



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce:

VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.

IČO: 49455842, sídlem Soběšická 820/156, Lesná, 638 00 Brno

zastoupen advokátem Mgr. Markem Vojáčkem

společníkem HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář

sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému:

Ministerstvo zemědělství České republiky

sídlem Těšnov 17, 117 05 Praha 1

za účasti

osoby zúčastněné na řízení: **Městys Luka nad Jihlavou**

sídlem 1. Máje 76, 588 22 Luka nad Jihlavou

zastoupené advokátkou JUDr. Boženou Zmátlovou

sídlem Dvořákova 1927/5, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 1. 2019, č. j. 65739/2018-MZE-15111, sp. zn. 56VH24055/2018-15111

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství České republiky ze dne 14. 1. 2019, č. j. 65739/2018-MZE-15111, sp. zn. 56VH24055/2018-15111, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám Mgr. Marka Vojáčka, advokáta a společníka společnosti HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář, se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Brně dne 13. 3. 2019 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného (dále též „ministerstvo“) ze dne 14. 1. 2019, č. j. 65739/2018-MZE-15111, sp. zn. 56VH24055/2018-15111 (dále též „napadené rozhodnutí“ či „rozhodnutí ministerstva“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odbor životního prostředí a zemědělství (dále též „správní orgán prvního stupně“ či „krajský úřad“) ze dne 5. 10. 2018, č. j. KUJI 73596/2018, sp. zn. 1412/2018 Bl-10 (dále též „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“ či „rozhodnutí krajského úřadu“).
2. Správní orgán prvního stupně jakožto příslušný krajský úřad podle § 28 odst. 2 písm. a) a § 30 zákona 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, rozhodl podle § 6 odst. 7 téhož zákona tak, že výrokem I. krajského úřadu zrušil
 - a) rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odbor lesního a vodního hospodářství a zemědělství, ze dne 16. 3. 2005 č. j. KUJI 4423/2005 OLVHZ KUJIP007GU7Y, ve znění rozhodnutí ze dne 17. 1. 2012, č. j. KUJI 3905/2012, sp. zn. OLVHZ 124/2012 Bl-2, a rozhodnutí ze dne 8. 10. 2013, č. j. KUJI 67970/2013, sp. zn. OLVHZ 1803/2013 Pa-2, kterým bylo žalobci vydáno povolení k provozování vodovodu s názvem „Vodovodní řady Luka nad Jihlavou“, IČME 6105-688703-00286192-1/2 (dále jen „povolení ze dne 16. 3. 2005“);
 - b) rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odbor lesního a vodního hospodářství a zemědělství, ze dne 7. 6. 2006, č. j. KUJI 42811/2006, sp. zn. OLVHZ 512/2006 Pa-2, ve znění rozhodnutí ze dne 18. 1. 2012, č. j. KUJI 4207/2012, sp. zn. OLVHZ 126/2012 Bl-2, a rozhodnutí ze dne 8. 10. 2013, č. j. KUJI 67958/2013, sp. zn. OLVHZ 1801/2013 Pa-2, kterým bylo žalobci vydáno povolení k provozování vodovodu s názvem „Přiváděcí řad Rytířsko – VDJ Luka (starý)“, IČME 6105-688703-00286192-1/1 (dále jen „povolení ze dne 7. 6. 2006“);
 - c) rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odbor lesního a vodního hospodářství a zemědělství, ze dne 22. 11. 2006, č. j. KUJI 81322/2006, sp. zn. OLVHZ 1444/2006 Pa-2, ve znění rozhodnutí ze dne 18. 1. 2012, č. j. KUJI 4094/2012, sp. zn. OLVHZ 125/2012 Bl-2, a rozhodnutí ze dne 11. 10. 2013, č. j. KUJI 68526/2013, sp. zn. OLVHZ 1853/2013 Pa-2, kterým bylo žalobci vydáno povolení k provozování vodovodu s názvem „Vodovodní řady Luka nad Jihlavou – Otín“, IČME 6105-688711-00286192-1/1 (dále jen „povolení ze dne 22. 11. 2006“).
3. Výrokem II. svého rozhodnutí stanovil správní orgán prvního stupně podle § 74 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)

vykonatelnost tohoto rozhodnutí ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o povolení k provozování specifikovaného majetku pro nového provozovatele.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce nejprve obecně konstatoval, že se závěry uvedenými v napadeném rozhodnutí nesouhlasí a považuje je za nezákonné a nepřezkoumatelné. Konkrétní důvody vymezil následovně.
5. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vůbec nevypořádal (příp. tak učinil nedostatečně) se základními a stěžejními námitkami žalobce, zejména co se týče (i) absence vůle osoby zúčastněné na řízení, která byla v podaném podnětu projevována jen k části vodohospodářského majetku, jehož provozování bylo předmětem zrušených povolení k provozování, (ii) nepřítomnosti odkazované judikatury, (iii) zdánlivosti odstoupení osoby zúčastněné na řízení od smlouvy o provozování, uzavřené mezi žalobcem a Svazem vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO (dále též „Svazek“) dle § 8 odst. 2 zákona o vodovodech a kanalizacích, a (iv) procesního pochybení krajského úřadu spočívajícího ve znemožnění žalobci vyjádřit se k části podkladů rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Nevypořádání odvolacích námitek a absence základních a pro věc stěžejních úvah činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.
6. Žalovaný na základě nesprávné (a zcela nedostatečné) úvahy dospěl k závěru, že krajský úřad nepochybil, když neumožnil žalobci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, které byly krajskému úřadu zaslány osobou zúčastněnou na řízení až po vyrozumění žalobce o shromáždění podkladů rozhodnutí. Přestože se k těmto žalobce nemohl vyjádřit, správní orgán prvního stupně i žalovaný své závěry opřely z podstatné části zejména o tyto podklady, které nadto ani nebyly provedeny jako důkaz.
7. Mezi osobou zúčastněnou na řízení a žalobcem je i nadále uzavřena platná a účinná provozní smlouva, která je smlouvou ve smyslu § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích. Vystoupení osoby zúčastněné na řízení ze Svazku nemělo žádný vliv na trvání tohoto právního vztahu. Nebyl proto splněn zákonný předpoklad pro zrušení povolení k provozování předmětných vodovodů podle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích. Existence platné a účinné provozní smlouvy, která zavazuje smluvní strany, nemůže být negována pouhou vůlí vlastníka (tj. osobou zúčastněnou na řízení v nyní projednávané věci).
8. Žalobce vždy plnil a i nadále plní veškeré své povinnosti vyplývající z provozní smlouvy řádně a včas. Nenastal žádný ze zákona ani smlouvou předpokládaných důvodů, na jejímž základě by byl dán důvod pro odstoupení osoby zúčastněné na řízení od provozní smlouvy. Vůle osoby zúčastněné na řízení vypovědět provozní smlouvu (či od ní odstoupit) nadto nebyla vytvořena zákonem předvídaným způsobem, tj. po předchozím schválení jejím příslušným orgánem. Jedná se proto o neúčinné právní jednání, které nemohlo vést k závěrům správních orgánů stran pozbytí platnosti provozní smlouvy.
9. I pokud by bylo třeba dát přednost projevu vůle osoby zúčastněné na řízení před provozní smlouvou (s čímž žalobce důrazně nesouhlasí), tato svou vůli projevila ve svém podnětu pouze k části předmětného vodohospodářského majetku. Ve vztahu k části vodohospodářského majetku tato vůle, které je pak dle správních orgánů rozhodná pro zrušení předmětných povolení, osobou zúčastněnou na řízení projevována vůbec nebyla.

10. Nelze přijmout tvrzení žalovaného, že přesné vymezení majetku bylo možno formulovat až ve výroku rozhodnutí Krajského úřadu. Již oznámení o zahájení řízení musí předmět řízení obsahovat, zvláště pokud pod jednotlivými identifikačními čísly majetkové evidence (dále též „IČME“) může být evidován majetek různého charakteru. Dojde-li v průběhu řízení k zúžení či nezbytné konkretizaci předmětu řízení, musí být účastník řízení o této skutečnosti bezpodmínečně vyrozuměn tak, aby mohl uplatňovat veškerá svá práva vyplývající ze správního řádu.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný v rámci svého vyjádření ze dne 3. 4. 2019, které zdejšímu soudu došlo téhož dne, navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K samotným žalobním námitkám uvedl, že se dle svého názoru vypořádal se všemi odvolacími důvody a trvá na své argumentaci obsažené v napadeném rozhodnutí.
12. Dále korigoval svůj názor uvedený v napadeném rozhodnutí ve vztahu k provozní smlouvě a vstoupení osoby zúčastněné na řízení do postavení pronajímatele namísto Svazku, ze kterého osoba zúčastněná na řízení vystoupila. Žalovaný na tomto místě v zásadě převzal závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 22. 2. 2017, č. j. 70 Co 104/2016-278, neboť tyto zajišťují plynulý výkon provozovatelské činnosti i v okamžiku ukončení členství Svazku. Avšak zdůraznil, že osoba zúčastněná na řízení od provozní smlouvy odstoupila písemností ze dne 9. 5. 2017 z důvodu uvedeného ve čl. 20 bodu 20.3 provozní smlouvy, tj. z důvodu neplacení nájemného.
13. Následně setrval na svém názoru uvedeném v napadeném rozhodnutí a odmítl argumentaci žalobce ohledně včasného hrazení nájemného dosavadnímu pronajímateli (Svazku), neboť žalobce o ukončení členství osoby zúčastněné na řízení ve Svazku věděl. Podstatou nájemního vztahu pak je přenechání vlastníkem jako pronajímatelem věci za úplatu do dočasného užívání nájemci. Nelze akceptovat tu argumentaci, že nebylo mezi Svazkem a osobou zúčastněnou na řízení vymezeno, jaká část nájemného má připadnout osobě zúčastněné na řízení. Není-li způsob výpočtu nájemného v provozovatelské smlouvě upraven tak, aby bylo možné jej spolehlivě určit, jde dle názoru žalovaného tato skutečnost k tíži žalobce (případně Svazku), neboť osoba zúčastněná na řízení rozdíl od nich nebyla účastna uzavírání této smlouvy.
14. Ve zbytku odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení

15. Osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření ze dne 9. 4. 2019, doručeném krajskému soudu téhož dne, měla podanou žalobu za neopodstatněnou a nedůvodnou, neboť se žalovaný zcela vypořádal s odvolacími důvody vznesenými žalobcem a z odůvodnění napadeného rozhodnutí z pohledu *en bloc* vyplývají důvody výroku rozhodnutí. Žalobní námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí označila za obstrukční, když s odkazem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva uvedla, že není povinností obecných soudů (tedy i správních orgánů) podrobně reagovat na každý argument (zejména marginálního a obstrukčního charakteru) účastníka řízení.
16. Co se týče námitky absence vůle osoby zúčastněné na řízení, tato ve svých podáních vůči správnímu orgánu prvního stupně jasně vyjádřila, že si nepřejí, aby veškerý její majetek provozoval žalobce, neboť k němu nechová dostatečnou důvěru. Nadto to, k jakému

majetku správní orgán zahájí řízení, není na vůli osoby zúčastněné na řízení, když se na krajský úřad obrátila pouze jako osoba podávající podnět a řízení o zrušení povolení k provozování dle zákona o vodovodech a kanalizacích je zahajováno *ex offio*.

17. Žalobní bod, ve kterém žalobce namítá nesprávné posouzení procesních vad řízení – nemožnost žalobce vyjádřit se k zásadním podkladům řízení – je taktéž nedůvodný. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení, ke kterému neměl žalobce možnost se vyjádřit, neobsahovalo žádné nové skutečnosti, ke kterým by se měl žalobce vyjadřovat.
18. Odmítla výklad přdestřený Krajským soudem v Brně v rozsudku ve věci sp. zn. 70 Co 104/2016, tj. že osoba zúčastněná na řízení vystoupením ze Svazku nastoupila na místo tohoto Svazku jakožto pronajímatele v smluvním vztahu se žalobcem založeném provozní smlouvou. Osoba zúčastněná na řízení nadto později od této smlouvy z právní opatrnosti zákonně odstoupila. V současnosti tak není osoba zúčastněná na řízení jako vlastník vodohospodářského majetku v žádném smluvním vztahu s žalobcem, tj. žalobce nesplňuje zákonné podmínky pro to, aby mohl předmětný vodohospodářský majetek provozovat.
19. K námitce zdánlivosti a neplatnosti svého odstoupení od provozní smlouvy uvedla, že předcházející výzva k placení nájemného a i další postup osoby zúčastněné na řízení vůči žalobci byl schválen jejím zastupitelstvem a radou. Odstoupení osoby zúčastněné na řízení od provozní smlouvy je tak zcela perfektním a účinným právním jednáním.
20. Ve vztahu k námitce přednosti provozní smlouvy před vůlí vlastníka vodohospodářské infrastruktury odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2014, č. j. 7 As 35/2013-50. Naposledy měla za to, že správní orgán prvního stupně již v oznámení o zahájení řízení specifikoval předmět řízení i vodohospodářský majetek dostatečným způsobem, a to skrze IČME a rušená povolení k provozu.

V. Replika

21. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného doručené zdejšímu soudu dne 8. 8. 2019 nad rámec argumentace uvedené v žalobě již jen zdůraznil svou nemožnost vyjádřit se ke stěžejním podkladům pro rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které byly osobou zúčastněnou na řízení do správního spisu doplněny až po výzvě krajského úřadu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Podstatné porušení základního procesního práva žalobce vyjádřit se k podkladům rozhodnutí nemůže být v žádném případě zhojeno ani tím, že žalobce do správního spisu nahlédl z opatrnosti dne 3. 10. 2018. Krajský úřad totiž obratem přistoupil k vydání rozhodnutí, které bylo žalobci doručeno již dne 5. 10. 2018. Ani optikou těchto skutečností tedy žalobce nemohl uplatnit svá procesní práva garantovaná správním řádem, a jedná se tak o podstatnou vadu řízení.

VI. Posouzení věci krajským soudem

22. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s. ř. s.
23. Ze správních spisů poskytnutých zdejšímu soudu žalovaným vyplynuly následující, pro rozhodnutí ve věci samé podstatné, skutečnosti.

24. Žalobce jako provozovatel a nájemce uzavřel dne 17. 12. 1996 s dobrovolným svazkem obcí Svaz vodovodů a kanalizací JIHLAVSKO (dále též „Svazek“) jako vlastníkem a pronajímatelem smlouvu o provozu vodovodů a kanalizací, o nájmu vodovodů a kanalizací, o správě a rozvoji majetku vodovodů a kanalizací pro veřejnou potřebu (dále též „provozní smlouva“, viz poř. č. 5/P1 správního spisu).
25. Mezi účastníky řízení před soudem, jak vyplývá ze správního spisu a následně i z podání účastníků řízení v soudním řízení, není sporu o tom, že osoba zúčastněná na řízení byla jednou ze členů Svazku. Stejně tak mezi nimi není sporu o tom, že osoba zúčastněná na řízení ke dni 31. 12. 2014 své členství ve Svazku ukončila.
26. Povoleními ze dne 16. 3. 2005, ze dne 7. 6. 2006 a ze dne 22. 11. 2006 bylo žalobci povoleno provozování vodovodů s názvy „Vodovodní řady Luka nad Jihlavou“, „Přiváděcí řad Rytířsko – VDJ Luka (starý)“ a „Vodovodní řady Luka nad Jihlavou – Otín“. Vodohospodářský majetek ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení, ke kterému byla povolení k provozování žalobci udělena, byl identifikován také pomocí identifikačního čísla majetkové evidence, a to IČME 6105-688703-00286192-1/2, IČME 6105-688703-00286192-1/1, resp. IČME 6105-688711-00286192-1/1.
27. Dne 15. 6. 2018 bylo správnímu orgánu prvního stupně doručeno podání označené jako *„Podnět Městyse Luka nad Jihlavou k zahájení řízení o zrušení povolení k provozování vodovodů pro společnost VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s., IČO 49455842, se sídlem Soběšická 820/156, 638 00 Brno, z moci úřední“*. V tomto osoba zúčastněná na řízení správnímu orgánu prvního stupně jako vlastník určitého vodohospodářského majetku (konkrétně vodovodů označených pod IČME 6105-688703-00286192-1/2, IČME 6105-688703-48460915-1/2 a IČME 6105-688703-48460915-1/3) sdělila, že již není v žádném smluvním vztahu s žalobcem, kterému byly v minulosti uděleny povolení k provozu osobou zúčastněnou na řízení vymezených vodovodů. Její podnět tak směřoval ke zrušení předmětných povolení k provozování dle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích, neboť dle jejího mínění přestal žalobce splňovat podmínky pro povolení k provozování kanalizací dle § 6 odst. 2 písm. b) téhož zákona, jelikož v dané době neměl uzavřenou smlouvu s vlastníkem předmětného vodohospodářského majetku, která by jej opravňovala tento provozovat. V rámci podnětu osoba zúčastněná na řízení poukázala na své odstoupení od provozní smlouvy dopisem ze dne 9. 5. 2017.
28. Dne 8. 8. 2016 zahájil krajský úřad správní řízení. V oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední ze dne 7. 8. 2018, č. j. KUJI 59915/2018, sp. zn. OŽPZ 1412/2018 Bl-1, bylo uvedeno, že krajský úřad zjistil, že stávající provozovatel, tj. žalobce, nesplňuje podmínky pro vydání povolení k provozování vodovodních řadů Luka nad Jihlavou uvedené v § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích, zejména proto, že žalobce jakožto provozovatel nemá s vlastníkem vodovodů uzavřenou smlouvu, která ho opravňuje vodovod provozovat a nedoložil písemnou dohodu vlastníků provozně souvisejících vodovodů podle § 8 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích. Řízení bylo přitom zahájeno o zrušení povolení ze dne 16. 3. 2005, ze dne 7. 6. 2006 a ze dne 22. 11. 2006 (blíže specifikováno v bodě 2 písm. a) až c) odůvodnění tohoto rozsudku), tj. ve vztahu k vodovodům vedenými pod IČME 6105-688703-00286192-1/2, IČME 6105-688703-00286192-1/1 a IČME 6105-688711-00286192-1/1 (viz poř. č. 1 správního spisu).
29. Na oznámení o zahájení řízení reagoval žalobce obsáhlým vyjádřením ze dne 30. 8. 2018.

30. Správní orgán prvního stupně dne 10. 9. 2018 vyrozuměl účastníky řízení o vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí dle § 36 odst. 2 a 3 správního řádu (poř. č. 6 správního spisu).
31. Dne 14. 9. 2018 doručila osoba zúčastněná na řízení krajskému úřadu své vyjádření, jehož přílohami byly také kopie odstoupení osoby zúčastněné na řízení ze dne 9. 5. 2017 od provozní smlouvy, a jemu předcházející výzvy osoby zúčastněné na řízení k zaplacení dlužných plateb ze dne 13. 3. 2017 (srov. poř. č. 8 správního spisu a přílohy).
32. Správní orgán prvního stupně následně dne 5. 10. 2018 vydal své rozhodnutí, kterým zrušil předmětná povolení k provozování konkretizovaných vodovodů (blíže specifikováno v bodu 2 písm. a) až c) odůvodnění tohoto rozsudku).
33. Dne 19. 10. 2018 podal proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce odvolání, ke kterému podala osoba zúčastněná na řízení dne 8. 11. 2018 vyjádření. Žalovaný následně odvolání napadeným rozhodnutím ze dne 14. 1. 2019 zamítl.

Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů

34. Žalobce předně namítal, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť se žalovaný nedostatečně či vůbec nevypořádal s jeho námitkami uvedenými v odvolání. Danou námitku shledal zdejší soud důvodnou.
35. Ve správním řízení, obdobně jako v řízení soudním, je orgán veřejné moci povinen ve svých rozhodnutích náležitě a přesvědčivě vypořádat námitky subjektu, který realizuje své právo na podání opravného prostředku proti rozhodnutí. Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku s námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí, pro kterou je třeba jeho rozhodnutí bez dalšího zrušit (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.). Nejvyšší správní soud dále např. v rozsudku ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005-65, uvedl, že „[z] odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů [...]“. Pokud správní orgán náležitě neodůvodní své závěry, pak je nutno jeho rozhodnutí považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51, publ. pod č. 638/2005 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64).
36. I přes v předcházejícím odstavci uvedené současně platí, že z hlediska náležitostí rozhodnutí není povinností správních orgánů se v odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým dílčím argumentům účastníků řízení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze správním orgánem učiněných závěrů. K témuž, avšak vzhledem k náležitostem vypořádání žalobních námitek před správními soudy, se již vyjádřil jak Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130), tak Ústavní soud (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04). Zdejší soud přitom nevidí jediný důvod, proč by (při absenci zákonné úpravy) dané závěry nemohly být uplatněny také na řízení před správními orgány.

37. Vzhledem k uvedenému v předcházejících dvou odstavcích je tak při hodnocení přezkoumatelnosti správního rozhodnutí nutné posuzovat, zda je i bez vypořádání určitých dílčích argumentů uvedených v odvolání z rozhodnutí správního orgánu seznatelné, proč základní námitky účastníka řízení považuje za liché, mylné či vyvrácené a zda celkové odůvodnění rozhodnutí samostatně obstojí i bez nutnosti zhodnocení dílčích argumentů. Resp. je nezbytné zhodnotit, jestli určité dílčí argumenty v sobě nesou informace o podstatných skutečnostech, které mohou mít zásadní dopad na závěry správního orgánu.
38. V nyní posuzovaném případě dle názoru soudu žalovaným přednesené odůvodnění napadeného rozhodnutí bez zhodnocení dílčích námitk žalobce zejména ve vztahu k existenci smlouvy ve smyslu § 6 odst. 2 písm. b) zákona o vodovodech a kanalizacích mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení nemůže pro účely naplnění požadavku na jeho přezkoumatelnost obstát, a to z níže uvedených důvodů.
39. Správní orgán prvního stupně považoval pro zhodnocení existence smluvního vztahu mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení za rozhodné zejména vystoupení osoby zúčastněné na řízení ze Svazku. Byl toho názoru, že za takové situace již není možné aplikovat smlouvu uzavřenou mezi osobou zúčastněnou na řízení a Svazkem na osobou zúčastněnou na řízení a žalobce, a to také proto, že osoba zúčastněná na řízení z důvodu právní opatrnosti od dané smlouvy dopisem ze dne 9. 5. 2017 odstoupila.
40. Žalobce v rámci svého odvolání předložil jasnou argumentaci, proč vystoupení osoby zúčastněné na řízení ze Svazku nemá vliv na existenci provozní smlouvy, tj. že osoba zúčastněná na řízení vstupuje namísto Svazku do pozice pronajímatele, a proč považuje následné odstoupení osoby zúčastněné na řízení od provozní smlouvy za neplatné (neboť stále řádně platil nájemné), příp. za zdánlivé (neboť osoba zúčastněná na řízení od smlouvy odstoupila bez rozhodnutí jejího příslušného orgánu). Krajský soud ve vztahu k námitkám neplatnosti a zdánlivosti odstoupení osoby zúčastněné na řízení od provozní smlouvy dále v tomto rozsudku tyto souhrnně označuje také jako „vadné odstoupení“.
41. Žalovaný přesto v napadeném rozhodnutí k odstoupení od provozní smlouvy stroze konstatuje: *„Jak ze spisové dokumentace vyplývá, Městys Luka nad Jihlavou od Provozní smlouvy odstoupil mj. z důvodu neplacení nájemného současným provozovatelem, tj. společností VAS, a.s. Tuto skutečnost lze podložit dopisem ze dne 13.3.2017, kterým Městys Luka nad Jihlavou vyzval společnost VAS, a.s. k zaplacení dlužného nájemného dle Provozní smlouvy. Jak ze slov Městys Luka nad Jihlavou vyplývá, vzhledem k tomu, že společnost VAS, a.s. na dopis nijak nereagovala a dluh nezaplatila, vypověděl Městys Luka nad Jihlavou Provozní smlouvu dopisem ze dne 9.5.2017 a z právní opatrnosti také odstoupil od Provozní smlouvy z důvodu uvedeného ve čl. 20 bodu 20.3 Provozní smlouvy, tj. z důvodu neplacení nájemného.“* Žalovaný neuvedl žádnou úvahu, proč přes výše uvedenou argumentaci žalobce považuje odstoupení od smlouvy za řádné, resp. nikoliv za vadné. V napadeném rozhodnutí toliko rekapituloval skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení kromě vystoupení se Svazku pro jistotu od provozní smlouvy odstoupila z důvodu neplacení nájemného současným provozovatelem, tj. žalobcem. Nadto odkázal na vyjádření osoby zúčastněné na řízení, která dle jích slov od smlouvy odstoupila dopisem ze dne 9. 5. 2017 po tom, co žalobce neměl nijak reagovat na výzvu k placení nájemného ze dne 13. 3. 2017. Přílohou odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně přitom byla mimo jiné také kopie odpovědi žalobce na předmětnou výzvu (příloha P1 poř. č. 12 správního spisu).

42. Jestliže je podmínkou aplikace veřejnoprávní normy existence soukromoprávního oprávnění, musí se i správní orgán do důsledků zabývat tím, zda dané oprávnění existuje, tj. také tím, zda bylo učiněno určité právní jednání, které má na existenci tohoto oprávnění vliv. Jestliže je namítána vadnost takového právního jednání, musí správní orgán aplikovat normy soukromého práva a námitku v jejich světle vypořádat. Řešení obdobných soukromoprávních otázek spadá do režimu posuzování předběžných otázek dle § 57 správního řádu. Skutečnost, že správní orgán nemá pravomoc rozhodnout spor o bezvadnosti soukromoprávního jednání, jej nezavazuje povinnosti (není-li zahájeno samostatné řízení o dané předběžné otázce) bezvadnost soukromoprávního jednání posoudit pro účely daného správního řízení. Jinými slovy, je nutno rozlišovat mezi rozhodováním soukromoprávního sporu (které správnímu orgánu nepřísluší) a posuzováním otázky, která by jinak byla předmětem soukromoprávního sporu, jakožto předběžné otázky pro účely správního řízení (k němuž je správní orgán nejen oprávněn, ale v případě, že příslušný orgán o daném sporu nevydal rozhodnutí ani o něm nevede řízení, dokonce povinen – viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2019, č. j. 31 A 294/2017-100, jehož závěry byly potvrzeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2020, č. j. 7 As 404/2019-66).
43. Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný navíc svou argumentaci směrem k existenci smluvního vztahu mezi osobou zúčastněnou na řízení korigoval (k tomu blíže viz bod 12 odůvodnění tohoto rozsudku), v důsledku čehož ještě více zdůraznil skutečnost, že osoba zúčastněná na řízení od smlouvy odstoupila. Kromě toho, že soud nemůže přihlížet k dodatečnému odůvodňování rozhodnutí (touto cestou nelze zhojit jeho nepřezkoumatelnost; srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58), ani touto argumentací žalovaný nijak neodpovídá na otázku, zda bylo odstoupení od smlouvy bezvadným právním jednáním či nikoliv.
44. Je tedy zcela zřejmé, že žalovaný nemá ujasněno, příp. si tak ujasnil až ve vyjádření k žalobě, na základě jakého právního jednání (a kdy) mělo dojít k zániku práv a povinností z provozní smlouvy, a zda tento úkon byl učiněn zákonem předvídaným způsobem. Pro soud je nemožné přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí, jestliže v něm nejsou úvahy žalovaného k těmto podstatným otázkám ani náznakem uvedeny. V posuzované věci nejde pouze o to, že by bylo napadené rozhodnutí argumentačně chudé nebo že by opomíjelo některé dílčí argumenty, ač by žalovaný k podstatě věci předkládal jasné komplexní právní posouzení věci. Žalovaný ignoroval podstatné skutečnosti, které mu sdělil žalobce a které zcela jistě mohly mít zásadní dopad na jeho závěry. I v případě, že by soud nehodnotil toto pochybení jako nepřezkoumatelnost, nýbrž „pouze“ jako vadu řízení (mezi oběma zrušovacími důvody mnohdy není zcela zřetelná hranice; k tomu srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123), musel by konstatovat, že se jedná o zcela zásadní procesní vadu, která měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
45. Již jen z důvodu nevypořádání námitky týkající se vadnosti odstoupení od smlouvy a související zmatečnosti odůvodnění napadeného rozhodnutí skrze okamžik zániku práv a povinností z provozní smlouvy přistoupil krajský soud ke zrušení napadeného rozhodnutí. V navazujícím řízení se tak bude žalovaný, potažmo správní orgán první stupně povinen dostatečným způsobem vypořádat se související odvolací námitkou žalobce.

46. Soud dává žalobci za pravdu také v tom, že žalovaný nevypořádal ani odvolací námitky spočívající v tom, že se osobou zúčastněnou na řízení projevená vůle v podnětu vztahovala pouze k části majetku, který je předmětem řízení o zrušení povolení k provozování, a v nepřípadnosti odkazované judikatury (konkrétně usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 12. 2017, č. j. 72 Co 153/2017-650). Dle názoru zdejšího soudu se v případě těchto vzhledem k jejich povaze a obsahu nejedná o námitky takového charakteru, jejichž obsah by mohl mít zásadní vliv na závěry žalovaného, a tudíž jejich nevypořádání nemělo dopad na přezkoumatelnost či zákonnost napadeného rozhodnutí. Za jiných okolností by tak krajský soud považoval za nadbytečné rušit žalobou napadené rozhodnutí jen z tohoto důvodu. Avšak vzhledem k tomu, že na základě uvedeného v bodech 34-45 odůvodnění tohoto rozsudku krajský soud již přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí pro jinou vadu, uložil žalovanému, aby se v navazujícím řízení s těmito také náležitě vypořádal.

Nesprávné posouzení procesních vad řízení před krajským úřadem

47. Dále žalobce namítal, že žalovaný na základě nesprávné úvahy dospěl k závěru, že krajský úřad nepochybil, když neumožnil žalobci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, které byly krajskému úřadu zaslány osobou zúčastněnou na řízení až po vyrozumění žalobce o shromáždění podkladů rozhodnutí. V tomto spatřoval žalobce nezákonnost napadeného rozhodnutí, stejně tak i nepřezkoumatelnost pro nedostatečně vypořádání této odvolací námitky.
48. Podle § 36 odst. 3 správního řádu, nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.
49. Právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv správního řízení, které je současně zárukou základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Možnost znát podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim, případně navrhnout doplnění řízení, resp. uplatnit ve smyslu § 36 odst. 1 správního řádu další důkazy či návrhy z pohledu účastníka správního řízení, znamená významný moment, díky němuž se výsledek předmětného řízení stává předvídatelným a tedy souladným s principem předvídatelnosti aktů veřejné moci a ochranou legitimních očekávání adresátů veřejné správy.
50. Správní soudy ve vztahu k § 36 odst. 3 správního řádu části věty před středníkem konstantně judikují, že jeho porušení představuje vadu správního řízení (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 5. 2002, č. j. 7 A 22/2000-33). O vadu řízení nejde pouze v případě, že správní orgán určitý dokument či jiný důkaz jako podklad rozhodnutí vůbec nepoužije (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2004 č. j. 2 A 11/2002-227, publ. pod č. 463/2005 Sb. NSS, či ze dne 18. 6. 2014 č. j. 3 As 87/2013-31, nebo ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 73/2015-40).
51. V nyní posuzovaném případě tudíž platí, že krajský úřad nemusel nutně žalobce vyrozumívat o podkladech, které mu předložila osoba zúčastněná na řízení v rámci prvostupňového řízení, jestliže je považoval za nadbytečné a dále se jimi vůbec nezabýval.
52. Ze správního spisu vyplývá, že byl žalobce v řízení před krajským úřadem vyrozuměn o procesních právech ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu přípisem ze dne 10. 9. 2018,

kteřý byl jeho právnímu zástupci doručen téhož dne a samotnému žalobci dne 11. 9. 2018 (viz poř. č. 6 správního spisu). Osoba zúčastněná na řízení doložila dne 14. 9. 2018 správnímu orgánu prvního stupně své vyjádření, jehož přílohami byly také kopie odstoupení osoby zúčastněné na řízení od provozní smlouvy a jemu předcházející výzvy osoby zúčastněné na řízení k zaplacení dlužných plateb nájemného (viz poř. č. 8 správního spisu a k tomu odpovídající přílohy). Následně dne 3. 10. 2018 byl právní zástupce žalobce nahlížet do správního spisu, kde se seznámil s předmětným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení a jeho přílohami (viz poř. č. 9 správního spisu). Správní orgán prvního stupně bez provedení dalších úkonů přistoupil dne 5. 10. 2018 k vydání rozhodnutí krajského úřadu, které bylo právnímu zástupci žalobce doručeno téhož dne a samotnému žalobci dne 8. 10. 2018 (viz poř. č. 10 správního spisu).

53. Správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí mimo jiné uvedl, že „[p]o vystoupení městyse Luka ze SVAKu (Svazku – pozn. soudu) již v současné době nemůže být aplikována Provozní smlouva mezi městysem Luka (osobou zúčastněnou na řízení – pozn. soudu) a VAS, a.s. (žalobcem – pozn. soudu). Zejména proto, že městys Luka z důvodu právní opatrnosti vypověděl tuto smlouvu dopisem ze dne 9. 5. 2017. V článku 20.3. Provozní smlouvy se uvádí, že od provozní smlouvy může odstoupit každá ze smluvních stran, pokud druhá strana hrubým způsobem porušila ustanovení této smlouvy. Takovým porušením Provozní smlouvy se dá chápat neplacení nájemného, ke kterému byla VAS, a.s. městysem Luka písemně vyzvána dne 13. 3. 2017. Tedy podle názoru krajského úřadu, OŽPZ zde chybí smlouva mezi vlastníkem majetku městysem Luka a provozovatelem VAS, a.s.“
54. Správní orgán prvního stupně tudíž jak na samotné vyjádření osoby zúčastněné na řízení, tak na především na jeho přílohy reagoval a při svém rozhodování z jejich obsahu vycházel. Nepochybně se tak jednalo o podklady jeho rozhodnutí, které nadto krajský úřad ani neprovedl jako důkazy.
55. Ač se žalobce (z vlastní iniciativy) dva dny před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s podklady předloženými krajskému úřadu osobou zúčastněnou na řízení seznámil, za tuto dobu rozhodně nemohl na jejich obsah jakkoliv reagovat. Materiálně tak § 36 odst. 3 správního řádu naplněn nebyl. Správní orgán prvního stupně tudíž bezpochyby porušil § 36 odst. 3 správního řádu a zatížil tak správní řízení procesní vadou. Avšak dle již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu předmětná vada nemusí mít nutně automaticky vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, se podává, že porušení § 36 odst. 3 správního řádu dle judikatury správních soudů nepřestavuje vždy takovou vadu, pro kterou je třeba napadené rozhodnutí zrušit, neboť „[p]ři porušení citovaného ustanovení správní soudy vždy posuzují, zda v tom kterém případě mohlo mít toto pochybení vliv na zákonnost rozhodnutí.“ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 Azs 59/2014-45, pokud je nově pořízen podklad pro rozhodnutí, se kterým měl být stěžovatel před vydáním rozhodnutí seznámen, správní orgán pochybí, když nepostupuje podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. K tomu však doplnil, že „[p]řestože jsou vady řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu, judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla k závěru, že každá vada nemusí způsobovat tento následek. Zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 – 51, publ. pod č. 23/2003 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011 – 101.“ To vyplývá také dále např. z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001-51, publ. pod č. 23/2003 Sb. NSS, či ze dne 18. 3. 2004, č. j. 6 A 51/2001-30, publ. pod č. 494/2005 Sb. NSS.

56. Ustanovení § 82 odst. 4 věty druhé správního řádu stanovuje, že pokud účastník řízení namítá, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
57. V rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28, Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „[b]yl-li účastník řízení zkrácen správním orgánem I. stupně na nějakém svém právu, je možné v odvolacím řízení tuto vadu odstranit, což vyplývá mj. z § 82 odst. 4 věty druhé správního řádu. Ten upravuje pravidlo pro uplatnění námítky, že odvolateli nebylo v řízení před správním orgánem I. stupně umožněno učinit nějaký úkon. Pro takový případ je odvolatel povinen učinit tento úkon spolu s odvoláním. Účelem uvedeného pravidla je odstranit v odvolacím řízení vadu, kterou je stíženo řízení před správním orgánem I. stupně. [...] Měl-li by stěžovatel za to, že byl zkrácen na svém právu vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí či právu navrhnout důkazní prostředky, měl tyto své návrhy učinit spolu s odvoláním proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, resp. i později v řízení o odvolání.“ Ač se citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu vztahuje na řízení o přestupku, kde je odlišným způsobem upravena koncentrace řízení, vzhledem ke znění § 82 odst. 4 věty druhé je dle názoru zdejšího soudu přednesený závěr možné aplikovat i na nyní projednávanou věc.
58. Správní řízení ovládá zásada jednoty řízení před správním orgánem prvního stupně a odvolacím správním orgánem. Odvolací řízení proto tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek až do právní moci konečného rozhodnutí. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000-39, publ. pod č. 5/2003 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, či ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25, příp. ze dne 12. 6. 2019, č. j. 6 As 233/2018-74). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008-73, tak „[...] v zásadě není vyloučeno, aby odvolací správní orgán (zde stěžovatel) napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně, stejně jako rozhodnutí v něm vydaného.“
59. Žalobce přitom námitku nemožnosti reakce na doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně uplatnil již v podaném odvolání a stejně tak reagoval jak na obsah vyjádření osoby zúčastněné na řízení ze dne 14. 9. 2018, tak i na jeho přílohy. V nyní projednávané věci tudíž žalovaný pasivně umožnil nápravu procesního pochybení správního orgánu prvního stupně, který žalobce nevyrozuměl o doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu. Skutečnost, že se žalovaný nedostatečně vyjádřil k argumentům uvedeným v odvolání reagujících na doplněné podklady (blíže viz body 34-46 odůvodnění tohoto rozsudku), zpětně neovlivní to, že žalobci bylo ve výsledku umožněno se k doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí krajského úřadu vyjádřit. Předmětná procesní vada tudíž neměla dopad na zákonnost napadeného rozhodnutí, pročez krajský soud související žalobní námitku vyhodnotil jako nedůvodnou.

Nedostatečné vymezení předmětu řízení

60. Dále zdejší soud přistoupil k posouzení žalobní námítky nedostatečného vymezení předmětu řízení, tj. vodohospodářského majetku, pro který byla povolení k provozování

zrušena, a to jak v oznámení o zahájení řízení, tak následně i ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

61. Dle § 5 odst. 1 zákona o vodovodech a kanalizacích je vlastník vodovodu nebo kanalizace povinen na své náklady zajistit průběžné vedení majetkové evidence svých vodovodů a kanalizací. Vlastnické vztahy k vodovodům a kanalizacím, jakož i k vodovodním přípojkám a kanalizačním přípojkám se nezapisují do katastru nemovitostí. Na majetkovou evidenci vodovodů a kanalizací se nevztahuje zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem.
62. Podle § 5 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích vybrané údaje z majetkové evidence vodovodů a kanalizací a z jejich provozní evidence, stanovené prováděcím právním předpisem, je vlastník vodovodu nebo kanalizace povinen bezplatně předávat v elektronické podobě a ve stanoveném formátu územně příslušnému vodoprávnímu úřadu, a to každoročně vždy do 28. února za předcházející kalendářní rok.
63. Dle § 5 odst. 4 zákona o vodovodech a kanalizacích vodoprávní úřad zpracuje údaje, které mu byly předány podle odstavce 3, za celý svůj územní obvod a předá je vždy do 31. března v elektronické podobě a ve stanoveném formátu příslušnému ministerstvu k vedení ústřední evidence vybraných údajů o vodovodech a kanalizacích podle odstavce 5.
64. Komentářová literatura pak k povinnosti vedení majetkové evidence uvádí, že „[p]ovinností vlastníka je vedení evidence zajistit, samotné vedení evidence může být na základě dohody přeneseno na provozovatele nebo třetí osobu. Vlastník se však ani v případě, že evidence je vedena ze strany provozovatele nebo třetí osoby, nemůže zprostit odpovědnosti za zajištění jejího vedení.[...] Zápis do majetkové evidence má pouze informativní hodnotu a samotný zápis či vyškrtnutí majetku z majetkové evidence nemá jakýkoliv vliv na vlastnické vztahy k němu a případně jiná evidovaná věcná práva.“ (NOHEJL, Lukáš a kol. *Zákon o vodovodech a kanalizacích: komentář*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2015, s. 58).
65. Ustanovení § 6 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích stanovuje, že v povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace, popřípadě jeho změně, krajský úřad uvede údaje provozovatele, údaje o odborném zástupci provozovatele, provozovaný majetek uvedený identifikačními čísly majetkové evidence vodovodů nebo kanalizací, pro které se povolení k provozování vydává, a to v souladu s majetkovou evidencí vedenou podle § 5 odst. 1 v rozsahu uvedeném v žádosti o povolení k provozování.
66. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS, musí být předmět řízení v oznámení řízení identifikován dostatečně určitě tak, „[...] aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedojde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.“
67. V oznámení o zahájení řízení ze dne 7. 8. 2018 vymezil správní orgán prvního stupně předmět řízení o zrušení povolení k provozu pomocí (i) označení rušených povolení, (ii) identifikačního čísla majetkové evidence, (iii) názvem zařízení a (iv) počtem fyzických osob využívajících zařízení (viz poř. č. 1 správního spisu).

68. V rámci vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům ze dne 10. 9. 2018 (poř. č. 6 správního spisu), již upřesnil vodohospodářský majetek vedený pod IČME 6105-688703-00286192-1/2, IČME 6105-688703-00286192-1/1 a IČME 6105-688711-00286192-1/1 pomocí vybraných údajů (tj. délkou vodovodních řad a dalšími technickými údaji, jako jsou průměr a materiál potrubí) z majetkové evidence za rok 2016, kterou zpracovával jako provozovatel žalobce.
69. V rozhodnutí správního orgánu prvního stupně specifikaci předmětu řízení uvedenou v oznámení o zahájení řízení a vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí doplnil krajský úřad pouze o údaj počtu připojených osob k danému vodohospodářskému majetku (viz poř. 10 správního spisu).
70. Z obsahu správního spisu tudíž vyplývá, že tvrzení žalobce o tom, že krajský úřad řádně identifikoval předmět řízení až ve výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, se nezakládá na pravdě. Správní orgán prvního stupně specifikoval předmět řízení blíže již ve vyrozumění o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, se kterým byli žalobce i jeho právní zástupce prokazatelně seznámeni. Dle názoru zdejšího soudu je předmětné následné bližší vymezení předmětu řízení plně v souladu s možností upřesnění předmětu řízení uvedeném ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 1 Afs 58/2009. Správní orgán prvního stupně nijak předmět neměnil, pouze jej konkretizoval a to tím způsobem, že se k bližší vymezenému předmětu mohl žalobce na základě přípisu ze dne 10. 9. 2018 vyjádřit. Ve výroku rozhodnutí krajského úřadu byl oproti vyrozumění o možnosti vyjádřit se přidán jediný údaj, a to informace o počtu připojených osob k daným vodovodům. Krajský soud má však tento údaj pouze za doplňující, kdy ani žalobce jeho doplnění nijak nerozporoval. K žádné procesní újmě na straně žalobce ve vztahu k upřesňování předmětu řízení tak nedošlo.
71. Ani co se týče požadavku na ještě bližší specifikaci předmětu řízení skrze uvedení smluvních titulů na majetková práva k jednotlivým částem majetku, který je pod určitými IČME evidován, se krajský soud neshoduje s názorem žalobce. V souvislosti s tímto je nutné zdůraznit, že údaje, kterými správní orgán prvního stupně blíže vymezil předmět řízení, tj. vodovody na území osoby zúčastněné na řízení, byly správnímu orgánu prvního stupně pro účely vedení ústřední evidence dodány žalobcem, což žádný z účastníků řízení před krajským soudem nerozporuje. Osoba zúčastněná na řízení pak ani jednou v průběhu řízení neuvedla, že pod IČME 6105-688703-00286192-1/2, IČME 6105-688703-00286192-1/1 a IČME 6105-688711-00286192-1/1 sama eviduje jiný vodohospodářský majetek, než žalobce, resp. že by si sama vedla duplicitní evidenci majetku podle § 5 zákona o vodovodech a kanalizacích.
72. Krajský soud uzavírá, že v daném případě pro účely zrušení povolení k provozu, které znělo v souladu s § 6 odst. 5 zákona o vodovodech a kanalizacích na majetek označený pomocí IČME, nebylo nutné tento vymezit i pomocí odkazování na nabývací tituly konkrétních částí majetku. Také vzhledem k tomu, že žalobce ani ve správním řízení ani v řízení před krajským soudem ani jednou nerozporoval to, jaký majetek spadá pod daná IČME, a tedy ke kterému majetku mají být zrušena povolení k provozování, má zdejší soud za to, že byl předmět řízení vymezen dostatečně určitě.
73. Zdejší soud tudíž na základě výše uvedeného v bodech 60-72 odůvodnění tohoto rozsudku konstatuje, že námitku nedostatečně stanoveného předmětu správního řízení vyhodnotil jako nedůvodnou.

Další námitky

74. Žalobce v žalobě dále věcně namítal nesprávnost posouzení platné a účinné provozní smlouvy, neplatnost odstoupení osoby zúčastněné na řízení od provozní smlouvy, absenci vytvoření vůle osoby zúčastněné na řízení odstoupit od provozní smlouvy, přednost ustanovení provozní smlouvy před vůlí městyse a absenci projevu vůle městyse k části vodohospodářského majetku, o kterém bylo vedeno nyní přezkoumávané správní řízení.
75. Vzhledem k v bodech 34-46 odůvodnění tohoto rozsudku uvedenému závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k posouzení odstoupení osoby zúčastněné na řízení od provozní smlouvy a rozsahu vůle osoby zúčastněné na řízení, zdejší soud nemohl přistoupit k věcnému přezkoumání napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek shrnutých v předcházejícím odstavci. Správní soudy totiž nemohou skrze svůj rozsudek přistoupit k vypořádání opomenutých námitek, resp. přistoupit k nápravě vad správního rozhodnutí spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005-106), neboť by takto nepřipustným způsobem nahrazovaly úvahy správních orgánů. Věcný přezkum daných námitek má přitom základy zejména ve vyhodnocení bezvadnosti odstoupení osoby zúčastněné na řízení od provozní smlouvy, které bylo ze strany žalovaného opomenuto. Krajský soud by tak v zásadě nahrazoval úvahy správních orgánů, což mu je však odkazovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu zapovězeno.

VII. Shrnutí a náklady řízení

76. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud po provedeném řízení k závěru, že napadené rozhodnutí je třeba zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Zdejší soud tak napadené rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu.
77. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 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 byl ve věci úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení žalobce sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z odměny a náhrady hotových výdajů zástupce žalobce. Odměna zástupce činí dle § 9 odst. 4 písm. d), § 7 bod 5. a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů za tři úkony právní služby (příprava a převzetí věci a sepsí žaloby, sepsí písemného podání ve věci samé – replika k vyjádření žalovaného) 3 x 3.100 Kč a náhrada hotových výdajů činí dle § 13 odst. 3 citované vyhlášky 3 x 300 Kč. Jelikož je právní zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o částku odpovídající této dani, tj. o 2.142 Kč. Celková výše nákladů řízení žalobce tak činí 15.342 Kč, jejíž náhradu mu je žalovaný k rukám jeho právního zástupce povinen zaplatit v soudem stanovené třicetidenní lhůtě.
78. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 29. července 2020

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu