



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **obec Vídeň**, se sídlem Vídeň 40, Velké Meziříčí, zastoupené Mgr. Hanou Sklenářovou, advokátkou, se sídlem Malá Stránka 318, Velké Meziříčí, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) Ing. A. N.**, **2) město Velké Meziříčí**, se sídlem Radnická 29/1, Velké Meziříčí, **3) Povodí Moravy, s. p.**, IČ 708 90 013, se sídlem Dřevařská 11, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. KUJI 92654/2011 ODSH 1097/2011 Ma/Odv ze dne 1. 11. 2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 2/2012 - 100 ze dne 8. 2. 2013,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Povodí Moravy, s. p., jako vlastník vodního díla Mostiště, požádalo Obecní úřad Vídeň jako silniční správní úřad (dále též „obecní úřad“) o omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci vedoucí přes hráz přehrady Mostiště. Obecní úřad rozhodnutím ze dne 11. 8. 2011 č. j. 03/2011 žádost zamítl a v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že příslušná účelová komunikace měla nahradit původní, která byla stavbou vodního díla přerušena.

[2] Povodí Moravy, s. p., podalo proti tomuto rozhodnutí odvolání, ve kterém napadalo procesní i věcné nedostatky rozhodnutí. Nosným důvodem podaného odvolání mělo být to, že předmětný úsek účelové komunikace se nachází v ochranném pásmu I. stupně vodního zdroje, kam je ze zákona zakázán vstup a vjezd mimo výjimky povolené příslušným vodoprávním úřadem (§ 30 odst. 7 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Žalovaný na základě podaného odvolání zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a řízení zastavil, protože obecní úřad podle jeho názoru nebyl příslušný k úpravě přístupu na úsek účelové komunikace, která se stala součástí ochranného pásma I. stupně vodního zdroje – vodárenské nádrže Mostiště; účastníky řízení před žalovaným byli mimo jiných též obec Vídeň a Ing. A. N.

[3] Obec Vídeň podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž tvrdila, že žalovaný svým rozhodnutím upřel obecnímu úřadu právo vykonávat přenesenou působnost ve věci komunikace v koruně hráze přehrady Mostiště podle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný podle jejího názoru nesprávně posoudil otázku účinnosti novely vodního zákona provedené zákonem č. 150/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť v bodě 8 čl. II přechodných ustanovení citované novely se uvádí, že na řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem 1. 8. 2010 (datum účinnosti tohoto zákona), se použije dosavadní právní úprava. Jelikož ochranná pásma kolem přehrady Mostiště byla vyhlášena ještě podle původního znění vodního zákona před citovanou novelou, nelze podle žalobkyně na předmětný úsek účelové komunikace aplikovat § 30 odst. 7 zákona o vodách, který po citované novele zakazuje vstup a vjezd do ochranného pásma I. stupně vodního zdroje.

[4] Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl jako nedůvodnou v návěti označeným rozsudkem, v němž konstatoval, že právní úprava účinná od 1. 8. 2010 (tedy před zahájením řízení u silničního správního úřadu) zavádí vztah speciality aplikace zvláštních právních předpisů a zákona o pozemních komunikacích ve prospěch zvláštních právních předpisů. Vodní zákon by tedy měl být ve věcech účelových komunikací aplikován přednostně před zákonem o pozemních komunikacích. Jelikož ochranná pásma vodních zdrojů stanovená podle dosavadních právních předpisů se považují za ochranná pásma stanovená podle § 30 odst. 1 vodního zákona ve znění od 1. 8. 2010, dovodil krajský soud, že lze na daný případ aplikovat i § 30 odst. 7 vodního zákona, který ukládá neomezenému počtu osob konkrétní povinnost, a to zákaz vstupu a vjezdu do ochranného pásma I. stupně. Obecní úřad Vídeň tedy nebyl nadán věcnou příslušností rozhodovat v dané věci o omezení přístupu na předmětnou pozemní komunikaci; tento přístup byl omezen již ze zákona. Výjimky ze zákazu vstupu a vjezdu může povolit pouze vodoprávní úřad, kterým je Městský úřad Velké Meziříčí, odbor životního prostředí.

[5] K námitce žalobkyně, že uvedeným výkladem by byla připravena o možnost právní obrany proti takto vzniklému opatření obecné povahy, soud upozornil, že žalobkyně má možnost podat podnět ke změně opatření obecné povahy podle § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, popř. návrh na jeho zrušení ve správním soudnictví podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud dále uvedl, že obci nesvědčí

žádné „právo na výkon přenesené působnosti“. Při výkonu přenesené působnosti obec nejedná vlastním jménem, nýbrž jménem státu, a jedná se o její povinnost, nikoliv právo. Přiznat důvodnost žalobě by podle krajského soudu znamenalo „*negaci rozlišování samostatné a přenesené působnosti a také vázanosti prvostupňových správních orgánů (tu obecního úřadu rozhodujícího v přenesené působnosti) rozhodnutími odvolacích orgánů (tu žalovaného rozhodujícího v přenesené působnosti).*“

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[6] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V obsáhlé argumentaci stěžovatelka zpochybnila skutková zjištění a právní posouzení případu provedená krajským soudem. Poukázala zejména na to, že soud pominul obsah výroku rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, odboru lesního a vodního hospodářství a zemědělství, ze dne 30. 3. 2010 č. j. KUJI 22010/2010, jímž byla podle vodního zákona ve znění účinném do 31. 7. 2010 stanovena ochranná pásma vodního zdroje – vodárenské nádrže Mostiště (dále jen „rozhodnutí o ochranných pásmech nádrže Mostiště“). Tímto rozhodnutím stanovený zákaz vstupu a vjezdu nepovolaným osobám, které nevykonávají činnosti související s provozem a ochranou vodárenské nádrže, do ochranného pásma I. stupně, se výslovně nevztahuje „*na účelovou komunikaci na koruně hráze vodního díla Mostiště, pozemek p. č. st. 230 v k. ú. Vídeň.*“ Z dopisu Ministerstva životního prostředí ze dne 2. 4. 2012 č. j. 530/560/12, 17518/ENV/12, adresovaného Ing. N. (osoba zúčastněná na řízení), vyplývá, že tento ústřední vodoprávní orgán zastává názor, že zákonný zákaz vstupu a vjezdu se z tohoto důvodu na předmětnou účelovou komunikaci nemůže vztahovat. Stěžovatelka poukazuje na to, že právní výklad krajského soudu představuje past na adresáty státní správy. Ti totiž, ukolébáni výrokem rozhodnutí o stanovení ochranných pásem, vydaného na základě dosavadních předpisů a výslovně vylučujícího předmětnou pozemní komunikaci ze zákazu vstupu a vjezdu stanoveného tímto správním aktem, proti takovému rozhodnutí nebrojili. Nyní se však dozvídají, že legislativní změnou tato „výjimka“ pozbyla platnosti a nadále je podle zákona zakázán vstup a vjezd do ochranného pásma I. stupně vodního zdroje v celém jeho územním rozsahu. Závěry krajského soudu jsou podle stěžovatelky v příkrém rozporu s doktrínou legitimního očekávání a s principem *in dubio pro libertate*. Dále pak stěžovatelka dovozuje (mimo jiné na základě obsáhlé citace nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07), že krajský soud klade důraz na formální výklad předmětného rozhodnutí o stanovení ochranných pásem přehrady Mostiště, ačkoliv by jeho obsah měl vykládat materiálně, tedy tak, že předmětná pozemní komunikace *de facto* do ochranného pásma I. stupně zařazena nebyla. Pro ilustraci poukázala na případ dálnice D1, která také ve dvou místech přetíná vodní nádrž Švihov (Želivka), přičemž podle § 30 odst. 3 vodního zákona se ochranné pásmo I. stupně v případě vodárenských nádrží stanovuje jako souvislé území minimálně pro celou plochu vodní hladiny nádrže při maximálním vzdušném; přesto nikdo z uživatelů nežadá vodoprávní úřad o vydání výjimky ze zákazu vjezdu.

[7] Pokud jde o možnosti obrany proti rozhodnutí o stanovení ochranných pásem (které má být po novele vodního zákona provedené zákonem č. 150/2010 Sb. považováno za opatření obecné povahy), stěžovatelka bez bližšího odůvodnění vyloučila možnost

postupovat podle § 171 a násl. správního řádu. Možnost podání žaloby vyhodnotila jako neekvivalentní vůči možnosti se proti rozhodnutí odvolat, neboť ve správním soudnictví je oproti druhému stupni správního řízení povinné zastoupení advokátem. To má zakládat nerovnost v možnostech obrany mezi účastníky řízení o stanovení ochranných pásem vodních zdrojů vedených podle znění vodního zákona před výše citovanou novelou a po ní. K otázce dotčení svých subjektivních práv dále stěžovatelka uvedla, že povinnost zajišťovat výkon státní správy jménem státu je současně právem obce na její výkon. Toto své tvrzení opřela o zásadu rovnosti účastníků správních řízení. Podle jejího názoru by potvrzení závěrů krajského soudu mohlo vést k libovolnému vzdalování úřadů občanům (v extrémním případě i k jejich centrálnímu soustředění na jednom místě), čímž by byla některým účastníkům ztížena jejich dostupnost. Nadto stěžovatelka upozornila, že *„byla současně jedním z účastníků správního řízení ... a nezákonným výkladem vodního zákona a následně zákona o pozemních komunikacích byla jako účastník řízení dotčena na svých subjektivních právech.“*

[8] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout. Uvedl, že řízení vedené obecním úřadem vykazovalo řadu procesních chyb, které by samy o sobě odůvodňovaly zrušení předmětného rozhodnutí, případně zastavení řízení. Řízení však podle názoru žalovaného vůbec nemělo být zahájeno, protože pokud se určitá pozemní komunikace nachází uvnitř ochranného pásma I. stupně vodního zdroje, pak je na ni ze zákona zakázán vstup a vjezd, tudíž zde není prostor pro vedení řízení o omezení či úpravě veřejného přístupu na takovou komunikaci. Výjimky může stanovit pouze příslušný vodoprávní úřad. Žalovaný souhlasí s názorem krajského soudu, že obec nemá právo na výkon státní správy. Žaloba se žalovanému jeví spíše jako snaha o uplatnění mimořádného opravného prostředku ze strany správního orgánu I. stupně, který nesouhlasí s právním názorem nadřízeného správního orgánu, jímž je vázán.

[9] Osoba zúčastněná na řízení, Povodí Moravy, s. p., označila ve svém vyjádření kasační stížnost za nedůvodnou. Poukázala na to, že stěžovatelka směřuje přenesenou a samostatnou působnost obce. V rámci přenesené působnosti nemůže mít obec postavení účastníka řízení. Rozlišování formálního a materiálního pojetí ochranných pásem je podle osoby zúčastněné na řízení nesmyslné, neboť formální zařazení pozemku do ochranného pásma je spjato s materiálním zájmem na ochraně zdraví a životního prostředí. Pozemní komunikace na hrázi vodního díla Mostiště vznikly podle osoby zúčastněné na řízení jako součást uceleného neveřejného areálu vodního díla při jeho výstavbě, přičemž tento areál je od samého počátku až doposud uzavřeným prostorem. Předmětné komunikace netvoří žádné souvislé komunikační propojení, neboť jsou ukončeny před areálem domku hrázného na levém břehu a před objekty skladů na pravém břehu, kde navazují na zpevněnou manipulační plochu, a neslouží ke spojení žádných nemovitostí, nýbrž pouze k obsluze a údržbě vodního díla. Je tak na zvážení, zda se vůbec jedná o veřejně přístupné účelové komunikace. Dopravní režim na těchto komunikacích je dán stávajícími dopravními značkami zákazu vjezdu.

[10] Ostatní osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[11] Stěžovatelka v replice na vyjádření žalovaného doplnila svou argumentaci v tom směru, že podanou žalobou brání dostupnost státní správy pro občany své obce, tedy respektování principu subsidiarity, který je jedním ze základních principů EU. Na

vyjádření Povodí Moravy, s. p., reagovala poukazem na to, že o charakteru sporné cesty jako veřejně přístupné účelové komunikace již dříve pravomocně rozhodly příslušné silniční správní úřady, snaha toto posouzení v nynějším řízení zpochybňovat je proto účelová. Navíc poukázala i na to, že cesta vedoucí po koruně hráze nahradila při výstavbě přehrady Mostiště starší cestu existující již na mapách z 19. století a že až do roku 2005, kdy začala rekonstrukce hráze, byla přístupná bez omezení chodcům i cyklistům, jak dokazuje zápis z jednání konaného 8. března 2007 na Obecním úřadě ve Vídni a podepsaný mimo jiné tehdejší generálním ředitelem Povodí Moravy, s. p. Až po skončení uvedené rekonstrukce v roce 2006 Povodí Moravy, s. p., nezákonně cestu uzavřelo nepovolenými branami, jak dokazuje vyjádření Městského úřadu Velké Meziříčí, odboru výstavby a regionálního rozvoje, ze dne 7. března 2007 č. j. VÝST/8869/2007/179/2007-Po. Stěžovatelka také tvrdí, že stát ani jeho organizace nemají garantována Ústavou a Listinou základních práv a svobod vlastnická práva, nemohou se tudíž těchto práv dovolávat.

III. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou, neboť byla podána včas (§ 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.) osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatelka byla v řízení řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Důvody stížnosti, jak je stěžovatelka obsahově vymezila, se opírají o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. K tomu nutno podotknout, že žádné důvody, týkající se zjišťování skutkové podstaty ve správním řízení či nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a podřaditelné tedy pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., Nejvyšší správní soud v kasační stížnosti nenalezl. Kasační stížnost není nepřipustná ani z jiných důvodů stanovených zákonem (§ 104 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dále zkoumal, zda napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), avšak žádné takové vady neshledal.

[13] Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost věcně posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[14] Úvodem Nejvyšší správní soud připomíná, že stěžovatelkou v dané věci je obec. Napadeným rozhodnutím žalovaný jako silniční správní úřad zastavil řízení o žádosti Povodí Moravy, s. p., o omezení či úpravě veřejného přístupu na účelovou komunikaci vedoucí po hrázi vodárenské nádrže Mostiště a nacházející se v ochranném pásmu I. stupně tohoto vodního zdroje. Právní podstatou sporu je otázka, zda žalovaný správně vyložil vzájemný vztah zákona o pozemních komunikacích a vodního zákona, když konstatoval, že zde vůbec nebyl prostor pro vedení předmětného řízení ze strany silničního správního úřadu, neboť na uvedenou účelovou komunikaci je již zakázán vstup a vjezd přímo ze zákona (vodní zákon v platném znění).

[15] Nejvyšší správní soud nejprve zvažoval, zda stěžovatelce vůbec přísluší práva, na nichž měla být podle svého tvrzení napadeným rozhodnutím zkrácena, a dále zda k dotčení těchto práv mohlo rozhodnutím žalovaného dojít. I krajský soud měl striktně vzato tuto otázku zkoumat na prvním místě, nikoliv až jako druhou v pořadí, neboť konstatování, že dotčení veřejných subjektivních práv zde chybí, samo o sobě postačovalo

k zamítnutí žaloby. Se závěry, učiněnými v tomto směru krajským soudem, se nicméně Nejvyšší správní soud zcela ztotožňuje.

[16] Krajský soud především zcela správně uvedl, že obci nesvědčí žádné právo na výkon státní správy. Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zajišťuje ve svém čl. 100 odst. 1 územním samosprávným celkům pouze právo na samosprávu. Dokonce i u něj přiznává Ústavní soud státu oprávnění ovlivňovat do určité míry jeho rozsah prostřednictvím zákonodárné činnosti (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003, N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.). Přenesenou působnost naproti tomu zajišťuje obec na základě zákona za stát a jeho jménem. Stát může také obci výkon přenesené působnosti kdykoliv odejmout, a to buď jako součást plošného opatření legislativní povahy (v krajním případě si lze představit i absolutní centralizaci některé státní agendy), nebo dokonce i *ad hoc*, jsou-li pro takový postup splněny zákonné podmínky [srov. např. § 80 odst. 4 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 13 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Nejvyšší správní soud proto nemůže dát za pravdu stěžovateli v tom, že by ze zákonné povinnosti zajišťovat výkon státní správy vyplývalo pro územní samosprávný celek obsahově korespondující veřejné subjektivní právo na její výkon, jemuž by soudy mohly poskytovat ochranu ve správním soudnictví. Takový model by totiž skutečně mohl vést k obcházení ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle něhož je podřízený správní orgán vázán právním názorem vysloveným v odůvodnění rozhodnutí odvolacího správního orgánu, na což správně poukázal ve svém rozsudku krajský soud.

[17] Jinak řečeno, součástí práva na samosprávu není právo vykonávat státní správu podle představ a potřeb samosprávných orgánů. Obecní úřad je naopak při výkonu státní správy vázán stanovisky a rozhodnutími nadřízených státních orgánů. Výkon státní správy je nutno od výkonu samosprávy přísně odlišovat, byť to v současném smíšeném modelu veřejné správy vykonávané obcemi a kraji může být nelehký úkol. Nárok na soudní ochranu má obec pouze proti zásahům státu do výkonu samosprávy (samostatné působnosti), nikoliv proti zásahům do výkonu státní správy (přenesené působnosti).

[18] Nejvyšší správní soud dává krajskému soudu za pravdu i v tom, že nelze zkrácení na stěžovateličných právech spatřovat v tom, že právním výkladem provedeným v odůvodnění rozhodnutí žalovaného byla připravena o možnost podat řádný opravný prostředek proti rozhodnutí vydanému v jiném (zde vodoprávním) řízení. Nejprve je třeba podotknout, že Listina základních práv a svobod ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod negarantují základní právo na dvou- či víceúrovňové rozhodování ve správním řízení (srov. nález sp. zn. II. ÚS 623/02 ze dne 19. 10. 2004, N 149/35 SbNU 83). Nicméně tam, kde možnost podat opravný prostředek zaručuje zákon, lze jistě konstruovat veřejné subjektivní právo na jeho podání a stěžovatelka v obecné rovině může být nositelkou takového procesního práva. V nyní posuzovaném případě se však jedná o podání opravného prostředku v jiném správním řízení, než v tom, jehož výsledkem bylo napadené rozhodnutí. Za těchto okolností lze hovořit nanejvýš o nepřímém dotčení předmětného procesního práva.

[19] Pro úplnost Nejvyšší správní soud upozorňuje, že argumentace stěžovatelky proti rozsudku krajského soudu vychází v tomto bodě z mylných předpokladů.

Zastoupení advokátem je povinné při podání kasační stížnosti jakožto mimořádného opravného prostředku ve správním soudnictví (srov. § 105 odst. 2 s. ř. s.). Ustanovení § 101a a násl. s. ř. s. upravující podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy naproti tomu žádnou takovou podmínku řízení nezakotvuje, soudní obrana proti opatření obecné povahy je tedy v tomto směru srovnatelná s obranou prostřednictvím řádného opravného prostředku ve správním řízení. Ani nutnost zaplatit za podání žaloby soudní poplatek nepředstavuje podle názoru Nejvyššího správního soudu natolik významnou zátěž, aby ji bylo možné považovat za překážku pro uplatnění práva bránit se proti vydanému rozhodnutí. Také z hlediska lhůt nelze o zkrácení na procesních právech hovořit, neboť pro podání návrhu stěžovatelkou, jako účastnicí řízení před vodoprávním úřadem, existoval dostatečný časový prostor. Lhůta tří let od nabytí účinnosti pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (srov. § 101b odst. 1 s. ř. s.) byla zachována nejen v době vydání rozhodnutí žalovaného, z něhož se stěžovatelka dozvěděla o jeho právním názoru, ale je dokonce – soudě podle skutečností obsažených ve spise – zachována doposud. I z těchto důvodů tak nelze přisvědčit stěžovateli v tom, že by byla na svých procesních právech rozhodnutím žalovaného zkrácena.

[20] Zcela nově poukázala stěžovatelka v kasační stížnosti též na to, že byla účastnicí řízení před žalovaným, a jako taková byla na svých subjektivních právech dotčena nezákonným výkladem vodního zákona a zákona o pozemních komunikacích. Nijak blíže však toto své tvrzení nekonkretizuje, zejména neuvádí, z jakého titulu se stala účastnicí řízení před silničním správním úřadem. Lze si jistě představit, že tento poslední – stěžovatelkou pouze neurčitě načrtnutý – způsob dotčení jejích subjektivních práv, by mohl mít relevanci. Jestliže vzal správní orgán do řízení jako účastnici obec, mohl tak učinit např. na základě jejího vlastnictví k pozemkům, jež předmětná pozemní komunikace zpřístupňuje, což by mohlo zakládat její veřejné subjektivní právo na obecné užívání dané pozemní komunikace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007 č. j. 6 Ans 2/2007-128, publ. pod č. 1486/2008 Sb. NSS). Teoreticky by bylo možno uvažovat i v tom směru, že obec jako samosprávný celek mohla ve správním řízení a následně v řízení soudním hájit své právo na samosprávu, kam patří též uspokojování dopravních potřeb jejích občanů [srov. § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů].

[21] Tyto úvahy jsou však pouze teoretické a na posouzení věci nemohou mít vliv, a to ze dvou důvodů. Předně stěžovatelka tuto skutečnost uplatnila až po vydání napadeného soudního rozhodnutí a Nejvyšší správní soud k ní tudíž nemůže v této fázi přezkumu již přihlížet (srov. § 109 odst. 5 s. ř. s.). I kdyby tomu tak ale nebylo, stěžovatelka beztak tuto svou kasační námitku diskvalifikovala absencí jakéhokoliv bližšího odůvodnění či skutkového tvrzení. Ponechala ji ve zcela obecné rovině, přičemž soudům ve správním soudnictví nepřísluší, aby dotčení práv žalobce domýšlely tam, kde se nejedná o dotčení zcela zřejmé a nepochybně vyplývající ze skutkových okolností věci.

[22] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že jestliže důvod žalobní legitimace, označený takto výslovně samotnou žalobkyní, v soudním přezkumu neobstojí, neboť nemohl žádným způsobem založit zkrácení na veřejných subjektivních právech žalobkyně, a z formulace žalobních bodů žádný další (jiný) způsob dotčení práv žalobkyně nevyplývá,

pak soud nemůže možnost takového dotčení na právech za žalobkyni domýšlet či dotvářet, byť by i teoreticky připadala v úvahu. Soudu pak nezbyvá nic jiného, než ve zjevných případech žalobu usnesením odmítnout jako podanou neoprávněnou osobou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., a v případech, jež vyžadují hlubší argumentaci, ji jako nedůvodnou zamítnout rozsudkem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 č. j. 4 As 50/2004-59, publ. pod č. 1043/2007 Sb. NSS). Krajský soud tak ve věci rozhodl správně a v souladu se zákonem.

[23] Ve světle tohoto nosného důvodu rozsudku krajského soudu, resp. Nejvyššího správního soudu, je zřejmé, že to, co krajský soud i přes chybějící zásah do stěžovatelských veřejných subjektivních práv vyslovil k otázce zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, bylo učiněno nad rámec nutného odůvodnění, tedy jako *obiter dictum*. Na výsledek řízení o kasační stížnosti to již z tohoto důvodu nemůže mít žádný vliv, Nejvyšší správní soud nicméně, také nad rámec svého odůvodnění, upozorňuje, že úvahy krajského soudu nelze označit za zcela nesporné. Krajský soud se totiž nevyrovnal s faktem, že sporná účelová komunikace byla výrokem rozhodnutí o ochranných pásmech nádrže Mostiště výslovně vyňata ze zákazu vstupu a vjezdu vysloveného tímto rozhodnutím. Předmětnou skutečnost přitom uplatnila stěžovatelka již v řízení před krajským soudem, a to ve své replice k vyjádření žalovaného ze dne 29. 8. 2012, přičemž obsahově ji lze chápat jako doplnění žalobního bodu poukazujícího na nesprávnou právní interpretaci vztahu zákona o pozemních komunikacích a vodního zákona použitou v odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Přitom podle názoru Nejvyššího správního soudu se jedná o skutečnost, která by mohla být pro právní posouzení věci významná.

[24] Z novelizace vodního zákona provedené zákonem č. 150/2010 Sb. vyplývá, že do ochranných pásem I. stupně vodních zdrojů je ze zákona zakázán vstup a vjezd (§ 30 odst. 7 vodního zákona v novelizovaném znění). To znamená, že účelové komunikace, umístěné v těchto pásmech a dosud veřejně přístupné, se nově staly zcela nepřístupnými, jinými slovy právo veřejnosti na jejich obecné užívání zaniklo (nebo se přinejmenším obsahově vyprázdnilo). Citovaná novela totiž zároveň uvádí, že ochranná pásma vodních zdrojů stanovená podle dosavadních právních předpisů se považují za ochranná pásma stanovená podle § 30 odst. 1 vodního zákona ve znění od 1. 8. 2010 (tedy stanovená opatřením obecné povahy). Proto se i v ochranných pásmech vyhlášených podle předchozí právní úpravy uplatní všechna nyní účinná zákonná omezení, jak správně dovodil krajský soud.

[25] Nelze ovšem přehlížet, že novelizované znění vodního zákona také umožňuje vodoprávnímu úřadu stanovit výjimku ze zákonného zákazu vstupu a vjezdu do ochranného pásma I. stupně, a to nejen rozhodnutím, ale též opatřením obecné povahy, tedy vůči neurčitému okruhu adresátů. Rozhodnutí vydaná podle předchozí právní úpravy je tedy třeba analyzovat také z toho pohledu, zda fakticky takovou výjimku nezakotvila. Například rozhodnutí o ochranných pásmech nádrže Mostiště vyslovuje ve výroku všeobecný zákaz vstupu a vjezdu do jím vyhlášeného ochranného pásma I. stupně. To bylo nutné, protože v právních předpisech, podle nichž bylo řízení vedeno, ještě nebyl obsažen zákonný zákaz obdobného obsahu. Zároveň ovšem rozhodnutí zakotvuje výjimku z jím vysloveného zákazu, přičemž tato výjimka se vztahuje na účelovou komunikaci vedoucí po koruně hráze. To je jednoznačný projev vůle správního orgánu v tom směru, že zákaz vstupu a vjezdu se na předmětnou účelovou komunikaci nemá vztahovat a ta má zůstat

přístupná v dosavadním rozsahu. Jde přitom o výrok téhož vodoprávního úřadu, který by podle současných právních předpisů byl oprávněn stanovit výjimku ze zákonného zákazu vstupu a vjezdu formou opatření obecné povahy [viz § 107 odst. 1 písm. v) vodního zákona].

[26] Ochrana legitimního očekávání adresátů citovaného správního aktu by skutečně mohla odůvodnit jeho výklad v tom smyslu, že jím byla předmětná účelová komunikace účinně vyňata nejen ze zákazu vstupu a vjezdu do ochranného pásma I. stupně stanoveného tímto rozhodnutím, ale též z nyní platného zákonného zákazu stejného obsahu; jinými slovy, že dříve vydaná výjimka zůstává zachována i poté, co byl zákaz stanovený citovaným rozhodnutím nově zakotven přímo v zákoně. Návrh na změnu citovaného rozhodnutí, nyní již považovaného za opatření obecné povahy, by tak měl podat spíše ten, kdo s výjimkou nesouhlasí. Tím by samozřejmě nebylo vyloučeno, že zákaz vjezdu (na rozdíl od zákazu vstupu) beztak vyplývá ze stávajícího dopravního značení umístěného na předmětné účelové komunikaci, jak upozornilo Povodí Moravy, s. p.

[27] Závěr krajského soudu o tom, že zákon o pozemních komunikacích nesvědčoval silničnímu správnímu úřadu žádnou rozhodovací pravomoc týkající se omezení či úpravy veřejného přístupu na předmětnou účelovou komunikaci, jelikož ten byl již omezen ze zákona, nestojí tedy na zcela pevných základech. Pokud by byl správný výše uvedený výklad výroku rozhodnutí o ochranných pásmech nádrže Mostiště, byl by (díky výjimce ze zákazu vstupu a vjezdu vyslovené vodoprávním úřadu) zachován na cestu vedoucí po koruně hráze přinejmenším přístup chodců, cyklistů a nemotorových vozidel. Silniční správní úřad by pak samozřejmě mohl tento přístup upravit či omezit (například pouze na užívání chodci), pokud by vlastník účelové komunikace prokázal, že je to nezbytné k ochraně jeho práv.

[28] Pro názornost je možno popsanou situaci srovnat s částečným omezením obecného užívání pozemních komunikací podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Ten v § 20 odst. 1 písm. g) vyslovuje zákaz vjezdu motorovými vozidly do lesa, přičemž za les je nutno považovat též některé lesní cesty [§ 3 odst. 1 ve spojení s § 2 písm. a) lesního zákona]. Výjimku ze zákazu může povolit vlastník lesa (§ 20 odst. 4 lesního zákona). Lesní zákon tudíž – na rozdíl od vodního zákona – nezakazuje obecné užívání lesních cest v celém rozsahu, ale pouze jeden ze způsobů jejich užití, konkrétně užití motorovými vozidly. Pravomoc silničního správního úřadu omezit či upravit obecné užívání lesní cesty, která naplňuje znaky veřejně přístupné účelové komunikace, tak zůstává ve zbývajícím rozsahu zachována (viz Varvařovský, P.; Motejl, O. et al. *Stanoviska veřejného ochránce práv 7. Veřejné cesty. Místní a účelové pozemní komunikace*, 2. rozšířené vydání, 2011, str. 107 a násl., dostupné na www.ochrance.cz). Silniční správní úřad tedy může zákonný zákaz svým rozhodnutím „obohatit“ např. o zákaz užití konkrétní účelové komunikace, vedoucí lesem, cyklisty. Naopak vlastníku lesa je přiznáno opačné oprávnění, tedy rozšířit obecné užívání účelové komunikace oproti stavu danému zákonným zákazem a povolit na ni v určitém rozsahu či určitému žadateli vjezd motorovým vozidlem. Obdobný vzájemně se doplňující vztah mezi pravomocemi silničního správního úřadu a vodoprávního úřadu by

bylo možno na základě výše uvedené interpretace rozhodnutí o ochranných pásmech nádrže Mostiště dovodit i v nyní posuzovaném případě.

[29] Veškeré tyto úvahy činí Nejvyšší správní soud, jak výše uvedl, nad rámec nutného odůvodnění, a to pouze pro osvětlení toho, proč nelze úvahy o zákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, učiněné krajským soudem nad rámec nutného odůvodnění, považovat za úplné a uzavřené s ohledem na zjištěný skutkový stav.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] Nejvyšší správní soud uzavírá, že nenalezl v tvrzeních žalobkyně oporu pro to, aby mohl konstatovat, že byla zkrácena na svých právech napadeným rozhodnutím. Tuto klíčovou otázku zhodnotil krajský soud správně. Proto Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. nedůvodnou a zamítl ji.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Pokud jde o osoby zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud, stejně jako Krajský soud v Brně, jim v řízení neukládal žádné povinnosti, z jejichž plnění by jim mohly vzniknout náklady. Žádná z osob zúčastněných na řízení také nenavrhl, aby jí soud přiznal náhradu jiných nákladů řízení z důvodu hodných zvláštního zřetele (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. října 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu