



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

žalobce: **obec Prštice**
sídlem Hlavní 1, 664 46 Prštice
zastoupený advokátem Mgr. Radovanem Vrbkou
sídlem Rašínova 2, 602 00 Brno

proti

žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

za účasti: **obec Silůvky**
sídlem Prachatičky 39, 664 46 Silůvky
zastoupená advokátem JUDr. Zdeňkem Hrouzkem
sídlem Pražákova 1008/69, 639 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2017, č. j. JMK 44683/2017, sp. zn. S-JMK 123204/2016 OŽP,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Šlapanice (dále jen „městský úřad“) ze dne 29. 6. 2016, č. j. OŽP-ČJ/42164-16/VAL, sp. zn. OŽP/3194-2016/VAL (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“) a napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím městského úřadu přitom byla dle § 22 odst. 1 písm. b) zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích) z moci úřední uložena povinnost veřejné služby obci Silůvky spočívající v provozování veřejné kanalizace IČME 6216-747815-00488305-3/2 (dále jen „předmětná veřejná kanalizace“) a čistírny odpadních vod IČME 6216-747815-00488305-4/1 (dále jen „předmětná čistírna odpadních vod“) v k. ú. Silůvky, tj. zejména odvádění odpadních vod a jejich čištění za podmínek, které provozovateli ukládá § 2 odst. 3 a § 22 odst. 3 a 4 zákona o vodovodech a kanalizacích. Vlastníkům provozně souvisejících hospodářských majetků prvostupňové rozhodnutí uložilo povinnost strpět shora uvedené a poskytovat tímto rozhodnutím určenému provozovateli veškerou nezbytnou součinnost. Dnem nabytí právní moci prvostupňového rozhodnutí mělo pozbyt účinnosti rozhodnutí o předběžném opatření městského úřadu ze dne 1. 4. 2016, č. j. OŽP-ČJ/20519-16/VAL, které bylo změněno rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 5. 2016, č. j. JMK 74071/2016. Práva povinnosti založené účastníkům řízení měla dle prvostupňového rozhodnutí zaniknout po uplynutí jednoho roku od nabytí právních účinků daného rozhodnutí, a to v souladu s § 22 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích.
2. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž namítal zejména pochybení v určení subjektu, jemuž byla uložena povinnost veřejné služby (obec Silůvky) a nedostatek spočívající v neřešení otázky stanovení nákladů vzniklých rozhodnutím a souvisejících s provozováním předmětné kanalizace.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Žalobce ve včas podané žalobě žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalovaného ve spojení s rozhodnutí městského úřadu zrušil a aby žalovanému uložil povinnost uhradit žalobci náklady řízení.
4. Rozhodnutími správních orgánů se žalobce cítil zkrácen na svých právech. Tato rozhodnutí totiž jsou v rozporu s § 22 odst. 1 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích, jakož i s navazujícím § 22 odst. 2 téhož zákona. Žalobce dovozuje, že ztratil-li „stávající provozovatel“ kanalizace, kterým do 31. 3. 2016 byla obec Silůvky, schopnost zajišťovat odvádění odpadních vod, a to dle rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 17. 12. 2015, č. j. 56120/2015-MZE-15110 (dále jen „rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 17. 12. 2015“), pak v rámci uložení povinnosti veřejné služby měl městský úřad (i žalovaný) určit jiného provozovatele, který má pro zajištění této povinnosti veškeré potřebné podmínky. Dle žalobce v žádném případě, a to na základě logického i gramatického výkladu příslušných ustanovení, nemůže být povinnost veřejné služby uložena „stávajícímu provozovateli“, ale vždy třetí osobě. Alibistické je tvrzení žalovaného, že žalobce v průběhu správního řízení žádného provozovatele nenavrhl. Podmínky pro to, aby vybral vhodný třetí subjekt, jemuž bude uložena povinnost veřejné služby, má městský úřad. Tato povinnost výběru nemůže být přenášena na účastníky řízení.
5. Další pochybení spatřuje žalobce v tom, že nedošlo ke stanovení prokázaných nákladů vzniklých rozhodnutím a souvisejících s provozováním kanalizace. To je v rozporu s § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích. Neobstojí tvrzení žalovaného, že správní orgány nejsou kompetentní ke stanovení výše stočného, že příslušný pro tento krok je provozovatel. Takový názor se mýlí s § 22 odst. 2 a 3 zákona o vodovodech a kanalizacích, jakož i s námitkami žalobce, které byly vytrženy z kontextu a dezinterpretovány. Je povinností správních orgánů, aby vedle určení

subjektu povinného k veřejné službě současně stanovily i náklady spojené s provozováním provozně souvisejících kanalizací. Žalobce přitom od počátku správního řízení upozorňuje na to, že obec Silůvky nerespektuje povinnosti, které jí byly Ministerstvem zemědělství určeny pro cenotvorbu stočného. Správní orgány obou stupňů vědomě přehlížely porušování povinností uložených obci Silůvky rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 20. 3. 2014, č. j. 20656/2014-15132 (dále jen „rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 20. 3. 2014“). Je nepřípustné, aby si správní orgány zjednodušovaly svoje povinnosti odkazem na jiná rozhodnutí správních orgánů, byť ústředních.

6. Žalobce závěrem upozornil na to, že u Okresního soudu Brno-venkov je pod sp. zn. 8 C 394/2015 vedeno řízení o určení vlastnictví předmětné čistírny odpadních vod, v níž se žalobce domáhá určení toho, že jejím výlučným vlastníkem (i hlavního přiváděče) je pouze obec Silůvky, a ne (také) žalobce.

III. Vyjádření žalované k žalobě a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

7. Ve vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na obsah svého rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl. Také poukázal na to, že souladu s § 22 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích bylo rozhodnutí městského úřadu, proti němuž nemá odvolání odkladný účinek, vydáno na dobu určitou. Povinnost veřejné služby uložená obci Silůvky tak skončila dne 1. 7. 2017, tudíž i právní účinky rozhodnutí městského úřadu k tomuto datu skončily.
8. Co se týká věci samotné, poukázal žalovaný na to, že ztráta schopnosti obce Silůvky provozovat předmětný majetek byla toliko formální, vyvolaná jen tím, že s obcí Prštice, tj. s druhým spoluvlastníkem tohoto majetku, neměla uzavřenou smlouvu dle § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích. Tato skutečnost neznamena, že by obec Silůvky nemohla veřejnou službu vykonávat. Po technologické i odborné stránce byla obec Silůvky nejlépe způsobilá k tomu, aby veřejnou službu vykonávala.
9. Dále dle žalovaného z § 22 zákona o vodovodech a kanalizacích, ani z jiného ustanovení tohoto zákona, nevyplyvá povinnost jakéhokoli správního orgánu předkládat kalkulaci ceny stočného. Kalkulace stočného vyplývá nejen ze zákona o vodovodech a kanalizacích, ale i z cenových předpisů, a to s tím, že za cenotvorbu nese odpovědnost provozovatel, který v tomto směru podléhá kontrole specializovaných orgánů. Pro povinnost určení výše stočného nemá správní orgán dostatečné pravomoci.
10. K věci se vyjádřila taktéž osoba zúčastněná na řízení, obec Silůvky. Ta v první řadě zpochybnila žalobcovu aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby a také to, že žalobce neuvedl, zda jeho procesní legitimace vychází z § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo z § 65 odst. 2 s. ř. s. Žalobce ani netvrdí ani neprokazuje, že by byl na svých právech zkrácen.
11. Osoba zúčastněná na řízení dále uvedla, že jí bylo zrušeno povolení k provozování předmětné kanalizace a čistírny odpadních vod dle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích, čímž ztratila schopnost provozovat zajišťování odvádění a čištění odpadních vod, a to na základě rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 17. 12. 2015 ke dni 31. 3. 2016, z důvodu neuzavření nové smlouvy o provozování mezi vlastníky předmětné kanalizace a čistírny odpadních vod. Ve správním řízení tak musela být uložena povinnost veřejné služby provozovat kanalizaci a čistírnu odpadních vod dle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích a žalobce tak nemohl být zkrácen na svých právech, když jeho odpadní vody jsou stále odváděny kanalizací a čištěny v čistírně odpadních vod, když provozovatelem je obec Silůvky. Tedy postavení žalobce by bylo stejné i v případě, když by povinnost veřejné služby byla uložena třetímu subjektu, jelikož žalobci by z jeho právního postavení stále vyplývala stejná práva na odvádění a čištění odpadních vod a taktéž stejné povinnosti na hrazení stočného a poskytnutí součinnosti při provozování této veřejné služby (což ale žalobce nečiní, a proto musí být náklady za čištění odpadních vod po žalobci vymáhány soudně.)

12. Dle osoby zúčastněné na řízení, která se ztotožňuje se stanoviskem žalovaného, a která navrhuje zamítnutí žaloby, nebrání rozhodnutí o zrušení povolení k provozování kanalizace a čistírny odpadních vod z důvodu neuzavřené smlouvy se spoluvlastníkem tomu, aby byla tomuto subjektu uložena povinnost veřejné služby. Provozování vodovodu a povinnost veřejné služby, což jsou i dle systematiky zákona samostatné instituty, nelze směšovat. Ustanovení § 22 zákona o vodovodech a kanalizacích přitom řeší povinnost veřejné služby provozovat kanalizaci, tedy nejedná se o povolovací proces jako dle § 6 daného zákona, ani se tato povinnost neustanovuje na žádost. Podmínky pro vydání povolení dle § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích tak nemusí být splněny. Z tohoto důvodu je možné, aby původní provozovatel, který ztratil schopnost provozovat z důvodu absence smlouvy se spoluvlastníkem, čímž mu bylo zrušeno povolení, mohl provozovat kanalizaci na základě povinnosti veřejné služby uloženou mu správním orgánem.
13. Dle osoby zúčastněné na řízení je třeba brát v potaz účel zákona o vodovodech a kanalizacích, kdy fungující dodávka pitné vody i odvádění odpadních vod jsou pro zajištění základních potřeb obyvatelstva nezbytné. Proto správní orgány ukládají povinnost veřejné služby provozování vodovodů a kanalizací až v zcela krajních situacích, kdy už hrozí riziko přerušení dodávek pitné vody nebo přerušení odvodu odpadních vod. Obci Silůvky bylo zrušeno povolení k provozování předmětné kanalizace a čistírny odpadních vod dle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích, a to z toho důvodu, že nesplňuje podmínku podle § 6 odst. 2 písm. b) daného zákona, že se spoluvlastníkem nemá uzavřenou smlouvu, která ji opravňuje provozovat kanalizaci a čistírnu odpadních vod. O nesplnění této podmínky se však přičinila právě obec Prštice, která není ochotna s obcí Silůvky uzavřít smlouvu a záměrně tímto ohrozila obyvatelstvo jak obce Silůvky tak obce Prštice, kdy v případě neprovozování předmětné kanalizace a čistírny odpadních vod obcí Silůvky by zde nebyl jiný provozovatel a došlo by ke krizové situaci, kdy by nebyly odváděny a čistěny odpadní vody. Toto všechno z důvodu, že obec Prštice není schopná zaplatit původnímu provozovateli – obci Silůvky – dlužnou částku za stočné, i když peníze na tyto účely od obyvatelstva vybrala a nadále vybírá. Obec Silůvky byla nejvhodnějším kandidátem k uložení povinnosti veřejné služby a obec Prštice ani jiného kandidáta nenavrhla.
14. Co se týká nestanovení prokázaných nákladů vzniklých rozhodnutím a souvisejících s provozováním kanalizace, nelze podle osoby zúčastněné na řízení z § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích dovozovat, že prokázané náklady již mají být stanoveny v rozhodnutí o uložení povinnosti veřejné služby. Právě tímto ustanovením je stanoveno, že náklady jsou vzniklé rozhodnutím, tj. nikoliv, že by byly v rozhodnutí stanoveny, ale že tímto rozhodnutím byla uložena povinnost veřejné služby, v jejíž souvislosti vznikly provozovateli náklady, které navíc musí být prokázané. Nelze tedy jejich výši stanovovat již v rozhodnutí, jelikož by toto nesplňovalo podmínku prokazatelnosti nákladů souvisejících s provozováním, jež lze naplnit až v průběhu tohoto provozování.
15. Vzhledem k okolnostem věci by podle osoby zúčastněné na řízení případné zrušení napadeného rozhodnutí na již vykonanou veřejnou službu provozovat předmětnou kanalizaci a čistírnu odpadních vod za dané období nemělo vliv. Nadto je podaná správní žaloba pouze účelová, když se žalobce všemožným způsobem snaží o ukončení provozování předmětné kanalizace a čistírny odpadních vod obcí Silůvky, přičemž tohoto se dovolává z postavení spoluvlastníka. Na druhou stranu však vede proti obci Silůvky žalobu o určení, že výlučným vlastníkem čistírny odpadních vod a hlavního přivaděče je právě obec Silůvky. Postup žalobce je tak obstrukční, kdy neodůvodněně brojí proti všem úkonům správních orgánů a vztahům s obcí Silůvky.

IV. Ústní jednání

16. Při ústním jednání dne 27. 8. 2019 žalobce odkázal na znění žaloby. Zopakoval, že dle jeho názoru nemůže být jako subjekt, který má provozovat kanalizaci, určen ten, komu takové oprávnění bylo odňato. Zároveň stanovení ceny, za kterou bude veřejná služba poskytována, by

mělo být součástí příslušného rozhodnutí; tuto skutečnost lze dovodit z ustanovení zákona o vodovodech a kanalizacích, které hovoří o smlouvách týkajících se provozně souvisejících kanalizací. Pokud není cena stanovena, vyvolává to další spory. Ve vztahu k čistírně odpadních vod jsou v současnosti vedeny právní spory. V jedné takové věci je již pravomocně rozhodnuto, že obec Silůvky je výlučným vlastníkem pozemku a stavby, kde se daná čistírna odpadních vod nachází. Co se týká samotné technologie čistírny, je ohledně ní také probíhá řízení, kdy v současnosti je nepravomocně určena obec Silůvky jako výlučný vlastník. Nelze také hovořit o tom, že činnost obce Silůvky byla bezproblémová. Ohledně úplaty za provozování kanalizace jsou nyní obcí Silůvky rovněž vedeny soudní spory a žalobce dlouhodobě namítal pochybení v aktivitách dané osoby zúčastněné na řízení.

17. Žalovaný také odkázal na své dosavadní písemné podání. Obec Silůvky vzhledem k dosavadnímu provozování kanalizace byla vhodným subjektem pro další činnost, nedostatky na její straně byly jen formální. Ani stočné nemělo být stanoveno v rozhodnutí městského úřadu; přitom ustanovení § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích je v tomto směru velmi kusé a neobsahuje bližší úpravu toho, co by mělo rozhodnutí o stanovení veřejné služby obsahovat.

V. Posouzení věci soudem

18. Zdejší soud přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jeho vydání, a shledal, že **žaloba není důvodná**.
19. Předně se soud, i s ohledem na argumentaci osoby zúčastněné na řízení, věnoval procesní legitimaci žalobce. Na základě znění žaloby nemá soud pochyb o tom, že žalobce svou aktivní procesní legitimaci opřel o § 65 odst. 1 s. ř. s., dle kterého „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“ V těchto souvislostech mohla být žaloba formulována určitěji, když výslovné tvrzení (na němž aktivní procesní legitimace do značné míry závisí) o porušení práv žaloba obsahuje jen v jeho „holé“ podobě („rozhodnutí [...] jsou zásadním způsobem nesprávná a v rozporu se zněním zákona o vodovodech a kanalizacích a žalobce byl v jejich důsledku přímo zkrácen na svých právech“); z textu žaloby však lze dovodit tvrzení o dotčení na právní sféře žalobce, to v důsledku mj. toho, že jím spoluvlastněný majetek bude provozován „nevhodným“ subjektem; dotčení lze dovodit také z toho, že správní orgány svými rozhodnutími neupravily problematiku plateb za výkon veřejné služby, což má vliv na majetkovou sféru žalobce. Ačkoliv tedy, jak již bylo zmíněno, mohla být žaloba formulována „kvalitněji“, považoval by soud její věcné neprojednání za projev přehnaného formalismu a odepření možnosti soudního přezkumu. Problematika věcné legitimace, kterou osoba zúčastněná na řízení rovněž zmínila, pak vypovídá o hmotněprávním vztahu účastníka řízení k projednávané věci, resp. k předmětu řízení – její posouzení je věcí důvodnosti (nikoli přípustnosti) žaloby.
20. Klíčové jsou při posouzení merita věci dvě otázky. První zní, zda městský úřad rozhodl procesně i věcně správně, pokud určil, že povinnost veřejné služby ve vztahu k předmětné kanalizaci a čistírně odpadních vod má vykonávat obec Silůvky (resp. zda v tomto smyslu o podaném odvolání řádně rozhodl žalovaný). Druhou otázkou pak je, zda rozhodnutí o stanovení povinnosti veřejné služby mělo obsahovat vymezení ekonomických otázek vztahujících se k výkonu této veřejné služby (určení výše stočného a dalších nákladů spojených s provozováním daných zařízení).
21. V daném ohledu soud uvádí, že dle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích „[k]rjaský úřad vydá povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace jen osobě, která [...] je vlastníkem vodovodu nebo kanalizace nebo s vlastníkem vodovodu nebo kanalizace uzavřela smlouvu, která ji opravňuje vodovod nebo kanalizaci provozovat; v případě, že vodovod nebo kanalizace provozně souvisí s vodovody nebo

kanalizacemi jiných vlastníků, musí být doloženo, že s nimi má vlastník uzavřenou písemnou dohodu podle § 8 odst. 3“. Dle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích „[k]rajský úřad rozhodnutím zruší povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace v případě, že provozovatel již nesplňuje podmínky pro vydání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace uvedené v odstavci 2 písm. a), b) nebo c). O zrušení povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace krajský úřad neprodleně informuje ministerstvo.“

22. Dle § 8 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích „[v]lastník vodovodu nebo kanalizace může uzavřít smlouvu o provozování vodovodu nebo kanalizace s provozovatelem. Jestliže vlastník provozuje vodovod nebo kanalizaci svým jménem a na vlastní odpovědnost, vztahují se na něj všechna práva a povinnosti provozovatele.“ Podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích „[v]lastníci vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících, popřípadě jejich částí provozně souvisejících, upraví svá vzájemná práva a povinnosti písemnou dohodou tak, aby bylo zajištěno kvalitní a plynulé provozování vodovodu nebo kanalizace. Tato dohoda je podmínkou kolaudačního souhlasu podle stavebního zákona.“
23. Dle § 22 odst. 1 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích platí, že „[v]erejnou službou se pro účely tohoto zákona rozumí činnost provozovatele v oboru zásobování vodou, odvádění odpadních vod a jejich čištění, která [...] vznikla ztrátou schopnosti stávajícího provozovatele zajišťovat dodávku vody nebo odvádění odpadních vod podle tohoto zákona“. Navazující § 22 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích stanoví, že „[p]ovinnost veřejné služby lze uložit provozovateli, který má k jejímu zajištění vytvořeny potřebné podmínky; tato povinnost vzniká rozhodnutím příslušného orgánu veřejné správy (§ 26 až 28). Rozhodnutí se vydává na dobu určitou, nejdéle však na dobu 1 roku. Odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek.“ Konečně dle § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích „[p]o dobu vykonávání povinnosti veřejné služby přechází právo na vodné a stočné na toho, komu je tato povinnost uložena. V případě provozně souvisejícího vodovodu nebo kanalizace, při jejichž provozování nelze vybírat vodné a stočné, hraří prokázané náklady vzniklé rozhodnutím určenému provozovateli vlastníků, popřípadě provozovatel, který pitnou vodu odebírá nebo odpadní vody předává.“
24. Co se týká první shora vymezené otázky, omezuje se argumentace žalobce na to, že nelze povinnost veřejné služby uložit „stávajícímu provozovateli“, který ztratil schopnost zajišťovat odvádění odpadních vod. Bližší odůvodnění svých námitek, a to např. s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem věci, žalobce v podstatě neuvádí. Samotná skutečnost, že jsou ohledně výše úhrady za provozování kanalizace (odvádění odpadních vod) vedeny soudní spory, sama o sobě neznamená, že činnost provozovatele vykazuje nedostatky. Rovněž není rozhodné, jaké jsou v současnosti vlastnické vztahy k předmětné kanalizaci či např. čistírně odpadních vod, neboť rozhodný je skutkový a právní stav v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
25. Krajský soud se v daném směru ztotožňuje se závěry uvedenými v rozhodnutích městského úřadu a žalovaného a v podrobnostech na ně odkazuje. Zároveň uvádí, že v rámci konkrétních okolností věci, které, jak již bylo řečeno, žalobce v podstatě pominul, je třeba vzít v potaz, že rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 17. 12. 2015, ve spojení s rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 31. 8. 2015, č. j. JMK 108368/2015, sice bylo dle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích zrušeno povolení udělené obci Silůvky k provozování předmětné kanalizace a čistírny odpadních vod, stalo se tak ale z toho důvodu, že nebyla dána smlouva (smluvní vztah) mezi spoluvlastníkem předmětné kanalizace a čistírny odpadních vod (žalobcem) a provozovatelem (obcí Silůvky) – byla zde tedy dle Ministerstva zemědělství „absence řádného a platného dokladu, který by odpovídal dikci ustanovení § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích (absence uzavřené provozní smlouvy)“. Důvody pro zrušení povolení dle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích tedy skutečně byly v podstatě „formálního“ charakteru a nesvědčily o věcné nezpůsobilosti obce Silůvky provozovat předmětnou kanalizaci a čistírnu odpadních vod.
26. Příslušná odborná literatura přitom v podstatě vychází ze stejného názoru, jaký ve svých rozhodnutích vyjádřily správní orgány. V tomto smyslu uvádí, že institut povinnosti veřejné služby přichází v úvahu zejména v případě, kdy stávající provozovatel již nesplňuje podmínky dle § 6 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích, a to např. také v případě, že dojde

k předčasnému ukončení smlouvy o provozování vodovodu nebo kanalizace nebo pokud doba platnosti takové smlouvy uplynula (jedná se tedy o situaci obdobnou nynějšímu případu, kdy příslušná smlouva nebyla uzavřena). K tomu zmíněná literatura uvádí, že do doby „řádného“ vyřešení otázky provozování vodovodu či kanalizace, „*jeví se nám jako praktické možné využití institutu povinnosti veřejné služby právě pro tato přechodná období, kdy správní orgán může uložit povinnost veřejné služby např. stávajícímu provozovateli, u jehož provozní smlouvy došlo ke skončení účinnosti*“ (viz komentář k § 22 zákona o vodovodech a kanalizacích In: *Nobej, L. a kol. Zákon o vodovodech a kanalizacích. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 240.*)

27. Obecně lze vycházet z toho, že v případech, kdy stávající provozovatel ztratí schopnost zajišťovat dodávku vody nebo odvádění odpadních vod toliko z „formálních“ důvodů [spočívajících kupř. právě v tom, že nedisponuje smlouvou (slovy zákona „*dobodou*“) dle § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích], materiálně stále je subjektem, který má k zajištění povinnosti veřejné služby, tedy k provozování vodovodu nebo kanalizace, vytvořeny potřebné podmínky. K závěru o přetrvávající „věčné“ způsobilosti obec Silůvky v daném případě dospěly i správní orgány, přičemž s jejich závěry se soud ztotožňuje (viz zejména s. 5 prvostupňového rozhodnutí a s. 3 rozhodnutí žalovaného, kde jsou důvody pro to, proč je obec Silůvky vhodným subjektem pro výkon povinnosti veřejné služby, relativně podrobně popsány). Ostatně ani sám žalobce nijak relevantně způsobilost obce Silůvky k výkonu povinnosti veřejné služby, potažmo k provozování předmětné kanalizace a čistírny odpadních vod, nezpochybňuje a neuvádí konkrétní důvody; žalobce se v tomto ohledu omezuje toliko na jím deklarovaný „*logický a gramatický výklad*“ zákona, aniž by tento výklad nějak rozvíjel nebo opíral o věcné argumenty (námitky o deficitech v činnosti obce Silůvky se týkají toliko ekonomické stránky věci, kdy tato obec nemá plnit své povinnosti uložené rozhodnutím Ministerstva zemědělství; k ekonomické stránce věci viz níže). Jistě lze se žalobcem souhlasit, že odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu a adekvátní rozhodnutí nesou správní orgány, na druhou stranu považuje soud ve shora uvedeném smyslu – podobně jako žalovaný – přinejmenším za ilustrativní, že žalobce skutečně jiný vhodný subjekt (než je obec Silůvky), kterému by povinnost veřejné služby měla být uložena, neuvádí.
28. Rozebíraný první žalobní bod tak soud nepovažuje za důvodný. Zbývá posoudit, zda prvostupňové rozhodnutí, a tedy i žalovaného, trpí nedostatkem spočívajícím v absenci bližšího stanovení prokázaných nákladů vzniklých rozhodnutím a souvisejících s provozováním kanalizace.
29. Zde soud konstatuje, že z § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích explicitně nevyplývá povinnost (či oprávnění) správního orgánu, aby ekonomické otázky spojené s veřejnou službou vztahující se k vodovodu nebo kanalizací výslovně řešil. V tomto směru tedy soud uznává, že zákon o vodovodech a kanalizacích není formulován zcela vhodně, avšak i předmětné ustanovení lze, např. s ohledem na systematiku a vývoj zákona, vyložit.
30. S účinností od 1. 1. 2014, v souvislosti s přijetím zákona č. 275/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 275/2013 Sb.“), zákon o vodovodech a kanalizacích již v § 8 odst. 3 neobsahuje oprávnění Ministerstva zemědělství rozhodnout o úpravě vzájemných práv a povinností mezi vlastníky vodovodů nebo kanalizací provozně souvisejících, popřípadě jejich částí provozně souvisejících, pokud tito svá vzájemná práva a povinnosti sami neupraví písemnou dohodou. V případě takového rozhodnutí bylo nutné, aby správní orgán upravil vzájemné vztahy vlastníků natolik komplexně, by to poskytovalo podklad pro kvalitní, plynulé a bezpečné fungování kanalizace, tj. včetně materiálního zajištění (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 1. 2008, č. j. 9 As 52/2007-76, publikovaný pod č. 1531/2008 Sb. NSS). Následně dospělo usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých

kompetenčních sporů ze dne 24. 6. 2009, č. j. Konf 24/2008-21, publikované pod č. 1932/2009 Sb. NSS, k obdobnému závěru, jako již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, a to sice, že rozhodnutí dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích dohodu zcela nahradí, a jeho součástí proto bude zejména také řešení ekonomických otázek (např. povinnost k úhradě vzájemných plateb, dluhů a záloh); protože dohoda je soukromoprávní smlouvou [§ 7 odst. 1 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“)] a rozhodnutí správního orgánu na právním charakteru nahrazované dohody nic nemění, nerozhoduje o žalobách proti takovým rozhodnutím správní soud, ale tyto věci projednává soud v řízení občanskoprávním postupem podle § 244 a násl. o. s. ř.

31. K tomu Krajský soud dodává, že i s ohledem např. na práva vlastníků vodovodů a kanalizací (či jejich provozovatelů) dle § 8 odst. 13 a 14 zákona o vodovodech a kanalizacích bylo logické, aby rozhodnutí dle § 8 odst. 3 daného zákona ekonomické otázky řešilo (srov. také znění zákona o vodovodech a kanalizacích účinné od 1. 1. 2014, které již v § 8 odst. 15 upravuje minimální nutné obsahové náležitosti písemné dohody vlastníků provozně souvisejících vodovodů a provozně souvisejících kanalizací). Zákonomodárce přitom z důvodu nevhodnosti toho, aby Ministerstvo zemědělství rozhodovalo v soukromoprávních vztazích, a to také o majetkových a cenových sporech, přistoupil ke zrušení § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích v té části, která upravovala příslušné rozhodovací pravomoci ministerstva (viz důvodová zpráva k návrhu zákona č. 275/2013 Sb., sněmovní tisk 933/0 dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=933&CT1=0>; konkrétně výklad k bodu 32 návrhu zákona č. 275/2013 Sb.).
32. Institut veřejné služby však představuje jiný nástroj, než bylo rozhodnutí Ministerstva zemědělství dle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích (které nadto upravovalo vztahy mezi vlastníky provozně souvisejících vodovodů nebo kanalizací, nikoli otázku smlouvy o provozování vodovodu nebo kanalizace, kteréžto problematiky se týká § 8 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích) a zároveň lze zohlednit již zmíněný názor zákonodárce, že administrativně právní úprava ekonomických vztahů mezi dotčenými subjekty je koncepčně nevhodná. Navíc zákonodárce zákonem č. 275/2013 Sb. posunul právě koncepci řešení ekonomických otázek oproti dřívější právní úpravě směrem k přiblížení subjektu vykonávajícího veřejnou službu k postavení „běžného“ provozovatele, a to právě v ekonomickém aspektu věci, kdy (jak již soud výše citoval) v § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích stanovil, že „[p]o dobu vykonávání povinnosti veřejné služby přechází právo na vodné a stočné na toho, komu je tato povinnost uložena“, přičemž „[v] případě provozně souvisejícího vodovodu nebo kanalizace, při jejichž provozování nelze vybírat vodné a stočné, hradí prokázané náklady vzniklé rozhodnutím určenému provozovateli vlastník, popřípadě provozovatel, který pitnou vodu odebírá nebo odpadní vody předává“.
33. Tato novelizace vycházela z toho, že „povinnost veřejné služby se nemůže stát prostředkem náhrady smluvních vztahů“ a zároveň vytvořila „možnost hradit náklady spojené s povinností veřejné služby postoupením práva na úplatu za službu vodným a stočným“, kdy „[s]kutečnost, že ten kdo zajišťuje dodávku nebo odvádění odpadních vod získá rozhodnutím právo za tuto službu dostat od odběratele služby zaplacen, lze považovat za oprávněné“ (viz odůvodnění k bodům 66 a 67 v citované důvodové zprávě k návrhu zákona č. 275/2013, které se týkaly změny § 22 odst. 2 a 3 zákona o vodovodech a kanalizacích).
34. Taktéž s ohledem na přiblížené důvody stojící za relevantním zněním zákona o vodovodech a kanalizacích (odstoupení od správněprávních nástrojů řešení soukromoprávních vztahů) lze dle názoru krajského soudu akceptovat názor žalovaného, že kalkulace („postoupeného“) stočného vyplývá ze zákona o vodovodech a kanalizacích a z dalších cenových předpisů, zejména zákona č. 526/1990 Sb., o cenách (kdy, jak již bylo řečeno, se subjekt povinný veřejnou službou ocitá v postavení obdobném, jako má „běžný“ provozovatel vodovodu nebo kanalizace), přičemž z § 36 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích plyne, že „[v]lastník vodovodu nebo kanalizace, popřípadě provozovatel, pokud je k tomu vlastníkem zmocněn, je povinen nejpozději do 30. dubna kalendářního roku způsobem uvedeným v prováděcím právním předpisu zveřejnit porovnání všech položek výpočtu ceny podle

cenových předpisů pro vodné a stočné a dosažené skutečnosti v předchozím kalendářním roce.“ Provozovatel přitom nemá výslovnou povinnost dané poklady a údaje poskytnout správnímu orgánu, z čehož vyplývá i problematičnost určení stočného, pokud by správní orgán neměl potřebné podklady. Kalkulaci stočného přitom provádí provozovatel kanalizace. Pokud § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích hovoří o tom, že „[v] *případě provozně souvisejícího vodovodu nebo kanalizace, při jejichž provozování nelze vybírat vodné a stočné, hraří prokázané náklady vzniklé rozhodnutím určenému provozovateli vlastník, popřípadě provozovatel, který pitnou vodu odebírá nebo odpadní vody předává*“, nezakládá toto ustanovení povinnost správního orgánu kalkulovat konkrétní částky daných nákladů a stanovit tyto náklady ve výroku rozhodnutí, kdy se opět jedná o soukromoprávní otázku.

35. K tomu soud dodává, že se ztotožňuje se shora přiblíženým názorem osoby zúčastněné na řízení, že z § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích nelze dovozovat, že prokázané náklady mají být stanoveny v rozhodnutí o uložení povinnosti veřejné služby. Dané ustanovení hovoří jenom o tom, že náklady jsou „*vzniklé rozhodnutím*“, tj. nikoliv, že by byly v příslušném rozhodnutí stanoveny, ale že tímto rozhodnutím byla uložena povinnost veřejné služby, v jejíž souvislosti vznikly provozovateli náklady, které nadto musí být prokázané. Jejich výši by sice bylo teoreticky možné stanovovat již v rozhodnutí, a to na základě prospektivního očekávání subjektu, jemuž má být povinnost veřejné služby uložena, tento postup by ale byl problematický např. z hlediska následného řešení později se reálně objevivšího rozdílu mezi náklady očekávanými a skutečnými. Praktičtější, a dle názoru soudu více odpovídající dikci zákona, se tak jeví výklad, dle kterého podmínku prokazatelnosti nákladů souvisejících s provozováním lze naplnit až v průběhu tohoto provozování (nadto se v souvislosti se shora zmíněným rozhodnutím zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 24. 6. 2009, č. j. Konf 24/2008-21, nabízí otázku, zda by v aspektu určení plateb mezi dotčenými subjekty rozhodnutí dle § 22 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích nebylo spíše než ve správní soudnictví přezkoumatelné v řízení občanskoprávním).
36. Cenovou kontrolu (v návaznosti na zákon č. 526/1990 Sb., o cenách) navíc v daném ohledu provádí Specializovaný finanční úřad dle § 3 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, na který má žalobce možnost se obrátit, pokud se domnívá, že osoba zúčastněná na řízení porušuje své povinnosti ve věci kalkulace příslušných cen, popř. má možnost se bránit občanskoprávní cestou. To soud uvádí k námitkám žalobce, že obec Silůvky nedodržuje povinnosti vyplývající z rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 20. 3. 2014 – toto rozhodnutí představuje úpravu vztahů dle § 8 odst. 3 mezi vlastníky, nikoli úpravu týkající se provozování kanalizace dle § 8 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích (viz s. 8 tohoto rozhodnutí), avšak majetkových otázek mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení se dotýká, protože nelze bez dalšího hovořit o absenci úpravy majetkových vztahů mezi těmito subjekty.
37. Soud tak konstatuje, že ani druhý žalobní bod nepovažuje za důvodný.

VI. Závěr a náklady řízení

38. Na základě výše uvedeného soud žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
39. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

40. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, právo na náhradu nákladů, ačkoli o jejich přiznání žádala, tak tato osoba nemá.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. srpna 2019

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu