



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., a soudců Mgr. Miroslava Makajeva a Mgr. Lenky Oulíkové ve věci

žalobkyně: **H. Č.,**
bytem X,
zastoupená advokátem JUDr. Ing. Vojtěchem Levorou,
se sídlem Slovanská 982/136, Plzeň,

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje,**
se sídlem Zborovská 81/11, Praha,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2018, č. j. 066032/2018/KUSK,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), jakož i rozhodnutí Městského úřadu S. (dále jen „vodoprávní úřad“) ze dne 30. 4. 2018, č. j. ŽP/8811/2018-4 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí vodoprávního úřadu a toto rozhodnutí potvrdil. Vodoprávní úřad

prvostupňovým rozhodnutím rozhodl, že žalobkyně není účastníkem vodoprávního řízení zahájeného dne 4. 4. 2018 ve věci změny povolení k nakládání s vodami, a to odběru podzemní vody, o kterou požádala společnost L. D., a. s. (dále jen „žadatel“).

3. Žalobkyně v podané žalobě namítla, že správní orgány v obou stupních nesprávně posoudily účastenství žalobkyně ve vodoprávním řízení, neboť nesprávně aplikovaly a vyložily zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a judikaturu. Podle žalobkyně výčet účastníků uvedený v § 115 vodního zákona není taxativní, nýbrž demonstrativní a v souladu s odst. 1 tohoto ustanovení je nutné pro určení účastníků řízení aplikovat rovněž správní řád. Svůj názor podpořila rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 8 As 55/2009-96, ve kterém byl vyjádřen názor, že ustanovení § 115 vodního zákona neobsahuje speciální úpravu účastenství, jsou v něm pouze upraveny dílčí otázky účastenství, např. obcí. V citovaném rozhodnutí Nejvyšší správní soud dále dovodil, že možné snížení vydatnosti studny zakládá účastenství ve vodoprávním řízení. Žalobkyně přitom v průběhu řízení namítala, že se jí již vydatnost studny snížila. Pokud by bylo rozhodnuto o záměru žadatele kladně, pak se velmi pravděpodobně vydatnost její studny ještě sníží. Žalobkyně má tedy za to, že pokud zde existuje možnost ovlivnění množství nebo kvality vody v její studni, zakládá tato okolnost její účastenství ve vodoprávním řízení. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 78/2011-69.
4. Žalovaný navrhl podanou žalobu pro nedůvodnost zamítnout. Ve svém vyjádření uvedl, že předmětem vodoprávního řízení je žádost o povolení nakládání s podzemními vodami, přičemž součástí této žádosti není žádná stavební činnost. V případě tohoto řízení je hlavním účastníkem ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu žadatel o povolení a účastníky vedlejšími ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu mohou být za splnění zákonných podmínek obec či obce podle § 115 odst. 4 vodního zákona nebo občanské sdružení podle § 115 odst. 7 vodního zákona. Žalovaný současně uvedl, že během správního řízení nebyl ze strany žalobkyně předložen žádný důkaz o tom, že by povolený odběr podzemní vody negativně ovlivnil množství vody ve studni na pozemku se stavebním objektem č. p. X v k. ú. S. u T., ani že by majitelé tohoto objektu byli nositeli práva k odběru podzemních vod. Naopak hydrologický posudek z ledna 2018, který je podkladem pro vodoprávní řízení, svědčí pro žadatele, neboť je v něm mj. uvedeno, že zvýšením množství odebírané vody nemůže dojít k negativnímu ovlivnění hydrologických a hydrogeologických poměrů okolí studny, zejména vodních zdrojů v okolí. Žalobkyni citovaná judikatura se týká řízení spojeného se stavbou vodního díla, nikoli pouze povolení ke zvýšení odběru vody. V dalších podrobnostech žalovaný odkázal na obsah správních spisů.
5. V rámci repliky žalobkyně uvedla, že rozhodnutí, že není účastníkem řízení, je založeno na tom, že žalobkyně není ani jednou z osob uvedených v § 115 odst. 6 (správně odst. 16 – poznámka soudu) vodního zákona, nikoli na tom, že by nedoložila důkaz, že jí ubývá voda. Prvostupňové rozhodnutí je tedy založeno na nesprávném výkladu zákona, nikoli na faktickém stavu. Žalobkyně má za to, že vodoprávní úřad při posouzení otázky účastenství postupoval formalisticky, neboť pokud měl nějaké pochybnosti, bylo jeho povinností nechat si situaci od žalobkyně vysvětlit a/nebo provést šetření za účelem potvrzení jejích tvrzení. Co se týče odkazu na posudek, žalobkyně uvedla, že tento posudek nemá vliv na

procesní pochybení správních orgánů a dále že znalec učinil závěr ohledně nemožnosti ovlivnění hydrologických a hydrogeologických poměrů, aniž by navštívil žalobkyni a prozkoumal vydatnost její studny.

6. Soud nejprve ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a že splňuje všechny požadované formální náležitosti. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
7. Soud rozhodl o žalobě bez jednání dle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně s tímto postupem soudu souhlasila, přičemž žalovaný se k této otázce k výzvě soudu ve stanovené lhůtě nevyjádřil, a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.
8. Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Dne 2. 3. 2018 podal žadatel žádost o změnu povolení k nakládání s podzemními vodami u stávajícího vodního díla spočívající v navýšení odběru podzemních vod. Místo nakládání s vodami se nachází na pozemku parc. č. X v k. ú. S. u T.. Přílohou této žádosti byl hydrogeologický posudek znalce Ing. J. Z. z ledna 2018, v němž znalec dospěl k závěru, že navýšení odběru podzemní vody z posuzované studny kamenolomu D. je z technického a hydrogeologického hlediska reálné a že zvýšením množství odebírané vody nemůže dojít k negativnímu ovlivnění hydrologických a hydrogeologických poměrů okolí studny, zejm. vodních zdrojů v okolí.
Dne 4. 4. 2018 oznámil vodoprávní úřad zahájení vodoprávního řízení ohledně podané žádosti.
9. Dne 9. 4. 2018 bylo vodoprávnímu úřadu doručeno oznámení žalobkyně o tom, že je podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníkem shora uvedeného vodoprávního řízení. V tomto oznámení žalobkyně uvedla, že je spolumajitelkou objektu č. p. X na pozemku parc. č. st X, vše v k. ú. S. u T., a že se jí po dobu těžby v lomu, prováděné žadatelem na základě vydaného povolení k hornické činnosti ze dne 10. 5. 2012, zhoršil stav ve studni. Provozovatel lomu se sice pokusil studnu prohloubit, avšak vody nepřibýlo a místo čerpání vody čerpadlem je žalobkyně nucena nosit si vodu ve vědrech. V současné době je místo původních 5 metrů ve studni pouze 1,5 metru vody. Žalobkyně se obává, že pokud bude žadateli zvýšen odběr vody, přijde o svůj jediný zdroj vody. Ke znaleckému posudku uvedla, že znalec vycházel z nepřesných podkladů.
10. Prvostupňovým rozhodnutím vodoprávní úřad rozhodl o tom, že žalobkyně není účastníkem předmětného vodoprávního řízení. V odůvodnění uvedl, že podle § 115 odst. 16 vodního zákona je účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody žadatel a dále osoby podle odstavců 4 a 7. Z toho vyplývá, že účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu mohou být za splnění zákonných podmínek pouze účastníci uvedení v těchto ustanoveních, tj. obec (§ 115 odst. 4 vodního zákona) nebo občanské sdružení (§ 115 odst. 7 vodního zákona). Vzhledem k tomu, že žalobkyně nesplňuje ani jednu z uvedených podmínek, nemůže být účastníkem vodoprávního řízení.
11. Žalobkyně proti výše uvedenému rozhodnutí podala včasné odvolání. V něm namítala, že v § 115 odst. 16 vodního zákona nejsou taxativně určeni účastníci řízení a odkazovala na

nutné použití
 § 115 odst. 1 vodního zákona a § 27 správního řádu, ve kterém jsou vyjmenováni všichni
 možní účastníci správního řízení, podle § 27 odst. 2 správního řádu to jsou i další dotčené
 osoby, pokud mohou být rozhodnutím správního orgánu přímo dotčeny na svých právech
 nebo povinnostech. K tomu odkázala na rozhodnutí Krajského soudu v Českých
 Budějovicích ze dne 10. 6. 2009,
 č. j. 10 Ca 240/2008-55.

12. Dne 18. 7. 2018 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, jímž odvolání žalobkyně zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil s odůvodněním, že vodoprávní úřad rozhodl správně, neboť § 115 odst. 16 vodního zákona vymezuje okruh účastníků pro řízení o povolení k nakládání s vodami taxativně, tento výčet je tedy definitivní. Vzhledem k tomu, že vodní zákon v § 115 stanovuje účastníky vodoprávního řízení, správní řád se nepoužije. Žalovaný podotkl, že žalobkyně nepředložila žádný důkaz o tom, že by požadovaný odběr podzemní vody negativně ovlivnil množství vody ve studni na jejím pozemku, ani k tomu, zda vlastníci studny jsou nositeli práva k odběru podzemních vod. Pokud jde o předložený hydrogeologický posudek, žalovaný uvedl, že tento naopak svědčí pro žadatele.
13. Podle § 1 odst. 2 správního řádu se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.
14. Podle § 115 odst. 1 vodního zákona pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl a vodohospodářských úprav.
15. Podle § 115 odst. 4 vodního zákona jsou účastníkem řízení též obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, pokud tento zákon nestanoví jinak.
16. Podle § 115 odst. 7 věty první vodního zákona má občanské sdružení postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, s výjimkou stavebních řízení vedených podle § 15 a řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odstavce 6.
17. Podle § 115 odst. 16 věty první vodního zákona je účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody žadatel a dále osoby podle odstavců 4 a 7.
18. Spornou otázkou mezi účastníky je, zda výčet účastníků řízení o povolení k odběru podzemní vody je taxativní, či demonstrativní, tedy zda § 115 odst. 16 věta první vodního zákona umožňuje rovněž účastenství v něm nevyjmenovaných osob, které však mohou být tímto rozhodnutím dotčeny ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Soud dospěl k závěru, že nikoliv.
19. Předně soud poznamenává, že samotné jazykové znění § 115 odst. 16 věty první vodního zákona není jednoznačné, jelikož teoreticky umožňuje oba výklady. Přesto jazykový výklad svědčí spíše v neprospěch žalobkyně, jelikož pokud by bylo záměrem zákonodárce chápat uvedený výčet toliko jako demonstrativní, nic mu nebránilo uvést tuto skutečnost jednoznačně, např. použitím slov „rovněž“ či „též“, jak učinil ostatně např. v § 115 odst. 4 vodního zákona.
20. Zatímco jazykový výklad § 115 odst. 16 věty první vodního zákona není jednoznačný, ostatní výkladové metody již pro výklad zastávaný správními orgány svědčí zcela

jednoznačně. To platí předně o systematickém výkladu. Pokud by totiž měla pravdu žalobkyně a výčet účastníků řízení o povolení k odběru podzemní vody by byl toliko demonstrativní, bylo by dané ustanovení nadbytečné. Účastenství žadatele by totiž plynulo přímo z § 27 odst. 1 správního řádu (o jehož subsidiárním použití dle § 1 odst. 2 správního řádu by v případě demonstrativního charakteru předmětného výčtu nebylo žádných pochyb). Účastenství osob dle § 115 odst. 4 a 7 vodního zákona by pak plynulo přímo z těchto ustanovení. Zásada nevytváření nadbytečných ustanovení jako projev presumpce racionálního zákonodárce (srovnej WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-75-9, str. 284-285) tedy hovoří jednoznačně pro závěr, že výčet účastníků řízení o povolení k odběru podzemní vody dle § 115 odst. 16 věty první vodního zákona je taxativní.

21. Ke stejnému závěru lze dojít pomocí výkladu historického a teleologického. Ustanovení § 115 vodního zákona v odst. 16 větě první výslovně vymezuje okruh účastníků řízení o povolení k odběru podzemní vody. Toto vymezení původně v daném ustanovení obsaženo nebylo a dle důvodové zprávy stanovení okruhu účastníků pro vodoprávní řízení činilo v praxi problémy. V řadě případů byla tato řízení zatěžována spory či pochybnostmi o účastenství některých osob v něm a jasno nepřinášela ani judikatura. Proto byla novelou vodního zákona č. 150/2010 Sb. přijata nová úprava, která okruh účastníků zpřesnila a možné účastníky výslovně vyjmenovala (k tomu srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 150/2010 Sb.). S účinností od 1. 8. 2010 do 31. 3. 2015 byla tato úprava obsažena v odst. 15 předmětného ustanovení, od 1. 4. 2015 je součástí odst. 16. Důvodová zpráva ukazuje na úmysl zákonodárce dosáhnout jednoznačnosti vymezení účastníků řízení o povolení k odběru podzemní vody, což výklad zastávaný žalobkyní neumožňuje. Lze tedy mít za to, že zákonodárce chápal výčet účastníků v § 115 odst. 16 větě první vodního zákona jako taxativní, což je rovněž v souladu s účelem daného ustanovení, tedy se snahou o odstranění sporů o účastenství v řízení o povolení k odběru podzemní vody.
22. Soud tak shrnuje, že § 115 odst. 16 věta první vodního zákona obsahuje taxativní vymezení účastníků řízení o povolení k odběru podzemní vody, a nepřipouští proto aplikaci obecné úpravy účastenství stanovené v § 27 správního řádu. Otázka účastenství je komplexně upravena v tomto ustanovení a užití správního řádu ve smyslu § 1 odst. 2 správního řádu tak nepřipadá v úvahu. K výše uvedenému závěru dospěla i judikatura správních soudů (srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2014, č. j. 30 A 74/2012-110, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 10 As 77/2014-62). Pro úplnost soud dodává, že v projednávané věci se plně uplatní zásada *lex specialis derogat legi generali*, jelikož se jedná o střet obecné a zvláštní úpravy (správního řádu a vodního zákona), nikoliv o střet dvou speciálních právních úprav (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347).
23. Nemožnost použití obecné právní úpravy účastenství dle správního řádu pak vylučuje, aby se žalobkyně stala účastníkem řízení na základě jí uváděných skutečností. Proto je nerozhodné, zda žalobkyně ve správním řízení prokázala svá tvrzení, tedy že je nositelkou práva k odběru podzemních vod ze studny na pozemku se stavebním objektem č. p. X v k. ú. S. u T., či že žadatelem požadovaný odběr podzemní vody měl nebo by mohl mít negativní vliv na množství vody v této studni. Soud v daném případě nesdílí názor žalovaného, že by

prokázání těchto skutečností mohlo mít vliv na závěr o účastenství žalobkyně ve vodoprávním řízení, resp. její účastenství založit.

24. Žalobkyně svůj právní názor obhajovala rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 78/2011-69, toto rozhodnutí však na daný případ není přílehlavé, neboť Nejvyšší správní soud se v této věci zabýval stanovením okruhu účastníků v řízení o stavebním povolení k vodnímu dílu. Pro toto řízení nejsou účastníci (na rozdíl od řízení o povolení k odběru podzemní vody) taxativně vyjmenováni v § 115 vodního zákona, ve kterém je obsažena jen dílčí úprava, a je proto nutné za použití odkazu v § 115 odst. 1 vodního zákona užít úpravu stanovenou v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Stejně tak není případný ani odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 8 As 55/2009-96, neboť tento vychází z právní úpravy před přijetím zákona č. 150/2010 Sb., kdy ještě otázka účastenství nebyla ve vodním zákoně komplexně upravena a okruh účastníků bylo možné (a nutné) stanovit podle správního řádu.
25. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v předmětném vodoprávním řízení není ani jednou z osob taxativně vyjmenovaných v § 115 odst. 16 vodního zákona, nemůže být považována za účastníka tohoto řízení. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani případné přímé dotčení žalobkyně na jejích právech rozhodnutím vydaným ve vodoprávním řízení, neboť tato okolnost ze shora uvedených důvodů účastenství žalobkyně v tomto řízení nezakládá. Správní orgány tedy postupovaly správně, když se nezabývaly zjištěním faktického stavu věci a rozhodly bez dalšího o tom, že žalobkyně není účastníkem tohoto řízení. Pro úplnost soud dodává, že ze skutečnosti, že žalobkyně není účastníkem správního řízení, neplyne, že by byla zbavena soudní ochrany, neboť žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není podmíněna účastenstvím v předcházejícím správním řízení.
26. S ohledem na výše uvedené soud uzavírá, že neshledal žalobní námitky důvodnými a ani z obsahu správního spisu nezjistil žádnou vadu řízení, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky. Proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla procesní úspěch. Žalovaný byl naopak ve věci plně úspěšný, avšak podle ustálené judikatury správních soudů lze procesně úspěšnému správnímu orgánu přiznat náhradu pouze takových nákladů řízení, které přesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47). V daném případě však žalovaný netvrdil, že mu vznikly náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a ani z obsahu soudního spisu takové náklady nevyplývají. Soud proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. listopadu 2020

Mgr. Tomáš Kocourek, Ph.D., v. r.
předseda senátu