelka v dopisu ze dne 18. 8. 2010 uvedla, že provozuje vodovodní řad v areálu bývalého závodu („Šamotka“). Stěžovatelka namítla, že dodávka vody do její nemovitosti je ohrožena a neexistuje právní jistota, že nebude muset vynakládat finanční prostředky na případné obnovení dodávek. Žádala, aby žalovaný buď vyhověl podnětu ze dne 20. 10. 2011 k zahájení řízení, případně sám určil, že „*vodovodní potrubí vedoucí k nemovitosti oznamovatelky je součástí vodovodního řadu*“. Podáním ze dne 23. 5. 2012 stěžovatelka doplnila svůj návrh o geometrický plán vodovodní sítě „Západočeských keramických závodů NP Horní Bříza“ pořízený 12. 12. 1972 (s jejím vyznačením závodů - částí „Šamotka“ a „Flíska“). Uvedla, že dle zakreslené vodovodní sítě tato nebyla určena pouze pro závody, ale též pro občany města Horní Bříza.

[6] Žalovaný stěžovatelce dopisem ze dne 11. 6. 2012 sdělil, že nemá kompetenci rozhodovat o změně vnitřního vodovodu na vodovodní řad pro veřejnou potřebu nebo vnitřních rozvodů v areálu závodu na vodovodní přípojky; odkázal na příslušnost vodoprávního úřadu. Poukázal současně na § 3a odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích s tím, že vodoprávní úřad si pro potřeby rozhodnutí vyžádá stanovisko příslušného stavebního úřadu. Závěrem zopakoval, že optimálním řešením by byla dle § 3a zákona o vodovodech a kanalizacích „*rekolaudace přípojky a patrně i části vnitřního vodovodu [...] na vodovod pro veřejnou potřebu [...]*“.

[7] V žalobě proti nečinnosti žalovaného, v níž se stěžovatelka domáhala, aby Městský soud v Praze (dále též jen „městský soud“) uložil žalovanému vydat do 30 dnů rozhodnutí o jejím návrhu, stěžovatelka znovu poukázala na smlouvy z roku 1998 a 2003, na dopis od provozovatelky ze dne 17. 4. 2010 a na obě vyjádření vodoprávního úřadu. Doplnila, že na osobním jednání dne 29. 4. 2011 společnost LB IMMO, s. r. o., a provozovatelka stěžovatelce sdělily, že areálový rozvod vody nebyl nikdy jako veřejný vodovod kolaudován a vodovodní přípojka pro dům stěžovatelky je až po vodoměr v domě ve vlastnictví společnosti LB IMMO, s. r. o. Stěžovatelce nabídli možnost přípojku majetkově vypořádat. Stěžovatelka předložila listinné důkazy, jimiž dle svého tvrzení prokázala, že „*vodovodní potrubí vedoucí k její nemovitosti č. p. X v obci Horní Bříza je součástí vodovodního řadu*“. Poukázala na § 8 odst. 3 a § 36 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích. Namítla, že dodávka vody do jejího domu je ohrožena, což vyplývá z postojů obou společností. Stěžovatelka je přesvědčena, že jde o veřejnou vodovodní síť, jak byla vybudována a jak z charakteru letitého zásobování obyvatelům obce Horní Bříza vyplývá z mapy z 12. 12. 1972 pro tehdejší „Západočeské keramické závody n. p. Horní Bříza“.

[8] Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že dům stěžovatelky byl součástí areálu Západočeských keramických závodů NP v Horní Bříze – závod „Šamotka“, nyní ve vlastnictví společnosti LB IMMO, s. r. o. Areál měl vlastní rozvod vody, stejně jako vodovod pro město Horní Bříza ve vlastnictví Vodárenské a kanalizační, a. s. Oba vodovody provozuje společnost VODÁRNA PLZEŇ, a. s. Společnost LB IMMO, s. r. o., zamýšlí zřejmě změnit či zrušit vodovodní rozvod v areálu závodu „Šamotka“, proto je třeba připojit nemovitost stěžovatelky na veřejný vodovod ve vlastnictví společnosti Vodárenské a kanalizační, a. s. Navrhované řešení je oddělit část trubního vedení ve vlastnictví společnosti LB IMMO, s. r. o., kdy tato část by následně byla buď ve vlastnictví společnosti Vodárenské a kanalizační, a. s., jako vodovod

pro veřejnou potřebu, nebo by byla ve vlastnictví stěžovatelky jako přípojka napojená na vodovod pro veřejnou potřebu společnosti Vodárenské a kanalizační, a. s. Žalovaný souhlasí s napojením stěžovatelky na vodovod pro veřejnou potřebu, a to ve vlastnictví společnosti LB IMMO, s. r. o., což vyplývá i z majetkové evidence vodovodů z roku 2011. Rozsah rozvodné vodovodní sítě se neměnil od roku 2007, jedná se o vodovod pro veřejnou potřebu, systém byl řešen tak, že část odběratelů, vč. stěžovatelky, nebylo možno zásobovat, aniž by voda neprošla částí sítě závodu „Šamotka“. Pokud by mělo dojít ke zrušení části rozvodné vodovodní sítě vodovodu pro veřejnou potřebu v areálu závodu „Šamotka“, muselo by se konat stavební řízení, jehož by byla účastníkem i stěžovatelka. Žalovaný poukázal na povinnosti dle § 8 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích. Uvedl, že § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích se na daný případ nevztahuje, neboť se netýká odběratelů. Žalovaný uvedl, že není oprávněn rozhodovat o tom, který vodovod je vodovodem pro veřejnou potřebu a který není, neboť to vyplývá přímo ze zákona. Pokud by se stěžovatelka přesto domáhala vydání deklaratorního rozhodnutí o charakteru vodovodu, je příslušným vodoprávní úřad.

[9] V replice stěžovatelka poukázala na § 37 odst. 2 a § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích s tím, že má rozhodovat žalovaný.

[10] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 25. 7. 2013, čj. 3A 108/2012-50, žalobu stěžovatelky zamítl, neboť dospěl k závěru, že žalovaný se nedopustil nečinnosti. Podle názoru městského soudu „[z]ákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ani žádný jiný zákon nestanoví žalovanému pravomoc k rozhodování o tom, zda některé vodovodní potrubí je či není součástí vodovodního řádu, neboli neskýtá žalovanému žádnou oporu k autoritativnímu řešení této otázky“ a „[d]omáhá-li se žalobkyně ve skutečnosti vydání rozhodnutí [...], kterým by byl potvrzen charakter daného vodovodu jako vodovodu pro veřejnou potřebu, pak se soud zcela ztotožňuje s žalovaným, že správním orgánem příslušným k vydání takového rozhodnutí je obecní úřad obce s rozšířenou působností“.

II. Obsah kasační stížnosti

[11] Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[12] Trvala na tom, že žalovaný má pravomoc v její věci rozhodnout; poukázala na § 8 odst. 3, § 37 odst. 2 a § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích. Odkázala rovněž na interní instrukce a výkladová stanoviska žalovaného uvedená v žalobě, podle nichž mohou být žalovanému dávány podněty k vydání rozhodnutí o úpravě vzájemných práv a povinností vlastníků provozně souvisejících vodovodů. Konstatovala, že příslušný vodoprávní úřad byl k jejím žádostem nečinný a vyhýbavý a nedokázal (dle stěžovatelky pro pochybnosti a nedostatky listinných podkladů) rozhodnout. Žalovaný, jako ústřední orgán státní správy, byl vzhledem k existenci pochybnosti dle § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích povinen rozhodnout.

[13] Stěžovatelka tvrdila, že je postojem vodoprávního úřadu a provozovatelky reálně ohrožena na právech – hrozí jí vypovězení dodávek vody s odůvodněním, že její nemovitost není napojena na veřejný vodovod. Na tom nemění nic ani skutečnost, že jí provozovatelka sdělila dne 23. 6. 2010, že společnost LB IMMO, s. r. o., bude nadále vodu odebírat, proto i stěžovatelce zůstanou dodávky vody zachovány, a dále jí sdělila, že napojení stěžovatelčiny nemovitosti splňuje podmínky pro přípojku a provozovatelka je připravena smluvně provozovat

pokračování

pro společnost LB IMMO, s. r. o., areálový rozvod vody nadále. Stěžovatelka je přesvědčena, že jde o veřejnou vodovodní síť. To má vyplývat zejména: 1. ze způsobu vybudování vodovodní sítě, 2. ze způsobu zásobování města Horní Bříza vodou v minulosti (poukázala na mapu z roku 1972), 3. z kupní smlouvy o dodávce vody z veřejného vodovodu z roku 1998, kterou uzavřela právní předchůdkyně stěžovatelky. Poukázala také znovu na již zmíněné listiny, tj. smlouvu z roku 2003, dopis od provozovatelky ze dne 17. 4. 2010, obsah obou vyjádření vodoprávního úřadu, a na obsah osobního jednání dne 29. 4. 2011.

[14] Stěžovatelka uvedla, že provozovateli vodovodu vzniká v souvislosti se zrušením vodovodního řádu povinnost zajistit dodávku vody; provozovatel nesmí jednat v rozporu s dobrými mravy.

III. Vyjádření žalovaného, replika stěžovatelky

[15] Žalovaný setrval na názoru, že není oprávněn ve věci rozhodovat, takže se ani nedopustil nečinnosti; přesto se však (jak tvrdí) snažil nalézt řešení dané situace. Dle žalovaného nelze v dané věci aplikovat § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích, neboť pravomoc žalovaného k vydání rozhodnutí je tímto ustanovením vázána na existenci pochybností o charakteru vodovodu. Ve stěžovatelčině případech však nelze zpochybnit skutečnost, že je její nemovitost zásobována z vodovodu pro veřejnou potřebu, který je ve vlastnictví společnosti LB IMMO, s. r. o. To potvrzují vybrané údaje majetkové evidence vodovodů za rok 2011, které provozovatelka předala vodoprávnímu úřadu (rozsah rozvodné vodovodní sítě se neměnil minimálně od roku 2007). Dle žalovaného je nutná dohoda mezi stěžovatelkou, provozovatelkou a společností LB IMMO, s. r. o., o tom, která část potrubí je přípojkou ve vlastnictví stěžovatelky a která část je potrubím vodovodu pro veřejnou potřebu. Ke změnám podle něj dochází v souvislosti se záměrem společnosti LB IMMO, s. r. o., oddělit část potrubí vodovodu pro veřejnou potřebu zásobující pouze budovy areálu (tzv. vnitřní vodovod). Po dohodě dojde k postupu dle § 3a zákona o vodovodech a kanalizacích – příslušný vodoprávní úřad a stavební úřad změni na žádost účel stavby příslušných potrubí.

[16] Stěžovatelka v replice trvala na povinnosti žalovaného rozhodnout. Namítla, že pokud jí žalovaný radí uzavřít dohodu o tom, která část potrubí je přípojkou v soukromém vlastnictví a která část je vodovodním řádem, může žalovaný stěžovateli obhájit své tvrzení, že zde nejsou pochybnosti ve smyslu § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích. Dle stěžovatelky provozovatelka, žalovaný i vodoprávní úřad zpochybňovali existenci veřejného vodovodního řádu tvrzením, že se jedná o přípojkou nebo o areálový rozvod. Jakákoliv dohoda, resp. dobrovolné „převzetí“ části vodovodního řádu do svého vlastnictví coby přípojky, jsou pro stěžovatelku nevýhodné, neboť potrubí je po projití životnosti (obnova přípojky činí desítky až stovky tisíc korun), provozovatelka nezná ani přesně trasu potrubí a příp. jeho křížení s dalšími sítěmi, potrubí je i na cizích pozemcích (vlastnictví přípojky nezakládá právo vstupu na cizí pozemek tak, jako je tomu u vlastníka a provozovatele veřejného vodovodu). Konstatovala, že změnou vodovodu pro veřejnou potřebu na tzv. vnitřní vodovod by se na tento úsek potrubí přestal vztahovat zákon o vodovodech a kanalizacích, což by vedlo k její právní nejistotě a znevýhodnění. Stěžovatelka má za to, že jakékoliv další jednání s provozovatelkou a společností LB IMMO, s. r. o., bude opět v duchu hrozeb o ukončení dodávek vody, pokud stěžovatelka nepřistoupí na jejich návrh. Stěžovatelka uvedla, že její nemovitost byla

dle znaleckého posudku koupena s vodovodní přípojkou o délce 15 m končící u hranic jejího pozemku a odtud je napojena na veřejný vodovod.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[17] Podstatou kasační stížnosti je posouzení, zda byl žalovaný povinen na základě podání stěžovatelky zahájit správní řízení a vydat rozhodnutí, a zda tedy závěry městského soudu o nedostatku pravomoci žalovaného jsou v souladu se zákonem.

[18] Pokud jde o první podání stěžovatelky žalovanému ze dne 20. 10. 2011, označené jako „*podnět k zahájení řízení*“, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s výkladem městského soudu, který dostatečně objasnil, že se v řízení dle § 79 a násl. s. ř. s. nelze domáhat uložení správnímu orgánu povinnosti vydat rozhodnutí tam, kde není vedeno správní řízení a kde osoba podala ke správnímu orgánu toliko „*podnět*“ s tím, aby správní orgán zahájil řízení *ex officio* a následně vydal rozhodnutí (resp. v projednávané věci i vydal závaznou interpretaci). Takový závěr městského soudu zcela odpovídá i ustálené rozhodovací praxi správních soudů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2009, čj. 2 Ans 1/2008-84, ze dne 8. 7. 2009, čj. 3 Ans 1/2009-58 nebo ze dne 7. 5. 2010, čj. 5 Ans 5/2009-139). Stěžovatelčino podání bylo jako „*podnět*“ označeno a rovněž tomuto typu podání obsahově odpovídalo. Žalovaný tak nebyl na jeho základu povinen vydat rozhodnutí ve věci, neboť nebylo (ani) vedeno žádné řízení; na podnět stěžovatelky přitom žalovaný reagoval sdělením – nebyl tedy zcela pasivní.

[19] Městský soud dospěl ohledně druhého podání stěžovatelky žalovanému ze dne 20. 3. 2012 k závěru, že žalovaný nebyl povinen vydat rozhodnutí pro nedostatek pravomoci. Tento závěr shledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelným a navíc i nesprávným, a to z následujících důvodů.

[20] Městský soud druhé podání stěžovatelky posoudil tak, že bylo návrhem a nikoliv (pouhým) podnětem k zahájení řízení. Návrh hodnotil dvojím způsobem. Prvotně konstatoval nedostatek pravomoci žalovaného rozhodovat „*zda některé vodovodní potrubí je či není součástí vodovodního řádu*“ s tím, že pravomoc nevyplývá z žádného zákona. Dále hodnotil návrh stěžovatelky jako návrh na „*určení charakteru vodovodu jako vodovodu pro veřejnou potřebu*“ ve smyslu § 142 správního řádu a konstatoval, že pravomoc rozhodnout je v takovém případě dána dle § 27 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností (nikoliv žalovanému).

[21] Nejvyšší správní soud má předně za to, že městský soud měl obsah a podstatu návrhu stěžovatelky jednoznačně vyhodnotit, a to i s ohledem na příslušná ústavněprávní interpretační východiska. Takové hodnocení je nutným předpokladem jednoznačného závěru městského soudu o existenci či neexistenci pravomoci žalovaného vydat o návrhu stěžovatelky rozhodnutí.

[22] V případě prvního ze dvou hodnocení návrhu v napadeném rozsudku zcela absentuje odůvodnění závěru, ke kterému soud dospěl. Městský soud pouze citoval „*petit*“ stěžovatelčina návrhu a uvedl, že povinnost žalovaného o návrhu rozhodnout nevyplývá z žádného zákona. Není tak vůbec zřejmé, jaké skutečnosti městský soud hodnotil, z jakých skutkových zjištění vycházel, jaké byly jeho úvahy skutkové či právní (s výjimkou konstatování o nedostatku pravomoci žalovaného). Chybí zde rozhodovací důvody, resp. jakékoliv odůvodnění, jedná se tedy o případ nepřezkoumatelnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

pokračování

[23] Druhé hodnocení návrhu městským soudem (městský soud návrh kvalifikoval jako návrh na vydání deklaratorního rozhodnutí o tom, zda vodovod je vodovodem pro veřejnou potřebu) zcela postrádá jakoukoliv úvahu o možné aplikaci ustanovení § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích, a to včetně případné úvahy městského soudu o vztahu § 39 odst. 4 k ustanovení § 27 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích. Odůvodnění rozsudku se v této části omezilo na pouhé „*ztotožnění s žalovaným*“; a je proto i v této části nepřezkoumatelné. K této otázce uvádí Nejvyšší správní soud následující úvahy, které je třeba mít na zřeteli.

[24] Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Dle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Ustanovení § 15 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, upravuje okruh působnosti žalovaného; v § 20 a 21 stanoví jako jednu ze zásad činnosti ústředních orgánů státní správy povinnost řídit se ve veškeré své činnosti ústavními a ostatními zákony.

[25] Na úseku některých vztahů vznikajících při rozvoji, výstavbě a provozu vodovodů a kanalizací sloužících veřejné potřebě upravuje působnost orgánů státní správy a orgánů územních samosprávných celků zákon o vodovodech a kanalizacích. V hlavě VII nazvané „*Působnost orgánů veřejné správy*“ (§ 25 až § 31) je stanoveno (konkrétně v § 25 citovaného zákona), že veřejnou správu na tomto úseku vykonávají obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a „*ministerstvo*“ (žalovaný). Ustanovení § 27 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích zní: „*Není-li tímto zákonem stanoveno jinak, vykonávají státní správu na úseku vodovodů a kanalizací obecní úřady obcí s rozšířenou působností jako vodoprávní úřady.*“ Působnost žalovaného je stanovena v § 29 zákona o vodovodech a kanalizacích; ustanovením § 37 odst. 2 je mu svěřen vrchní dozor na dané úseku. § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích (v hlavě X nazvané: „*Ustanovení společná, přechodná a závěrečná*“) zní: „*Vodovody a kanalizace, které byly podle dosavadních právních předpisů veřejnými vodovody a veřejnými kanalizacemi a splňují podmínky stanovené v § 1, jsou vodovody a kanalizacemi podle tohoto zákona. V pochybnostech rozhoduje ministerstvo.*“

[26] Posledně citované přechodné ustanovení stanoví, které vodovody po dni nabytí účinnosti zákona o vodovodech a kanalizacích (1. 1. 2002) podléhají tomuto zákonu, resp. jsou vodovody sloužícími veřejné potřebě. Vyžadováno je splnění dvou podmínek: 1. vodovod byl „*veřejným vodovodem*“ dle dosavadních právních předpisů; 2. vodovod splňuje podmínky § 1 zákona o vodovodech a kanalizacích. Ohledně skutečnosti, zda vodovod podléhá zákonu o vodovodech a kanalizacích, resp. zda jde o vodovod sloužící veřejné potřebě ve smyslu zákona o vodovodech a kanalizacích, může vzniknout pochybnost, která se může týkat jak splnění první podmínky, tak splnění podmínky druhé, anebo splnění obou těchto podmínek.

[27] Ustanovení § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích pro případ takových pochybností stanoví pravomoc rozhodnout žalovanému, což vylučuje pravomoc obecního úřadu obcí s rozšířenou působností (§ 27 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích). Na tom nic nemění ani fakt, že sám žalovaný tuto pochybnost po podání žaloby zjevně neměl a nemá (ve vyjádření k žalobě uvedl: „*je zcela jasné, že se jedná o vodovod pro veřejnou potřebu*“, jakož i „*se nepochybně jedná o vodovod pro veřejnou potřebu*“). Stěžovatelka totiž dostatečně již v žalobě doložila svá tvrzení o tom, že takové pochybnosti objektivně vyplývají z postojů společností LB IMMO, s. r. o., a VODÁRNA PLZEŇ, a. s., nehledě navíc na to, že i žalovaný sám opakovaně před zahájením řízení výslovně doporučoval stěžovatelce neshody řešit rekolaudací

přípojky na vodovod pro veřejnou potřebu (přípisy ze dne 7. 3. 2012 a ze dne 11. 6. 2012, srov. zde v odst. [4] a [6]), tedy ani pro něj nebyla věc tak zjevná, jak uvedl ve vyjádření k žalobě.

[28] K uvedenému je třeba konstatovat, že na rozdíl od některých právních úprav rozhodování „v pochybnostech“ [srov. např. § 78 odst. 2 písm. h) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, nebo § 37 odst. 3 písm. d) zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách], není v § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích výslovně uvedeno, zda žalovaný rozhoduje (v pochybnostech) v rámci řízení zahajovaného toliko z moci úřední, nebo zda může být takové řízení zahájeno i na návrh fyzické nebo právnické osoby. Jinými slovy, zda tu je v případě podání návrhu fyzické nebo právnické osoby povinnost žalovaného řízení zahájit a vydat rozhodnutí. V projednávané věci považuje Nejvyšší správní soud povinnost žalovaného vydat rozhodnutí za jednoznačnou, v této souvislosti analogicky poukazuje např. na svůj rozsudek ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007-128, věnující se rozhodování „v pochybnostech“ dle § 7 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. K tomuto závěru připojuje Nejvyšší správní soud dále uvedenou argumentaci.

[29] Již v minulosti judikoval Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 26. 6. 2007, čj. 4 Ans 10/2006-59), že se lze „žalobou podle ust. § 79 a násl. s. ř. s. [...] úspěšně domáhat ochrany v případech, kdy správní orgán má povinnost vydat ve správním řízení rozhodnutí ve věci samé nebo má povinnost vydat osvědčení, kdy je tedy žalobce nositelem veřejného subjektivního práva na vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Správní soud přitom nemůže přikázat správnímu orgánu vydat rozhodnutí o určitém obsahu, ale právě jen ve stanovené lhůtě meritorně rozhodnout. Právo na vydání správního rozhodnutí ve věci samé má žalobce obecně tehdy, pokud probíhá správní řízení, jehož je účastníkem“.

[30] V projednávané věci není spor o tom, že žalovaný nezahájil řízení o odstranění pochybnosti ohledně charakteru sporného vodovodu z moci úřední. Nutno proto posoudit, zda podání stěžovatelky ze dne 20. 3. 2012, zde citované v odst. [5], bylo návrhem způsobilým zahájit řízení, jehož cílem by bylo odstranění stěžovatelkou tvrzené pochybnosti, a zda k tomuto řízení byl věcně příslušný žalovaný.

[31] I když § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích výslovně nestanoví, že by řízení dle tohoto zákonného ustanovení mohlo být zahájeno i na návrh osoby tvrdící právní zájem na odstranění pochybnosti o charakteru vodovodu, nelze než dospět k závěru, že pouze takový výklad § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích je ústavně konformní. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod se totiž každý může domáhat stanoveným postupem svého práva nejen u nezávislého a nestranného soudu, ale ve stanovených případech i u jiného orgánu. Obecně lze proto konstatovat, že rozhodnutí dle § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích lze vydat nejen v řízení zahájeném z moci úřední, ale i v řízení zahájeném na návrh.

[32] Jak je konstatováno již výše, pravomoc rozhodnout o pochybnosti, je-li vodovod vodovodem podle zákona o vodovodech a kanalizacích, svěřil zákonodárce žalovanému. Zbývá uvážit, zda podání stěžovatelky adresované žalovanému 20. 3. 2012 bylo způsobilé řízení u žalovaného zahájit.

[33] Uvedené podání, sepsané a žalovanému doručené jménem stěžovatelky jí zvoleným zástupcem (advokátem) netrpělo žádnými takovými vadami, pro něž by bylo návrhem k zahájení řízení nezpůsobilým. Ostatně žalovaný netvrdil opak ani v řízení před městským soudem a ani v řízení kasačním. I když návrh *expressis verbis* neobsahuje formulaci o odstranění pochybností dle § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích, je z jeho obsahu i v závěru formulované žádosti jednoznačně patrné, že právě vydání tohoto rozhodnutí se stěžovatelka domáhala.

pokračování

[34] Nejvyšší správní soud není oprávněn prejudikovat obsah rozhodnutí, které měl žalovaný vydat, a to bez ohledu na žalovaným podaná vyjádření (srov. zde odst. [28]), avšak může odkázat na svoji judikaturu (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2009, čj. 1 As 89/2008-80), podle které není deklaratorní rozhodnutí vydávané „v pochybnostech“ bez významu. Neukládají se jím sice přímo žádná práva a povinnosti, nicméně je jím závazně (a s konečnou platností) určen charakter objektu, v projednávané věci vodovodu (vodovodního potrubí), a tím *de facto* dochází k rozhodnutí o aplikaci celé řady právních norem (týkajících se ochrany vodovodu, vzniku práv a povinností subjektů).

[35] Pokud jde o otázku tzv. pochybností dle § 39 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích, žalovaný jako jediný důvod nemožnosti postupu dle tohoto ustanovení v kasačním řízení uvedl, že zde pochybnosti nejsou. Nejvyšší správní soud k tomu znovu poukazuje na rozpory ve vyjádřeních samotného žalovaného obsahově rekapitulovaných zde v odst. [4], [6], [8] a [15], dále na nejistotu stěžovatelky, která současně ve všech svých podáních tlumočila postoj společnosti LB IMMO, s. r. o., a provozovatelky, a v neposlední řadě i na nejistotu vodoprávního úřadu vyplývající z jeho dvou reakcí na stěžovatelčina podání.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Pro výše uvedené shledal Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 7. 2013, čj. 3A 108/2012-50, jednak nepřezkoumatelným a jednak nezákonným, pročez jej postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Brně v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. září 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu