



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Jana Čížka a soudců JUDr. Bc. Kryštofa Horna a Mgr. Ing. Lenky Bursíkové v právní věci

žalobce: **J. Z.,**
bytem X
zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Černým
sídlem Údolní 567/33, Brno

proti
žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
sídlem Zborovská 81/11, Praha 5

za účasti: 1. **D. V.**
bytem X
2. **P. H.**
bytem X

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2018, č. j. 131611/2018/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 11. 2018, č. j. 131611/2018/KUSK, se v rozsahu rozhodnutí o odvolání žalobce ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 16 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Černého, advokáta.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou dne 10. 12. 2018, domáhá zrušení části výroku A) v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterou bylo jako nepřípustné zamítnuto odvolání žalobce směřující proti výrokům I. až IV. rozhodnutí Městského úřadu Rakovník (dále jen „stavební úřad“) ze dne 16. 8. 2018, č. j. MURA/44610/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Stavební úřad I. výrokem prvostupňového rozhodnutí povolil osobě zúčastněné na řízení 1 (dále jen „stavebník“) odběr podzemních vod na pozemku p. č. X v katastrálním území L. u R. (dále jen „stavební pozemek“), II. výrokem stanovil povinnosti a podmínky pro nakládání s vodami, III. výrokem vydal společné povolení pro stavbu vrtané studny jakožto vodního díla a IV. výrokem stanovil povinnosti a podmínky pro umístění a provedení stavby.
2. Žalobce tvrdí, že byl zkrácen na svých právech tím, že jej správní orgány nepovažovaly za účastníka řízení. Žalobce přitom je vlastníkem pozemků p. č. X a X v k. ú. L. u R. (dále jen „pozemek X“ a „pozemek X“; společně také jen „pozemky žalobce“), přes které má být podle rozhodnutí stavebního úřadu zajištěn přístup ke stavebnímu pozemku, a to po údajně veřejně přístupné účelové komunikaci. Proti tomu, že by se na pozemku X měla nacházet veřejně přístupná účelová komunikace, se žalobce v žalobě ohrazuje. Poukazuje mimo jiné na to, že podle platného územního plánu schváleného v roce 1999 má být pozemek p. č. X využíván jako pěší stezka, kterou nelze považovat za účelovou komunikaci – je užší než celé pozemky žalobce a mohou ji užívat pouze chodci. S veřejným užíváním této pěší stezky vozidly žalobce nikdy nedal souhlas. Při tom o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace se vede spor a v době svého rozhodování stavební úřad neměl k dispozici žádné pravomocné rozhodnutí, které by její existenci potvrzovalo. Byť je komunikace vedena v pasportech místních komunikací z let 1987 a 2013, není z nich jasné, kudy přesně by měla vést, její uvedení do pasportu je nesprávné a nezákonné a především nemůže samo o sobě prokázat její existenci. Není splněna podmínka existence nutné komunikační potřeby, neboť existuje alternativní přístup k sousedním nemovitostem. Proto také stavební úřad dne 16. 7. 2018 zrušil předběžné opatření ze dne 14. 8. 2017, č. j. MURA/45868/2017 (dále jen „rozhodnutí o vydání předběžného opatření“), kterým žalobci nařídil strpění průchodu a průjezdu třetích osob po jeho pozemcích. I kdyby však rozhodnutí o vydání předběžného opatření existovalo, nevylučuje to povinnost stavebního úřadu správně určit okruh účastníků řízení.
3. Žalobce shrnul, že na pozemcích žalobce se nachází stavební úpravy a zařízení, která by mohla být poškozena průjezdem. Není-li prokázána existence veřejně přístupné účelové komunikace, je postup vycházející z předpokladu o její existenci ústavně nekonformním zásahem do žalobcových práv. Žalovaný tak nezjistil skutkový stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti.
4. Žalobce poukázal na judikaturu správních soudů a setrval na názoru, že mu mělo být přiznáno účastenství ve společném řízení podle § 94k písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 169/2018 Sb. (dále jen „stavební zákon“). Napadeným rozhodnutím mu bylo odňato právo bránit se potenciálním zásahům do vlastnického práva poškozováním pozemků žalobce a jejich

užíváním coby přístupové cesty stavebníka. Žalobci mělo být přiznáno i postavení účastníka řízení o povolení odběru podzemních vod podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to tím spíše, že studnou mohou být ovlivněny podzemní vody a vodní zdroje na sousedních pozemcích, včetně těch vlastněných žalobcem.

Vyjádření účastníků a osob zúčastněných na řízení

5. Stavebník ve vyjádření k žalobě ze dne 27. 12. 2018 uvedl, že ke stavebnímu pozemku a dalším pozemkům v jeho vlastnictví má zřízen přístup po účelové komunikaci nacházející se mimo jiné na pozemcích žalobce. Jiný přístup k těmto pozemkům neexistuje. Pokojný stav obecného užívání komunikace na pozemcích žalobce trval minimálně od roku 2007 do roku 2017. Stavebník dále popsal průběh řízení ve věci výstavby rodinného domu na stavebním pozemku a uvedl genezi žalobcových obstrukcí v průjezdu veřejnou komunikací a vč. přehledu souvisejících správních řízení.
6. Žalovaný uvedl argumenty, proč má za to, že na pozemcích žalobce se nachází veřejně přístupná účelová komunikace, mimo jiné ten, že je tak vedena v územní plánu obce. Zdůraznil však, že žaloba proti rozhodnutí o povolení odběru podzemních vod není prostředkem ochrany vlastnického práva k nemovitosti. Pokud jde o účastenství ve správním řízení, poukázal žalovaný na § 11 a § 115 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2018 (dále jen „vodní zákon“), jež dle něj stanoví uzavřený výčet účastníků vodoprávního řízení, mezi něž žalobce nepatří. Ve společném stavebním a územním řízení je pak nutno posuzovat intenzitu zvýšení dopravy a míru negativních efektů s ní spojených. Žádný negativní efekt spojený s projetím vrtné soupravy tam a zpět po pozemku X však nelze dovodit, zvláště pak pokud cesta vždy sloužila k přístupu zemědělských strojů na pozemky, tedy pro pojíždění těžké techniky. Povahou samotného provozu stavby je pouze čerpání vody čerpadlem, které jistě nebude mít negativní vliv na pozemek X. Žalobce tedy dle žalovaného účastníkem správního řízení nebyl.
7. Žalobce v replice ze dne 16. 4. 2019 poukázal na to, že žalovaný při vydání napadeného rozhodnutí pominul existenci jím vydaného pravomocného rozhodnutí ze dne 23. 10. 2017, č. j. 088949/2017/KUSK-DOP/Hir, kterým bylo zrušeno rozhodnutí ukládající žalobci obnovit obecné užívání účelové komunikace s odůvodněním, že nebylo prokázáno, že se tam taková komunikace nachází. Poukázal také na to, že v době rozhodování žalovaného bylo zřejmé, že je ohledně její existence veden spor. Připustil, že pozemkový katastr v roce 1893 mohl pozemek X evidovat jako cestu pro přístup zemědělských strojů, tento charakter se však mohl od té doby změnit. Zemědělské stroje v 19. století vypadaly jinak, než jak vypadají ve 21. století. Územní plán (který navíc pozemky žalobce vede jen jako pěší stezku) není závazným podkladem pro určení charakteru veřejně přístupné účelové komunikace.
8. Žalobce i stavebník v dalších podáních uváděli informace o průběhu správního řízení ve věci žádosti o vydání rozhodnutí deklarujícího existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemcích žalobce. Toto řízení bylo pravomocně zakončeno vydáním zamítavého rozhodnutí, které je v současnosti napadeno žalobami před zdejším soudem.

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

9. Ze správního spisu vyplývá, že stavebník podal dne 1. 6. 2018 stavebnímu úřadu žádost o vydání společného územního rozhodnutí a stavebního povolení vrtané studny vč. připojení a elektroinstalace na pozemku stavebníka. Téhož dne podal rovněž ke stejnému správnímu orgánu žádost o povolení k nakládání s podzemními vodami z této studny. Stavební úřad obě řízení spojil ke společnému řízení z důvodů věcné a místní souvislosti.
10. Z dokumentace záměru vyplývá následující. Má jít o domovní vrtanou studnu hloubky 40 m v severozápadním rohu stavebního pozemku. Přístup na stavební pozemek je zajištěn z komunikace západně od stavebního pozemku (tj. přes pozemky žalobce). Komunikace bude v dostatečné vzdálenosti od studny. Při dodržení projektu nemůže dojít k narušení režimu podzemních vod, k volnému unikání vody ani k vnikání povrchové vody do podzemních prostorů a podzemních vod. Podle vyjádření odborně způsobilé osoby podle § 9 odst. 1 zákona o vodách provozem vrtané studny nedojde ke zhoršení jakosti vody.
11. Stavební úřad určil okruh účastníků řízení tak, že účastníkem ve smyslu § 94k písm. e) byla mimo jiné osoba zúčastněná na řízení 2 (dále jen „p. H.“), nikoliv však žalobce. P. H. stavebnímu úřadu zaslal námitky, z nichž první se týkala možného poklesu vody v jeho vlastní studni a druhá pak upozornila na nepřístupnost stavebního pozemku, neboť žalobce jakožto majitel soukromé cesty vedoucí ke stavebnímu pozemku tuto cestu oplatil.
12. Součástí správního spisu je i výňatek z územního plánu obce L. ze dne 9. 5. 2017, ve kterém je pozemek X vymezen jako účelová komunikace a u stavebního pozemku je uvedeno, že právě z této účelové komunikace může být obsluhován. Součástí odůvodnění územního plánu je rozhodnutí o žalobcově námitce, který se domáhal jiného určení pozemků žalobce a využití jiných pozemků ve vlastnictví obce jako komunikace. Námitce nebylo vyhověno s odůvodněním, které obsahovalo historické mapy dokládající dlouhodobou existenci komunikace, výpisy z pasportů místních komunikací a fotografie pozemků žalobce, na kterých je patrná nebezpečná prašná, avšak zjevně sjízdná cesta. Okolní pozemky jsou dle fotografií svažité a komunikaci přes ně vést nelze.
13. Ve správním spisu je obsažena katastrální mapa, ze které vyplývá, že má-li být přístup na stavební pozemek zajištěn z komunikace na západ o něj, nutně bude muset vést přes pozemek X ve vlastnictví žalobce, který je od stavebního pozemku oddělen pozemkem parc. č. X v k. ú. L. u R. (dále jen „pozemek obce“). Dle nájemní smlouvy nacházející se ve spise byl pozemek obce pronajat stavebníkovi za účelem zajištění přístupu ke stavebnímu pozemku.
14. Stavební úřad dne 16. 8. 2018 vydal prvostupňové rozhodnutí. Námitky p. H. zamítl. Ovlivnění jeho studny bylo vyvráceno doplněním odborného vyjádření, k námitce nedostatku přístupu stavební úřad uvedl, že pozemek X je jako účelová komunikace uveden v územní plánu obce a z projektové dokumentace nevyplývá, že by přístup na stavební pozemek měl být veden přes pozemky p. H..
15. Proti prvostupňovému rozhodnutí podal žalobce dne 29. 9. 2018 odvolání jako opomenutý účastník podle § 84 odst. 1 správního řádu. V tomto odvolání především obdobně jako v žalobě argumentoval porušením svých práv účastníka a popíral existenci veřejně přístupné účelové komunikace na pozemku X. Uvedl, že se nemohl v řízení bránit proti poškozování uvedených pozemků jejich užíváním coby přístupové cesty stavebníka, přičemž již v minulosti musel hradit opravy jejich poškození v důsledku jejich užívání silničními vozidly. Žalobce pak v odvolání namítal vady samotného prvostupňového rozhodnutí, především že nebyla doložena stanoviska vlastníků veřejné dopravní a

technické infrastruktury podle § 94l odst. 2 písm. c) a d) stavebního zákona – žalobce sám takové stanovisko jakožto vlastník pozemku X neposkytl.

16. Napadeným rozhodnutím dne 21. 11. 2018 (zástupci žalobce bylo doručeno dne 26. 11. 2018) žalovaný zamítl žalobcovu odvolání jako nepřipustné podle § 92 odst. 1 správního řádu. Podání žalobce žalovaný nevyhodnotil jako odvolání opomenutého účastníka, neboť ze spisu vyplývá, že provádění stavby studny nebude spojeno s přímým dotčením práv žalobce jako vlastníka pozemků a staveb v k. ú. L. u R.. Podle projektové dokumentace a vyjádření hydrogeologa nelze předpokládat, že by stavební práce spojené s provedením vrtané studny nebo její budoucí užívání mohly mít nějaký negativní vliv na pozemek X, stejně jako nelze předpokládat, že by jeho užívání jako přístupové cesty mohlo být spojeno s negativním dopadem na dosavadní užívání tohoto pozemku jako cesty či účelové komunikace. Dle žalovaného je evidentní, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí ani stavební úřad nepotřeboval doložení souhlasného stanoviska vlastníka pozemku X, neboť existovalo a v době vydání napadeného rozhodnutí stále existuje rozhodnutí o vydání předběžného opatření ze dne 14. 8. 2017, kterým bylo žalobci přikázáno strpět průchod a průjezd po pozemní komunikaci na pozemcích žalobce. Žalovaný také v napadeném rozhodnutí uvedl, že vlastníci sousedních pozemků nejsou účastníky řízení ve věci vydání povolení k odběru podzemní vody podle § 115 odst. 16 vodního zákona.
17. Součástí správního spisu je výše zmíněné rozhodnutí o uložení předběžného opatření dle § 61 odst. 1 správního řádu, kterým bylo žalobci přikázáno strpět průchod a průjezd po pozemní komunikaci nacházející se na pozemcích žalobce. Součástí správního spisu je rovněž (v době rozhodování žalovaného nepravomocné) rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 16. 7. 2018, č. j. MURA/38861/2018, kterým bylo toto rozhodnutí o vydání předběžného opatření zrušeno, neboť pominul důvod jeho nařízení proto, že existuje alternativní trasa od bydliště navrhovatele předběžného opatření (kterým nebyl žalobce) k silnici X.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

18. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích včas uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
19. Žalobní bod namítající existenci pravomocného rozhodnutí, ze kterého by vyplývalo, že nebyla prokázána existence veřejné účelové komunikace na pozemcích žalobce, v době vydání napadeného rozhodnutí (viz bod 7 tohoto rozsudku), byl poprvé uplatněn až v žalobcově replice, která byla podána až po uplynutí lhůty k podání žaloby. Soud se jím proto nemohl pro jeho opožděnost zabývat (§ 71 odst. 2 věta poslední s. ř. s.). Žalobce sice citované rozhodnutí zmínil na str. 7 své žaloby, ale ve zcela jiném kontextu a se zcela jiným tvrzením. Replikou tedy nedošlo k pouhému prohloubení argumentace již dříve (včas) uplatněného žalobního bodu, nýbrž k uplatnění nového žalobního bodu.
20. Soud o žalobě rozhodl bez jednání, neboť byly pro takový postup dány zákonem předpokládané důvody (§ 76 odst. 1 s. ř. s.).

Posouzení žalobních bodů

Účastenství podle stavebního zákona

21. Podle § 94k stavebního zákona je účastníkem společného územního a stavebního řízení:
- a) stavebník,
 - b) obec, na jejímž území má být požadovaný stavební záměr uskutečněn,
 - c) vlastník stavby, na které má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má ke stavbě jiné věcné právo, není-li sám stavebníkem,
 - d) vlastník pozemku, na kterém má být požadovaný stavební záměr uskutečněn, není-li sám stavebníkem, nebo ten, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku,
 - e) **osoba, jejíž vlastnické právo nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být společným povolením přímo dotčeno.**
22. Podle § 94o odst. 2 písm. b) stavebního zákona stavební úřad ověří, zda je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem.
23. Z § 94o stavebního zákona tedy plyne, že stavební úřad je povinen *ex offio* posoudit otázku, zda je zajištěn příjezd ke stavbě, a to nejen z hlediska faktického, ale též z hlediska právního. V nyní posuzované věci má být příjezd zajištěn mimo jiné po pozemcích žalobce, které nejsou ve vlastnictví stavebníka. Stavební úřad tedy měl posoudit jak faktické možnosti přejezdu vrtné soupravy přes pozemky žalobce na stavební pozemek, tak především existenci oprávnění svědčícího stavebníkovi tyto pozemky žalobce vůbec za tímto účelem užívat. Toto oprávnění může mít obecně dvojí charakter, a to buď soukromoprávní (věcnoprávní či obligační), nebo veřejnoprávní v podobě institutu obecného užívání dle § 19 zákona o pozemních komunikacích. Ačkoliv spor o existenci veřejně přístupné účelové komunikace může s definitivní platností posoudit toliko silniční správní úřad, neznamená to, že by si tuto předběžnou otázku nemohl vyřešit stavební úřad sám. Podle § 57 odst. 1 písm. a) správního řádu může dát stavební úřad podnět silničnímu správnímu úřadu k vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu o charakteru pozemní komunikace (toto řízení ostatně v době rozhodování správních orgánů probíhalo), ovšem písm. c) téhož ustanovení připouští, aby si o předběžné otázce učinil stavební úřad úsudek sám.
24. Soud však předesílá, že v současném řízení neposuzuje, zda se na pozemcích žalobce nachází, či nenachází veřejně přístupná účelová komunikace (to může být předmětem posouzení v řízení vedeném pod sp. zn. 43 A 8/2021, jehož výsledek soud tímto rozsudkem nijak nepředjímá). V současném řízení soud posuzuje, zda žalobce měl, či neměl být účastníkem řízení, které předcházelo vydání prvostupňového rozhodnutí. Aby mohl žalobce namítat meritorní nesprávnost (nezákonnost) správního rozhodnutí, musel by mít postavení účastníka řízení. Pro řešení otázky účastenství žalobce ve správním řízení však není sama o sobě otázka existence veřejně přístupné účelové komunikace rozhodující. Rozhodující je otázka, zda může být žalobce prvostupňovým rozhodnutím dotčen na svém vlastnickém či jiném právu, a to přímo.
25. Dle žalobcem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 2. 2010, č. j. 5 As 36/2009 - 123, (v kontextu rozhodnutí o povolení hornické činnosti) je „[k] tomu, aby právníká či fyzická osoba měla postavení účastníka správního řízení, (...) dostačující pouhý předpoklad existence dotčení jejích práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, které mohou být povolením dotčeny. Protože postačuje pouhá možnost dotčení práv,

je nutné jako s účastníkem řízení jednat s každým, u něhož nebude možné nade vší pochybnost jednoznačně vyloučit, že jeho vlastnická nebo jiná práva nemohou být za žádných okolností povolením dotčena.“

26. Žalobce dále citoval rozsudek NSS ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013 - 25, v němž je (v kontextu územního řízení o umístění stavby odchovny mladého dobytka) uvedeno: *„Umožňuje-li situace v terénu zhotovit přístup k umísťované stavbě více způsoby, pak v zásadě každý z vlastníků pozemku nebo stavby, jehož práva budou zasažena provozem po těchto komunikacích, může být účastníkem územního řízení. Rozhodné je, zda intenzita zásahu do jeho vlastnického práva představuje přímé dotčení. Určujícím měřítkem může být intenzita zvýšení dopravy a míra negativních efektů s tím spojených, ale i povaha provozu umísťované stavby a vlastnosti přilehlých komunikací. Pokud je možné vyloučit, že tyto nebudou v souvislosti s provozem stavby využívány více než doposud, pak lze zpravidla vyloučit i přímé dotčení vlastníků pozemků, přes které má být příjezd k umísťované stavbě prováděn.“* (zvýrazněno soudem)
27. S výše citovanou judikaturou se soud ztotožňuje. Uvedené lze analogicky vztáhnout i na společné územní a stavební řízení, neboť § 94k písm. e) stavebního zákona je obdobou úpravy účastenství v samostatném územním [účastníky územního řízení podle § 85 odst. 2 písm. b) jsou osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno] a stavebním řízení [podle § 109 písm. e) stavebního zákona je účastníkem stavebního řízení vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno]. Z uvedeného tedy vyplývá, že účastníkem společného stavebního a územního řízení není *a priori* vždy vlastník pozemku, který bude sloužit jako přístup k umísťovanému a povolovanému záměru, ale jen takový vlastník, jehož právo k jeho nemovitým věcem bude přímo dotčeno, a to ve smyslu výše citovaných ustanovení a judikatury tak, že provádění či užívání stavby povede ke zvýšení intenzity dopravy a míry negativních efektů s tím spojených, s přihlédnutím k povaze umísťované stavby a přilehlých komunikací.
28. Současně je však nutno vycházet z toho, že užívání příjezdového pozemku či jeho části bez příslušného titulu (ať již soukromoprávního či veřejnoprávního) přímým zásahem do práv jeho vlastníka bude vždy. Ačkoliv vydané povolení ve společném územním a stavebním řízení není vůči vlastníkově příjezdového pozemku vymahatelné a nepředstavuje „propustku“ pro přejezd přes jeho pozemek, bylo by nepřipustným zásahem do práva vlastníka, pokud by veřejnoprávní rozhodnutí aprobovalo užití jeho pozemku bez příslušného titulu, a to dokonce bez jeho účasti v příslušném řízení.
29. Při aplikaci výše uvedeného na projednávaný případ soud připomíná, že rozhoduje na základě skutkového a právního stavu ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Jestliže tedy v té době existovalo stále pravomocné rozhodnutí o nařízení předběžného opatření, byl z toho žalovaný oprávněn dovodit závěr, že po pozemní komunikaci na pozemcích žalobce již provoz vozidel probíhá, resp. probíhat může. Titul založený tímto dočasným rozhodnutím však byl časově omezen do doby ukončení správního řízení o vydání deklaratorního rozhodnutí o existenci veřejně přístupné účelové komunikace, navíc byl v době rozhodování žalovaného nepravomocně zrušen. Žalovaný si tedy musel být vědom toho, že titul pro užívání pozemků žalobce je pouze dočasný a bylo nejisté, jak dlouho a zda vůbec přetrvá. Doba trvání stavby však omezena nebyla a žalovaný o jejím umístění a

povolení rozhodl, aniž by učinil úvahu o tom, zda titul k užívání pozemků žalobce může existovat dlouhodobě, v ideálním případě po celou dobu existence stavby.

30. Žalovanému lze přisvědčit v tom, že v souvislosti s užíváním stavby (na rozdíl např. od stavby rodinného domu nebo dokonce obchodního centra, u kterých lze očekávat pravidelný provoz vozidel) intenzita provozu na pozemcích žalobce nevzroste. Byť nelze odhlédnout od možné nutnosti provádět čištění a jinou údržbu studny, popř. její budoucí odstranění, stejně jako při samotném provedení stavby půjde jen o jednorázový příjezd a odjezd vrtné soupravy či jiného účelového vozidla. V tomto směru nelze vzhledem k charakteru pozemků žalobce hovořit o podstatném zvýšení intenzity provozu ani negativních vlivů.
31. Avšak žalobce ve svém odvolání zmiňoval také skutečnost, že se komunikace (ať již je veřejná či nikoliv) nenachází na celé šíři pozemků žalobce a že se na něm nachází další zařízení – elektrorozvodná skříň a sloup. Žalovaný přehlédl, že v daném případě nepůjde o pouhý průjezd vrtné soupravy po komunikaci. Komunikace ke stavebnímu pozemku nevede, vede pouze kolem něj. Vrtná souprava bude muset z komunikace ke stavebnímu pozemku sjet přes pronajatý pozemek obce, přičemž není jasné, zda se komunikace dotýká hranice této parcely nebo zda bude nutno přejet i část pozemku X, na kterém komunikace není. Byť z katastrální ortofotomapy na str. 130 správního spisu stavebního úřadu se jeví, že by mohla existovat místa, kde by mohla těžká technika přejet z komunikace na pozemku X přímo na pozemek obce, definitivní ověření této skutečnosti mohl žalovaný provést prohlídkou na místě a pořízením fotodokumentace. Stejně tak mohl žalovaný ověřit, zda se skutečně na pozemku X nenachází zařízení, které by mohlo být průjezdem vrtné soupravy ohroženo. Pokud by byla přítomnost takového zařízení na pozemku X zjištěna či pokud by existovaly části tohoto pozemku, které nejsou komunikací, bylo na místě žalobce vzít za účastníka řízení, aby mohl své vlastnické právo k uvedeným věcem bránit před případným zásahem a dožadovat se např. stanovení podmínek pro provádění či užívání stavby.
32. Jelikož se tedy žalovaný nezabýval otázkou trvání titulu k dlouhodobému užívání pozemku žalobce ani tím, zda se účelová komunikace na pozemcích žalobce dotýká hranic pozemku obce, a ani tím, zda se na pozemcích žalobce nachází žalobcem zmiňované zařízení, které by mohlo být průjezdem těžké techniky ohroženo, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Účastenství podle vodního zákona

33. Podle § 115 odst. 1 vodního zákona platí, že pokud vodní 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.
34. Podle § 115 odst. 16 vodního zákona je účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody žadatel a dále osoby podle odstavců 4 (obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí) a 7 (občanské sdružení ve smyslu vodního zákona) téhož paragrafu.
35. NSS však v rozsudku ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 78/2011 - 69, toto ustanovení vyložil ve vztahu k účastenství ve stavebním řízení tak, že pokud může navrhovaná stavba studny ovlivnit kvalitu a množství vody v již zbudované studni náležící sousedovi, může jít o důvod účastenství souseda v řízení o stavebním povolení takto navrhované studny, a to dle

§ 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona ve spojení s § 115 odst. 1 zákona vodního zákona (viz též žalovaným citovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 6. 2018, č. j. 62 A 108/2016 - 125). NSS uvedl, že je tomu tak proto, že „při určování účastenství v řízení o stavebním povolení k vodním dílům je v první řadě nutno vycházet z vodního zákona (zejména ust. § 115 tohoto zákona). Vzhledem k tomu, že vodní zákon pro tato řízení obsahuje jen dílčí právní úpravu, u otázek účastenství, která nejsou vodním zákonem upravena, se použije stavební zákon. Právní úprava ve stavebním zákoně obsahuje taxativní výčet účastníků stavebního řízení, který nepřipouští aplikaci obecné úpravy účastenství v § 27 správního řádu.“

36. Avšak žalobce ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí netvrdil, že by se na jeho pozemcích nacházelo vodní dílo (např. studna), které by mohlo být stavbou ovlivněno, nic takového nevyplývá ani z obsahu správního spisu. Žalobce pouze neurčitě tvrdil, že povolením mohou být dotčeny i podzemní vody a vodní zdroje na sousedních pozemcích. Až v žalobě žalobce toto neurčité tvrzení rozvedl o doplnění „včetně pozemků vlastněných žalobcem“, aniž by opět případné existující vodní zdroje jakkoliv konkretizoval. Za těchto okolností se žalovaný v napadeném rozhodnutí mohl spolehnout na vyjádření hydrogeologa, podle kterého nebude docházet k ohrožení vydatnosti ostatních vodních zdrojů v oblasti s tím, že na okolních pozemcích nebyly studny zjištěny a okolní studně v západní části obce jsou dostatečně daleko (více než 50 m) na to, aby nedocházelo k ohrožení jejich vydatnosti (srov. str. 14 dokumentace odborně způsobilého hydrogeologa z března 2018). Tyto závěry žalobce ani náznakem nepopřel a ani netvrdil, že by sám vlastnil záměrem dotčenou studnu, z níž by byl oprávněn čerpat podzemní vodu. Ačkoliv tedy žalovanému nelze zcela přisvědčit v tom, že § 115 odst. 16 představuje vyčerpávající množinu možných účastníků řízení, jeho závěr o tom, že žalobce účastníkem řízení o povolení odběru podzemních vod nebyl, ve světle nedostatečných tvrzení žalobce ob stojí. Tento žalobní bod tedy důvodný není.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

37. Jelikož napadené rozhodnutí v materiálním smyslu tvoří více rozhodnutí (o odvolání žalobce a o odvolání p. H.), zvažoval soud, zda je možné napadené rozhodnutí zrušit pouze v části. Jak konstatoval NSS již v rozsudku ze dne 30. 7. 2008, č. j. 2 As 45/2008 - 60, „[z]ákladním předpokladem pro možnost rozdílného rozhodování o jednom rozhodnutí z hlediska formálního je skutečnost, že se skládá ze dvou či více rozhodnutí z hlediska materiálního. Rozhodnutím v materiálním smyslu je přitom třeba rozumět takový projev správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách (viz v současnosti § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 1 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení). Rozhodnutím ve formálním smyslu je pak třeba chápat projev správního orgánu, jenž splňuje formální náležitosti kladené na podobu správního rozhodnutí (v současnosti § 68 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu; do 31. 12. 2005 obdobně § 47 zákona č. 67/1971 Sb., o správním řízení). V případě, že ve formálně jednotném rozhodnutí správního orgánu je obsaženo více materiálních rozhodnutí, je třeba provést test jejich oddělitelnosti a rozhodnout, zda tato rozhodnutí jsou vůči sobě v závislém vztahu nebo zda jsou (mohou být) na sobě zcela nezávislá. Jinak řečeno, zda oddělením jedné části rozhodnutí od zbytku rozhodnutí (oddělení jednoho materiálního rozhodnutí od druhého, popř. ostatních materiálních rozhodnutí) se nestane rozhodnutí jako celek (rozhodnutí ve formálním smyslu) nebo zbylá část tohoto rozhodnutí nezákonnou nebo nelogickou.“ V projednávané věci je

výrok napadeného rozhodnutí formálně konstruován jako jednolitý, ale nejde o výrok nedělitelný, neboť je z něj patrné, že jedním rozhodnutím žalovaného bylo rozhodnuto o dvou samostatně podaných odvoláních. Prostřednictvím označení odvolatele lze jednoznačně vymezit, která část výroku rozhodnutí žalovaného se ruší. Jelikož výrok lze v materiálním smyslu rozdělit na části ve vztahu k jednotlivým odvolatelům, nebrání formulační jednodušnost tomu, aby soud zrušil napadené rozhodnutí pouze v části, která byla žalobcem napadena a týká se jen jeho odvolání, a oddělil ji od té části výroku, která ob stojí. V tomto směru lze odkázat na výše uvedený rozsudek NSS č. j. 4 Afs 366/2019 - 51, či na rozsudky zdejšího soudu ze dne 8. 12. 2017, č. j. 48 Af 40/2016 - 57 (kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem NSS ze dne 28. 3. 2018, č. j. 4 Afs 259/2017 - 49), či ze dne 5. 3. 2018, č. j. 46 Af 32/2015 - 72.

38. Vzhledem k tomu, že soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, zrušil jej postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to pouze v části, kterou bylo rozhodnuto o odvolání žalobce.
39. Věc soud vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem soudu. Pokud mají pozemky žalobce sloužit k příjezdu ke stavbě, bude v dalším řízení na žalovaném, aby se řádně vypořádal s otázkou existence titulu pro jejich užívání po celou dobu existence stavby. Dojde-li žalovaný k závěru, že nelze vyloučit zásah do vlastnických práv žalobce nutností užívat jeho pozemky či jejich část bez odpovídajícího titulu nebo existencí možnosti poškození zařízení na nich při provádění či užívání stavby, vezme žalovaný žalobce za účastníka společného územního a stavebního řízení.
40. Soud dokazování neprováděl, neboť bylo možné rozhodnout toliko na základě obsahu správního spisu, který dle judikatury nevyžaduje provádění dokazování (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS) a v němž se navíc některé navržené listiny nacházejí.
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť neměl ve věci úspěch. Žalobci, který byl ve věci zcela úspěšný, přiznal soud právo na náhradu účelně vynaložených nákladů, které představují jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za podání žaloby a 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku a náklady na zastoupení advokátem. Náklady na zastoupení advokátem tvoří odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokáta za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupci žalobce náleží odměna za tři úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a), d) advokátního tarifu (převzetí zastoupení, sepsání žaloby vč. návrhu na přiznání odkladného účinku, sepsání repliky) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Za další podání soud odměnu nepřiznal, neboť šlo o soudem nevyžádaná sdělení informací o stavu souvisejících, avšak nerozhodných správních řízení. Výše odměny tak celkem činí 9 300 Kč. Vedle odměny přísluší zástupci též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Zástupce žalobce je společníkem právnické osoby zřízené podle zvláštních právních předpisů upravujících výkon advokacie a tato osoba je plátcem daně plátcem daně z přidané hodnoty, a proto je podle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí nákladů řízení žalobce též daň z přidané hodnoty, kterou je tato osoba povinna odvést

z odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů, tj. 21 % z částky 10 200 Kč (2 142 Kč). Žalobce má tedy celkem právo na náhradu nákladů řízení ve výši 16 342 Kč, kterou je žalovaný povinen zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.) k rukám zástupce žalobce (§ 149 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.).

42. Osobám zúčastněným na řízení mohou podle § 60 odst. 5 s. ř. s. vzniknout náklady řízení jen v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Jelikož soud v tomto soudním řízení osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil a neshledal pro přiznání náhrady nákladů řízení ani jiné důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodl tak, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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, se 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 je 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 18. března 2021

Mgr. Jan Čížek, v. r.
předseda senátu