



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **JIRKAL, s. r. o.**, se sídlem Koulova 10, Praha 6, zast. JUDr. Ondřejem Maderem, advokátem se sídlem Dukelských hrdinů 14, Praha 7, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 2, České Budějovice, **za účasti**: Ing. J. N., o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 8. 2011, č. j. 10 A 48/2011 - 38,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2011, č. j. KUJCK 11531/2010 OZZL/2/Sou/O-33/11, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Strakonice (dále jen „vodoprávní úřad“) ze dne 17. 1. 2011, č. j. MUST/002227/2011ŽP/Pře, SZ MUST/052103/2010/4, kterým vodoprávní úřad ve výroku I. nevyhověl podle § 85 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon č. 50/1976 Sb.“) žádosti žalobce ze dne 20. 4. 1998 o povolení změny vodohospodářského díla – obnovy Sudoměřského mlýna na pravém břehu řeky Otavy, ř. km 40.100 v k. ú. Sudoměř u Čejetic a ve výroku II. nevyhověl návrhům žalobce ze dne 20. 4. 1998 „o udělení oprávnění k nakládání s vodami

pro provoz malé vodní elektrárny v rozsahu 3,6 m³/s, a to celoročně“, a „aby vodní oprávnění bylo změněno co do účelu nakládání s vodami, tj. z provozu mlýna na malou vodní elektrárnu a průtok 3,6 m³/s byl zachován, a to celoročně“.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který jí rozsudkem ze dne 31. 8. 2011, č. j. 10 A 48/2011 - 38, vyhověl, rozhodnutí žalovaného i vodoprávního úřadu zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud na základě obsahu správního spisu rekapituloval, že podáním ze dne 11. 11. 1997 požádal žalobce Okresní úřad Strakonice o vydání stavebního povolení k rekonstrukci „Jirkalovi MVE“ (malé vodní elektrárny). Přípisem ze dne 28. 1. 1998, č. j. ŽP/470/98-RF, vyzval okresní úřad žalobce v souvislosti se žádostí o povolení změny vodohospodářského díla k podání žádosti o změnu nakládání s vodami, neboť původní vodní oprávnění k mlýnu Jirkal z roku 1907 bylo vydáno pouze za účelem pohonu mlýna. Okresní úřad poté změnu vodohospodářského díla – obnovu malé vodní elektrárny a náhonu na pravém břehu řeky Otavy, ř. km 40.100 v k. ú. Sudoměř - rozhodnutím ze dne 3. 4. 1998, č. j. ŽP/1836/98-RF, nepovolil. Odvolací orgán (Ministerstvo životního prostředí - dále jen „ministerstvo“), rozhodnutí okresního úřadu ze dne 3. 4. 1998 k odvolání žalobce rozhodnutím ze dne 7. 8. 1998, č. j. 810/1025/98 – Bab – O 22/98, zrušil a věc mu vrátil k novému projednání, a to mj. proto, že rozhodnutí bylo vnitřně rozporné, nejasné a nepřesvědčivé; dle dalšího rozhodnutí ministerstva ze dne 7. 5. 1999, č. j. 810/303/99 – Bab – O 4/99, okresní úřad také nadbytečně po žalobci požadoval podání žádosti o změnu povolení k nakládání s vodami, která se ovšem dle ministerstva nejpozději v odvolání žalobce ze dne 20. 4. 1998 objevuje, a sám okresní úřad v přípisu ze dne 22. 12. 1997 avizoval zahájení řízení o změně povolení k nakládání s vodami z moci úřední.

Následně ve věci žádosti žalobce opakovaně rozhodovaly jak správní orgány, tak správní soudy. V návaznosti na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2002, č. j. 7 A 88/99 - 33, bylo posléze postaveno najisto, že vodní oprávnění udělené k žádosti F. J. C. k. místodržitelstvím v království Českém dne 5. 11. 1907, č. 312408, nezaniklo. Tímto správním aktem bylo majiteli mlýna č. p. 20 v Sudoměři povoleno k pohonu mlýna zřízení turbíny se spotřebou vody 3,6 m³/s. Výměrem ze dne 5. 12. 1907, č. 343.449, bylo povoleno užívat uvedené zařízení k pohonu mlýna a bylo uvedeno, že k používání vodního díla k jiným účelům je třeba, aby si majitel opatřil povolení.

Nadepsaným rozhodnutím ze dne 17. 1. 2011 vodoprávní úřad nevyhověl zmiňovaným návrhům žalobce, přičemž z něj plyne, že původní vodní oprávnění z roku 1907 nezaniklo. O vydání nového povolení k nakládání s vodami dle vodoprávního úřadu vzhledem k faktické situaci na místě uvažovat nelze, byť vodoprávní úřad obsah žádosti žalobce identifikované ministerstvem v odvolání žalobce ze dne 20. 4. 1998 dovozuje pouze nepřímo z dalších listinných materiálů a vyhodnocuje ji na základě toho jako nereálnou.

Odvolání žalobce ze dne 10. 2. 2011 následně žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. V převažující části se rozhodnutí žalovaného dle krajského soudu zabývá chronologií projednávání žádostí žalobce a řadou citací z podání žalobce a z rozhodnutí správních orgánů nebo soudů. Připomíná se pravomocné povolení vydané Ing. N. pro nakládání s vodami v

pokračování

množství 12,6 m³/s, které již nelze napadnout žádným opravným prostředkem, jakož i povinnost zajistit přepad vody přes jez (0,5 m³/s) a průtok rybím přechodem (0,5 m³/s). Dle rozhodnutí žalovaného není předložena projektová dokumentace v souladu s původním vodním oprávněním z roku 1907, které nezaniklo, ale které neopravňuje k provozu malé vodní elektrárny k výrobě elektrické energie.

Krajský soud následně ve svém rozsudku dospěl k závěru, že správní orgány porušily ustanovení o řízení, přičemž toto porušení mohlo mít za následek i nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Tyto vady činí rozhodnutí žalovaného také nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost.

Dle krajského soudu je mezi stranami nesporné, že trvá povolení k nakládání s vodami pro provoz mlýna udělené roku 1907 právnímu předchůdci žalobce. Původní chybná domněnka správních orgánů o zániku povolení v 50. letech zřejmě vedla k vydání povolení Ing. N. v roce 1991, což by jinak s ohledem na dnes tvrzené kapacitní možnosti dotčeného vodního toku bylo vyloučeno. Ani tato zásadní změna nic nezměnila na rozhodování správních orgánů ve vztahu k respektování priority ochrany udělených práv souvisejících s užíváním povrchových vod na předmětném úseku vodního toku. Přestože, jak opakovaně uvádějí správní orgány, je třeba brát ohled na právní i faktický stav v místě, mj. nemožnost zásahu do povolení uděleného Ing. N., nelze tuto věc klást k tíži žalobci. Současná situace je výsledkem nepečlivého přístupu správních orgánů. Povolení k nakládání s vodami svědčící žalobci požívá stejné ochrany jako právo Ing. N. Neumožnil tak symbiózu ve využívání vodní síly v daném místě dohoda žalobce a Ing. N., je na vodoprávním úřadu, aby hledal řešení, a to včetně mimořádných postupů či opatření, včetně kompenzačních a restitučních důsledků. Na ochranu dříve uděleného povolení je totiž dle krajského soudu zřejmě pozdě a upřednostňování kteréhokoli z udělených povolení by nenašlo oporu v platné právní úpravě.

Krajský soud však připomněl, že uvedené závěry platí, pokud jde o povolení z roku 1907, pouze ve vztahu k pohonu mlýna a jakákoli jiná interpretace o účelu povoleného nakládání s vodami ze strany žalobce je nepřípustná. Přesto žalobci svědčí časově neomezené povolení k nakládání s vodami v rozsahu 3,6 m³/s. Krajský soud proto postrádal v rozhodnutí správních orgánů odůvodnění pro zamítavé rozhodnutí o žádosti žalobce, když jedinou změnou by byla změna účelu, neboť na rozsahu povoleného nakládání by se zřejmě nic nezměnilo. Neustále rekapitulované vodní poměry a nedostatečnou celoroční kapacitu povrchových vod nepovažoval krajský soud za postačující argument pro zamítnutí žádosti. Pokud by se totiž žalobce rozhodl své povolení využívat, konal by po právu a jediným limitem by byla kapacita a dostatek povrchových vod. Krajský soud uvedl, že nemůže předjímat rozhodování správních orgánů; pokud by však správní orgány dospěly v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „nový správní řád“) k závěru, že změnu nakládání s vodami povolit nelze, je třeba tento závěr přezkoumatelně odůvodnit. Úvahy o rentabilitě případného provozu MVE přitom správním orgánům nepřísluší.

Rozhodnutí žalovaného považoval krajský soud za nesrozumitelné i v otázce předmětu řízení. Ve stavebně právním aspektu bylo řízení zahájeno k žádosti žalobce dne 11. 11. 1997; část řízení týkající se nakládání s vodami byla vedena o žádosti „identifikované“ v odvolání žalobce ze dne 20. 4. 1998, jak uváděl vodoprávní úřad, který

v tomto směru vycházel z právního názoru ministerstva obsaženého v jeho rozhodnutích ze dne 7. 8. 1998 a ze dne 7. 5. 1999. O předmětu správního řízení by však nemělo být pochyb, zatímco v nynějším případě byl předmět řízení určen jen představou o obsahu žádosti žalobce, aniž by se správní orgány pokusily pochybnosti odstranit. Je přitom nerozhodné, že žalobce postup zvolený správními orgány nerozporoval. V souvislosti s problematikou srozumitelnosti rozhodnutí krajský soud doporučil žalovanému zahrnovat do rozhodnutí méně citací a odkazů na dřívější rozhodnutí, které jsou nesourodé, vytržené z kontextu a bez dalšího nepřispívají k přezkoumatelnosti rozhodnutí.

Krajský soud považoval rozhodnutí vodoprávního úřadu za nepřezkoumatelné i ve výroku týkajícím se nakládání s vodami, neboť není zřejmé, podle jakého ustanovení bylo rozhodováno. Neobstojí poukaz žalovaného na tehdy obvyklou či běžnou praxi.

Krajský soud konečně nesouhlasil s výkladem přechodných ustanovení nového správního řádu, pokud jde o procesní předpis, jímž by se správní orgány měly v dalším řízení řídit. V okamžiku zrušení rozhodnutí správního orgánu je na základě § 179 odst. 1 nového správního řádu, a v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100, publikovaným pod č. 1683/2008 Sb. NSS, třeba postupovat dle nového správního řádu. Totéž platí, pokud jde o vodoprávní a stavební předpisy.

Krajský soud uzavřel, že v dalším řízení je na žalovaném, aby vyjasnil předmět řízení a obsah žádosti žalobce a dle správního právního předpisu o ní odpovídajícím způsobem rozhodl.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel k závěru krajského soudu týkajícímu se nutnosti najít řešení nastalé situace kolize dvou práv souvisejících s užíváním povrchových vod uvedl, že mu není zřejmé, jaké řešení má hledat, když řízení ve věci je návrhové a předmětem řízení disponuje žadatel. Nesrozumitelný má být také závěr o potřebě hledání mimořádných postupů. Nelze totiž vědomě vydat povolení, které vede k nutnosti pozdějších mimořádných postupů, dalšími povoleními kumulovat další nesprávnosti a povolit žadateli investici, pro kterou ve vodním toku není dostatek vody; vodohospodářské poměry v místě neumožňují vydání povolení. Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon č. 138/1973 Sb.“) přitom neuvádí důvody pro nepovolení změny účelu nakládání s vodami, důvody tu vyplývají z konkrétních okolností věci.

Dále je stěžovatel názoru, že nepovolení změny účelu nakládání s povrchovými vodami může v souladu s § 1 vodního zákona č. 138/1973 Sb. opřít o zjištěné vodní poměry a nedostatečnou celoroční kapacitu povrchových vod. Pozitivní rozhodnutí ve věci by pak žalobce nemohl realizovat a takové rozhodnutí by ani nebylo správné. Ustanovení § 11 vodního zákona č. 138/1973 Sb. nelze užít v okamžiku vydání rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami. Stěžovatel přitom dle svých slov nekomentuje argumentaci krajského soudu, že v současnosti existují dvě rozhodnutí o povolení

pokračování

k nakládání s povrchovými vodami v množství, které není vodní tok schopen poskytnout; zásah do povolení uděleného Ing. N. v roce 1991 je přitom právně problematický.

Stěžovatel se domnívá, že jeho rozhodnutí je dostatečně odůvodněno. Naopak rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, když není řečeno, co by mělo být ještě v řízení doplněno za situace, kdy vodoprávní úřad zjistil zásadní skutečnost spočívající v nedostatku vody pro záměr žalobce. Navíc odkazy na dřívější rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, resp. správních soudů (jimiž je stěžovatel vázán), které z hlediska srozumitelnosti rozhodnutí krajský soud stěžovateli vytýkal, byly uvedeny správně a vzhledem k vymezení předmětu řízení bylo vhodné je zmínit.

S odkazem na žalobou napadené rozhodnutí a v něm uvedenou rekapitulaci správního řízení stěžovatel uvádí, že předmět řízení byl jednoznačně vymezen a přezkoumatelným způsobem byly uvedeny okolnosti tohoto vymezení. Předmět řízení nebyl až do nynějšího rozsudku krajského soudu napaden ani žalobcem, ani nebyl zpochybňován v předchozích rozhodnutích soudů. Stěžovatel v souvislosti s tím poukazuje na to, že soud je vázán žalobními body, pokud se nejedná o otázky, které přezkoumává z moci úřední. Dle stěžovatele však krajský soud nemohl v nyní napadeném rozsudku shledat z moci úřední takové vady řízení dle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., které neshledal v dřívějším rozhodnutí, konkrétně v rozsudku ze dne 29. 6. 2010, č. j. 10 A 8/2010 – 39. K odstranění těchto vad krajský soud stěžovatele nezavázal a splněním svého právního názoru z roku 2010 se nezabýval. V předchozím rozsudku také krajský soud neshledal vady týkající se zásadních otázek, a to vodních poměrů v místě jakožto důvodu pro nevyhovění návrhům žalobce či otázky předmětu řízení. Předmět správního řízení nebyl zpochybňován dokonce ani v rozsudku Vrchního soudu v Praze z roku 2002, ani v následných třech rozsudcích krajského soudu z let 2007, 2009 a 2010. Krajský soud tak nad rámec žalobních bodů a svého závazného právního názoru shledal vady, které dříve nezjistil.

Obdobně stěžovatel uvádí, že v rozsudku ze dne 29. 6. 2010, č. j. 10 A 8/2010 – 39, jej krajský soud zavázal k vypořádání se s žádostí žalobce dle § 85 stavebního zákona č. 50/1976 Sb., nikoli dle pozdějšího zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon č. 183/2006 Sb.“). Až do vydání nyní napadeného rozsudku nebylo soudem použito dřívější právní úpravy zpochybněno.

Závěrem stěžovatel uvedl, že se jedná o složitou věc odvíjející se od roku 1907, kdy bylo vodní právo uděleno. Od té doby se odehrály zásadní společensko-politické změny, nedochovaly se všechny listinné materiály dokládající, zda vodní oprávnění trvá či zaniklo, přičemž k příslušným závěrům dospěly správní orgány až v průběhu řízení.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoba zúčastněná na řízení (Ing. N.) ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla zrušení rozsudku krajského soudu. Souhlasila s argumentem stěžovatele, že ve smyslu § 44 nového správního řádu disponuje s předmětem řízení pouze žadatel a hledáním navrhovaných mimořádných postupů by se správní orgán dopustil nezákonnosti

spočívající v porušení dispoziční zásady. S odkazem na § 8 odst. 1 „vodního zákona“ [zřejmě zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon č. 254/2001 Sb.“)] osoba zúčastněná na řízení uvádí, že na povolení k nakládání s vodami není právní nárok. Důvodem zamítnutí žádosti může být např. nedostatek povrchové vody v místě nebo právo jiné osoby s touto vodou nakládat. Vodní zákon č. 254/2001 Sb. také nezná možnost změny povolení z jednoho účelu na účel jiný.

Odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je třeba považovat za dostatečné a opírající se o dostatečně zjištěný stav věci. Pozitivní rozhodnutí o žádosti nebylo možno vydat pro nedostatek povrchové vody v předmětném místě toku. Úvaha krajského soudu, že změnou povolení se fakticky nic nezmění, je nesprávná a nemá právního podkladu. Navíc právo k nakládání s povrchovými vodami z roku 1907 zřejmě již ze zákona zaniklo, konkrétně dle § 12 odst. 1 vodního zákona č. 138/1973 Sb. (touto variantou se však správní orgány ani soud dosud nezabývaly). Mlýn, tedy stavba umožňující povolené nakládání s vodami, totiž již zcela zanikl. V době podání žádosti se jednalo o rekreační usedlost a technologické zařízení původního mlýna, pokud se v objektu vůbec nachází, je zcela nefunkční. Dílo umožňující realizaci povolení z roku 1907 zaniklo nejpozději dne 1. 1. 1988, kdy se nemovitosti ujala Správa služeb diplomatického sboru a objekt užívala k rekreačním účelům. Proto není ani možné, jak se krajský soud mylně domnívá, bez dalšího mlýn kdykoli začít využívat. Vodoprávní úřad by se měl též zabývat možností zrušení povolení k nakládání s vodami dle § 12 odst. 1 písm. a) vodního zákona č. 254/2001 Sb., dle něhož může vodoprávní úřad z moci úřední povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit, nevyužívá-li oprávněný vydané povolení nebo využívá-li jej pouze minimálně bez vážného důvodu po dobu delší než 2 roky.

S ostatními body kasační stížnosti Ing. N. buď zcela souhlasí, nebo se k nim blíže nevyjadřuje; souhlasí pouze se závěrem krajského soudu, že mělo být postupováno dle nového správního řádu. Takový postup je však pro žalobce nevýhodný. Pokud by totiž původní žádost měla zůstat beze změny, přestože pozdější předpisy vyžadují žádost formalizovanou, doplněnou o další podklady, pak se celé správní řízení „dostává do slepé uličky“. Konečně osoba zúčastněná na řízení dodává, že povolení k nakládání s vodami se již samostatně nevydává, vydává se současně se stavebním povolením. Změně stavby také musí předcházet územní řízení, neboť společné územní a stavební řízení vodní zákon č. 254/2001 Sb. neumožňuje; přitom žádost o stavební povolení byla podána pouze u vodoprávního úřadu jakožto speciálního stavebního úřadu, „vrchní stavba“ se však podle názoru osoby zúčastněné na řízení řídí výhradně stavebním zákonem a stavební povolení vydává stavební, nikoli vodoprávní úřad.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen zaměstnancem, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami,

pokračování

k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Dle názoru Nejvyššího správního soudu je opodstatněný závěr krajského soudu týkající se nedostatečného odůvodnění rozhodnutí stěžovatele ve vztahu k žádosti žalobce o změnu účelu užívání povrchových vod. Jak vyplývá z rozsudku krajského soudu, bylo mezi stěžovatelem a žalobcem nesporné, že trvá časově neomezené právo k nakládání s vodami za účelem pohonu mlýna č. p. 20 v Sudoměři Francisovou turbínou, které bylo v kapacitě 3,6 m³/s uděleno rozhodnutím C. k. místodržitelství v království Českém ze dne 5. 11. 1907, č. 312408, právnímu předchůdci žalobce, panu F. J. (podrobně se k zachování tohoto práva vyjádřil stěžovatel na základě předchozích podrobných šetření např. ve svém rozhodnutí ze dne 1. 12. 2009, č. j. KUJCK 24818/2009 OZZL/9). Z tohoto hlediska tak za daného stavu obстоjí úvaha krajského soudu, dle níž, kdyby se žalobce rozhodl jemu svědčící povolení využívat, jednal by po právu, přičemž jediným limitem by byla kapacita a dostatek povrchových vod ve vodním toku. Při tomto náhledu na věc rozhodnutí stěžovatele a jeho odůvodnění, jak uvádí krajský soud, neodpovídá na otázku, proč je změna účelu již uděleného a platného povolení k nakládání s vodami, pakliže žalobce nežádá o zvýšení již povoleného objemu vody, takovým zásahem do vodních poměrů ve vodohospodářsky napjaté lokalitě, že nemůže být žádosti vyhověno.

Pokud stěžovatel ve svém rozhodnutí argumentuje nedostatečnou kapacitou vodního toku v daném místě, a to i s ohledem na pravomocné povolení Ing. N. k nakládání s povrchovými vodami v množství 12,6 m³/s, [včetně povinnosti zajistit přepad vody přes jez (0,5 m³/s) a průtok rybím přechodem (0,5 m³/s)], pouze tím konstatuje některé skutkové okolnosti, avšak nevypořádává se mj. s otázkou časové priority toho kterého práva, resp. případné proporcionality mezi omezeními těchto jednotlivých práv. Za dané situace tak bez bližšího odůvodnění fakticky dochází k preferování ochrany práva k nakládání s povrchovými vodami uděleného Ing. N. (Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že souhlasí s krajským soudem v tom, že vznik současné situace nelze zřejmě klást za vinu ani žalobci, ani Ing. N., přičemž bezdůvodné upřednostňování kteréhokoli z platných povolení by nenacházelo oporu v účinné právní úpravě). Rozhodnutí stěžovatele tak neobsahuje nezbytné důvody a úvahy vztahující se k uvedeným skutečnostem. Relevanci pak nelze přiznat argumentaci stěžovatele týkající se rentability případného provozu MVE žalobce. Jak již konstatoval krajský soud, je problematika ekonomické návratnosti záměru věci žalobce, přičemž předmětem rozhodování stěžovatele mají být pouze otázky vodoprávní, resp. stavebně právní.

V kontextu s uvedeným není důvodná ani kasační námitka stěžovatele o nesrozumitelnosti rozsudku krajského soudu, pokud krajský soud navrhoval ve věci hledání mimořádných postupů, popř. jiných řešení. Je třeba souhlasit se stěžovatelem (i osobou zúčastněnou na řízení), že v daném případě se jedná o řízení zahájené na základě návrhů žalobce a tudíž ovládané zásadou dispoziční, v jehož rámci s předmětem řízení disponuje právě žalobce. Pokud by tudíž krajský soud opřel důvody svého rozhodnutí o závěry vedoucí k popření uvedené zásady, nebylo by možné v daném ohledu krajskému soudu přisvědčit. Dle Nejvyššího správního soudu je však třeba rozsudek krajského soudu vykládat tak, že se v daném směru nejedná o nosné důvody jeho rozhodnutí, že se tedy krajský soud k řešení případné kolize práv žalobce a Ing. N. vyjádřil *obiter dictum* a zároveň naznačil možná řešení nastalé situace v eventuálních souvisejících řízeních a

postupech vodoprávního úřadu, které je možné zahájit z moci úřední. Není také úkolem krajského soudu v uvedeném směru nalézat konkrétní řešení nad rámec nyní přezkoumávané věci, neboť se jedná o záležitost správních orgánů.

Obdobně nelze za nosný důvod pro zrušení rozhodnutí stěžovatele považovat krajským soudem vytýkanou strukturu rozhodnutí. V souvislosti s rozhodnými důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí lze závěry krajského soudu považovat spíše za apel (krajský soud výslovně hovoří o „doporučení“) na stěžovatele, aby dbal na větší přehlednost textu, a to s tím, že samotné citace dřívějších rozhodnutí nemohou pro účely řádného odůvodnění zcela nahradit samostatné úvahy stěžovatele v nyní posuzované konkrétní věci.

Lze souhlasit se stěžovatelem, že správní soudnictví stojí na zásadě dispoziční. Nicméně pokud jde o vady řízení dle § 76 odst. 1 s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nedostatečné zjištění skutkového stavu nebo jinou podstatnou vadu správního řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 – 84, publikovaném pod č. 2288/2011 Sb. NSS, že tyto vady řízení mohou být důvodem zrušení rozhodnutí správního orgánu krajským soudem, byť by nebyly žalobcem výslovně namítány, pokud tyto vady brání přezkoumání tohoto rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů.

A právě v uvedeném ohledu lze krajskému soudu přisvědčit. Jak krajský soud uvedl ve svém rozsudku, bylo řízení jako celek v části stavebně právní zahájeno k žádosti žalobce ze dne 11. 11. 1997. Část řízení týkající se povolení k nakládání s vodami byla vedena na základě návrhů žalobce obsažených v jeho odvolání ze dne 20. 4. 1998. Jak konstatoval ve svém rozhodnutí stěžovatel, ztotožňuje se s názorem ministerstva (tehdy příslušného jako odvolací orgán) vyplývajícím z rozhodnutí ze dne 7. 5. 1999, č. j. 810/303/99 – Bab – O 4/99, že v rámci odvolání ze dne 20. 4. 1998 žalobce formuloval dva návrhy týkající se nakládání s vodami; mělo se jednat o návrh na povolení k nakládání s vodami dle § 8 odst. 1 písm. a) vodního zákona č. 138/1973 Sb. a o návrh na změnu již existujícího povolení k nakládání s vodami dle § 11 písm. b) vodního zákona č. 138/1973 Sb. V citovaném odvolání lze skutečně nalézt formulaci, podle níž žalobce navrhuje, „aby bylo zahájeno řízení o udělení oprávnění k nakládání s vodami pro provoz malé vodní elektrárny v rozsahu 3,6 m³/s, a to celoročně“. Primárně však v tomto odvolání žalobce hovoří o řízení dle § 11 vodního zákona č. 138/1973 Sb., tedy o změně již existujícího povolení. Mezi takto správními orgány „dovozenými“ návrhy - a to už s ohledem na pravděpodobnou nemožnost udělení nového oprávnění k nakládání s vodami na předmětném místě vodního toku (kvůli nedostatečné kapacitě vodního toku), která vyplývá z pozdějšího průběhu správního řízení - však lze shledat rozpor, který se správní orgány nepokusily odstranit. Jak uvedl krajský soud, musí být postaveno najisto, co je předmětem řízení. Není tak možné se spokojit s vlastním či převzatým výkladem podání žalobce bez jednoznačného ověření jeho skutečného obsahu v případě pochybností o něm či zjištění jeho vad.

Nadto se nelze zcela bez výhrad ztotožnit s názorem stěžovatele, že sám žalobce předmět řízení nikdy nezpochybnil. Je sice možné souhlasit s tím, že takovou námitku žalobce v průběhu správního řízení nevznnesl výslovně, avšak např. v odvolání ze dne

pokračování

10. 2. 2011 hovoří, jak to ostatně činí konstantně, pouze o otázce změny již existujícího oprávnění. Obdobně žaloba ze dne 10. 6. 2011 obsahuje formulace, podle nichž *„žalobce se nedomáhá ničeho jiného, než změny účelu tohoto oprávnění. Nejde tedy o žádné rozšíření jeho práv z hlediska rozsahu čerpání, ale pouze změny účelu a právního důvodu čerpání“*. I ve zbytku žaloby žalobce hovoří pouze o změně povolení, nikoli o udělení povolení nového. V projednávané věci jde tedy právě o ten případ, kdy vada správního řízení spočívající v tom, že si správní orgány dostatečně neujasnily předmět řízení a nevyzvaly žalobce k odstranění rozporu, který existuje mezi jeho návrhy týkajícími se vodoprávního aspektu dané věci, do značné míry brání přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Otázku, zda tato vada řízení bránila přezkoumání i předcházejících rozhodnutí stěžovatele v mezích žalobních bodů uplatněných v jednotlivých žalobách směřujících proti těmto rozhodnutím a zda tedy tato vada měla být zahrnuta mezi zrušující důvody v předcházejících rozhodnutích krajského soudu, Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci nehodnotil, neboť jeho úkolem je přezkoumat poslední rozhodnutí krajského soudu v této věci, proti němuž byla podána posuzovaná kasační stížnost, nikoliv rozhodnutí předcházející, proti nimž žádná z oprávněných osob kasační stížnost nepodala.

Je ovšem třeba korigovat závěry krajského soudu, pokud jde o použití právních předpisů, jimiž se měly a mají správní orgány v dalším řízení řídit. Krajský soud jistě případně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100, publikovaný pod č. 1683/2008 Sb. NSS, vyvodil z něj však nesprávné závěry, pokud jde o nyní posuzovanou věc. V uvedeném judikátu zdejší soud podal výklad přechodného ustanovení § 179 odst. 1 nového správního řádu, dle jehož věty první *„[ř]ízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů“*. Nejvyšší správní soud tak konstatoval, že bylo-li správní rozhodnutí, které nabylo právní moci za účinnosti starého správního řádu (zákona č. 71/1967 Sb.), správním soudem zrušeno již za účinnosti nového správního řádu, postupuje se v dalším řízení podle nového správního řádu (srov. také Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1425). To však není tento případ. Je sice pravdou, že o návrzích žalobce bylo poprvé pravomocně rozhodnuto ode dne 11. 5. 1999, nicméně tehdejší rozhodnutí správních orgánů byla následně zrušena rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2002, č. j. 7 A 88/99 - 33, tj. ještě před nabytím účinnosti nového správního řádu, a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Rozhodující je, že ke dni nabytí účinnosti nového správního řádu, tj. k 1. 1. 2006, věc nebyla pravomocně skončena, tak se posléze poprvé stalo až na základě rozhodnutí stěžovatele ze dne 1. 6. 2007. Na dané správní řízení tedy v plné míře dopadá zmiňované přechodné ustanovení § 179 odst. 1 nového správního řádu a správní orgány nepochybily, pokud postupovaly i v dalším řízení podle starého správního řádu. Na tomto závěru nic nemění ani fakt, že pozdější rozhodnutí správních orgánů v dané věci opakovaně nabývala právní moci, aby byla vždy znovu zrušena jednotlivými rozsudky krajského soudu. Tato období, kdy věc byla pravomocně skončena, již totiž spadají do doby po nabytí účinnosti nového správního řádu a nemohou tedy změnit skutečnost, že ke dni nabytí účinnosti nového správního řádu (k 1. 1. 2006) se jednalo o věc pravomocně neskončenou.

Obdobná situace nastala, pokud jde o použití stavebních předpisů. Ke dni nabytí účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb., tj. k 1. 1. 2007, nebylo předmětné správní řízení pravomocně skončeno, k tomu došlo až po té na základě zmiňovaného

rozhodnutí stěžovatele ze dne 1. 6. 2007. Navíc přechodné ustanovení § 190 odst. 3 nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. má odlišné znění než § 179 odst. 1 nového správního řádu. Podle prvně jmenovaného ustanovení *„[ř]ízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů“*. Přechodné ustanovení tedy v tomto ohledu jako rozhodující kritérium pro použití dosavadní či nové právní úpravy stanoví okamžik zahájení správního řízení, nikoliv okamžik jeho pravomocného skončení. Zejména z tohoto důvodu stojí judikatura Nejvyššího správního soudu dosud na stanovisku, že i v případech, kdy k 1. 1. 2007 byla věc pravomocně skončena a teprve později došlo ke zrušení pravomocného správního rozhodnutí, je nutno v dalším řízení postupovat právě na základě § 190 odst. 3 nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128, publikovaný pod č. 1815/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2009, č. j. 1 As 81/2008 – 100, www.nssoud.cz). I kdyby však měl být přijat výklad opačný, jak by snad mohly naznačovat některé komentáře k novému stavebnímu zákonu č. 183/2006 Sb. (Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi. Praha: Linde Praha, a. s., 2006, s. 318; obdobně Malý, S. Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 697), nemohl by takový eventuální výklad vyloučit z použití uvedeného přechodného ustanovení právě případy, kdy, tak jako v nyní posuzované věci, ke dni nabytí účinnosti nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb. nebylo řízení, vedené do té doby podle stavebního zákona č. 50/1976 Sb., dosud pravomocně skončeno (k tomu srov. též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2011, č. j. 2 As 12/2010 – 105, www.nssoud.cz). Správní orgány tedy v dané věci postupovaly správně, pokud pokračovaly v řízení podle starého stavebního zákona č. 50/1976 Sb.

Naopak, s krajským soudem lze souhlasit, pokud jde o jeho závěr o nutnosti použití nového vodního zákona č. 254/2001 Sb. Věta druhá přechodného ustanovení § 127 odst. 1 nového vodního zákona č. 254/2001 Sb. stanoví, že *„[ř]ízení zahájená a neskončená do dne nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních předpisů“*. Obdobně jako z § 179 odst. 1 nového správního řádu, lze i z citovaného ustanovení *a contrario* dovodit, že v případě, kdy byla věc ke dni nabytí účinnosti nového vodního zákona, tj. k 1. 1. 2002, pravomocně skončena, je v dalším řízení třeba postupovat dle nového vodního zákona č. 254/2001 Sb., a nikoli dle starého vodního zákona č. 138/1973 Sb. Tak tomu je i v nyní posuzované věci, protože, jak již bylo řečeno, o návrzích žalobce bylo pravomocně rozhodnuto ode dne 11. 5. 1999, a tehdejší pravomocná rozhodnutí správních orgánů byla zrušena až rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 3. 2002, č. j. 7 A 88/99 - 33. Pro úplnost zdejší soud dodává, že obdobně jako ve svém rozsudku ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013 – 31, www.nssoud.cz, neshledal důvod, pro který by měl vyložit pojem *„řízení zahájená a neskončená“* (§ 127 odst. 1 nového vodního zákona č. 254/2001 Sb.) jinak než *„řízení, která nebyla pravomocně skončena“* (§ 179 odst. 1 nového správního řádu). V daném ohledu byl tedy postup správních orgánů, které v řízení pokračovaly podle starého vodního zákona č. 138/1973 Sb. skutečně nesprávný.

Nejvyšší správní soud konečně konstatuje, že vzal při hodnocení námitek stěžovatele v potaz i k těmto otázkám se vztahující argumenty osoby zúčastněné na řízení. K tomu ovšem zdejší soud, v návaznosti na svůj rozsudek ze dne 23. 10. 2003, č. j. 2 As 11/2003 – 164, publikovaný pod č. 232/2004 Sb. NSS, dodává, že rozsah přezkumu

pokračování

napadeného soudního rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti je vymezen právě rozsahem podané kasační stížnosti a v ní uplatněnými námitkami (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Rozsahem a důvody kasační stížnosti jsou omezeny i osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud proto nemůže hodnotit zákonnost napadeného rozsudku krajského soudu nad rámec námitek uplatněných v kasační stížnosti, nejedná-li se o vady, k nimž přihlíží podle § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti, stejně tak se nad tento rámec nemůže zabývat ani tvrzenými vadami správního řízení a rozhodnutí. Pokud osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření vnesla některé další samostatné námitky (problematika vztahu mezi stavebním řízením a vodoprávním řízením, příslušnost správních orgánů atd.), Nejvyšší správní soud se jimi, jak již bylo vysvětleno, zabývat nemohl. Není přitom rozhodné, uvede-li osoba zúčastněná na řízení ve svém vyjádření, že se ke kasační stížnosti stěžovatele připojuje. I osoba zúčastněná na řízení mohla podat proti napadenému rozsudku krajského soudu v zákonem stanovené lhůtě kasační stížnost (§ 102 s. ř. s.). Pokud tak neučinila, nemůže dosáhnout projednání svých samostatných námitek proti rozhodnutí krajského soudu v postavení osoby na řízení zúčastněné. Nejvyšší správní soud je, jak již bylo uvedeno, při přezkoumání napadeného rozhodnutí krajského soudu vázán důvody v kasační stížnosti uplatněnými. S těmito důvody se přitom zdejší soud vypořádal výše.

Pouze pro úplnost však lze doplnit, že možnost zrušení oprávnění žalobce k nakládání s povrchovými vodami z moci úřední dle § 12 odst. 1 písm. a) vodního zákona č. 254/2001 Sb. nelze řešit ve stávajícím soudním řízení, ale je věcí příslušného správního řízení. Obdobné konstatování platí i pro posouzení, zda právo žalobce nezaniklo ze zákona ve smyslu § 12 odst. 1 písm. b) vodního zákona č. 138/1973 Sb.; ze správního spisu je ostatně Nejvyššímu správnímu soudu známo, že podněty týkající se citovaných ustanovení osoba zúčastněná na řízení vodoprávnímu úřadu již podávala.

Nejvyšší správní soud, jak je patrné z předchozích pasáží tohoto rozsudku, tedy hodnotí kasační stížnost jako nedůvodnou, byť ne všechny důvody, které vedly krajský soud ke zrušení rozhodnutí správních orgánů, shledal zdejší soud opodstatněnými. Jak však konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikovaném pod č. 1865/2009 Sb. NSS, „[z]ruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“ Druhá zmiňovaná možnost nastala i v nyní posuzované věci. Zrušovací důvody krajského soudu v převážné míře ob stojí, ve zbytku je pro správní orgány závazný korigující právní názor Nejvyššího správního soudu.

Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že žádné prokazatelné náklady nevynaložil, a proto mu soud náhradu nákladů řízení

nepřiznal. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí vznikly náklady, za něž by jí příslušela náhrada.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 30. září 2013

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu