



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) E. S.** a **b) J. S.**, zastoupeni Mgr. Dušanem Havlenou, advokátem se sídlem Nad Vdovečkem 1206, Blatná, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2015, č. j. 30 A 103/2014 - 68, ve znění opravného usnesení ze dne 22. 12. 2015, č. j. 30 A 103/2014 - 80,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2015, č. j. 30 A 103/2014 - 68, ve znění opravného usnesení ze dne 22. 12. 2015, č. j. 30 A 103/2014 - 80, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozhodnutím Obecního úřadu Žihobce (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 7. 5. 2014, č. j. 94/2014, byla žalobcům podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a podle § 3 odst. 8 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, v relevantním znění (dále jen „zákon o vodovodech a kanalizacích“), uložena povinnost připojit budovu č. p. X, včetně příslušenství, v obci Žihobce, část obce Žihobce, vystavěnou na stavební parcele č. X, obojí v k. ú. a obci Žihobce, jejímiž vlastníky jsou žalobci, na oddílnou splaškovou kanalizaci pro veřejnou potřebu ukončenou čistírnou odpadních vod (dále jen „ČOV“) v obci Žihobce, a to nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podali žalobci odvolání. Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 9. 7. 2014, č. j. ŽP/6387/14, sp. zn. ZN/1501/ŽP/14, změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak, že ve výroku

doplnil za slovní spojení „na stavební parcele X“ slovní spojení „a na pozemku p. č. X“, přičemž ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

Rozhodnutí stěžovatele napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který rozhodnutí stěžovatele a rovněž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil. Krajský soud uvedl, že § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích zakládá správnímu orgánu oprávnění využít institutu správního uvážení a zvolit jeden z možných způsobů řešení konkrétního případu. Meze správního uvážení jsou dány podmínkami citovaného ustanovení, podle něhož lze povinnost uložit pouze vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na nichž vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, druhou podmínkou je pak technická možnost realizace připojení na kanalizaci. Krajský soud dále vyslovil názor, že meze správního uvážení tvoří také elementární právní principy správního rozhodování, ke kterým náleží princip právní jistoty, princip rovnosti osob, o jejichž právech se jedná, a princip obdobného rozhodování v obdobných případech. K podmínce technické možnosti realizace připojení krajský soud konstatoval, že správní orgány vycházely ze stanoviska společnosti PROVOD - INŽENÝRSKÁ SPOLEČNOST s.r.o. ze dne 6. 6. 2013 (dále jen „Stanovisko projektanta“), podle kterého „*z pohledu projektanta projektu Žihobce - ČOV a kanalizace není shledán žádný technický důvod, proč by uvedená nemovitost neměla být na kanalizaci napojena*“. Takové stanovisko je však podle krajského soudu příliš obecné a je nutné jej dále specifikovat ve vztahu ke konkrétnímu projednávanému případu, zohlednit situování místa vzniku odpadních vod, vytyčit a hodnotit optimální trasu přípojky, vyhodnotit výškové poměry, které jsou určující pro závěr, zda připojení na kanalizaci je technicky řešitelné způsobem gravitačním nebo vtlakovým. Podle krajského soudu je nezbytné, aby se správní orgány vypořádaly s otázkou, zda je rozhodnutí o povinnosti připojit se na kanalizaci v souladu se zásadou ochrany dobré víry (§ 2 odst. 3 správního řádu), neboť žalobci se nacházejí v situaci, kdy dům č. p. X, parcela p. č. X a rovněž bazén a WC na parcele p. č. X v k. ú. Žihobce jsou vybudovány a užívány na podkladě řádného stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí. V rámci naplnění zásady proporcionality je nezbytné porovnat veřejný zájem (§ 2 odst. 4 správního řádu) se zájmem soukromým, a zároveň je zapotřebí, aby správní orgány posoudily také ekonomické aspekty zřízení kanalizační přípojky, tj. zda její zřízení není extrémně nákladné. Pro úvahu v tomto směru je potřeba vycházet z předpokládané trasy přípojky žalobců, její délky, rozsahu převýšení a hodnotit úměrnost předpokládaných nákladů. Podle krajského soudu správní orgány nenaplnily ani zásadu legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu). Zápis z mimořádného zasedání zastupitelstva obce Žihobce konstatuje, že v obci existuje několik objektů, které se nemohou ke splaškové kanalizaci gravitačně připojit a že tyto přípojky osadí dodavatel na náklady obce přečerpávacím čerpadlem. S rozdílným přístupem obce k žalobcům se stěžovatel vypořádal pouhým konstatováním, že „*žalobci mají odlišné postavení od ostatních obyvatel obce*“, aniž by závěr blíže odůvodnil.

Krajský soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť nebylo doloženo splnění podmínek § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích, přičemž ve správních rozhodnutích chybí důvody objasňující, že byly respektovány základní zásady správního řízení.

II. Podstatný obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobců

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích dává možnost obecnímu úřadu, aby v rámci přenesené působnosti uložil vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, povinnost připojit se na kanalizaci v případech, kdy je to technicky možné. Povinnost připojení na kanalizaci pro veřejnou potřebu lze nařídít i v případě, že vlastník nemovitosti zajišťuje likvidaci odpadních vod jiným způsobem (mj. prostřednictvím domovní ČOV), a to i tehdy, činí-li tak v souladu s právními předpisy. Podle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), může vodoprávní úřad v řízení z moci úřední povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit, byla-li oprávněnému, který má povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, uložena povinnost připojit se na kanalizaci pro veřejnou potřebu. Překážkou řízení o uložení povinnosti připojit stavbu na kanalizaci pro veřejnou potřebu není ani platné povolení k vypouštění odpadních vod. Obdobné oprávnění správního orgánu rozhodnout o povinnosti vlastníka stavby, stavebního pozemku nebo zastavěného stavebního pozemku obsahuje též § 137 odst. 1 písm. e) a f) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), jenž umožňuje nařídít nezbytné úpravy k zajištění účinného odvádění a zneškodňování odpadních vod v souladu s právními předpisy. Uvedená ustanovení předjímají veřejný zájem na zajištění efektivního čištění odpadních vod. Postup je také v souladu se Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23.10.2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „směrnice 2000/60/ES“), podle které mělo být dosaženo dobrého stavu povrchových vod do 15 let od účinnosti směrnice zejména tím, že v souladu s čl. 10 směrnice veškeré vypouštění do povrchových vod je realizováno na základě nejlepších dostupných technologií a též omezením znečišťování bodovými a difusními zdroji.

Odpadní vody z domu žalobců jsou čištěny v domovní ČOV pomocí biodisků bez odstraňování fosforu a dusíku, což je technologie nesplňující požadavky na nejlepší dostupnou technologii. Oproti tomu centrální čištění vod v ČOV obce Žihobce je realizováno na úrovni nejlepších dostupných technologií. Naplnění směrnice 2000/60/ES lze dosáhnout pouze odstraněním co nejvíce bodových zdrojů znečištění a jejich nahrazením efektivnějším čištěním.

Povinnost připojení na kanalizaci zahrnuje veškeré činnosti a úkony nutné k zajištění odvádění odpadních vod kanalizací pro veřejnou potřebu. Nezbytnou podmínkou pro rozhodnutí o povinnosti připojit se na kanalizaci je pouze zjištění, že z technického hlediska je možné se na kanalizaci napojit; naopak skutečnosti uvedené v rozsudku (tj. vytyčit a hodnotit optimální trasu zřizované přípojky ve vazbě na specifickou trasu splaškové kanalizace, do které má být přípojka napojena a vyhodnotit i výškové poměry, které jsou určující pro závěr, zda připojení na kanalizaci je technicky řešitelné způsobem gravitačním anebo vztlakovým) nemohou být rozhodující a jdou nad rámec zmocnění § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích. Správní orgány v tomto ohledu nemají žádnou pravomoc a rozsah pro zkoumání technické možnosti připojit nemovitost na kanalizaci pro veřejnou potřebu není stanoven žádným právním předpisem. Při provádění stavby bazénu a WC žalobců platila vyhláška č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále jen „vyhláška č. 137/1998 Sb.“), podle jejíhož § 4 odst. 2 měli stavebníci povinnost umístit stavbu tak, aby bylo umožněno jejich napojení na síť technického vybavení a pozemní komunikace; obdobnou povinnost stanoví také současná vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v relevantním znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“). Správní orgány pro nařízení k připojení budovy ke kanalizaci nerozhodují o tom, jakým způsobem má dojít k připojení a kudy má přípojka vést, proto je takové podrobné zjišťování technické možnosti připojit nemovitost ke kanalizaci nad rámec projednávané věci a zadání zpracování takového posouzení odborně způsobilou osobou by bylo v rozporu se zásadou ekonomie řízení. Způsob napojení na kanalizaci

je věci žalobců a řeší se v rámci řízení o vydání územního rozhodnutí či územního souhlasu podle § 76, resp. § 96 stavebního zákona. Řešení navrhované krajským soudem tedy jde nad rámec pravomoci správních orgánů v napadeném řízení.

Podle stěžovatele byly v řízení dodrženy základní zásady správního řízení, kromě jiného také ochrana dobré víry (§ 2 a § 3 správního řádu), neboť výše citovaná ustanovení umožňují z moci úřední rozhodnout o povinnosti připojit nemovitost na kanalizaci pro veřejnou potřebu i v případech, kdy jsou stavby užívány na základě kolaudačního rozhodnutí. Správní orgány jsou povinny postupovat ve veřejném zájmu (§ 2 odst. 4 správního řádu a § 1 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích), přičemž obec Žihobce realizovala stavbu kanalizace a ČOV na úrovni nejlepší dostupné technologie a díky ní by mělo poklesnout znečištění z bodových zdrojů.

Žalobci nemohli být v dobré víře, že budou napojeni pouze na svou ČOV, resp. že se nebudou muset napojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu. Již v době realizace vlastní domovní ČOV žalobci věděli, že obec bude po dokončení centrální ČOV požadovat přepojení na nově budovanou kanalizaci (viz vyjádření obecního úřadu zn. 337/93 ze dne 3. 8. 1993, adresované jednomu ze žalobců). O stavební povolení žalobci požádali dne 21. 9. 1993. Podle stěžovatele lze předpokládat, že obec Žihobce, která byla později účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby ČOV žalobců, vydala jednomu ze žalobců stanovisko (výše citované vyjádření) jako správce kanalizace [viz § 20 odst. 2 písm. c) vyhlášky č. 85/1976 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a stavebním řádu, platné do 30. 6. 1998]. Jedná se o podklad, který byli žalobci povinni doložit k žádosti o dodatečné povolení stavby domovní ČOV. I kdyby, jak tvrdí žalobci, o existenci vyjádření nevěděli, dozvěděli se o něm nejpozději při vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby ze dne 22. 11. 1993, v němž je výslovně uvedeno, že bylo vycházeno i z předmětného vyjádření. Stavba kanalizace v obci Žihobce byla zahájena v roce 1990 (součástí byly i kanalizační přípojky); žalobci byli účastníky řízení o této stavbě. Ta byla dodatečně povolena rozhodnutím Okresního úřadu Klatovy ze dne 27. 2. 1995, zn. ŽP 2112/94-231-2P. Stavba bazénu žalobců byla povolena Městským úřadem v Sušici až v roce 2004.

Ustanovení § 5 odst. 5 vyhlášky č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, platné do 30. 6. 1998, ukládalo žalobcům, že poloha a výška stavby musí umožňovat napojení na veřejnou kanalizaci. Obdobně stanoví § 4 odst. 2 vyhlášky č. 137/1998 Sb. a vyhláška č. 501/2006 Sb. Žalobci tak věděli nebo měli vědět, že jejich stavby mají být realizovány takovým způsobem, aby je bylo možné napojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu. Žalobci v žalobě sami uvedli, že napojení domu č.p. X včetně příslušenství na pozemcích p. č. st. X a p. č. X v k. ú. Žihobce je technicky možné pomocí spádové kanalizace, a v případě bazénu a WC na pozemku p. č. X v k. ú. Žihobce pomocí tlakové kanalizace. Pokud žalobci umístili své stavby nevhodným způsobem, nelze to přičítat správnímu orgánu, resp. domáhat se rozdílného postavení od osob, které se musí připojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu.

Krajský soud věc chybně posoudil, neboť žalobci nemají odlišné postavení od ostatních osob, které se musí napojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu.

Stěžovatel sice v napadeném rozhodnutí udělal písařskou chybu, neboť na s. 5 v poslední větě prvního odstavce uvedl, že „*odvolatelé mají odlišné postavení od ostatních obyvatel obce*“, z celého textu odstavce je však zřejmé, že stěžovatel nesouhlasí s tím, že by žalobci měli odlišné postavení od ostatních obyvatel obce. Krajský soud pouze „vytrhl“ větu s písařskou chybou z kontextu a neposoudil text odůvodnění napadeného rozhodnutí jako celek.

pokračování

Žalobci realizovali stavbu WC a bazénu tak, že připojení na kanalizaci pro veřejnou potřebu je možné, avšak finančně náročnější než gravitační připojení, neboť budou muset vést potrubí cca 40 m a provést vzlakovou kanalizaci. Do situace, že budou mít zvýšené náklady, se však dostali žalobci svým vlastním jednáním, nemohou se tedy domáhat toho, že připojení jejich nemovitostí je obtížné a finančně neúměrné, a proto mají odlišné postavení od jiných osob v obci. Podle stěžovatele správní orgány v řízení o nařízení připojení budovy ke kanalizaci nerozhodují o tom, jakým způsobem má dojít k připojení a kudy má přípojka vést. Proto je podrobné zjišťování technické možnosti připojit nemovitost ke kanalizaci nad rámec projednávané věci, a tudíž komparace veřejného zájmu se soukromým zájmem žalobců v rozsahu vymezeném krajským soudem v napadeném rozsudku nemůže mít vliv ani na porušení zásady proporcionality.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci plně odkázali na žalobu podanou u krajského soudu. Napadený rozsudek považují za správný, a proto navrhli, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel se kasační stížností podanou v zákonem stanovené dvoutýdenní lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhá přezkoumání rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost splňuje veškeré náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a stěžovatel doložil, že jeho zaměstnanec, který za něj jedná, má vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

Předmětem nyní projednávané věci je posouzení zákonnosti napadeného rozsudku, v němž krajský soud řešil otázku, zda byly splněny podmínky pro to, aby žalobcům byla ve smyslu § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích uložena povinnost připojit se na kanalizaci pro veřejnou potřebu.

Zákon o vodovodech a kanalizacích, který byl v této věci aplikován, je v mnoha ohledech provázán s vodním zákonem (viz níže). Podle § 1 odst. 1 vodního zákona je účelem tohoto zákona mj. chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod. Podle odst. 2 téhož ustanovení vodní zákon mj. upravuje právní vztahy k povrchovým a podzemním vodám a vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí, a to v zájmu zajištění trvale udržitelného užívání těchto vod. V rámci vztahů upravených tímto zákonem se bere v úvahu zásada návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně nákladů na související ochranu životního prostředí a nákladů na využívané zdroje, v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí.

Podle § 1 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích tento zákon upravuje některé vztahy vznikající při rozvoji, výstavbě a provozu vodovodů a kanalizací sloužících veřejné potřebě, přípojek na ně, jakož i působnost orgánů územních samosprávných celků a správních úřadů na tomto úseku. Podle odst. 2 citovaného ustanovení se vodovody a kanalizace pro veřejnou potřebu zřizují a provozují ve veřejném zájmu. Již z názvu a úvodních ustanovení zákona o vodovodech a kanalizacích je zřejmý důraz na prvek veřejného zájmu, který se v dané oblasti regulace projevuje významným způsobem a spočívá v potřebě zásobování obyvatel pitnou vodou, odvádění odpadních vod, ale například též v zajištění efektivního čištění odpadních vod (srov. Nohejl, L., Žaludová, L. a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 4 a 43). Oblast ochrany vod není pouze záležitostí soukromoprávních a veřejnoprávních vztahů na vnitrostátní úrovni. Zájem na regulaci této oblasti a její priorita jsou prosazovány i ze strany Evropské unie. Příkladem lze zmínit směrnici 2000/60/ES. Ačkoliv se tato směrnice *a priori* týká větších zdrojů znečišťování, než tomu je v daném případě (obecně řečeno na městské a vyšší úrovni), nelze zcela odhlížet od základních principů plynoucích z této úpravy pro oblast ochrany vod. Podle bodu 4 odůvodnění uvedené směrnice podléhají vody ve Společenství vzrůstajícím nárokům vyplývajícím ze stále rostoucích požadavků na dostatečné množství vody dobré jakosti ke všem účelům. Z odůvodnění a z čl. 1 směrnice je zřejmý apel na členské státy, aby různými prostředky zabráňovaly zhoršování kvality vody, chránily ji a snažily se o zlepšení a aby zajišťovaly cílené snižování znečištění vody. Podle čl. 10 směrnice 2000/60/ES pojednávajícím o sdruženém přístupu k bodovým a difúzním zdrojům znečišťování, mají členské státy povinnost zajistit, aby všechna vypouštění do povrchových vod, jichž se týkají další směrnice, byla omezována podle sdruženého přístupu uvedeného v tomto článku, mj. omezováním znečištění, zahrnutím nejlepších dostupných technologií a nejlepších environmentálních postupů. Také z uvedeného lze dovodit význam veřejného zájmu v předmětné oblasti právní regulace.

Podle § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích může obecní úřad v přenesené působnosti rozhodnutím uložit vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody, povinnost připojit se na kanalizaci v případech, kdy je to technicky možné. Obecní úřad je tedy z moci úřední a v mezích správního uvážení oprávněn uložit výše uvedenou povinnost, jsou-li pro to splněny podmínky [k možnosti nařídit z moci úřední povinnost v souvislosti s nakládáním s odpadními vodami, byť se týká stavebních úprav pozemku, srov. též § 137 odst. 1 písm. e) a f) stavebního zákona]. Jak správně uvedl již krajský soud v napadeném rozsudku, podstatou správního uvážení je možnost správního orgánu zvolit jeden z postupů, které zákon nabízí. V daném případě se jedná o možnost nařídit připojení ke kanalizaci pro veřejnou potřebu, či k takovému kroku nepřistoupit.

První podmínkou, jež musí být splněna, aby mohlo být nařízeno připojení ke kanalizaci pro veřejnou potřebu, je existence stavebního pozemku nebo staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat odpadní vody. O splnění této podmínky není v nyní projednávané věci sporu.

Druhou z podmínek je možnost technické realizace připojení. Krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány nedostatečně odůvodnily splnění uvedené podmínky, s čímž však Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit. Krajský soud totiž závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů učinil na základě nesprávného výkladu aplikovaného ustanovení zákona o vodovodech a kanalizacích.

K výkladu pojmu „technická možnost připojení na kanalizaci“ je obecně třeba uvést následující. Technická možnost připojení na kanalizaci spočívá jednak v tom, zda lze s ohledem na konkrétní poměry stavebních pozemků a staveb, na kterých vznikají nebo mohou vznikat

pokračování

odpadní vody, realizovat stavbu samotné přípojky na kanalizaci, jakož i v tom, zda je možné reálné připojení vzhledem ke kapacitním a technickým možnostem samotné kanalizace (srov. § 8 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích). Jinými slovy řečeno, předmětná podmínka se týká způsobu provedení a konstrukce přípojky, ale zároveň též faktické možnosti napojení na kanalizaci, která může být omezena její kapacitou či jinými technickými parametry.

Byť to zákon výslovně nestanoví, při posuzování technické možnosti připojení na kanalizaci je nutné zohlednit také zásadu proporcionality (srov. § 2 odst. 3 správního řádu). Nelze totiž vydat rozhodnutí o povinnosti připojit se na kanalizaci, pokud by takové rozhodnutí bylo zcela zjevně nepřiměřené okolnostem konkrétního případu (viz RUBEŠ, Pavel. *Zákon o vodovodech a kanalizacích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-618-1).

Jedním z korektivů, který může být podstatný z hlediska zásady proporcionality, je posouzení, zda zřízení přípojky není zjevně a již ze samotné podstaty a okolností konkrétního případu naprosto nepřiměřené a extrémně nákladné (například *ad absurdum*, pokud by mezi kanalizací a připojovaným místem vzniku odpadních vod byl velký skalní masív, který by sice „technicky“ bylo možné prokopat a zřídit přípojku, ale objektivně za cenu astronomických nákladů). V takovém případě rovněž nelze hovořit o technické možnosti realizace ve smyslu § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích.

Výše uvedenému musí nutně odpovídat rozsah, v jakém správní orgán zjišťuje skutkový stav a opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí (§ 50 správního řádu), stejně jako kompetence správního orgánu v řízení. Správní orgány nemohou v řízení o povinnosti připojit se na kanalizaci pro veřejnou potřebu zjišťovat a hodnotit skutečnosti jdoucí nad rámec jejich zákonného zmocnění a posuzovat realizaci přípojky způsobem a v podrobnostech spadajících do jiných správních procesů, zejména na úseku územního rozhodování a stavebního řádu. Je-li posuzována technická možnost realizace připojení, neznámá to, že je správní orgán oprávněn usuzovat o konkrétní trase a délce přípojky, popř. které konstrukční řešení přípojky (např. gravitační či tlakové) je vhodnější. Uvedené se vymyká hodnocení technické realizace připojení ve smyslu § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích, neboť je záležitostí umístění přípojky (§ 76 odst. 1, § 92 stavebního zákona) a stanovení stavebně-technických podmínek pro její provedení (§ 108, § 110 stavebního zákona).

Již z uvedených důvodů nemůže být správný závěr krajského soudu, který pro rozhodnutí ve věci považoval bez dalšího za podstatné Stanovisko projektanta, v němž bylo konstatováno: „(z) pohledu projektanta „Žihobce – ČOV a kanalizace“ není shledán žádný technický důvod, proč by uvedená nemovitost neměla být na kanalizaci napojena“. Krajský soud nesprávně dovedl, že je třeba v rozhodnutí o uložení povinnosti připojit se ke kanalizaci, s ohledem na okolnosti případu, dále zohlednit situování konkrétního místa, ve kterém na nemovitostech žalobců vznikají odpadní vody, vytyčit a vyhodnotit optimální trasu zřizované přípojky ve vazbě na specifikovanou trasu splaškové kanalizace, do které má být přípojka napojena, a vyhodnotit i výškové poměry, které jsou určující pro závěr, zda připojení na kanalizaci je technicky řešitelné způsobem gravitačním nebo vztakovým. Požadavky krajského soudu jdou nad rámec zákonného zmocnění správních orgánů, jakož i předmětu a účelu řízení podle § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích (viz výše).

Z obsahu správního spisu plyne, že žalobci již v řízení před správními orgány nepopírali, že jejich nemovitosti je technicky možné připojit na kanalizaci veřejné potřeby (viz odvolání proti rozhodnutí č. j. 277/2013 ze dne 26. 11. 2013 a proti rozhodnutí č. j. 94/2014 ze dne 7. 5. 2014). V žalobě podané u krajského soudu dokonce žalobci popisují, že dům č. p. X je možné napojit spádovou kanalizací, ostatní příslušenství (bazén a WC) je pak možné připojit tlakovou kanalizací.

Ve výše citovaném Stanovisku projektanta je k nemovitostem žalobců uvedeno: „*Nemovitost č. p. 142 se nachází v lokalitě s novými rodinnými domy, při jejichž výstavbě byla realizována oddělná splašková kanalizace v obslužné komunikaci včetně realizace dešťové a splaškové kanalizační přípojky na veřejném prostranství, tak aby se mohli jednotliví majitelé nemovitostí připojit při výstavbě rodinného domu. Splašková kanalizace z této lokality byla při realizaci akce „Žihobce - ČOV a kanalizace“ přepojena tak, aby splaškové vody od jednotlivých nemovitostí byly čišťeny na čistírně odpadních vod. Z pohledu projektanta projektu „Žihobce - ČOV a kanalizace“ neshledávám žádný technický důvod, proč by uvedená nemovitost neměla být na kanalizační napojená.*“ Zde je třeba zdůraznit, že účelem Stanoviska projektanta zřejmě nebylo stanovit optimální trasu přípojky a hodnotit konkrétní způsob jejího technického řešení, kterýžto požadavek nesprávně vyslovil krajský soud. Stanovisko projektanta bylo jedním z více podkladů ve smyslu § 50 správního řádu, z něhož bylo pro účely řízení o povinnosti připojit se na kanalizaci veřejné potřeby možné vycházet při posuzování, zda kapacita a technické parametry kanalizace umožňují napojení žalobců, a jestli objektivní okolnosti případu nebrání napojení zdroje odpadních vod na kanalizaci (srov. další podklady, jež jsou obsahem správního spisu, např. katastrální mapy, zákresy inženýrských sítí, stavební povolení a povolení užívání stavby rodinného domu žalobců ze dne 28. 8. 1990 a 14. 1. 1994, povolení k vypouštění odpadních vod do stávající kanalizace a dodatečné povolení domovní ČOV žalobců ze dne 22. 11. 1993, povolení k užívání domovní ČOV žalobců ze dne 16. 12. 1993, vyjádření obce Žihobce ze dne 3. 8. 1993 k připojení domovní ČOV žalobců do stávající kanalizace, stavební povolení bazénu u rodinného domu žalobců ze dne 2. 6. 2004, rozhodnutí ze dne 6. 5. 2010 povolující obci Žihobce mj. stavbu ČOV a kanalizace, rozhodnutí ze dne 23. 4. 2012 povolující provozování kanalizace pro veřejnou potřebu ve vlastnictví obce Žihobce, rozhodnutí o schválení kanalizačního řádu pro kanalizaci v obci Žihobce zakončenou ČOV ze dne 17. 12. 2012, kanalizační řád pro kanalizaci v obci Žihobce zakončenou ČOV, kolaudační souhlas ze dne 21. 12. 2012 s užíváním stavby Žihobce - ČOV a kanalizace).

Za výše uvedených okolností lze dospět k závěru, že připojení na kanalizaci pro veřejnou potřebu je v daném případě technicky možné, neboť neexistují žádné okolnosti, jež by ve smyslu § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích objektivně bránily technické realizaci přípojky a kapacitní a technické parametry kanalizace to umožňují.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné zdůraznit, že rozhodnutí správních orgánů v nyní projednávané věci ob stojí také z hlediska úplnosti a určitosti, a to i výroku o uložení povinnosti podle § 3 odst. 8 zákona o kanalizacích připojit se na kanalizaci. Uvedený výrok musí být natolik určitý, aby splňoval předpoklady materiální vykonatelnosti. Přestože nelze souhlasit se všemi závěry uvedenými ve výkladu Ministerstva zemědělství č. 19 k zákonu o vodovodech a kanalizacích a souvisejícím právním předpisům, ztotožňuje se Nejvyšší správní soud s následujícím názorem uvedeným v tomto výkladu: „*Vzhledem k požadavku určitosti a přesnosti správního rozhodnutí je [třeba], kromě obecných náležitostí obsažených v ustanovení § 68 správního řádu, např. ve výroku tohoto rozhodnutí stanovit, na jaký stavební pozemek, resp. na jakou stavbu se uvedená povinnost vztahuje, popř. v jaké části kanalizace a v jakém místě lze s ohledem na technické možnosti připojení realizovat.*“ K tomuto stanovisku vydalo Ministerstvo zemědělství ostatně také vzor rozhodnutí podle § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích, v němž je ve výrokové části přiléhavě uvedeno, že výrok musí obsahovat také specifikaci místa připojení a je vhodné (nikoliv však v každém jednotlivém případě - s ohledem na okolnosti věci - nezbytné), aby nedílnou součástí dotčeného správního rozhodnutí byla také kopie katastrální mapy s vyznačením místa připojení na veřejnou kanalizaci.

Uvedení místa připojení ke kanalizaci je potřebné nejen z hlediska určitosti výroku a možného výkonu takového správního rozhodnutí, z něhož musí být zjevné, jaké konkrétní povinnosti jsou ukládány, ale právě také pro posouzení technické možnosti připojení

pokračování

na kanalizaci. Povinnému musí být zřejmé, kde konkrétně se musí na kanalizaci připojit, což závisí na stavu a technických možnostech kanalizace. Místo připojení nemůže být ponecháno na vůli povinného, resp. subjektu, který v případě dobrovolného nesplnění předmětné povinnosti bude provádět výkon rozhodnutí.

Rozhodnutí správních orgánů v nyní projednávané věci všechny tyto náležitosti splňují.

Nejvyšší správní soud se dále musel zabývat argumentací žalobců, kteří dovozují technickou nemožnost realizace přípojky z ekonomických nákladů na její zřízení. Považují je za neúměrné také proto, že dle svých tvrzení realizovali domácí ČOV v době (rok 1993), kdy nemohli vědět, že se budou muset připojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu. Z obsahu správního spisu zdejší soud zjistil, že rozhodnutím ze dne 22. 11. 1993, zn. ŽP 2163/93-231-2P, Okresní úřad v Klatovech ve výroku I. povolil žalobcům vypouštění odpadních vod do stávající kanalizace a ve výroku II. dodatečně povolil již zahájenou stavbu domácí ČOV, kanalizační přípojky a odpadu z ČOV do stávající kanalizace. Podkladem uvedeného rozhodnutí bylo mj. vyjádření obce Žihobce jako správce kanalizace č. j. 337/93 ze dne 3. 8. 1993. Předmětné vyjádření je adresováno žalobci a) a obecní úřad Žihobce v něm vyslovil souhlas s připojením domovní ČOV žalobců do stávající kanalizace s tím, že po vybudování ČOV v obci bude nutné napojení na budovanou splaškovou kanalizaci. Z § 24 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve spojení s § 10b vyhlášky č. 144/1978 Sb., o veřejných vodovodech a veřejných kanalizacích, platných v době vydání dodatečného stavebního povolení žalobcům, plyne, že obec Žihobce byla jako správce veřejné kanalizace účastníkem řízení o dodatečném povolení stavby a jako taková uplatňovala vyjádření k projektové dokumentaci, jakož i další práva v řízení. Podle zdejšího soudu žalobci tedy naopak přinejmenším mohli a měli znát obsah vyjádření obce Žihobce, neboť bylo v jejich zájmu seznámit se s veškerými podklady pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Proto se nemohou s odkazem na svou dobrou víru dovolávat toho, že by se nemuseli napojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu. V tomto ohledu se dobrou vírou žalobců zabýval správní orgán prvního stupně i stěžovatel. Dospěli k závěru o neexistenci dobré víry žalobců v to, že se nebudou muset napojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že správní orgány se měly vypořádat s otázkou, zda je rozhodnutí o povinnosti připojit se na kanalizaci v souladu se zásadou ochrany dobré víry, neboť stavby žalobců (rodinný dům a bazén s WC) byly vybudovány a užívány na základě řádného stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí. K tomu je ovšem třeba poznamenat, že právní moc správního rozhodnutí zakládá dotčené osobě dobrou víru ve správnost tohoto rozhodnutí, v tomto případě tedy oprávněnou důvěru žalobců v to, že jim vzniklo subjektivní právo stavby a užívání předmětných staveb (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2016, č. j. 5 As 80/2015 - 77; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pod pojmem dobrá víra je totiž nutno chápat objektivně posuzované vědomí žalobců o souladu jejich jednání s právem, neboť dobrá víra jako nezaviněná nevědomost je chráněna tehdy, nemohli-li se zřetelem ke všem okolnostem vědět, že určitý stav, k němuž se dobrá víra váže, je v rozporu s právem. Samotná nevědomost ještě nepředstavuje dobrou víru, neboť musí být splněna také podmínka objektivní nemožnosti rozpoznat skutečný stav věci (k němuž se správní akt zakládající dobrou víru váže; k otázce dobré víry pro úplnost viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011 - 102). Ve vztahu k povinnosti připojit se na kanalizaci pro veřejnou potřebu ovšem taková nemožnost nenastala. Jinými slovy skutečnost, že stavebníkovi bylo vydáno stavební povolení a kolaudační rozhodnutí (resp. s účinností stavebního zákona kolaudační souhlas), v němž nebyla explicitně uvedena povinnost v budoucnu se připojit na budovanou kanalizaci pro veřejnou potřebu, nebrání sama o sobě tomu, aby správní orgán uložil povinnost ve smyslu § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích.

Lze tak uzavřít, že existence stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí na stavbu rodinného domu a bazénu s WC nemohla založit dobrou víru žalobců, že se nebudou muset připojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu. Proto zájem na ochraně dobré víry žalobců nemohl převážet nad újmou, která může vzniknout veřejnému zájmu na ochraně vod a zajištění efektivního čištění odpadních vod.

Pro úplnost lze odkázat na § 12 odst. 1 písm. b) vodního zákona, podle kterého vodoprávní úřad může z moci úřední změnit nebo zrušit povolení k nakládání s vodami, byla-li oprávněnému, který má povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, uložena povinnost připojit se na kanalizaci podle zvláštního právního předpisu. Ani pravomocné povolení k nakládání s vodami tedy není překážkou k tomu, aby správní orgán nařídil povinnost připojit se na kanalizaci veřejné potřeby.

Krajský soud posoudil danou věc nesprávně, pokud správní orgány zavázal, aby zkoumaly dobrou víru žalobců ve vydané stavební povolení a kolaudační rozhodnutí a naopak pominul, že správní orgány postupovaly v souladu s relevantními právními předpisy. Správní orgány se dobrou vírou žalobců zabývaly v tom ohledu, zda žalobci mohli vědět o své povinnosti připojit se na kanalizaci pro veřejnou potřebu (§ 2 odst. 3 správního řádu), a v návaznosti na to poměřovaly zájmy žalobců s veřejným zájmem na ochraně vod a efektivním (příp. centrálním) čištění odpadních vod (§ 2 odst. 4 správního řádu). Právě takové posouzení přitom bylo relevantní a v souladu se zásadou legitimního očekávání (§ 2 odst. 4 správního řádu).

Nadto žalobci argumentaci o své dobré víře a předpokladu, že s ohledem na existenci domovní ČOV se nebudou muset napojit na kanalizaci pro veřejnou potřebu, spojují spíše s povinností obce Žihobce podílet se na nákladech s tím spojených, než s technickou nemožností realizace přípojky (tu naopak sami v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a v žalobě připouštějí). Otázka podílu obce jako vlastníka a provozovatele kanalizace na nákladech zřízení přípojky žalobců je však mimo rámec řízení podle § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích. Orgánem příslušným vést uvedené řízení je obecní úřad v přenesené působnosti, kteréžto postavení je odlišné od obce jako soukromoprávního vlastníka a provozovatele kanalizace (§ 2 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích).

Krajskému soudu nelze přisvědčit ani v tom, že by obec Žihobce zaujímala vůči žalobcům rozdílný přístup a stěžovatel se s ním vypořádal toliko konstatováním, že „*žalobci mají odlišné postavení od ostatních obyvatel obce, aniž by zůvěr blíže odůvodnil*“. Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že se na s. 5 napadeného rozhodnutí dopustil písařské chyby, avšak z kontextu celého předmětného odstavce je zřejmé, že podle stěžovatele žalobci nemají odlišné postavení od ostatních obyvatel obce. Krajský soud skutečně pouze „vytrhl“ větu s písařskou chybou z kontextu, neboť stěžovatel na s. 4 a 5 napadeného rozhodnutí uvedl: „*Odvolací orgán nesouhlasí s názorem odvolatelů v tom, že by bylo jejich postavení odlišné od ostatních obyvatel obce Žihobce. Odvolatelé poukazují na to, že sice je technicky možné připojení, ale za cenu, kterou odhadují na minimálně 100.000,- Kč. Ustanovení § 3 odst. 8 zákona o vodovodech a kanalizacích umožňuje obecním úřadům uložit vlastníkům stavebního pozemku nebo staveb, na kterých vznikají, nebo mohou vznikat odpadní vody, povinnost připojit se na kanalizaci v případech, „kde je to technicky možné“: [...] ze zákona o vodovodech a kanalizacích, ani z jeho prováděcí vyhlášky nevyplývá, že by měl prvoinstanční orgán hodnotit ekonomickou stránku v tomto řízení. Obecně musí správní orgán v souladu s ust. § 2 odst. 4 správního řádu dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem. [...] Stavba centrální čistírny odpadních vod má zabezpečit čištění odpadních vod z aglomerace obce Žihobce na úrovni nejlepší dostupné technologie v oblasti čištění odpadních vod a díky této stavbě poklesne znečišťování z bodových zdrojů znečištění. Odvolací orgán tvrdí, že podstatné v tomto správním řízení je to, že již v roce 1993 kdy odvolatelé realizovali domovní ČOV pro svůj rodinný dům, věděli, že obec bude po dokončení centrální ČOV požadovat přepojení na nově budovanou kanalizaci [...]. Stavba kanalizace byla*

pokračování

zahájena v roce 1990 (součástí byly i kanalizační přípojky), o čemž museli odvolatelé vědět ze stavebního řízení o povolení této stavby, jelikož byli účastníky tohoto řízení. Tehdy platná vyhláška č. 83/1976 federálního Ministerstva pro technický a investiční rozvoj o obecných technických požadavcích na výstavbu v ustanovení § 5 odst. 5 stanovovala povinnost stavebníkům cit.: „Výšková poloha a výška staveb musí umožňovat jejich napojení na veřejné energetické, vodovodní a kanalizační sítě a na veřejné pozemní komunikace“. Odvolatelé tudíž museli již v době výstavby počítat s tím, že jednou budou povinni přepojit nemovitost na budovanou splaškovou kanalizaci a měli tomu přizpůsobit výškové umístění stavby rodinného domu včetně kanalizace a čistírny odpadních vod a případně i dalších staveb tak, aby bylo možné provést připojení gravitačně v co nejkratší vzdálenosti, tj. technicky a ekonomicky nejvhodnější řešení. S ohledem na výše uvedené odvolatelé též museli počítat s tím, že budou muset případně odstranit domovní ČOV a přesto se rozhodli ji realizovat. Odvolatelé mají možnost požádat v souladu s § 15 odst. 4 vodního zákona příslušný vodoprávní úřad o zrušení vodního díla, nikoliv o její faktické odstranění. Z mimořádného jednání zastupitelstva obce Žibobce ze dne 30. 9. 2009, jehož hlavním bodem byla otázka výstavby čistírny odpadních vod a kanalizace v obci Žibobce [...] vyplývá, že některé objekty nebudou moci být gravitačně připojeny, cit.: „Pro nemovitosti, které musí odvod splaškových vod řešit pomocí čerpadla, bude toto pořízeno z prostředků obce, vlastník nemovitosti bude hradit provoz.“ Z výše uvedeného též vyplývá, že odvolatelé mají odlišné postavení od ostatních obyvatel obce.“ Podle Nejvyššího správního soudu je zjevné, že v poslední větě citovaného textu mělo být uvedeno, že žalobci odlišné postavení od ostatních obyvatel obce nemají. To stěžovatel dovodil mj. z toho, že také jiní obyvatelé obce budou muset odvod splaškových vod řešit nikoliv gravitačně, tedy technicky a ekonomicky nepříznivějším způsobem, ale jinak. Stěžovatel zmínil jednání zastupitelstva obce právě z důvodu, aby poukázal na to, že žalobci nejsou jedinými obyvateli obce, kteří nemohou přípojku realizovat gravitačně, v tomto ohledu tedy nemají specifické postavení.

V souvislosti s námitkou žalobců, že výše nákladů na připojení ke kanalizaci dosáhne 100 000 Kč, dodává Nejvyšší správní soud následující. Je pravdou, že stěžovatel vycházel z mylného závěru, že vůbec není třeba hodnotit ekonomickou stránku věci (ke které je však v některých případech, s ohledem na zásadu proporcionality, třeba přihlédnout - viz výše). Přesto se však v dostatečné míře vypořádal také s uvedenou otázkou, když dovodil, že „*odvolatelé tudíž museli již v době výstavby počítat s tím, že jednou budou povinni přepojit nemovitost na budovanou splaškovou kanalizaci a měli tomu přizpůsobit výškové umístění stavby rodinného domu včetně kanalizace a čistírny odpadních vod a případně i dalších staveb tak, aby bylo možné provést připojení gravitačně v co nejkratší vzdálenosti, tj. technicky a ekonomicky nejvhodnější řešení*“. Tento závěr Nejvyšší správní soud akceptuje. Nadto žalobci nenamítali, že by náklady byly zcela zjevně nepřiměřené ve výše uvedeném smyslu a ani neuvedli, na základě jakých konkrétních skutečností dovozují, že dosáhnou právě jimi tvrzené výše. Za těchto okolností neměly správní orgány důvod se blíže zabývat otázkou výše nákladů, které budou spojeny s vybudováním přípojky [jakkoliv byla žalobcům ukládána *ex offio* povinnost, pročez je v takovém řízení správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu)]. Z obsahu správního spisu ani tvrzení žalobců totiž nevyplývá, že by zbudování přípojky mělo být zcela zjevně nepřiměřeně nákladné.

Na základě všeho výše uvedeného shledal Nejvyšší správní soud důvodnou námitku stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil rozhodnutí stěžovatele a správního orgánu prvního stupně jako nepřezkoumatelná.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci krajský soud.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 8. prosince 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu