



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **J. M.**, zastoupený Mgr. Petrem Břečkou, advokátem se sídlem Fritzova 2, Jihlava, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, U Jezu 642/2a, Liberec, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 6. 2012, č. j. KULK 43685/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 11. 4. 2013, č. j. 59 A 59/2012 – 42,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 25. 6. 2012, č. j. KULK 43685/2012 žalovaný částečně změnil a ve zbytku potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Liberec, odboru životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“) ze dne 16. 2. 2012, č. j. ZPVU/4330/112701/11-Stá. Tímto rozhodnutím rozhodl vodoprávní úřad jako správní orgán I. stupně tak, že zamítá žádost žalobce (dále „stěžovatel“) o povolení k užívání dokončené části stavby „Malá vodní elektrárna Trávníček“ na pozemku st. p. 175/2 v k. ú. Hradčany u Českého Dubu (dále „MVE“) a povolení k užívání stavby podle § 82 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavební zákon (dále „stavební zákon“) nevydává. Částečná změna prvostupňového rozhodnutí spočívala ve změně výroku rozhodnutí tak, že se nevydává povolení k užívání dokončené části stavby MVE na pozemku st. p. 175/2 v k. ú. Hradčany u Českého Dubu, vydávané jinak podle § 82 odst. 2 stavebního zákona s tím, že ve zbytku se prvostupňové rozhodnutí potvrzuje.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“). Krajský soud žalobu stěžovatele zamítl a o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci

Krajský soud konstatoval, že v projednávané věci šlo o posouzení otázky, zda správní orgány měly nebo neměly vydat kolaudační rozhodnutí ve smyslu § 82 stavebního zákona k užívání MVE. Jednalo se o stavbu vodního díla, které bylo pravomocně povoleno rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 8. 3. 2004 (následně před dokončením stavby změněného rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 8. 3. 2006 a ze dne 30. 11. 2009, přičemž tyto změny se týkaly především rybního přechodu a povolení k nakládání s vodami. Vodoprávní úřad a žalovaný postupovali (podle přechodného ust. § 190 odst. 5 nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb.) podle „starého“ stavebního zákona č. 50/1976 Sb. (dále „stavební zákon“). Vodoprávní úřad i žalovaný řešili otázku, zda je ve smyslu ust. § 76 odst. 1 stavebního zákona možné MVE užívat samostatně jako dokončenou část stavby, tedy bez rybního přechodu. Takto o kolaudaci požádal stěžovatel. Krajský soud se ztotožnil s argumenty správních orgánů, proč to možné není.

Krajský soud konstatoval, že MVE je vodním dílem ve smyslu § 55 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb. (dále „vodní zákon“), které v daném případě slouží k nakládání s vodami podle příslušných povolení (ze dne 8. 3. 2004, následně změněné povolením ze dne 30. 11. 2009). Ze samé podstaty vodních děl přitom plyne vzájemná podmíněnost stavebního povolení a povolení k nakládání s vodami. K tomu krajský soud odkázal na ust. § 55 odst. 1 a § 9 odst. 5 vodního zákona. V kolaudačním řízení, které se týká vodního díla, již nelze řešit otázku nakládání s vodami (o které již bylo pravomocně rozhodnuto), zato je třeba zkoumat, zda byly dodrženy podmínky stavebního povolení, se kterým je v případě vodního díla povolení k nakládání s vodami provázané. Kolaudačním rozhodnutím se povoluje užívání stavby k určenému účelu. V případě MVE je účelem jejího užívání právě nakládání s vodami.

Podle schválené projektové dokumentace byla povolena nejen rekonstrukce dříve existující MVE, ale také vybudování rybního přechodu. Ačkoliv nebyl rybní přechod výslovně označen jako součást MVE ve stavebním povolení, má podle tvrzení stěžovatele samostatný hydraulický oběh a je od stavby MVE vzdálen, nelze přesto MVE považovat za schopnou samostatného užívání právě s ohledem na vydané povolení k nakládání s vodami, ke kterému má být jako vodní dílo užívána. Rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 30. 11. 2009 bylo pravomocně povoleno nakládání s vodami mj. tak, že voda bude z vodního toku Mohelka převáděna přes náhon malé vodní elektrárny a rybním přechodem. V návaznosti na to byl stanoven minimální zůstatkový průtok podle § 36 odst. 2 vodního zákona v korytě vodního toku pod kombinovaným jezem tak, že do podjezí bude převeden ve stanoveném množství přepadem vody přes pravé stavidlo o určité výšce a ve zbytku rybním přechodem.

Z podmínek stavebního povolení ze dne 8. 3. 2004 ve spojení s následnými měnícími rozhodnutími (zejména podmínky rozhodnutí ze dne 30. 11. 2009) plyne, že

pokračování

povolená stavba bude provedena podle projektové dokumentace ověřené ve vodoprávním řízení, která zahrnuje i rybí přechod, za dodržení podmínek Českého rybářského svazu, jehož vyjádření bylo třeba doložit k žádosti o vydání kolaudačního rozhodnutí, s trvalým zabezpečením minimálního zůstatkového průtoku v korytě vodního toku pod kombinovaným jezem právě způsobem uvedeným výše. Rozhodnutím ze dne 30. 11. 2009 byl rovněž schválen manipulační řád, který počítá se zabezpečením minimálního zůstatkového průtoku i korytem rybího přechodu. Podmínkami stavebního povolení je pak dáno, že stavbu bude možné provozovat podle tohoto schváleného manipulačního řádu. Z výše uvedeného krajský soud dovodil, že MVE nemůže být jako část dokončené stavby užívána samostatně bez nedokončeného rybího přechodu, neboť by byla užívána v rozporu se stanovenými podmínkami stavebního povolení, schváleným manipulačním řádem a povolení k nakládání s vodami.

Nesouhlasil-li stěžovatel jako vlastník malé vodní elektrárny s podmínkami, za kterých mu byla rekonstrukce MVE povolena, včetně vybudování rybího přechodu, měl požádat o změnu stavby před jejím dokončením. Případně se měl bránit způsobu, jakým mu bylo povoleno nakládání s vodami. V kolaudačním řízení a v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým nebylo vydáno povolení k užívání dokončené stavby již není prostor pro námitky proti způsobu zabezpečení minimálního zůstatkového průtoku.

Krajský soud sice konstatoval porušení ust. § 80 odst. 1 stavebního zákona tím, že vodoprávní úřad nenařídil v kolaudačním řízení ústní jednání, dospěl však k závěru, že tato vada řízení nemohla v projednávané věci ovlivnit zákonnost rozhodnutí správních orgánů o žádosti stěžovatele, neboť okolnosti provedení stavby malé vodní elektrárny nebyly sporné a již ze samotné žádosti a stěžovatelem označených stavebních povolení, povolení k nakládání s vodami a schválené projektové dokumentace vyplynulo, že MVE nelze bez dokončeného rybího přechodu užívat jako část stavby samostatně ve smyslu § 76 odst. 1 stavebního zákona.

Krajský soud dospěl k závěru, že vodoprávní úřad a žalovaný rozhodli v souladu s § 82 odst. 2 věta poslední stavebního zákona. Proto žalobu stěžovatele zamítl.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 10. 5. 2013 napadá stěžovatel rozsudek krajského soudu v celém rozsahu. Kasační stížnost opírá o důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel namítá, že právní posouzení krajského soudu je v rozporu se zákonem a není správný závěr, že stavba MVE přímo souvisí se stavbou jezu, náhonu a rybího přechodu. Stavební povolení vodoprávního úřadu ze dne 8. 3. 2004, čj. ZPVU/4330/1206/03/ Nb-231.2 a následně rozhodnutí o změně stavby před dokončením ze dne 30. 11. 2009, čj. MML/ZPVU/Stá/197482/09-SZ uvádí ve svých výrocích pouze opravu stávající MVE, nikoliv novou stavbu. Nově zde byla uvedena pouze stavba rybího přechodu. Proto je závěr krajského soudu o vzájemné podmíněnosti stavebního povolení vodního díla a povolení k nakládání s vodami v přímém rozporu s ust. § 8 odst. 1 vodního zákona. Podle názoru stěžovatele musí být posuzováno každé vodní dílo samostatně (malá

vodní elektrárna, jez, náhon, rybí přechod) a k nim se vztahují i povolení k nakládání s vodami. V daném případě jde podle názoru stěžovatele o soubor samostatných vodních děl, jak je uvedeno v ust. § 55 odst. 1 vodního zákona, neboť pro provoz těchto děl je zákonem vyžadováno samostatné povolení k nakládání s vodami. Pro všechna tato díla byla podle tvrzení stěžovatele skutečně vydána samostatná povolení k nakládání s vodami a mezi nimi neexistuje vzájemná podmíněnost, a to ani z toho důvodu, že je vše uvedeno v jednom rozhodnutí, neboť jde pouze o rozhodnutí s několika výroky. Závěr soudu, že účelem užívání dotčené MVE je právě nakládání s vodami, je zcela nepravdivý a zavádějící. Ust. § 9 odst. 5 vodního zákona je podle stěžovatele nutno vykládat tak, že zákonodárce neměl na mysli soubor vodních děl, ale vždy jen jedno konkrétní vodní dílo, ke kterému přináleží i povolení k nakládání s vodami. Ust. § 9 odst. 5 vodního zákona je v tomto smyslu dále upřesněno ust. § 15 odst. 1 vodního zákona.

Ke konstatování krajského soudu ohledně rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 30. 11. 2009, kterým bylo povoleno nakládání s vodami, uvádí stěžovatel, že jde o konstatování chybné. Stěžovatel předně upozorňuje, že právo k nakládání s povrchovými vodami je právem, nikoliv povinností, což však neplatí bezvýhradně (srov. § 11 odst. 4 vodního zákona). Pojem minimální zůstatkový průtok je pak upraven v ust. § 36 odst. 1 vodního zákona jako průtok povrchových vod, který ještě umožňuje obecné nakládání s povrchovými vodami a ekologické funkce vodního toku. Jde o průtok, který je pod vlastním odběrem vody, tedy v daném případě pod jezem. Stěžovatel namítá, že je možné splnit podmínku zachování minimálního zůstatkového průtoku do doby dokončení rybího přechodu převodem stanoveného množství vody přes korunu jezu tak, jako tomu bývalo doposud.

Podle názoru stěžovatele nemá oporu v zákoně právní názor krajského soudu a správních orgánů, že není možno dát do provozu dokončenou část stavby proto, že by nebyly dodrženy podmínky stanovené stavebním povolením a manipulačním řádem. Není nutné, aby rybí přechod byl dokončen a schopen užívání, neboť současně slouží k převádění stanoveného minimálního zůstatkového průtoku. V rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 30. 11. 2009, č. j. MML/ZPVU/Stá/197482/09-SZ 160345/08/16 je na str. 4 uveden výčet podmínek, za kterých se povolení uděluje. Není však již specifikováno, o jaké povolení se jedná. Přitom toto rozhodnutí obsahuje povolení k nakládání s vodami, povolení změny stavby vodního díla před dokončením a stanovení minimálního zůstatkového průtoku. Lze tedy souhlasit s tvrzením soudu, že je třeba zkoumat, zda byly dodrženy podmínky stavebního povolení, ovšem stavební povolení stanoví podmínky, u kterých není specifikováno, k čemu se vztahují.

Stěžovatel rovněž odmítá konstatování soudu, že jednou z podmínek pro vydání kolaudačního rozhodnutí je i vyjádření Českého rybářského svazu. Podle stěžovatele se nutnost tohoto vyjádření týká pouze rybího přechodu. Stěžovatel namítá, že tato podmínka stanovená rozhodnutím vodoprávního úřadu je zároveň nezákonná, neboť podle jeho názoru žádný zákon takovou povinnost neukládá. Ani soud neuvedl, na základě jakého zákonného ustanovení tuto povinnost poznamenává, pouze odkázal na vydané rozhodnutí. Stěžovatel dále uvádí, že se podle jeho názoru jedná o porušení zásady správního uvážení, závěr soudu se přičií ust. § 2 odst. 2 správního řádu a je i v rozporu s Listinou základních práv a svobod (čl. 4 odst. 4 Listiny). Stěžovatel připomíná závěry

pokračování

nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, vyhlášeného pod č. 14/1994 Sb. týkající se materiálního a formálního pojetí právního státu. Podle stěžovatele je třeba čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod interpretovat v materiálním smyslu. Stěžovatel též upozorňuje na to, že zvolený způsob výkonu veřejné moci, který s sebou nese zásah do základních práv, musí vždy obstat z hlediska principu proporcionality, který je „derivátem“ principu materiálního právního státu.

Stěžovatel považuje za nesprávné a nedostatečně zdůvodněné stanovisko krajského soudu, že rybí přechod je součástí stavby MVE. Krajský soud podle názoru stěžovatele neuvedl, na základě jaké právní normy tak uvažuje. Ani správní orgány podle názoru stěžovatele dostatečně toto své východisko nezdůvodnily. Stěžovatel namítá, že hydraulický obvod MVE je podle ČSN 73 6881 tvořen vtokem, náhonem, strojovnou (turbínou) a odtokem zpět do vodního toku, zatímco rybí přechod tvoří samostatný hydraulický obvod. Stavba rybího přechodu byla stěžovateli jako investorovi „vnucena“ vodoprávním úřadem, ačkoliv investor prováděl pouze rekonstrukci stavby MVE; i jez byl stávající. Rekonstrukcí technologie MVE nebyla vytvořena žádná bariéra pohybu ryb a vodních živočichů (srov. § 15 odst. 6 vodního zákona). Rybí přechod je podle názoru stěžovatele tak zcela novým prvkem a není nedílnou součástí MVE, bez které by nemohla být uvedena do trvalého provozu. Stěžovatel zároveň dodává, že nerozpорије „vnucení“ výstavby rybího přechodu, pouze dokládá skutečnost, že v minulosti byla MVE provozována bez tohoto rybího přechodu, který je od stavby vzdálen více než 600 m.

Ani ve stavebním povolení není zmínka, že by nově postavený rybí přechod měl být nedílnou součástí malé vodní elektrárny. Podle názoru stěžovatele takovou domněnku nepodporuje ani žádný právní předpis. Stěžovatel za použití ust. § 120 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“) dovozuje, že rybí přechod není součástí MVE, neboť může plnit svou funkci zcela nezávisle na ní. Rybí přechod dříve neexistoval, takže jde o zcela novou samostatnou věc ve smyslu § 120 občanského zákoníku. Stěžovatel dovozuje, že rybí přechod může být zcela samostatným předmětem občanskoprávních vztahů, lze jej např. zcizit vlastníkovu od vlastníka malé vodní elektrárny a naopak. Nepřichází v úvahu ani otázka fyzického či ekonomického znehodnocení při případném oddělení zcizení rybího přechodu.

Stěžovatel dále namítá, že je nezákonné, aby soud předjímal porušení jiného práva či povinnosti, když v kolaudačním řízení se otázka nakládání s vodami neřeší. Je věcí vlastníka a provozovatele MVE, jak s věcí naloží po kolaudaci. Podle stěžovatele je tak ve vztahu ke kolaudačnímu řízení stavby MVE zcela irrelevantní argumentace soudu v napadeném rozsudku a správních orgánů uvedená v jejich rozhodnutích, která se týká porušení povolení nakládání s vodami pro rybí přechod. Stěžovatel opět připomíná, že jde o rekonstrukci stavby MVE a novou stavbu rybího přechodu, který s vlastní výměnou turbíny, opravou jezu, opravou náhonu a odtoku nemá žádnou spojitost. Stěžovatel dále uvádí, že žádost o kolaudaci byla podána jako na část schopnou samostatného užívání proto, že tyto dvě samostatné stavby uvedeny v „předmětném rozhodnutí“ vodoprávního úřadu v jednom výroku.

Stěžovatel odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 219/2004 – 44, publikovaný pod č. 1154/2007 Sb. NSS, přičemž

zdůrazňuje v něm uvedený závěr soudu, že kritéria uvedená v ust. § 81 odst. 1 stavebního zákona mají být posuzována toliko ve vztahu k části stavby navržené ke zkolaudování, nikoliv k celé stavbě, přičemž závady bránící užívání ostatních částí stavby nemají vliv na kolaudaci té části stavby, kterou stavebník navrhl. Dále stěžovatel odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 221/2004 – 39, publikovaný pod č. 1155/2007 Sb. NSS.

Závěrem stěžovatel navrhuje zrušení kasační stížnosti napadeného rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k novému projednání. Stěžovatel současně požaduje přiznání nákladů řízení o kasační stížnosti i nákladů řízení před krajským soudem.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužil.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v ust. § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Důvody kasační stížnosti lze podřadit na základě jejich obsahu pod důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu [důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a také nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů [důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] s tím, že krajský soud ani správní orgány neuvedly, na základě jaké právní normy považují rybí přechod za součást vodního díla.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů je rozhodnutí soudu především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Obdobně je rozhodnutí soudu zatíženo nepřezkoumatelností v případě, že se soud ztotožní se závěry správního orgánu a označí je za správné, přičemž se ale nevypořádá s věcnými či právními námitkami v žalobě uplatněnými proti takovým závěrům (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 23. 12. 2005, č. j. 4 As 13/2004 - 55), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44).

pokračování

Nejvyšší správní soud je ovšem toho názoru, že řízení před krajským soudem a odůvodnění napadeného rozsudku žádnou z výše uvedených vad netrpí. Odůvodnění je z hlediska přezkoumatelnosti dostačující, neboť jsou z něj jasné patrné veškeré důvody, které krajský soud k rozhodnutí vedly, jak dokazuje i podrobná argumentace stěžovatele. Sama věcná správnost názoru krajské soudu není z hlediska srozumitelnosti jeho rozhodnutí relevantní.

K rozhodnutí žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud konstatuje, že na poslední straně tohoto rozhodnutí žalovaný zdůvodnil, že MVE nelze užívat samostatně, protože by to znamenalo porušení podmínek stanovených stavebním povolením. Žalovaný též uvedl, že stavba by měla být kolaudována tak, jak byla povolena a že na stavbu MVE je třeba nahlížet jako na celek s tím, že případná změna, např. stavby rybího přechodu včetně změn manipulačního řádu a povolení k nakládání s vodami, by musela být projednána v samostatných řízeních. Toto zdůvodnění je sice dost stručné a je možné je považovat za zdůvodnění na samé hranici přezkoumatelnosti, Nejvyšší správní soud ovšem konstatuje, že právní názor žalovaného je i z takto stručného zdůvodnění seznatelný. Kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. proto neobstojí.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením stěžovatelem tvrzeného stížnostního důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který považuje za těžiště kasační stížnosti.

Podle § 76 odst. 1 stavebního zákona *Dokončenou stavbu, popřípadě její část schopnou samostatného užívání nebo tu část stavby, na které byla provedena změna nebo udržovací práce (dále v oddílu 7 jen "stavba"), pokud tyto stavby vyžadovaly stavební povolení, lze užívat jen na základě kolaudačního rozhodnutí.*

V projednávané věci podal dne 27. 6. 2011 stěžovatel žádost o vydání povolení k užívání dokončené části stavby „Malá vodní elektrárna Trávníček“ na pozemku st. p. 175/2 v katastrálním území Hradčany u Českého Dubu. Ve vydaném stavebním povolení (srov. výrok C) rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 8. 3. 2004, čj. ZPVU/4330/1206/03/Nb-213.2) je rozsah stavby definován včetně přechodu pro živočichy a v podmínkách pro realizaci tohoto přechodu je mimo jiné stanoveno, že přechod bude proveden podle přiložené projektové dokumentace ověřené ve vodoprávním řízení. Na prvé rozhodnutí navazuje rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 8. 3. 2006, čj. MML/ZPVU/Stá/49270/06-44193/2005/7, kterým bylo uděleno povolení ke změně stavby vodního díla před jejím dokončením, konkrétně byla povolena změna provedení rybího přechodu. Další změna stavby byla povolena rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 30. 11. 2009, čj. MML/ZPVU/Stá/197482/09SZ 160345/08/16, (změna se týkala opravy strojovny a rybího přechodu).

Stěžovatelova argumentace v kasační stížnosti nyní směřuje zejména ke zpochybnění stanoviska (ze kterého vycházely jak správní orgány obou stupňů, tak krajský soud), že součástí stavby MVE je také rybí přechod.

Již v rozsudku ze dne 4. 5. 2005, čj. 3 As 45/2004 – 121, publikovaném pod

č. 621/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud argumentoval: „Nejvyšší správní soud má předně za to, že s ohledem na dikci § 139 písm. a) stavebního zákona může být předmětem stavebního řízení a posléze stavebního povolení učiněna buď stavba jako celek, nebo alternativně pouze jedna její část (resp. více částí jedné stavby), za předpokladu, že taková část je dostatečně identifikována. Uvedený závěr se uplatní nejen v případě stavebního řízení, na jehož konci je vydání stavebního povolení, ale rovněž v případě řízení o odstranění stavby, na jehož konci může být rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Z dikce původního stavebního povolení zdejší soud dovozuje, že tímto rozhodnutím byla povolena stavba sestávající z několika desítek stavebních objektů. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že v daném případě byla předmětem původního stavebního povolení z roku 2000 stavba jako celek, sestávající z mnoha dílčích stavebních objektů, které mají povahu částí stavby. Tyto stavební objekty mají význam pouze v kontextu celkové stavby, samy o sobě by byly v některých případech technicky nerealizovatelné, ve všech případech by stavba jednotlivého stavebního objektu bez ostatních ztratila smysl (...) Právní režim povolování, odstraňování a dodatečného povolování staveb a částí staveb je podle stavebního zákona totožný.“ Z těchto úvah vyšel Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 11. 7. 2013, č. j. 6 As 63/2012 – 72, kde dovedl, že jedna stavba může sestávat z více stavebních objektů (částí stavby) a předmětem stavebního řízení může být stavba jako celek nebo i pouze část stavby (v citovaném rozsudku se jednalo o řízení o odstranění stavby, ale totožný režim lze vztáhnout i na řízení o povolení stavby.

S přihlédnutím k závěrům predestované judikatury lze dovést, že argumentace stěžovatele v projednávané věci není správná hned z několika hledisek. Stěžovatel ztotožňuje pojem „stavba“ a „část stavby“ s pojmem „věc“ a „součást věci“ ve smyslu § 120 občanského zákoníku. Pro veřejnoprávní vymezení stavby jako určitého vnitřním smyslem propojeného celku je ovšem rozhodující, jak byla stavba a její smysl vymezena ve vydaném stavebním povolení. Tento závěr je logický, neboť pokud byl rybí přechod součástí projektové dokumentace ke stavebnímu povolení stavby označené jako „Malá vodní elektrárna Trávníček“ na pozemku st. p. 175/2 v katastrálním území Hradčany u Českého Dubu, posuzoval vodoprávní úřad stavbu při rozhodování o vydání stavebního povolení jako jeden funkční celek, z hledisek odpovídajících tomuto vymezení stavby s tím, že takovému vymezení odpovídají i podmínky stanovené v povolení k nakládání s vodami. Z tohoto důvodu naopak není logický závěr, že stěžovatel na jedné straně při žádosti o stavební povolení vymezil předmět řízení tak, že součástí povolované stavby učinil také rybí přechod, zatímco v kolaudačním řízení by mohl tento rybí přechod bez dalšího „oddělit“ od ostatních částí stavby a zbytek původně povoleného funkčního celku stavby užívat bez dalšího samostatně. Ostatně je třeba zdůraznit, že i sám stěžovatel v projednávané věci původně požádal o vydání povolení k užívání dokončené části stavby. Přehlédnout nelze ani to, že rybí přechod na volném toku, bez existence překážky například v podobě MVE, by sám o sobě postrádal smysl. Lze tedy uzavřít, že stanovisko správních orgánů a krajského soudu, že rybí přechod je součástí stavby MVE, je správné a ostatně také logické.

Na tomto místě je třeba konstatovat, že není správný ani názor stěžovatele, že ve skutečnosti stavba netvoří jedno vodní dílo, ale jedná se o samostatná vodní díla (MVE, jez, náhon, rybí přechod), přičemž ke každému tomuto vodnímu dílu bylo vydáno povolení k nakládání s vodami samostatně a mezi těmito povoleními neexistuje vzájemná podmíněnost ani z důvodu, že je vše uvedeno v jednom rozhodnutí, neboť jde o

pokračování

rozhodnutí s více výroky.

Podle § 55 odst. 1 vodního zákona jsou vodní díla 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. Následuje demonstrativní výčet staveb, které jsou vodními díly. Jak již bylo zdůvodněno výše, stavba se může skládat z více stavebních objektů (částí). Ust. § 55 odst. 1 vodního zákona tedy nelze vykládat tak, že pokud se stavba skládá z více objektů, které jsou uvedeny v demonstrativním výčtu vodních děl v ust. § 55 odst. 1 vodního zákona (např. stavba k využití vodní energie a stavba jezu), skládá se pak stavba z více samostatných vodních děl. Je třeba vycházet z toho, že vodním dílem je stavba jako celek sloužící k účelům specifikovaným zákonem. I v projednávané věci je tedy vodním dílem celá stavba skládající se z více stavebních objektů, nikoliv její jednotlivé části. Výroky rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 8. 3. 2004 se tedy týkají jednoho vodního díla (jedné stavby) jako celku, přičemž z ust. § 9 odst. 5 vodního zákona dále vyplývá, že se vzájemně podmiňují výroky rozhodnutí, kterými bylo povoleno provedení díla a výroky, kterými bylo uděleno povolení k nakládání s vodami.

Z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, č. j. 15 Ca 219/2004 – 44, publikovaného pod č. 1154/2007 Sb. NSS (na který odkazoval i stěžovatel) lze citovat: „*V kolaudačním řízení o části stavby je stavební úřad povinen nejprve posoudit, zdali tato část je schopná samostatného užívání, tedy zda ostatní části stavby mají nějaký vliv na využití její užité hodnoty. Dále zkoumá, zda navržená část stavby byla provedena podle dokumentace ověřené ve stavebním řízení, zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení a zda skutečné provedení této části stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení. Tato kritéria uvedená v § 81 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 však posuzuje toliko ve vztahu k navržené části stavby, nikoliv k celé stavbě. Proto závady bránící užívání ostatních částí stavby nemají vliv na kolaudaci té části stavby, kterou stavebník navrhl.*“ Také tento názor je vybudován na předpokladu, že má-li být v kolaudačním řízení schváleno užívání části stavby, je třeba vždy nejprve posoudit, zda část stavby je způsobilá samostatného užívání bez ohledu na vliv ostatních částí stavby.

V projednávané věci tedy bylo třeba posoudit, zda stěžovatelem ke kolaudaci navržená část stavby je schopná samostatného užívání bez jiné, zatím nedokončené části stavby (rybí přechod). Kolaudovaná MVE nepochybně může sama o sobě využívat energetický potenciál vodního toku. Tak tomu také zřejmě bylo dříve, avšak nové stavební povolení reaguje na novou stavbu s komplexně definovaným smyslem její existence, který mohl být naplněn jen všemi stanovenými a splněnými podmínkami. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že užívání MVE jako vodního díla je neoddělitelně spojeno s podmínkami stanovenými vodoprávním úřadem v povolení k nakládání s vodami. Podle ust. § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona je vlastník vodního díla mimo jiné povinen dodržovat podmínky a povinnosti, za kterých bylo vodní dílo povoleno a uvedeno do provozu, zejména dodržovat provozní řád a schválený manipulační řád. Ust. § 9 odst. 5 vodního zákona stanoví, že povolení k nakládání s vodami, které lze vykonávat pouze užíváním vodního díla, je možné vydat jen současně se stavebním povolením k takovému vodnímu dílu ve

společném řízení a dále že v případě vydávání povolení k nakládání s vodami současně s povolením k provedení vodního díla se výroky těchto povolení vzájemně podmiňují. Z toho vyplývá, že vodní zákon předpokládá velmi těsnou vazbu mezi stavebním povolením a povolením k nakládání s vodami.

Se stěžovatelem lze souhlasit, že povolení k nakládání s vodami zakládá oprávnění stěžovatele s povrchovými vodami nakládat, zároveň je však třeba připomenout, že rozhodně nejde o oprávnění neomezené. Stěžovatel musí dbát na soulad s podmínkami, které pro nakládání s vodami stanovilo příslušné povolení. Podle ust. § 9 odst. 1 vodního zákona se v povolení k nakládání s vodami stanoví mimo jiné podmínky, za kterých se toto povolení vydává. Z logiky věci vyplývá, že byť je povolení k nakládání s vodami podle svého obsahového zaměření opravňujícím individuálním správním aktem, musí být při realizaci uděleného oprávnění (nakládání s vodami) respektován jeho účel, jinak by stanovení podmínek díla ztrácelo smysl. Proto nelze akceptovat námitku stěžovatele, že minimální zůstatkový průtok může být dodržen do doby dokončení rybího přechodu převodem stanoveného množství vody přes korunu jezu. Této námitce nelze přisvědčit již z toho důvodu, že takový způsob zajištění minimálního zůstatkového průtoku odporuje podmínkám stanoveným povolením k nakládání s vodami v závislosti na současném funkčním působení rybího přechodu. Podle rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 30. 11. 2009, kterým byl stanoven v návaznosti na povolení změny stavby vodního díla před dokončením minimální zůstatkový průtok, má být minimální zůstatkový průtok zajištěn tak, že bude do podjezí přiváděn v množství 0,050 m³/s přepadem vody přes pravé stavidlo o výšce přepadového paprsku 9 cm a v množství 0,333 m³/s rybím přechodem vtokovým otvorem o šířce 70 cm. Takové rozdělení kapacity není samoúčelné, nýbrž navazuje na důvod existence rybího přechodu. Je tedy irelevantní, že stěžovatel je schopen zajistit minimální zůstatkový průtok jiným způsobem (přes korunu jezu), neboť tento způsob zajištění minimálního zůstatkového průtahu by byl v rozporu s podmínkami povolení k nakládání s vodami. Z hlediska úvahy o smyslu celého vodního díla nelze přehlédnout, že smyslem stavby rybího přechodu není pouze zajištění určitého průtoku vody (toho by bylo snazší docílit jinak), nýbrž také přechod živočichů, respektive je to tak, že určitý průtok vody rybím přechodem podmiňuje uvedenou biologickou funkci tohoto přechodu. Ten by navrhovaným provizorním řešením zajištěn být nemohl.

Podle ust. § 36 odst. 1 vodního zákona totiž platí, že „*Minimálním zůstatkovým průtokem je průtok povrchových vod, který ještě umožňuje obecné nakládání s povrchovými vodami a ekologické funkce vodního toku.*“ Přitom rybí přechod je zařízením, které realizuje požadavek ust. § 15 odst. 6 vodního zákona (ve znění účinném již ke dni 8. 3. 2004, tedy v době vydání stavebního povolení stěžovateli), podle kterého „*při povolování vodních děl, jejich změn, změn jejich užívání a jejich odstranění musí být zohledněna ochrana vodních a na vodu vázaných ekosystémů. Tato vodní díla nesmějí vytvářet bariéry pohybu ryb a vodních živočichů v obou směrech vodního toku.*“ Tento aspekt respektuje a rozvíjí i odborná literatura (srov. Ondřej Slavík, Zdeněk Vančura a kol.: *Metodický postup na zlepšení migrační průchodnosti příčných překážek ve vodních tocích ČR. Příručka pro žadatele OPŽP. Ministerstvo životního prostředí. 2012, str. 6, dostupná na [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirode_blizka_opatreni/\\$FILE/OOV_121130_Migrace_prirucka.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/prirode_blizka_opatreni/$FILE/OOV_121130_Migrace_prirucka.pdf)*). Z uvedených hledisek vyplývá závěr, že vodoprávním úřadem stanovený způsob zajištění minimálního zůstatkového průtoku (tedy částečně přes

pokračování

pravé stavidlo a částečně rybím přechodem) byl zvolen právě s ohledem na to, aby byly zajištěny ekologické funkce vodního toku a aby byl umožněn obousměrný pohyb ryb a vodních živočichů prostřednictvím rybího přechodu. Je zřejmé, že i pokud by stěžovatel zajistil minimální zůstatkový průtok převodem stanoveného množství vody přes korunu jezu, nebyl by tímto způsobem schopen zajistit pohyb ryb a vodních živočichů v obou směrech vodního toku, tedy plnohodnotně tak, jak to zaručuje vodoprávní úřadem stanovená kombinace zajištění minimálního zůstatkového průtoku přes stavidlo a současně rybím přechodem a jak to nepochybně vyplývá ze příslušného stavebního povolení stavby posuzovaného vodního díla.

Za situace, kdy povolení k nakládání s vodami předpokládá určitý způsob zajištění minimálního zůstatkového průtoku s využitím rybího přechodu, je zjevné, že MVE jako část stavby nelze užívat bez dokončeného rybího přechodu. Znovu je třeba zdůraznit zřejmý fakt, že povolení užívání MVE jako části stavby bez rybího přechodu by vedlo k tomu, že by užíváním stavby byly porušeny podmínky stanovené povolením k nakládání s vodami a zároveň by byl negován biologický smysl stanovení způsobu zajištění minimálního zůstatkového průtoku mimo stavidlo právě rybím přechodem. Vzhledem k tomu, že vodoprávní úřad při rozhodování o povolení užívat část stavby zkoumá také to, zda užívání navržené části stavby nebude ohrožovat veřejné zájmy, musel by vodoprávní úřad, i kdyby dospěl k závěru, že část stavby (malou vodní elektrárnu) lze užívat samostatně, dospět k závěru, že by takové užití MVE samostatně bez rybího přechodu bylo v rozporu s veřejnými zájmy, protože by povolení takového samostatného užívání MVE vedlo nutně k porušení smyslu podmínek povolení k nakládání s vodami. Nelze tedy přisvědčit ani argumentaci stěžovatele, že bylo nezákonné, když krajský soud předjímal porušení jiného práva či povinnosti a že je pouze věcí vlastníka, jak naloží po kolaudaci se stavem věci. Bylo by absurdní dovozovat povinnost vodoprávního úřadu bez dalšího povolit užívání dokončené části stavby i za situace, kdy by její užívání odporovalo smyslu zákona a bylo zjevně v rozporu s podmínkami stanovenými povolením k nakládání s vodami a s účelem těchto podmínek.

Je také třeba podotknout, že v nyní projednávané věci vzhledem k nově definovanému smyslu vodního díla, na němž se účastníci shodli, nemůže být relevantní, zda rybí přechod jako část stavby byl „vnucen“ stěžovateli vodoprávním úřadem nebo že rekonstrukcí technologie malé vodní elektrárny nebyla vytvořena žádná (další) bariéra pohybu ryb a vodních živočichů, ani že malá vodní elektrárna byla dříve provozována bez rybího přechodu.

Nejvyšší správní soud opětovně upozorňuje na shora citované ust. § 15 odst. 6 vodního zákona ve znění účinném ke dni vydání stavebního povolení stěžovateli (tedy ke dni 8. 3. 2004). Toto ustanovení obsahuje také výjimky, pro které se nepoužije. Stěžovatel však neuváděl, že by jím realizované vodní dílo spadalo do těchto výjimek, ani nekonkretizoval, proč podle jeho názoru netvoří MVE bariéru pohybu vodních živočichů a ryb v obou směrech, jak toto ustanovení požaduje. Stavbu rybího přechodu nelze považovat za „vnucenou“ vodoprávním úřadem stěžovateli nad rámec či mimo rámec zákonných požadavků, nýbrž jde o povinnost vyplývající ze smyslu zákona. Ze zmíněné odborné literatury (*Ondřej Slavík, Zdeněk Vančura a kol: Metodický postup na zlepšení migrační průchodnosti příčných překážek ve vodních tocích ČR. Příručka pro žadatele OPŽP*)

lze k tomu citovat: „Vodní díla nesmí, až na zákonem taxativně vypočtené případy, vytvářet bariéry pohybu ryb a vodních živočichů v obou směrech vodního toku. Tyto zákonné požadavky je nezbytné zohlednit již v rámci projektování uvedených záměrů a zároveň je následně dodržet během příslušných povolovacích řízení.“

Pokud stěžovatel považoval stavbu rybího přechodu za zbytečnou, resp. že mu i bez realizace rybího přechodu může být vydáno povolení k nakládání s vodami, měl takto směřovat i svou žádost o vydání stavebního povolení a žádost o povolení k nakládání s vodami, případně se bránit oprávněným prostředky proti určení podmínek těchto povolení. Nyní již se jedná o pravomocná rozhodnutí vodoprávního úřadu, jejichž podmínky jsou pro stěžovatele závazné (srov. 73 odst. 2 správního řádu). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje tento aspekt, podporovaný také vlastní judikaturou, ze které vyplývá, že u správních rozhodnutí se uplatňuje princip presumpce správnosti, podle kterého se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej. Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení vyvolává správní akt právní následky, zakládá práva a povinnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 6 Ads 153/2011 – 44 nebo rozsudek ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128).

Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že toto zdůvodnění platí i pro námitky stěžovatele ohledně nezákonnosti podmínky stanovené v rozhodnutí vodoprávního úřadu, že ke kolaudaci je nutné vyjádření Českého rybářského svazu. Existence této podmínky nepostrádá bez dalšího smysl, jak také naznačuje stěžovatel, neboť v kontextu úvahy o charakteru vodního díla může představovat (jeden) zdroj kompetentního posouzení splnění podmínek povolovacích rozhodnutí. Považoval-li stěžovatel tuto podmínku stanovenou rozhodnutím vodoprávního úřadu za nezákonnou, měl proti rozhodnutí brojit oprávněnými prostředky. Neučinil-li tak, uplatní se i ohledně této podmínky presumpce správnosti správních aktů. Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud nemohl blíže zabývat ani stěžovatelovou ústavně právní argumentací k otázce nezákonnosti předmětné podmínky, neboť tato otázka nebyla pro přezkum rozhodnutí žalovaného v projednávané věci relevantní.

Pole stejné argumentace nelze považovat za relevantní ani tu námitku stěžovatele, že z rozhodnutí vodoprávního úřadu ze dne 30. 11. 2009, čj. MML/ZPVU/Stá/197482/09-SZ 160345/08/16 nevyplývá, k jakému povolení se vztahuje výčet podmínek uvedených na str. 4 tohoto rozhodnutí. Pokud měl stěžovatel za to, že citované rozhodnutí je z těchto důvodů nesrozumitelné, měl proti němu brojit oprávněnými prostředky. Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že stanovení minimálního zůstatkového průtoku v tomto rozhodnutí provedené ve výroku IV. tohoto rozhodnutí, ze kterého zdejší soud i krajský soud vycházejí v odůvodnění svých rozhodnutí, jasné a srozumitelné rozhodně je.

Lze tedy uzavřít, že stěžovatelem tvrzené kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. nebyly dány. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského soudu o zamítnutí žaloby bylo věcně správné a Nejvyšší správní soud argumentaci krajského soudu odůvodněním svého rozhodnutí toliko náležitě doplnil.

pokračování

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost jako nedůvodnou a jako takovou ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti vůči stěžovateli rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Podle principu úspěchu v řízení by takové právo náleželo žalovanému Z ničeho, ovšem nelze dovodit, že by žalovanému vznikly náklady nad rozsah vyplývající z jeho úřední činnosti.

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

V Brně 16. ledna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu