



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **J. R.**, zastoupený Mgr. Dušanem Havlenou, advokátem, se sídlem Nad Vdovečkem 1206, Blatná, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, **za účasti:** město Nalžovské Hory, se sídlem Stříbrné Hory 104, Nalžovské Hory, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. listopadu 2014, č. j. ŽP/10708/14, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. února 2016, č. j. 57 A 12/2015 - 75,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení případu**

[1] Žalobce jako tzv. nepřímý (vedlejší) účastník řízení usiluje o zrušení rozhodnutí Městského úřadu Horažďovice, odboru životního prostředí (dále též „městský úřad“) ze dne 17. září 2014, č. j. MH/14162/2014, jímž městský úřad vyhověl žádosti města Nalžovské Hory (dále též „žadatel“) a povolil mu vypouštění odpadních vod z volných kanalizačních výústí z kanalizace pro veřejnou potřebu v Těchonících do vod povrchových, konkrétně do Hájovského potoka v k. ú. Těchonice. K vypouštění má docházet na pozemku p. č. 92 v k. ú. Těchonice, na němž se nachází Hořejší rybník, jehož je žalobce spoluvlastníkem. Městský úřad zpočátku

se žalobcem vůbec jako s účastníkem řízení nejednal a tento fakt, společně s některými následnými procesními pochybeními, byl příčinou toho, že Krajský úřad Plzeňského kraje (dále též „žalovaný“) jako odvolací orgán jeho rozhodnutí několikrát v odvolacím řízení zrušil. Po mnoha procesních peripetiích nicméně žalovaný rozhodnutím označeným v návěti potvrdil výše citované rozhodnutí městského úřadu, jímž bylo vypouštění odpadních vod povoleno. Nutno doplnit, že toto rozhodnutí věcně navazuje na rozhodnutí městského úřadu ze dne 17. března 2005, jímž bylo témuž žadateli povoleno vypouštění odpadních vod do žalobcova rybníka do 31. listopadu 2012, přičemž toto rozhodnutí zase vycházelo z dřívějšího rozhodnutí Okresního úřadu Klatovy ze dne 28. srpna 1996. V těchto řízeních však žalobce nebyl účastníkem, ačkoliv tvrdí, že v řízení vedeném v roce 2005 jím být měl, neboť v té době již byl spoluvlastníkem Hořejšího rybníka. Žalobce následně nebyl úspěšný u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), který jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

## II. Kasační stížnost a řízení o ní

[2] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž v zásadě zopakoval již dříve uplatněné žalobní body, které podle něj krajský soud nesprávně či nedostatečně vypořádal. Stěžovatel vytýká oběma správním orgánům především to, že povolení vydaly bez dostatečného zjištění skutkového stavu, zejména zcela pominuly fakt, že do rybníka z kanalizace odtékají tuhé sedimentované látky. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že městský úřad stanovil dobu platnosti povolení na 10 let, ačkoli ve vypouštěných odpadních vodách se podle rozboru předloženého stěžovatelem nacházejí nebezpečné látky (konkrétně fosfor a amoniakální dusík), takže rozhodnutí mohlo být podle zákona vydáno nanejvýš na čtyři roky. Správní orgány dále podle stěžovatele pochybily tím, že nepožadovaly, aby žadatel předložil stavební povolení a kolaudační rozhodnutí na předmětnou kanalizaci. Podle stěžovatele není možné, aby kanalizace ve své současné podobě byla někdy v minulosti zkolaudována.

[3] Dále pak stěžovatel namítá, že bez snížení hladiny rybníka (a tudíž bez součinnosti se stěžovatelem) nebude moci žadatel splnit povinnost odebírat dvakrát ročně z ústí kanalizace vzorky, jež mu byla rozhodnutím uložena, jelikož vyústění kanalizace je 14 cm pod hladinou vody. Podle stěžovatele rozhodovala v řízení podjatá úřední osoba. Ačkoliv nebyl zjištěn její vztah k žádnému z účastníků, stěžovatel tvrdí, že nepostupovala nestranně, nevypořádala jeho námítky a neznala dobře stav věci. V řízení se navíc jednalo o neobvyklé a obtížné otázky, proto si měl věc atrahovat krajský úřad. Důsledkem vydaného rozhodnutí je i to, že na rybníku stěžovatele kvůli vypouštění odpadních vod vznikají a budou vznikat škody.

[4] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti omezil jen na stručné a obecné konstatování, že kasační stížnost považuje za nedůvodnou a napadený rozsudek za správný, proto by kasační stížnost měla být zamítnuta. Jelikož vyjádření žalovaného nepřineslo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal je Nejvyšší správní soud na vědomí stěžovateli k případné replice.

## III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[6] Pokud jde o první žalobcovu námítku, lze vyjít ve shodě s krajským soudem z toho, že odpadní vody, jež mají být vypouštěny do Hájovského potoka podle napadeného rozhodnutí, patří mezi městské odpadní vody, u nichž se přítomnost zvláště nebezpečných látek nepředpokládá. Rozhodující samozřejmě nemůže být formální zatřídění odpadních vod,

pokračování

ale jejich skutečný obsah. Nicméně fosfor i amoniakální dusík jsou látky, které se vyskytují ve fekáliích a jejich přítomnost v městských odpadních vodách tudíž sama o sobě neznamená, že by se mělo změnit jejich typové zařazení. O tom ostatně svědčí i fakt, že nařízení vlády č. 401/2015 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech, stanovuje přípustné emisní limity pro celkový fosfor i amoniakální dusík pro městské odpadní vody v jednotlivých velikostních kategoriích. Stěžovatelem navržený důkaz provedeným rozbořem odpadní vody tak nemohl být relevantním podkladem z hlediska § 9 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vodní zákon“), kde se uvádí: „*Povolení k vypouštění odpadních vod nemůže být vydáno na dobu delší než 10 let, v případě vypouštění odpadních vod se zvlášť nebezpečnými látkami nebo nebezpečnými látkami podle přílohy č. 1 na dobu delší než 4 roky.*“

[7] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že zjištěné hodnoty výše uvedených látek v rozboru předloženém stěžovatelem jsou poměrně vysoké a také že hodnoty souhrnných ukazatelů znečištění dodané vody překračují hodnoty stanovené ve vydaném povolení. Pokud by provedený rozbor byl proveden v souladu s právními předpisy, mohl by jistě svým obsahem vyvolat pochybnosti přinejmenším v tom směru, zda kanalizace provozovaná žadatelem je způsobilá plnit limity stanovené ve vydaném rozhodnutí, resp. zvažované v průběhu správního řízení, a takovou pochybnost by musel žalovaný před potvrzením vydaného rozhodnutí odstranit, např. zadáním nového rozboru vypouštěných odpadních vod. Stěžovatel však městskému úřadu předložil rozbor vody, kterou odebíral sám, přičemž vodní zákon v § 38 odst. 4 věta poslední stanoví: *»Odběry a rozbořy ke zjištění míry znečištění vypouštěných odpadních vod mohou provádět jen odborné způsobilé osoby oprávněné k podnikání (dále jen „oprávněná laboratoř“).*« Jíž tato skutečnost sama o sobě značně snižuje možnou vypovídací hodnotu navrženého důkazu, neboť odběr neprováděl nezaujatý odborník, přičemž volbou místa a techniky odběru vzorku lze pochopitelně výsledky analýzy značně zkreslit. Kromě toho stěžovatel přiznává, že se jednalo o prostý odběr, ačkoliv tehdy účinné nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech (dnes nahrazené výše citovaným nařízením vlády č. 401/2015 Sb.) v příloze č. 4 v tabulce 1 uvádělo jako způsob odběru vzorku A určeného pro zdroje znečištění velikosti < 500 (jak je tomu v daném případě), že *„typ vzorku stanoví vodoprávní úřad takto: typ A – dvouhodinový směšný vzorek získaný sléváním 8 dílků vzorků stejného objemu v intervalu 15 minut.*“ Lze předpokládat, že směšný vzorek je stanoven tímto způsobem pro objektivizaci výsledků rozboru, aby nedocházelo k nadhodnocení či podhodnocení celkové koncentrace sledovaných látek v odpadní vodě.

[8] Výše citované povinnosti ukládají právní předpisy osobám, v jejichž prospěch je povolení k nakládání s odpadními vodami vydáno, aby neovlivňovaly výsledek rozboru ve svůj prospěch. Jejich nedodržení ovšem nepopíratelně snižuje vypovídací hodnotu i stěžovatelem navrženého důkazu. Bylo přitom potřeba vzít v úvahu, že žadatel naproti tomu k žádosti doložil výsledky laboratorních rozborů vypouštěných odpadních vod prováděných podle podmínek předchozího povolení z roku 2005 z období let 2009-2011, podle kterých byly dříve stanovené emisní limity plněny. U těchto rozborů nebyly vzneseny žádné pochybnosti o způsobu odběru vzorků. Nutno uznat, že z procesního hlediska by bylo jistě vhodnější, aby městský úřad v řízení formálně provedl důkaz rozbořem jako listinou, kterou stěžovatel předložil. Teprve rámci hodnocení tohoto důkazu měl úřad činit úvahy o jeho vypovídací hodnotě a vysvětlit, proč k němu nebude přihlížet. S ohledem na výše uvedené skutečnosti nicméně nelze tuto vadu řízení vnímat jako takovou, která mohla ovlivnit zákonnost výsledného rozhodnutí (srov. k tomu např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2003,

č. j. 6 A 12/2001 – 51, nebo ze dne 15. června 2011, č. j. 2 As 60/2011-101). S celkovým hodnocením tohoto žalobního bodu krajským soudem se tak lze ztotožnit.

[9] Kasační stížnost není důvodná ani v tom směru, že správní orgány měly trvat na tom, aby žadatel doložil kopii povolení stavby vodního díla a kolaudačního rozhodnutí nebo kolaudačního souhlasu. Je pravda, že tuto povinnost stanovuje § 3c odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu. Krajský soud se nicméně ztotožnil se zdůvodněním žalovaného, že podání žadatele ze dne 15. prosince 2012 byla v podstatě žádostí o prodloužení platnosti předchozího povolení, a tudíž nebylo nezbytné předkládat znovu výše uvedené dokumenty, neboť povaha změny to nevyžadovala. Opět je nutno dát stěžovateli za pravdu v tom, že procesní postup městského úřadu nebyl zcela korektní. Pokud by totiž městský úřad skutečně vyhodnotil žádost podle obsahu jako žádost o prodloužení doby platnosti stávajícího povolení podle § 12 odst. 2 věta první vodního zákona, pak měl vést řízení o změně rozhodnutí, nikoliv o vydání rozhodnutí nového. A jestliže vedl řízení o vydání nového rozhodnutí, pak měl ze striktně zákonného pohledu vyžadovat předložení všech dokladů, které výše citovaná vyhláška předepisuje. Nicméně ani v tomto případě nenabízí stěžovatel žádnou věcnou argumentaci v tom směru, jak mohla tato vada řízení ovlivnit zákonost výsledného rozhodnutí.

[10] Jistě by bylo na místě trvat na předložení uvedených dokumentů např. tehdy, pokud by stěžovatel měl poznatky o tom, že v minulých letech došlo ke svémocným zásahům do stavby kanalizace a stav stavby se tak liší od toho, jak byla v minulosti povolena. Stěžovatel však prezentoval pouze spekulace v tom směru, že stavba nemohla být v minulosti úředně povolena vůbec. Jeho pochybnosti krajský soud vyhodnotil jako nedůvodné, neboť předmětná kanalizace byla na základě předchozích povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových používána k tomuto účelu minimálně od roku 1996. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje. Jeví se jako krajně nepravděpodobné, že by příslušný stavební úřad po celá desetiletí nezasáhl, kdyby se vskutku jednalo o tzv. černou stavbu, která přitom ke svému užívání vyžaduje pravidelná úřední povolení. Žalovaný ostatně ve svém vyjádření k žalobě uvádí, že předmětná kanalizace existovala a byla na základě tehdejší vládní výjimky užívána dokonce již před rokem 1996 a že je mu z úřední činnosti známo, že v roce 1996 byl pro potřeby vydání prvního povolení k vypouštění odpadních vod předložen pasport skutečného provedení stavby potvrzený postupem podle § 104 tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Takovýto postup přitom stavební zákon umožňuje jen v případě, že je prokázáno, že stavba v minulosti úředně povolena byla, avšak vydaná stavební povolení k ní se nedochovala (což je u starších staveb poměrně častá situace).

[11] Jako nedůvodné hodnotí Nejvyšší správní soud i další kasační námitky stěžovatele. Krajský soud ve svém rozsudku podrobně vysvětlil, že podmínky týkající se kontroly složení vypouštěných odpadních vod byly stanoveny v souladu s příslušnými právními předpisy. Nejvyšší správní soud nespatřuje žádný zásah do práv stěžovatele v tom, že rozhodnutí mu výslovně nestanovuje povinnost umožnit žadateli dvakrát ročně odběr vzorků snížením hladiny Hořejšího rybníka. Jedná se o věc, která by měla být řešitelná dohodou mezi žadatelem a stěžovatelem, přičemž stěžovatel nemá důvod odebrání vzorků bránit, neboť kontrola jakosti vypouštěných odpadních vod je i v jeho zájmu. Ve shodě s krajským soudem tak Nejvyšší správní soud neshledává důvodnou námitku stěžovatele, že rozhodnutí správních orgánů je nevykonatelné, neboť výrok rozhodnutí stran stanovení povinnosti provádět kontrolu jakosti vypouštěných odpadních vod odpovídá dikci aplikovaných právních předpisů; případnou součinnost či nesoučinnost stěžovatele při provádění kontrol nelze předjímat. O námitce podjatosti

pokračování

(již stěžovatel podával v zastoupení jiné osoby, konkrétně druhého spoluvlastníka Hořejšího rybníka) i o návrhu stěžovatele na změnu příslušnosti správního orgánu rozhodly příslušné úřady zamítavými usneseními. Nelze než souhlasit s krajským soudem, že důvodem podjatosti nemohou být výhradně jen námitky proti procesnímu postupu úřední osoby (ty mohou mít nanejvýš vliv na zákonnost výsledného rozhodnutí), ale jen důvodné pochybnosti o její nestrannosti způsobené osobním poměrem k účastníkům nebo k věci. Stejně tak ke změně příslušnosti správního orgánu podle § 131 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, mohl vést jedině fakt, že řízení se týká otázek, které lze vzhledem k jejich výjimečné obtížnosti nebo neobvyklosti řešit jen s použitím mimořádných odborných znalostí. To v daném případě splněno nebylo, jelikož řízení o povolení k nakládání s odpadními vodami tvoří běžnou součást agendy vodoprávního úřadu. Důvodem opakovaného rušení prvostupňových rozhodnutí v daném případě byla procesní pochybení, tj. porušení správního řádu, nikoliv obtížnost odborných otázek. Údajné škody, jež mají vznikat na majetku žalobce vypouštěním odpadních vod z kanalizace žadatele, nebyly předmětem řízení – žalobce se jejich náhrady může domáhat občanskoprávní cestou.

[12] Nejvyšší správní soud uzavírá, že chápe obavy žalobce z vypouštění odpadních vod do Hořejšího rybníka. Žalobce však nebyl v situaci, kdy by se zřizovala zcela nová kanalizační výpust', a bylo by možno zvažovat různé varianty řešení. Jednalo se o stávající stav, kdy přinejmenším šestnáct let byly odpadní vody na základě úředních povolení tímto způsobem vypouštěny do rybníka nacházejícího se na pozemku, který stěžovatel v průběhu této doby nabyl do svého vlastnictví. Nutno uznat, že účast stěžovatele v povolovacím řízení byla bezpochyby přínosná nejen pro ochranu jeho zájmů, ale též pro kvalitu životního prostředí, neboť souhrnné limity škodlivých látek stanovené ve výsledném rozhodnutí jsou podstatně nižší než ty, které byly stanoveny v původním rozhodnutí zrušeném pro opomenutí stěžovatele jako účastníka řízení (tyto původní limity bezvýhradně vycházely z návrhu žadatele). Nicméně pro řešení dalších stěžovatelových věcných námitek jednoduše není řízení o vypouštění odpadních vod určeno. Zejména stěžovatelova tvrzení o tom, že na kanalizaci žadatele nejsou napojeny pouze stavby vybavené septikem, který umožňuje předčist'ovat vypouštěné odpadní vody, ale též – v rozporu se zákonem a podmínkami vydaného povolení – stavby vybavené pouze žumpou, se jeví jako závažná. Avšak tyto poznatky musí jednotlivě v terénu ověřit buď vodoprávní úřad, nebo Česká inspekce životního prostředí a zasáhnout v konkrétních případech, kdy takovéto porušení zákona shledá. Nelze kvůli tomu vyloučit užívání celé kanalizace jako obecně prospěšného zařízení sloužícího řadě osob, které je využívají zcela legálním způsobem. Vlastník či provozovatel kanalizace i v situaci, kdy disponuje platným povolením k vypouštění odpadních vod, musí ve vlastním zájmu přispívat k odstraňování existujících protiprávních stavů, neboť jinak, bude-li zjištěno překročení ukazatelů kvality vody stanovených v podmínkách vydaného povolení, mu hrozí sankce podle § 125c odst. 1 písm. a) vodního zákona.

[13] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud zhodnotil věc správně. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

#### IV. Náklady řízení

[14] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení, Nejvyšší správní soud jí v řízení neukládal žádné povinnosti,

z jejichž plnění by jí mohly vzniknout náklady. Osoba zúčastněná na řízení také nenavrhl, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Proto ani jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 10. srpna 2016

JUDr. Tomáš Langášek  
předseda senátu