



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Dr. Ing. H. W.v. S.**, zast. JUDr. Janou Bednářovou, advokátkou se sídlem v Praze, Řeznická 20, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, Odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2007, č. j. KUJCK 25965/2007 OZZL/2/VlkO65/07, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 2. 2008, č. j. 10 Ca 150/2007 - 23,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 2. 2008, č. j. 10 Ca 150/2007 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále také „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadla shora uvedený rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým byla zamítnuta její žaloba proti označenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Odboru životního prostředí Městského úřadu Třeboň ze dne 26. 3. 2007, č. j. ŽP 1244/2007-60 Ma, jímž bylo zemědělskému podnikateli J. H. podle § 9 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále též „vodní zákon“), prodlouženo povolení k odběru podzemní vody z vrtu HV1, který se nachází na pozemku ve vlastnictví stěžovatelky, a to na dobu 30 let.

Krajský soud v napadeném rozsudku v první řadě řešil otázku doručování písemností stěžovatce; zde dospěl k závěru, že ve správním řízení její procesní práva porušena nebyla. Porušení práv krajský soud neshledal ani při posouzení postupu správního orgánu v řízení o žádosti o prodloužení povolení k odběru vody, která byla žadatelem v průběhu tohoto řízení změněna. Za rozhodné označil, že byl podán návrh na zahájení řízení, přičemž ovšem jeho navrhovaným rozsahem správní orgán vázán nebyl. Soud poukázal dále na ust. § 12 odst. 1 vodního zákona, podle něhož vodoprávní orgán může platné povolení k nakládání s vodami změnit i z vlastního podnětu.

Stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uplatňuje námitky subsumovatelné pod důvody kasační stížnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Ačkoliv to výslovně neuvádí, její kasační stížnost obsahuje ve skutečnosti také námitky odpovídající písm. d) citovaného ustanovení. Brojí totiž také proti tomu, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatelka ve vztahu k písm. a) citovaného ustanovení uvádí, že v souzené věci bylo zahájeno dne 19. 2. 2007 vodoprávní řízení o žádosti žadatele o prodloužení povolení k odběru podzemních vod z vodního zdroje nacházejícího se na parcele stěžovatelky, a to na dobu 15 let. Při ústním jednání konaném dne 20. 3. 2007 žadatel žádost změnil tak, že nově požadoval povolení odběru podzemních vod na dobu 50 let. Správní orgán následně povolil odběr na dobu 30 let.

Stěžovatelka uvádí, že žadatel o povolení tím, že nejprve požádal o prodloužení povolení k odběru vody na dobu 15 let, vymezil maximum své žádosti. Od zahájení řízení až do vydání rozhodnutí v prvním stupni mohl disponovat žadatel svou žádostí toliko tak, že ji mohl vzít zcela nazpět nebo předmět žádosti zúžit. Nemohl ale žádost rozšířit, jak učinil. Mohl postupovat pouze podle § 41 odst. 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), který umožňuje požádat o povolení změny obsahu žádosti. Zákonné podmínky pro takový postup ovšem nenastaly. O žádosti o povolení je navíc rozhodováno usnesením. V daném případě nebylo vůbec vydáno. Pokud by vydáno bylo, mělo být doručeno i stěžovatce. Povolení změny žádosti tak bylo vyjádřeno až v meritorním rozhodnutí. Tím ovšem byla stěžovatce odepřena možnost, aby mohla ve správním řízení hájit svá procesní práva.

Stěžovatelka dále připodobňuje rozšíření žádosti ve správním návrhovém řízení k rozšíření petitu v soudním řízení. Smyslem změny petitu podle § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, je jednak zabránit neodůvodněným průtahům v řízení změnami žádostí (návrhů) a zachovat určitou hospodárnost řízení a také postavit najisto, co je předmětem řízení. Jedině vymezení předmětu řízení totiž umožňuje jeho účastníkům zvážení odpovídajících procesních kroků. Proto musejí být účastníci o každé takové změně zpraveni. Orgány vždy vedou řízení o původní žádosti, a to až do okamžiku, kdy je změna žádosti povolena. Nedojde-li k povolení změny, není řízení o změněné žádosti vůbec zahájeno, a tedy nemůže být ani ukončeno. Stěžovatelka upozorňuje na rozhodnutí, která se výše uvedeným problémem zabývají v občanském soudním řízení (jedná se např. o

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2003, sp. zn. 32 Odo 100/003). Závěry zde uvedené lze ovšem přenést i na řízení správní.

Za zcela nerozhodné pro posuzování důsledků popisovaného pochybení správních orgánů je krajským soudem zmiňované oprávnění zahájit kdykoliv z moci úřední správní řízení o změně podmínek vydaného povolení k odběru vody. V souzené věci se totiž jednalo o řízení zahájené na návrh.

Ve vztahu k písm. d) shora uvedeného ustanovení stěžovatelka argumentuje, že krajský soud se vůbec nevypořádal se žalobní námitkou upozorňující na nesprávné rozšíření žádosti. Krajský soud sice výslovně připustil pochybení správního orgánu prvního stupně, protože upozornil na skutečnost, že správní orgán měl vydat usnesení o povolení změny žádosti, ale zároveň uvedl, že toto pochybení nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Opřel se přitom o § 41 odst. 8 správního řádu, neboť žadatel žádost změnil dříve, než bylo vydáno rozhodnutí správním orgánem prvního stupně. Krajský soud ovšem přehlédl existenci dvou zákonných podmínek vyplývajících z § 41 odst. 8 správního řádu, které musí být splněny kumulativně. Stěžovatelka uvádí, že splněna byla jen jedna (žadatel o rozšíření žádosti požádal včas). Nebyla ale naplněna podmínka druhá (hrozící vážná újma), jak žalobce namítal v žalobě. Krajský soud se k této namítané (a též ze zákona vyplývající) skutečnosti nikterak nevyjádřil.

Pro výše uvedené důvody navrhuje stěžovatelka napadený rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelka ve skutečnosti vůbec nebyla účastníkem vodoprávního řízení. Stěžovatelka sice nebyla z řízení vyloučena, avšak k vyloučení nedošlo pouze z důvodu procesní ekonomie. Žadatel má na odběr vody ze studny na pozemku stěžovatelky zřízeno věčné břemeno, jak dokládá i výpis z katastru nemovitostí. Stěžovatelka jako vlastníka pozemku, na němž se nachází studna, nemohla být povolením dle § 8 odst. 1 písm. b) vodního zákona přímo dotčena na svých právech, neboť na dotčeném ani jiném sousedním pozemku nemá studnu. Nemůže tedy dojít k tomu, že by prodloužením povolení žadateli došlo k ovlivnění odběru vody z eventuální studny stěžovatelky.

Podle § 3 odst. 1 vodního zákona nejsou podzemní vody předmětem vlastnictví, nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, v němž se nacházejí. Práva k nim upravuje vodní zákon. Tento zákon opravňuje i zavazuje vodoprávní úřady, aby vydávaly povolení k nakládání s podzemními vodami. Podle § 11 odst. 2 vodního zákona povolení k nakládání s vodami nezakládá práva k cizím pozemkům a stavbám. Vodoprávní řízení je tedy řízením veřejnoprávním, které neslouží k vyrovnávání soukromoprávních sporů, ale k ochraně vod. Z tohoto důvodu nemohla být stěžovatelka nikterak zkrácena na svých právech.

Stěžovatelčino připodobnění správního řízení k občanskému soudnímu řízení označil žalovaný za nepřipadné. Správní řád žádné relevantní ustanovení, které by zapovědělo rozšířit žádost, nemá. Proto se žalovaný domnívá, že nebyl při svém rozhodování vázán navrženou dobou platnosti, ale stanovil ji tak, aby co nejlépe

odpovídala veřejnému zájmu. Žalovaný dodává, že stěžovatelce by, jak sama uvedla, nevadilo povolení prodloužené o 5 let. Takovou dobu ovšem žalovaný považuje za nepřiměřeně krátkou, neboť investice do vodního díla by se nemohla vyplatit. Podobná situace by nastala i v případě prodloužení žádosti o 15 let.

Žalovaný tvrdí, že určení doby, na kterou bude povolení prodlouženo, je věcí správního uvážení vodoprávního úřadu. V praxi je využívána formulářová forma žádosti o povolení k nakládání s vodami, resp. o jeho prodloužení, do níž žadatel vyplňuje navrhanou dobu. Pokud by kolonka formuláře vyplněna nebyla, určil by dobu vodoprávní úřad sám dle svého uvážení.

Žalovaný uzavírá, že relevantní je ve věci i ustanovení § 12 odst. 1 vodního zákona, dle něhož je vodoprávnímu úřadu dána možnost i z vlastního podnětu povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

Před posouzením důvodnosti stěžovatelkou uplatněných kasačních námitek bylo potřeba zabývat se tím, zda stěžovatelka vůbec byla účastníkem vodoprávního řízení, resp. zda výsledek tohoto řízení zasahuje do jejích práv. Pokud by tomu tak nebylo, nebyla by vůbec nadána aktivní žalobní legitimací ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tedy žaloba by musela být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Krajský soud úvahu o žalobní legitimaci stěžovatelky v řízení o žalobě vůbec neprovedl, ačkoliv žalovaný ve svém rozhodnutí i ve vyjádření k žalobě na tuto skutečnost upozorňoval obdobně jako ve vyjádření ke kasační stížnosti. Lze tak pouze dovodit, že dotčení stěžovatelky v jejích právech krajský soud shledal, neboť jinak by žalobu věcně neřešil.

Při posouzení této otázky je třeba vycházet z ust. § 115 vodního zákona upravujícího zvláštní účastenství ve vodoprávním řízení. Podle odst. 4 tohoto ustanovení 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. Podle odst. 7 uvedeného ustanovení má též občanské sdružení postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odstavce 6. Z výše uvedeného je patrné, že zvláštní úprava účastenství podle vodního zákona stěžovatelce nesvědčí. Tato zvláštní úprava ovšem pouze rozšiřuje okruh účastníků vymezený ve správním řádu, na nějž odkazuje § 115 odst. 1 vodního zákona. Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení též (vedle žadatele, jde-li o řízení návrhové) další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.

Toto dotčení Nejvyšší správní soud v případě stěžovatelky shledává. Mezi soukromým a veřejným právem totiž nelze vystavět „neprostupnou zeď“. Tak judikuje i

Ústavní soud. Např. v nálezu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01 (dostupné na www.nalus.usoud.cz), tento soud připomíná, že v moderním právním pojetí již není hranice mezi právem veřejným a soukromým chápána tak ostře, jako v době minulé, takže soukromoprávní prvky lze mnohdy vysledovat i v právním vztahu v zásadě veřejnoprávním a naopak. Nelze tedy říci, že zřízením věcného břemene je stěžovatelce jakožto majitelce předmětného pozemku odebrána možnost být účastníkem vodoprávního řízení. Pouhé zřízení věcného břemene totiž ještě neopravňuje osobu, v jejíž prospěch je břemeno zřízeno, k odběru vod, je-li tento vázán na povolení vodoprávního orgánu. Takové povolení pak konkretizuje rozsah, účel a dobu odběru. Stěžovatelka je majitelkou pozemku, na němž se nachází předmětný studniční vrt, přičemž podle smlouvy o zřízení věcného břemene z 20. 10. 1993 se na parcele nachází vodohospodářské zařízení - studna a liniová stavba o šíři 3 m. Z původního rozhodnutí o povolení odběru podzemních vod z r. 1993 je zřejmé, že jeho předmětem bylo i povolení propojení vrtů přípojkou v délce 90 m. Existenci i údržbu těchto zařízení je vlastnice povinna snášet, a to nepochybně po dobu trvání věcného břemene a v rozsahu věcnému břemenu odpovídajícím. Stěžovatelka pak pro případ, že by povolený odběr mohl přesáhnout rozsah plynoucí z věcného břemene, musí mít možnost svá práva v řízení chránit. Nelze tedy pochybovat o tom, že povolení odběru vod a jeho délka zasahuje do hmotných práv stěžovatelky.

Ostatně ve prospěch tohoto závěru hovoří i v § 1 odst. 2 vodního zákona definovaný předmět tohoto zákona. Zákon totiž upravuje nejen právní vztahy k povrchovým a podzemním vodám, vztahy fyzických a právnických osob k využívání povrchových a podzemních vod, ale též i vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí, a to v zájmu zajištění trvale udržitelného užívání těchto vod, bezpečnosti vodních děl a ochrany před účinky povodní a sucha.

Jak již bylo řečeno výše, podle § 115 odst. 4 vodního zákona je účastníkem vodoprávního řízení též obec, v jejímž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí. Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu je účastníkem řízení také žadatel. V posuzovaném případě tak byl účastníkem řízení zemědělec J. H. jakožto žadatel o prodloužení povolení. Rovněž byl účastníkem městys Chlum u Třeboně. S oběma bylo ve správním řízení také skutečně jednáno jako s účastníky. Podle § 34 s. ř. s. tak oběma svědčilo právo být v řízení soudním osobami zúčastněnými na řízení, pokud by se výslovně vyjádřili, že toto právo budou uplatňovat. Krajský soud tak oběma zaslal výzvu, zda práva osob zúčastněných na řízení hodlají v soudním řízení uplatňovat. Sdělení o tom, že taková práva hodlají uplatňovat, však krajskému soudu doručeno nebylo. Krajský soud jim přesto zaslal svůj rozsudek i kasační stížnost k případnému vyjádření (to ovšem ani jeden z nich nepodal). Vzhledem k tomu, že nebyla splněna podmínka podle § 34 odst. 1 s. ř. s. (výslovné oznámení o tom, že hodlají práva osoby zúčastněné uplatňovat), má zdejší soud za to, že ani žadatel ani uvedený městys osobami zúčastněnými na řízení nejsou.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek odůvodnění. Krajský soud se totiž podle stěžovatelky vůbec nevypořádal s její žalobní námitkou upozorňující na nesprávné rozšíření žádosti a nepřihlédl k celému znění § 41 odst. 8 správního řádu.

Ze správního spisu vyplynulo, že žádost o prodloužení povolení k odběru podzemních vod na 15 let podal žadatel dne 19. 2. 2007. Dne 20. 3. 2007 při ústním jednání navrhl prodloužit povolení o 50 let. Rozhodnutím prvostupňového správního orgánu ze dne 26. 3. 2007 pak bylo povolení prodlouženo o 30 let. Stěžovatelka již v žalobě namítala, že se jednalo o nepřipustné rozšíření žádosti. K tomu krajský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že žadatel vyhověl požadavku uvedenému v § 41 odst. 8 správního řádu, tedy požádal o změnu svého návrhu do vydání rozhodnutí ve věci. Dodal, že správním orgánem sice mělo být usnesením rozhodnuto, zda se návrhu žadatele vyhovuje, avšak nestalo-li se tak, nemá tato skutečnost vliv na rozhodnutí ve věci samé, neboť v daném případě není správní orgán vázán návrhem. Pro tuto skutečnost dle krajského soudu hovoří znění § 9 odst. 1 vodního zákona, dle něhož se v povolení k nakládání s vodami stanoví účel, rozsah, povinnosti a popřípadě podmínky, za kterých se toto povolení vydává. Ačkoliv to krajský soud neuvádí explicitně, tak z výše uvedeného názoru soudu vyplývá, že není-li orgán návrhem vázán, nemusí přihlížet k tomu, zda žadateli hrozí vážná újma (byť nekonzistentně působí v tomto světle jeho názor, že i v případě, kdy není správní orgán vázán návrhem, musí vydat usnesení o povolení změny návrhu – to však již je předmětem jiných kasačních námitek). Krajský soud tedy svůj závěr odůvodnil; nejde proto o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění a není naplněna kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Jinou otázkou ovšem je to, zda odůvodnění rozsudku krajského soudu odpovídá zákonu, což je hodnoceno níže.

Podle § 8 odst. 1 písm. b) vodního zákona je třeba povolení k nakládání s vodami k odběru podzemních vod, pokud nejde o případy vymezené v odst. 3) téhož ustanovení. V § 8 odst. 2 vodního zákona se praví, že povolení k nakládání s vodami se vydává fyzickým nebo právnickým osobám k jejich žádosti. Z tohoto ustanovení je tedy zcela zřejmé, že povolení bez žádosti vydat nelze. Uvedené řízení tak je zcela jistě řízením návrhovým. Ustanovení § 9 odst. 1 vodního zákona stanoví, že povolení k nakládání s vodami se vydává na časově omezenou dobu. V povolení k nakládání s vodami se stanoví účel, rozsah, povinnosti a popřípadě podmínky, za kterých se toto povolení vydává. Podkladem vydání povolení k nakládání s podzemními vodami je vyjádření osoby s odbornou způsobilostí, pokud vodoprávní úřad ve výjimečných případech nerozhodne jinak. Citované ustanovení však neříká nic o tom, že uvedené vodoprávní řízení není řízením návrhovým. Navíc v posuzovaném případě neprobíhalo řízení o povolení k nakládání s vodami, ale o prodloužení tohoto povolení. Podle § 9 odst. 4 vodního zákona lze dobu platnosti povolení k nakládání s vodami k návrhu oprávněného prodloužit, pokud se nezměnily podmínky, za kterých bylo povolení uděleno, podle § 9 odst. 5 vodního zákona je návrh na prodloužení platnosti povolení k nakládání s vodami nutno podat nejpozději do 6 měsíců před uplynutím doby, na niž bylo toto povolení vydáno. V takovém případě povolení k nakládání s vodami nezaniká, dokud o návrhu nebude rozhodnuto. Z uvedeného je patrné, že i prodloužení tohoto povolení může být vydáno toliko na návrh. Aby takový návrh byl úplný, je třeba, aby byl řádně vymezen – v daném případě tak musí být navrhováno, o jak dlouhou dobu chce žadatel povolení prodloužit. To je důležité právě proto, že v řízení bude s velkou pravděpodobností více účastníků. Aby tito účastníci mohli skutečně hájit svá práva, musí vědět, jak přesně zní návrh (a o čem je tedy řízení vlastně vedeno). Není tak přípustné, aby se tuto skutečnost de facto dozvěděli až z rozhodnutí samého.

Výše uvedené úvahy mají svůj normativní odraz v § 41 odst. 8 správního řádu. Dle něj může účastník požádat o povolení změny obsahu podání pouze do vydání rozhodnutí. Správní orgán může povolit zpětvzetí nebo změnu obsahu podání jen v případě, že podateli hrozí vážná újma. Tím, že žadatel ve svém prvním podání chtěl prodloužit povolení o 15 let, vymezil maximum svého návrhu. Jakékoliv jeho další rozšíření bylo možné jen postupem podle § 41 odst. 8 správního řádu. Pokud tento postup nebyl uplatněn, nemohlo být vydáno rozhodnutí, jímž se povolení prodlužuje o 30 let.

Praxe, kterou popisuje žalovaný, není správná. Pokud podání neobsahuje dobu, na kterou má být povolení prodlouženo, nemůže ji stanovit sám. Podle § 45 odst. 1 správního řádu totiž musí být ze žádosti patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. V daném případě tedy žádost musí obsahovat i dobu, na kterou má být prodloužení vydáno. Žádost je tedy vždy třeba formulovat tak, aby se mohla odrazit ve výroku rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán tak má v popsáném případě postupovat tak, že podle § 45 odst. 2 správního řádu vyzve žadatele k odstranění vad, eventuálně vady odstranit pomůže (to ovšem v žádném případě neznačí, že jednu z nezbytných náležitostí žádosti vyplní za žadatele sám). Správní orgán není tím, kdo bez vymezení žadatelem může předpokládat rozsah jeho potřeby odběru podzemních vod, byť samozřejmě svým rozhodnutím může navrhovaný rozsah omezit, pokud vyhovění není objektivně možné.

Na věci nic nemění ani § 12 odst. 1 vodního zákona, dle něhož může vodoprávní úřad i z vlastního podnětu povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit. Z tohoto ustanovení totiž nevyplývá, že má tím pádem možnost i povolení z vlastního podnětu vydat či prodloužit (povolení či jeho prodloužení má smysl jen tehdy, požádá-li o ně žadatel; žádostí prokazuje i to, že má o vydání povolení či jeho prodloužení skutečně zájem). Řízení podle § 12 odst. 1 vodního zákona tak nelze v žádném případě zaměňovat s jinými řízeními podle tohoto zákona. Pro tento závěr hovoří již jen sama skutečnost, že změna povolení k nakládání s vodami ve smyslu citovaného ustanovení je možná jen tehdy, je-li naplněna některá z podmínek § 12 odst. 1 písm. a) až h) vodního zákona. V posuzované věci se tedy jednalo o řízení jiné, zahajované toliko na žádost. Skutečnost, že na základě této žádosti vydané povolení (či jeho prodloužení) může být posléze změněno či zrušeno, nemá žádný vliv na to, že v žádosti o povolení (prodloužení) musí být uvedeny výše uvedené náležitosti.

Podle názoru zdejšího soudu je případný i poukaz stěžovatelky na občanské soudní řízení. Stěžovatelka jím jistě nemířila na to, aby zdejší soud užil na základě analogie příslušná ustanovení občanského soudního řádu. V daném případě si totiž lze vystačit s ustanoveními správního řádu, a tak vůbec nevzniká mezera v právu. Nicméně je evidentní, že řízení zahajované na návrh (ať již podle občanského soudního řádu či podle správního řádu) bude vždy vycházet ze stejné logiky věci: návrh musí být řádně vymezen a rozhodnutí vydané na základě tohoto návrhu nesmí zásadně jít nad rámec návrhem vytyčený; opak by popíral smysl návrhového řízení. Nesprávný je i argument žalovaného, že povolení bylo prodlouženo o 30 let, aby co nejvíce odpovídalo veřejnému zájmu. Ten byl spatřován konkrétně v tom, že prodloužení o 15 let by nemuselo být dostatečné z hlediska návratnosti vložených investic žadatele. Zde ovšem je třeba upozornit na to, že návratnost investic žadatele je čistě jeho soukromým zájmem, zdaleka nikoliv veřejným. Je potřeba připomenout, že veřejná správa je sice službou veřejnosti, avšak není třeba

ji vykonávat paternalisticky vůči jejím adresátům. Rozhodně není úkolem správního orgánu, aby za žadatele domýšlel všechny okolnosti týkající se jeho žádosti vycházející z jen jemu známých potřeb.

Lze tak shrnout, že žadatel mohl změnit žádost jen postupem podle § 41 odst. 8 správního řádu a jen za zde uvedených podmínek mohl správní orgán změnu návrhu povolit. Povolení změny by pak muselo být oznámeno ostatním účastníkům řízení, mj. též stěžovateli. Konstatované porušení procesních práv účastníků řízení nelze považovat za procesní pochybení bez vlivu na práva stěžovatelky, jak dovozuje krajský soud.

Z důvodů shora uvedených tedy Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

Za situace, kdy o kasační stížnosti bylo rozhodováno v senátě v jeho řádném složení, nepovažoval Nejvyšší správní soud za potřebné rozhodovat o námitce podjatosti vznesené žalovaným proti jednomu ze soudců zastupujícího senátu. Tento postup je v souladu s dosavadní judikaturou zdejšího soudu, viz např. usnesení ze dne 18. 5. 2006, č. j. Nao 32/2005 - 34.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. července 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu