



0

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 žalobce: **R. B.**, zast. prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 10. 2007, č. j. 2824/06-16230, sp. zn. S-28242/06-16230, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2009, č. j. 10 Ca 341/2007 - 69,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2009, č. j. 10 Ca 341/2007 - 69, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno výše specifikované rozhodnutí žalovaného a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Zrušeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 19. 6. 2006, č. j. KUOK/56581/2006, sp. zn. KUOK/56581/2006/OŽPZ/7124, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňový správní orgán, s poukazem na § 4 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybníkářství), ve znění pozdějších předpisů, nevyhlásil rybářský revír na pozemcích p. č. 204/1, 204/2 a 204/3, zapsaných ve zjednodušené evidenci, kat. území Řídeč, ve vlastnictví stěžovatele. Správní orgány vyšly z toho, že žadatel je sice vlastníkem většiny zatopených pozemků, není ovšem vlastníkem rybníka ve smyslu § 2 písm. c) zákona o rybníkářství. Přitom rybářský revír lze vyhlásit jen na návrh vlastníka rybníka, ve smyslu § 4 odst. 3 písm. a) zákona o rybníkářství. Zrušující výrok městského

soudu pak vycházel z toho, že vlastnictví pozemků na dně rybníka a vlastnictví rybníka samého nelze oddělit.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uvádí, že uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k tomu, že z obsahu kasační stížnosti neplynou žádné námitky podřaditelné pod písm. d) citovaného ustanovení, ale kasační stížnost obsahuje toliko polemiku s právním názorem soudu, je ve skutečnosti podána jen pro důvod zakotvený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel vychází z koncepce, že rybník je stavbou, jak je výslovně stanoveno zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a tudíž vlastnictví pozemků pod touto stavbou nemůže zakládat žádný nárok na (spolu)vlastnictví stavby. V tomto směru poukazuje na znění § 115 odst. 15 a § 50 písm. c) vodního zákona. Dále také stěžovatel poukazuje na definici rybníka obsaženou v ustanovení § 2 písm. c) zákona o rybářství a definici vodního díla v § 55 odst. 1 vodního zákona.

Krom toho, že je stavbou hráz rybníka (a to i zemní, sypaná hráz, neboť i ta musí mít zpevněné základy, zhutnělé jádro a její návodní líc musí být upraven tak, aby nepropouštěl vodu), je stavbou i rybník jako celek. Krom hráze je pro vznik rybníka třeba dále úprava prostoru nádrže rybníka dalšími technickými zásahy (snížení propustnosti dna a stěn, vysvážení hráze) a jeho vybavení dalšími technickými zařízeními. Ostatně funkční část definice uvedené v zákoně o rybářství splňuje jen rybník jako celek. Nelze navíc uvažovat hráz bez nádrže, neboť právě velikost a další vlastnosti nádrže jsou určujícím kritériem pro volbu velikosti a dalších technických parametrů hráze a ostatních technických zařízení rybníka. To, že rybník je stavbou, plyne také z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, sp. zn. 8 Afs 135/2005.

Dále stěžovatel poukazuje na ustanovení § 118 a § 119 občanského zákoníku, z nichž plynou pro stavby čtyři podmínky, při jejichž splnění lze považovat objekt za věc jako předmět právních vztahů (jak uvádí odborná literatura – Švestka a kol.: *Občanský zákoník – komentář*. 10. vyd. Praha, C. H. Beck, 2006, s. 453 a násl.). Rybník je ovladatelný, neboť lze regulovat jeho odtokové poměry, dále je rybník použitelný pro potřeby lidí (chov ryb), je výsledkem stavební činnosti a konečně je prostorově vymezitelný. Ve prospěch pojetí rybníka jako (nemovité) věci ve smyslu práva soukromého hovoří rovněž investiční důvody. Praxe při poskytování investičních a projektových úvěrů pracuje s rybníkem jako se samostatnou věcí, s níž lze takto disponovat, např. ji dát do zástavy. Zejména z hlediska potřeby rekultivace rybníků a rozvoje protipovodňových opatření se jeví nezbytné, aby bylo možné s rybníkem jako se samostatnou věcí nakládat i nadále.

Naopak součástí rybníka nejsou pozemky, na nichž rybník leží. To plyne jak z definice rybníka, tak i z ustanovení § 119 odst. 2 a § 120 odst. 2 občanského zákoníku, které považují stavbu a pozemek za dvě samostatné věci. V českém právním řádu neplatí zásada *superficies solo cedit*. Povinnost trvale něco strpět na svém pozemku je věcným břemenem (nebo právem odpovídajícím věcnému břemeni) podle § 151n odst. 1 občanského zákoníku. Osobou, které svědčí právo odpovídající tomuto věcnému břemeni,

vzniklému ze zákona, je vlastník rybníka. Náhradu za strpění věcného břemena komplexně upravuje vodní zákon.

Napadený rozsudek městského soudu vychází z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1121/2008, které samo vychází z rozhodnutí R 23/1999 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek. K tomu je ovšem třeba uvést, že bylo vydáno za účinnosti předchozího vodního zákona (publ. pod č. 138/1973 Sb.) a jen ve vztahu k zákonu o majetku obcí, protože jeho závěry nelze zobecnit na všechny rybníky či vodní nádrže. Vůbec je pak nelze použít za účinnosti současného vodního zákona. Rozsudek sp. zn. 22 Cdo 1121/2008 navíc představuje mimořádné odchýlení se od dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího soudu (srov. rozhodnutí sp. zn. 33 Odo 1408/2004, které bylo potvrzeno usnesením Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 622/07). K této otázce stěžovatel přikládá také expertní stanoviska prof. F. Z. a doc. J. D. z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a článek doc. Milana Kindla s názvem „Jeskyně, rybníky a jiné problémy moderní právní úpravy“, uveřejněný v odborném časopise Právník, č. 10/2009. Poukazuje také na závěry Ústavního soudu uvedené v rozhodnutích sp. zn. I. ÚS 375/01, IV. ÚS 373/01 a I. ÚS 250/01.

Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem tam, kde uvádí, že správní orgán pochybil, pokud rozlišuje režim uzavřené vody dle § 2 písm. g) zákona o rybářství (umožňující vlastníkům zaplavených pozemků se podílet na výkonu rybářského práva v uznaném revíru) a rybníka (který participaci vlastníků pozemků neumožňuje), neboť rybník, ač stavbou dle vodního zákona, není stavbou dle zákona o rybářství. Stěžovatel upozorňuje, že stejné instituty by měly být vykládány stejně v právu soukromém i veřejném i v jednotlivých (autonomních) předpisech práva veřejného. I podle zákona o rybářství je navíc rybník stavbou odlišitelnou od pozemku, na kterém stojí. Uzavřená voda je naproti tomu druhem pozemku; s její hladinou nelze bez dalšího manipulovat, tudíž nespĺňuje podmínku ovladatelnosti. Rozdíl lze spatřovat i v tom, že uzavřené vody vznikají zpravidla v důsledku působení přírodních sil, zatímco rybník je výsledkem cílené lidské činnosti. Stran definice uzavřené vody poukazuje stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 1 As 11/2006. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že uzavřená voda zahrnuje i neprůtočné rybníky. Neprůtočný rybník je pojmem z oblasti energetického využívání vodních zdrojů, kde označuje rybník, který k zajištění rovnoměrného průtoku vody přes malou vodní elektrárnu využívá jen horní propojení s náhonem. S rybníkem ve smyslu rybářského zákona nemá nic společného. Žádný rybník (ani neprůtočný) není uzavřenou vodou.

Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem v tom, že si nelze představit vodní nádrž bez dna, a tedy dno je nezbytnou součástí rybníka. K tomu stěžovatel uvádí, že dno rybníka není tvořeno přímo pozemky, ale zpracovanou vrstvou materiálu zajišťující nepropustnost, která tvoří stěny samotné nádrže jakožto jedné z částí stavby rybníka. To je dáno tím, že běžný pozemek není schopen dlouhodobě akumulovat vodu, aniž by se ta do něj vsákla. To podporují i ustanovení zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, z nichž vyplývá povinnost stavitele rybníka provést skryvku svrchních kulturních vrstev půdy a zúrodnění schopné zeminy (tzv. ornice) při stavbě rybníka a v případě likvidace téhož provést odstranění jílové vrstvy. Tyto povinnosti vypovídají o faktickém charakteru rybníka jako stavby. Nelze pominout ani povinnost vlastníka vodního díla udržovat vodní dílo (včetně dna nádrže) v řádném stavu tak, aby nedocházelo

k ohrožování bezpečnosti osob, majetku a jiných chráněných zájmů dle § 59 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Pokud by dno rybníka mělo být tvořeno pozemky a nikoliv dnem nádrže, měli by tuto povinnost vykonávat vlastníci dotčených pozemků. Ovšem samotná potřeba udržovat dno a stěny nádrže rybníka nasvědčuje tomu, že se jedná o předmět odlišný od pozemků, tedy o stavbu rybníka.

Stěžovatel upozorňuje na to, že předchozí definice rybníka, kterou obsahovala dřívější právní úprava, byla odlišná. Ani podle předchozí právní úpravy ale nesvědčilo vlastníkovu zatopených pozemků oprávnění k nakládání s vodami, tudíž jeho postavení bylo fakticky shodné s dnešním stavem. Naopak, když se zákonodárce současným zákonem o rybářství rozhodl vynechat zatopené pozemky z definice rybníka, stalo se tak v zájmu těchto vlastníků, neboť nyní je nesporné, že mají náhradu z omezení svého vlastnického práva z důvodu existence stavby vodního díla na svém pozemku. Osoba, které svědčí právo nakládání s vodami, má nejen toto právo, ale zároveň jí plynou i povinnosti (manipulovat s vodní hladinou). Vlastník pozemků pod vodním dílem by z díla sice měl užitek a práva, ale neplynuly by mu žádné povinnosti.

Výklad, který zvolil městský soud a který vykládá zákon o rybářství, jako by ke změně definice rybníka oproti předchozímu právnímu stavu nedošlo, považuje stěžovatel za nesprávný. Ke změně textu zákona o rybářství došlo a vůle zákonodárce je zřejmá. Obdobně bylo postupováno v případě zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Pokud svůj výklad městský soud označuje za ústavně konformní, poukazuje stěžovatel na to, že ústavně konformní výklad může podat jen Ústavní soud.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud rozsudek krajského soudu zrušil a řízení zastavil nebo věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření k podané kasační stížnosti uvádí, že s ohledem na to, že byla podána žádost o vyhlášení revíru, je třeba vycházet primárně ze zákona o rybářství, který rybník definuje pomocí více znaků, přičemž jedním z nich je nádrž, dle žalobce ztotožnitelná s pozemkem. Pozemek je totiž funkční součástí rybníka, bez něhož by nemohl existovat. Dřívější právní úprava výslovně pozemek za součást rybníka označila, tu nyní je nutno vykládat shodně, neboť v opačném případě by došlo ke zkrácení práv majitelů pozemků (fakticky k vyvlastnění). Různé právní předpisy mohou s vlastnictvím rybníka spojuvat různé právní důsledky, odlišné mohou být z hlediska zákona o vodách, odlišné z hlediska zákona o rybářství. Rybník lze připodobnit k věci hromadné, která tvoří funkční celek, ale je složená z dílčích věcí, které mohou mít různé vlastníky. Pokud jde o hráz jako součást rybníka, ta je stavbou ve veřejnoprávním slova smyslu, nemusí být ale nutně stavbou ve smyslu soukromoprávním.

Argumentaci prostřednictvím § 50 písm. c) vodního zákona považuje žalobce za zavádějící. Žalobce nezpochybňuje svou povinnost strpět existenci rybníka na svém pozemku, jen z něj chce mít hospodářský prospěch. Dále žalobce poukazuje na to, že předmětné rybníky byly původním vlastníkům vydány v restituci podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Rybník tedy není stavbou, která by bránila zemědělskému užívání rybníka, neboť pokud by tomu tak bylo, nemohly by být tyto pozemky vůbec vydány.

Co se týče rozporů v judikatuře Nejvyššího soudu ohledně definice rybníka, přiklání se žalobce k závěrům učiněným v rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 1121/2008. Rozhodnutí sp. zn. 33 Odo 1408/2004 vytýká následující. Soud uvedl, že právo na vydání bezdůvodného obohacení žalobci nevzniklo proto, že neměl veřejnoprávní povolení k nakládání s vodami. Pokud toto povolení neměl, nemohl se ten, kdo jej měl na jeho úkor, obohatit. Žalobce k tomu ovšem uvádí, že tímto závěrem je nastolena absurdní situace: žalobce neměl povolení k nakládání s vodami právě proto, že jej správní orgány nepovažovaly za majitele rybníka. Odkaz stěžovatele na judikaturu Ústavního soudu považuje žalobce za nepřiléhavou. Ústavní soud totiž toliko uvádí, že režim oddělení pozemku a stavby ve smyslu § 120 odst. 2 občanského zákoníku lze užít jen tehdy, neobsahuje-li jiný právní předpis zvláštní úpravu. Tou je v dané situaci zákon o rybářství.

Žalobce nesouhlasí s posudky prof. Z. a doc. D. a nerozumí také tomu, jak je možné, že se správní orgány obrací při výkladu práva na odborníky. Tyto otázky musí totiž posuzovat správní orgán sám. Článek doc. Kindla považuje žalobce za napsaný na objednávku pro společnost Paseka zemědělská, a. s., která se žalobcem vede soudní spor. K posudku prof. Z., který uvádí, že rybník je stavbou, která není součástí pozemku, podotýká žalobce, že s vlastnictvím mohou být spojovány různé konsekvence z hlediska soukromého a z hlediska veřejného práva. Navíc se stanovisko vůbec nevypořádává s relevantní judikaturou. S tou se sice vypořádá stanovisko doc. D., který považuje (patrně shora citované sp. zn. 22 Cdo 1121/2008) rozhodnutí Nejvyššího soudu za vážně zasahující do funkcí rybníka a do relevantních právních vztahů, avšak ani s ním se žalobce neztotožňuje, neboť mu chybí podrobnější argumentace, proč je dané rozhodnutí nesprávné.

Žalobce vedle vyjádření ke kasační stížnosti popisuje svou osobní situaci. Je vlastníkem pozemků, na nichž se nacházejí rybníky Řídeč (jehož se týká tento spor a kde je vlastníkem většiny pozemků) a Babice (je vlastníkem všech pozemků). Doposud mu však v těchto rybnících není umožněno hospodařit. Vede v této souvislosti spory před civilními soudy (kde byl úspěšný) a rovněž se domáhá svých práv před správními orgány. Charakteristické pro všechna správní řízení ve věci žalobce je neúměrná délka. Kvůli tomu byl žalobce úspěšný se správní žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu. V podobné situaci jsou další mnozí vlastníci pozemků v celé zemi, přičemž reálně zde na rybnících hospodaří především rybářské svazy. Výše nájemného za dané pozemky je přitom jen zlomkem toho, jaká je cena ulovených ryb. Žalovanému jde o zakonverzování tohoto stavu.

Ze shrnutých důvodů navrhuje žalobce, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodně podaná.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že tato je podána včas, jménem stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec s potřebným právnickým vzděláním a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Přes obsáhlost kasační stížnosti i vyjádření žalobce je spor veden o jedinou (ryze) právní otázku – definování rybníka a vlastnického práva k němu. Podle § 4 odst. 3 zákona o rybářství se totiž rybářský revír vyhláší:

a) *na žádost vlastníka rybníka,*

b) *na žádost vlastníka pozemku, na němž se nachází uzavřená voda; je-li vlastníků nebo spoluvlastníků těchto nemovitostí více, vyhlásí příslušný rybářský orgán rybářský revír na základě žádosti všech vlastníků nebo všech spoluvlastníků nebo osoby pověřené všemi vlastníky nebo všemi spoluvlastníky k podání žádosti o vyhlášení rybářského revíru nebo na základě žádosti nájemce uvedených nemovitostí, prokáže-li žadatel, že písemně uzavřel nájemní vztah za účelem výkonu rybářského práva k uvedeným nemovitostem s vlastníkem nebo všemi vlastníky anebo všemi spoluvlastníky uvedených nemovitostí,*

c) *z vlastního podnětu příslušného rybářského orgánu na vodním toku nebo na uzavřené vodě nalézající se na pozemku vlastníků nebo spoluvlastníků uvedených pod písmenem b) v případě, že se vlastníci nebo spoluvlastníci nedohodli na podání žádosti o vyhlášení rybářského revíru ani do 30 dnů od doručení výzvy příslušného rybářského orgánu k uzavření takové dohody; touto výzvou není zahájeno správní řízení.*

V souzeném případě nenavrhoval žalobce vyhlášení rybářského revíru na uzavřené vodě, nýbrž na rybníku. V takovém případě může být rybářský revír vyhlášen jen na žádost vlastníka rybníka dle písm. a) citovaného ustanovení, a tedy právě pojem rybník, resp. vlastnictví rybníka je třeba vyložit. Po skutkové stránce je věc nesporná: žalobce je vlastníkem většiny zaplavených pozemků, na kterých se rozkládá předmětný rybník, nikoliv ovšem nádrže, hráze a dalších technických zařízení. Je třeba posoudit, zda je v takovémto případě spoluvlastníkem rybníka, tedy zda může úspěšně podat předmětnou žádost.

Zákon o rybářství obsahuje legální definici rybníka. Podle § 2 písm. c) se pro účely tohoto zákona rybníkem rozumí *vodní dílo, které je vodní nádrží určenou především k chovu ryb, ve kterém lze regulovat vodní hladinu, včetně možnosti jeho vypouštění a slovení; rybník je tvořen hrází, nádrží a dalšími technickými zařízeními.* Rybník je tedy vodním dílem, přičemž definici vodního díla obsahuje vodní zákon, na jehož ustanovení § 55 odst. 1 a § 127 odst. 14 ostatně sám zákon o rybářství odkazuje. Není tedy zcela případná argumentace žalobce, že zákon o rybářství je *lex specialis* a při definování pojmu rybník je tak třeba vyjít pouze z něj. V daném případě je totiž rybník definován jako vodní dílo, přičemž vyvstává sekundární otázka, co to vlastně je vodní dílo.

Podle § 55 odst. 1 vodního zákona jsou za vodní díla považovány *stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem.* Z podaného tedy zřetelně vyplývá, že vodní díla jsou stavby sloužící k zákonem vypočteným účelům. Je tak nesporné, že rybník je stavbou, a to na základě definice uvedené v § 2 písm. c) zákona o rybářství ve spojení s § 55 odst. 1 vodního zákona, na který však zákon o rybářství výslovně odkazuje. To, že rybník je stavbou, tak nelze zpochybnit a tato definice se vztahuje i pro účely zákona o rybářství. Pouze vlastník rybníka jako stavby má právo podat návrh na vyhlášení rybářského revíru. Čím je tato stavba tvořena se lze rovněž dočíst v citovaném ustanovení definujícím rybník; *ten je tvořen hrází, nádrží a dalšími technickými zařízeními.* Žalobce se mylí, pokud dospívá k závěru, že výraz „nádrž“ je třeba vyložit jako

pozemek, resp. tak, že nádrž je tvořena mj. pozemkem. Za prvé není možné připustit v českém právním řádu, který ani nezná zásadu *superficies solo cedit*, že stavba je mj. tvořena pozemkem (k opačné situaci, že pozemek je mj. tvořen drobnou stavbou viz pozdější odstavce). Za druhé z uvedeného výseku předmětného ustanovení plyne, že nádrž je technickým zařízením (jak lze vyčíst z dikce *nádrž a další technická zařízení*; přičemž slova „další“ a „technická“ nejsou oddělena čárkou, takže jde o přívlastek postupně rozvíjející – význam je tedy tento: vedle nádrže jakožto technického zařízení tvoří rybník i další technická zařízení). Je nepochybné, že pozemek (znovu je třeba připomenout, že žalobce i městský soud stojí na stanovisku, že pozemek je součástí nádrže) technickým zařízením být nemůže.

Přitom je třeba upozornit na to, že stávající definici rybníka podává zákon o rybářství s účinností od 1. 4. 2004. Není tak případný žalobcův poukaz na to, že předmětné rybníky byly původním vlastníkům vydány v restituci podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Žalobce, jak sám uvádí, získal pozemky od restituentů ještě před vstupem stávajícího zákona o rybářství v účinnost, a tedy také před tímto datem jistě museli získat v restituci předmětné pozemky původní majitelé. Stalo se tak v době, kdy současný zákon o rybářství nebyl ještě účinný a definice rybníka byla odlišná. Proto nic vydání pozemků v restituci nebránilo.

To, že rybník je stavbou, jak je shora vysvětleno, již Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dříve dovodil. Stalo se tak v rozsudku ze dne 26. 2. 2007, č. j. 8 Afs 135/2005 - 65, www.nssoud.cz. Tento závěr zdejší soud odůvodnil takto: „Podle katastrálních předpisů je rybník pozemkem druhově určeným jako vodní plocha [§ 2 odst. 3 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů], resp. vodní nádrž (příloha 1 vyhlášky Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 190/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Toto vymezení ovšem nemusí být rozhodující z hlediska účetního a daňového. Podle stavebních předpisů jsou stavbami veškerá stavební díla bez zřetele na jejich stavebně technické provedení, účel a dobu trvání [§ 139b odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Vodními díly jsou pak stavby, které slouží k zákonem stanoveným účelům, mj. vodní nádrže [§ 55 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů]; k provedení vodních děl, k jejich změnám a změnám jejich užívání, jakož i k jejich odstranění, je třeba stavebního povolení vodoprávního úřadu, který zde vykonává působnost speciálního stavebního úřadu (§ 15 vodního zákona). Při posuzování, zda je konkrétní objekt stavbou, je nutno mít na zřeteli, že v některých případech stavbu nelze fakticky ani hospodářsky oddělit od pozemku, na kterém je zřízena, a stavba tak s tímto pozemkem splývá, je jeho součástí; významným hlediskem je, zda lze vymezit, kde končí pozemek a začíná stavba. Rybník (ve smyslu shora citovaných předpisů), ať je jeho hospodářský účel jakýkoli, není pouze upraveným pozemkem, ale je výsledkem stavební činnosti, tvoří jej uměle vytvořené hráze, případně i dno, vpustě, výpustě apod. Ze shora uvedeného lze dovodit, že rybník (tudiž i biologický rybník) je stavbou, je tedy hmotným majetkem. Odbahnění dna rybníka, které spočívá ve výkopu, přemístění a uložení nánosů ze dna rybníka, tj. v zemních pracích, doplněné případně o další práce, např. opravu souvisejících vodohospodářských staveb (drenáží a nepropustného podkladu), je pak součástí opravy dlouhodobého hmotného majetku.“

Vazbou stavby a pozemku se zabýval také Nejvyšší soud. V rozsudku ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002, publikovaném v Soudních rozhledech č. 12/2003, zaujal

právní názor k § 120 odst. 2 občanského zákoníku, z něhož plyne, že stavba není součástí pozemku. Stavba jako výsledek stavební činnosti (tj. stavba ve statickém slova smyslu) je zpravidla též stavbou podle občanského práva a je samostatnou věcí. V některých případech však stavbu nelze fakticky ani hospodářsky oddělit od pozemku, na kterém je zřízena, a stavba tak s tímto pozemkem splývá, je jeho součástí a tvoří s ním jednu věc (např. lom, meliorační zařízení, některé ploty a zídky apod.). V některých mezních případech nelze stanovit jednoznačné hledisko pro určení, kdy půjde o samostatnou věc, a kdy o součást pozemku. Bude vždy třeba zvažovat, zda stavba může být samostatným předmětem práv a povinností, a to s přihlédnutím ke všem okolnostem věci, zejména k tomu, zda podle zvyklostí v právním styku je účelné, aby stavba jako samostatná věc byla předmětem právních vztahů (např. koupě a prodeje, nájmu apod.) a také k jejímu stavebnímu provedení. Významným hlediskem je, zda lze vymezit, kde končí pozemek a kde začíná stavba; pokud takové vymezení možné není, půjde zpravidla o součást pozemku. V případě rybníků se lze ovšem ztotožnit s obsáhlou argumentací stěžovatele, že je pro zbudování rybníka a jeho součástí třeba značných technických zásahů. Navíc rybník nelze svou povahou přiřadit ani k demonstrativnímu výčtu drobných staveb tvořících příslušenství pozemku, které vypočetl Nejvyšší soud (plůtky, drobné zídky apod.), nýbrž je samostatnou funkční jednotkou (funkce rybníka ostatně vyplývají zřetelně z jeho definice podané zákonem o rybářství). Lze tedy se stěžovatelem souhlasit i v tom, že rybník je věcí v právním slova smyslu, a to věcí nemovitou.

Podpůrně lze argumentovat také výkladem historickým. Předchozí zákon č. 102/1963 Sb., o rybářství, který byl zrušen zákonem stávajícím, obsahoval po novele provedené zákonem č. 410/2000 Sb., legální definici rybníka jinou, než je ta nynější. Podle § 4 odst. 1 věta druhá tohoto zákona je rybník *tvořen hrází a pozemkem, na kterém je hráz postavena, a dalšími technickými doplňky, přítokovou částí, odpadem, zatopenými pozemky na úroveň hladiny vody při návrhovém průtoku, popřípadě obvodovou stokou*. Zatopené pozemky tak byly přímo součástí rybníka a jako takové byly definicí výslovně zmíněny. Skutečnost, že byly z definice stávajícího zákona o rybářství vypuštěny, naznačuje, že měl zákonodárce skutečně v úmyslu provést změnu a nepovažovat již nadále pozemek za součást rybníka. To zapadá koncepčně do změn v českém právním řádu. Obdobně totiž bylo postupováno v případě zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který rovněž provedl změnu do té míry, že pozemní komunikace nemá být napříště součástí pozemku, na kterém leží. Nelze se v tomto ohledu ztotožnit s názorem žalobce, že stavbu místní komunikace lze teoreticky přemístit a od pozemku oddělit, zatímco rybník je pozemku imanentní. Skutečnost, že ne každé místo je vhodné pro stavbu rybníka není natolik podstatnou odlišností oproti pozemním komunikacím, neboť ani pozemní komunikace nemůže pochopitelně vést kudykoliv. Čistě v teoretické rovině tak není rozdílu v tom, zda má být přemístěna pozemní komunikace či rybník. V praxi by naopak obojí činilo obtíže a fakticky by bylo nutno vlastně přistoupit ke stavbě nové. Je tedy pravdou, že by rybník nemohl existovat bez pozemku, ale totéž lze říci prakticky o řadě staveb, včetně právě pozemních komunikací.

Rovněž Nejvyšší soud se zabýval otázkou vlastnictví rybníka v některých svých rozhodnutích. V rozsudku ze dne 14. 12. 2006, sp. zn. 33 Odo 1408/2004, www.nsoud.cz, Nejvyšší soud poukázal na svá dřívější rozhodnutí (např. rozsudek publikovaný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 23/1999 nebo rozsudek ze dne 26. 8. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002), v nichž dovodil, že rybník, jako vodní dílo ve smyslu veřejného

(vodního) práva, není z hlediska práva soukromého samostatnou věcí, se kterou by mohlo být nakládáno odděleně od pozemků tvořících jeho dno a břehy. Tyto závěry však byly učiněny ještě ve vztahu k předchozí definici rybníku, a tedy nejsou pro posuzovaný případ relevantní.

Aktuálním právním stavem se pak Nejvyšší soud zabýval v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 22 Cdo 1121/2008, www.nsoud.cz. V něm je uvedeno, že je třeba posoudit, co se rozumí pojmem „vlastník rybníka“. Nejvyšší soud poukázal na to, že jeho judikatura (zabývající se předchozím právním stavem) již konstantně vychází z toho, že rybník není ve smyslu občanskoprávním samostatnou věcí, se kterou by mohlo být nakládáno odděleně od pozemků tvořících jeho dno a břeh (viz R 23/1999 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek – to ovšem nutně platí i obráceně, tedy nelze nakládat s pozemky tvořícími dno rybníka, aniž by bylo nakládáno alespoň částečně se samotným rybníkem). Zároveň ovšem Nejvyšší soud dodal, že toto pravidlo se neuplatní, má-li zvláštní právní předpis pro určitý okruh právních vztahů jiné vymezení rybníka. To je i případ zákona o rybářství (viz i usnesení Ústavního soudu ze dne 20. března 2002, sp. zn. I. ÚS 375/01) a jeho definice rybníka obsažené v § 2 písm. c). Také pokud jde o povinnost vlastníka pozemku, na kterém se takto definovaný rybník nachází, strpět umístění rybníka, poukázal Nejvyšší soud na § 50 písm. c), § 43 odst. 1, § 44 odst. 1 a § 55 odst. 1 vodního zákona.

Je tedy třeba zabývat se otázkou vztahu vlastnictví zatopených pozemků k vlastnictví rybníka. Platný zákon o rybářství se o zatopených pozemcích jako součásti rybníka již nezmiňuje a namísto toho uvádí jako součást rybníka „nádrž“. Ovšem vzhledem k tomu, že zákon o rybářství nestanoví, co se rozumí „nádrží“, je třeba tento pojem vyložit; je též třeba přihlédnout k jiným obecně závazným právním předpisům, týkajícím se nádrží. V těchto úvahách vyšel Nejvyšší soud z toho, že v katastru nemovitostí se nyní jako parcela eviduje pozemek, na kterém je vodní nádrž [§ 4 odst. 4 písm. a) vyhlášky č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška)]. Tato vyhláška označuje za vodní plochu „pozemek, na němž je koryto vodního toku, vodní nádrž ...“ (příloha č. 1 k vyhlášce). Zákon o rybářství dále v případě tzv. uzavřené vody (patrně zahrnující i neprůtočné rybníky) výslovně počítá s tím, že vlastníků nebo spoluvlastníků pozemku, na kterém se nachází uzavřená voda, je více [§ 4 odst. 3 písm. b) a c), § 6 odst. 3 písm. a), bod 1., § 10 odst. 1 písm. f)]; u rybníka zjevně s více vlastníky pozemků jako osobami oprávněnými k výkonu rybářství nepočítá (zákon ani důvodová zpráva k zákonu tento přístup nijak nevysvětluje).

Z těchto všech úvah, které Nejvyšší soud prezentoval, lze vyvodit, že nádrž s pozemkem zaměňovat nelze. Pokud tedy zákon o rybářství hovoří o tom, že součástí rybníka je nádrž, pak to neznamená, že součástí rybníka je pozemek. Nejvyšší soud ovšem tento jednoznačný závěr nepovažuje za ústavně konformní. Uvádí, že je třeba vycházet z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: *Vývlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*

Nová definice zákona o rybářství by tak nepřipustně podle Nejvyššího soudu omezila vlastnické právo majitelů pozemků zaplavených rybníkem. Text zákona ani

důvodová zpráva k němu výslovně nezdůvodňují existenci veřejného zájmu na takovém omezení; zákon pak nestanoví náhradu pro takto omezené vlastníky pozemků, resp. způsob jejího určení. Je též třeba přihlídnout ke skutečnosti, že žalobce nabyl úplatně vlastnictví pozemků za určitého právního stavu a bylo by v rozporu s principy právního státu, kdyby jeho postavení jako vlastníka bylo bez splnění ústavních podmínek zákonem výrazně změněno k horšímu. Z tohoto důvodu proto Nejvyšší soud přistoupil k definování rybníku tak, že jeho součástí jsou i zatopené pozemky.

Tento závěr Nejvyššího soudu na daný případ nedopadá pro odlišné skutkové okolnosti. Za prvé žalobce nenabyl pozemky v době, kdy předchozí zákon o rybářství považoval za součást rybníku i pozemky jím zatopené. Již shora bylo vysvětleno, že novela, která do tohoto zákona vtělila předmětné ustanovení definující rybník, nabyla účinnosti až 29. 11. 2000, přičemž tou dobou již žalobce předmětné pozemky vlastnil (např. již v roce 1999 podával žaloby na zdržení se užívání zatopených pozemků, jak plyne z jeho vyjádření ke kasační stížnosti). Za druhé pak je nesprávná úvaha, že došlo k vyvlastnění (tento pojem Nejvyšší soud nepoužívá, nicméně operuje s ním žalobce). Žalobce byl od počátku vlastníkem zatopených pozemků. Po rozhodné novele se pozemky staly součástí rybníka, po přijetí stávajícího zákona o rybářství jí přestaly být. V žádném případě však není zpochybněno vlastnické právo žalobce k dotčným pozemkům. O vyvlastnění v pravém slova smyslu se tak nejedná. Lze uvažovat toliko o omezení vlastnického práva. To se musí dít toliko ve veřejném zájmu, který lze spatřovat v řádném a nesporném výkonu rybářství, jímž je rozuměn chov, zušlechťování, ochrana a lov ryb, popřípadě vodních organismů v rybníkářství nebo při výkonu rybářského práva. Pro výkon této činnosti je stěžejní rybník, nikoliv tolik již pozemek, na němž se rozprostírá. Podobná je situace u pozemních komunikací, kdy vlastní komunikace je z hlediska veřejného zájmu natolik důležitou stavbou, že ji zákon důsledně odlišuje od pozemku, na kterém se rozprostírá. To, že k omezení vlastnického práva došlo na základě zákona, což je druhá podmínka, kterou Listina základních práv a svobod stanoví, je také nesporné, neboť uvedeným zákonem je právě zákon o rybářství. Podle § 50 odst. c) vodního zákona (ve spojení s § 43 odst. 1 a § 44 odst. 1) platí, že vlastníci pozemků jsou povinni *strpět na svém pozemku vodní díla umístěná v korytě vodního toku, vybudovaná před účinností tohoto zákona*. Povinnost trvale něco strpět na svém pozemku je věčným břemenem. Žalobci pak náleží náhrada [bez náhrady musí vlastník pozemku strpět jen povinnost dle § 50 písm. e) vodního zákona, kde to je výslovně uvedeno], přičemž Nejvyšší soud v citovaném rozsudku dospívá k tomu, že má být vypočtena i z hodnoty ulovených ryb, a dále nájemné za předmětný rybník. Náhrady za zákonné omezení vlastnického práva se totiž může dotčený vlastník domáhat přímo na základě čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, aniž by bylo třeba zvláštního prováděcího zákona. V tomto směru je možno poukázat i na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/97, resp. sp. zn. II. ÚS 102/94, oba viz <http://nalus.usoud.cz>. V prvně jmenovaném, publikovaném pod č. 88/1998 Sb., Ústavní soud uvedl: „...platí zásada, že jednotlivá ustanovení Listiny jsou bezprostředně platným právem a práv v nich obsažených se lze domáhat přímo s odkazem na její znění. Výjimkou jsou pouze základní práva, která Listina vyjmenovává v čl. 41 odst. 1 pomocí odkazů na konkrétní články Listiny. U těchto výjimek je stanoveno, že příslušných práv se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. To "a contrario" znamená, že všech ostatních práv se lze domáhat přímo a zákon nemůže překročit meze, které jsou stanoveny v Listině. Protože právo na náhradu za omezení vlastnického práva není uvedeno mezi výjimkami, může se dotčený vlastník dovolávat práva na poskytnutí náhrady přímo s odvoláním na čl. 11 odst. 4

Listiny, aniž by bylo nezbytně nutno z hlediska ústavní jistoty toto právo konstituovat ještě předpisem nižší právní síly.“ Pokud tedy městský soud k výkladu předmětného pojmu přistoupil výše uvedeným způsobem jen kvůli tomu, že žalobci neplyne z žádného ustanovení kompenzace, pochybil, neboť opomenul přímý účinek čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

Z tohoto důvodu tak není třeba vykládat pojem *rybník* tak, jak jej vyložil Nejvyšší soud. Navíc nelze takto vyložit pojem *rybník* jen kvůli tomu, že by žalobci nebyla poskytnuta náhrada za omezení jeho vlastnického práva. Otázka, zda je přiznána kompenzace, je totiž irelevantní z hlediska výkladu legální definice pojmu *rybník*. V tom lze analogicky poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, kde je uvedeno (zvýraznění NSS v nyní projednávané věci): „*V rámci soudní kontroly procesu tvorby územního plánu (jeho změny) v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. soud zkoumá, zda jsou vůbec dány podmínky k zásahu územního plánu do vlastnických práv určité osoby. Soud tedy především zkoumá, zda dotýčný zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Shledá-li soud, že některá z uvedených kumulativních podmínek není splněna, je to zásadně důvodem pro zrušení územního plánu v té části, jež s dotýčným zásahem souvisí, umožňuje-li takto omezený zásah soudu do územního plánu charakter tohoto plánu jakož i povaha nepřípustného zásahu. Shledá-li naopak soud, že všechny uvedené podmínky pro zásah byly naplněny, není to důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení ve větší než spravedlivé míře. Otázka, zda byla poskytnuta či závazně přislíbena kompenzace, je pro účely posuzování zákonnosti územního plánu irelevantní, neboť se v rámci procedury pořizování územního plánu neřeší; jde o otázku relativně samostatnou. Není proto ani věcí soudu rozhodujícího o zákonnosti územního plánu, aby se zabýval tím, zda zásah překročil spravedlivou míru, anebo nikoli; soud se omezí pouze na posouzení dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu.*“

Nelze ovšem stěžovateli přisvědčit tam, kde tvrdí, že jediným, kdo může podat ústavně konformní výklad, je Ústavní soud. Ústavně konformní aplikace práva je naopak imperativem, který dopadá na všechny orgány aplikující právo (k tomu ostatně blíže namátkou viz shora citované rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/97). Zdejší soud však je přesvědčen, že také jím právě podaný výklad ze shora uvedených důvodů tento imperativ naplňuje. Pokud jde o posudky prof. Z. a doc. D. a článek doc. Kindla, zdejší soud předestřel v tomto rozsudku částečně odlišnou argumentaci než uvedení autoři, přesto dospěl v zásadě ke shodným závěrům. Stěžovateli nelze (ani tehdy, je-li jím správní orgán) bránit v tom, aby na podporu svých tvrzení přikládal odborná právní vyjádření. To plyne mj. ze zásady rovnosti stran vyjádřené v § 36 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených důvodů dospěl k již předestřenému závěru, že napadený rozsudek městského soudu dospívá k nesprávnému právnímu závěru dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto musel tento rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Alternativnímu návrhu stěžovatele, aby byl rozsudek zrušen a řízení zastaveno, nebylo možno vyhovět. Stěžovatel nepodal ve vztahu k tomuto návrhu žádné důvody. Takovýto výrok navíc přichází do úvahy jen tehdy, jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení. Zastavit řízení však může krajský soud pouze v situaci, kdy dojde ke zpětvzetí

návrhu, navrhopat prohlásí, že již byl uspokojen, resp. stanoví-li tak zvláštní zákon (§ 47 s. ř. s.). O žádný takový případ se v dané věci nejedná.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** právní prostředky přípustné.

V Brně dne 7. října 2010

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu