



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Z-Group Steel Holding, a. s.**, se sídlem Kollárova 1229, Veselí nad Moravou, zast. Mgr. Tomášem Šmucem, advokátem se sídlem V Malé Doubravce 1242/27, Doubravka, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **obec Dobřív**, se sídlem Dobřív 305, zast. Mgr. Ing. Jiřím Vogeltanzem, advokátem se sídlem Veverkova 1, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2012, č. j. ŽP/6751/12, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 2. 2014, č. j. 30 A 74/2012-110,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce, žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Městského úřadu Rokycany, odboru životního prostředí (dále jen „městský úřad“), ze dne 30. 4. 2012, č. j. 1906 – 1/OŽP/11, bylo dle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), ve výroku I. vydáno s platností do 31. 12. 2022 pro obec Dobřív (dále jen „osoba zúčastněná na řízení“) povolení k odběru podzemních vod z blíže specifikovaných tří jímacích zářezů stávající studny vodovodu Pavlovsko, a to za účelem zásobování vodovodu

pro veřejnou potřebu osoby zúčastněné na řízení, část Pavlovsko; ve výrocích II. a III. byly uloženy konkrétní povinnosti provozovateli a vlastníku vodovodu. Žalobkyně (do 30. 1. 2013 názvem Železářny Veselí, a. s., dále jen „stěžovatelka“) podala odvolání, ve kterém namítala, že měla být účastnicí tohoto vodoprávního řízení a s povolením vydaným osobě zúčastněné na řízení nesouhlasila. Odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, (dále jen „žalovaný“), ze dne 5. 10. 2012, č. j. ŽP/6751/12, pro nepřipustnost dle § 92 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), neboť žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatelka není účastníkem řízení, který by mohl podat podle § 81 správního řádu odvolání. Následnou žalobu stěžovatelky zamítl Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 28. 2. 2014, č. j. 30 A 74/2012-110 (dále jen „napadený rozsudek“); shodl se se závěrem žalovaného, že stěžovatelka nebyla tzv. opomenutou účastnicí.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[2] Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[3] Namítala, že se žalovaný v rozporu s § 3 správního řádu nevypořádal a krajský soud se vypořádal „nesprávně a jen na okraj“ s její námitkou o faktické neuskutečnitelnosti a tím i nicotnosti rozhodnutí městského úřadu. Poukázala na § 9 odst. 5 vodního zákona s tím, že povolení k nakládání s vodami lze vykonávat pouze užíváním vodního díla; osoba zúčastněná na řízení uživatelem vodovodu Pavlovsko v době vydání rozhodnutí městským úřadem nebyla a nemohlo jí tak ani být vydáno povolení k odběru podzemní vody.

[4] Stěžovatelka dále uvedla, že v řízení o odvolání podala námitku podjatosti. Proti následnému usnesení ředitele žalovaného a usnesení vedoucího odboru životního prostředí žalovaného, kterými bylo rozhodnuto, že námitkou podjatosti dotčené úřední osoby nejsou vyloučeny z projednávání a rozhodování věci, podala stěžovatelka odvolání, ve kterém však v rozporu s § 82 odst. 2 správního řádu neuvedla, v čem spatřuje rozpor těchto dvou usnesení s právními předpisy nebo nesprávnost těchto usnesení nebo řízení, jež jim předcházela. Ministerstvo zemědělství svými rozhodnutími odvolání stěžovatelky zamítlo, aniž by ji nejdříve v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu vyzvalo k odstranění uvedených nedostatků; tato vada řízení měla dle stěžovatelky intenzitou způsobitou ovlivnit zákonnost rozhodnutí žalovaného.

[5] Žalovaný navrhl kasační stížnosti pro nedůvodnost zamítnout.

[6] Osoba zúčastněná na řízení namítla nedostatek legitimace stěžovatelky k podání žaloby ve věci vodoprávního řízení, neboť v žalobě tvrzená zkrácení jejích práv nevztáhla k úkonu žalovaného, jímž by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala její práva nebo povinnosti; nebyla účastnicí vodoprávního řízení. Její účastenství nemohlo založit ani (již zrušené) povolení k odběru vody z vodovodu Pavlovsko udělené subjektu, se kterým měla stěžovatelka smluvní vztah. Stěžovatelka může dle osoby zúčastněné na řízení docílit pouze projednání námitek týkajících se její legitimace, nikoliv námitek věcných; námitka o tom, že podmínkou vydání povolení k odběru vody bylo faktické užívání vodovodu je tak

pokračování

nadbytečná a není ani správná (osoba zúčastněná na řízení uvedla konkrétní argumentaci). Závěrem osoba zúčastněná na řízení uvedla, že rovněž námitku podjatosti úředních osob může vznést pouze účastník řízení a také postup dle § 37 odst. 3 správního řádu se týká jen účastníků správního řízení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal v záhlaví označený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či řízení jeho vydání předcházející netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nedůvodnou kasační stížnost zamítl na základě úvah dále vyložených.

III.A Otázka účastenství stěžovatelky ve vodoprávním řízení

[8] Z vyžádaného správního spisu a spisu krajského soudu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti.

[9] Společnost ŽELEZÁRNY Hrádek, a. s., byla na základě integrovaného povolení oprávněna k odběru podzemní vody z vodovodu Pavlovsko. Na žádost osoby zúčastněné na řízení žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 12. 2011, č. j. ŽP/6260/11, změnil integrované povolení tak, že zrušil oprávnění k odběru; rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 3. 2012, č. j. 108/520/12 11210/ENV/12.

[10] Na základě žaloby osoby zúčastněné na řízení Okresní soud v Rokycanech rozsudkem ze dne 25. 2. 2010, č. j. 6 C 28/2009-150, uložil společnosti ŽELEZÁRNY Hrádek, a. s., vydat osobě zúčastněné na řízení (tedy obci Dobřív) vodovod Pavlovsko. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 2. 12. 2010, č. j. 14 Co 296/2010-179, rozsudek okresního soudu potvrdil a následné dovolání společnosti ŽELEZÁRNY Hrádek, a. s., bylo odmítnuto usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2012, č. j. 22 Cdo 1510/2011-200.

[11] K žádosti podané dne 17. 4. 2012 městský úřad rozhodnutím ze dne 30. 4. 2012, č. j. 1906 – 1/OŽP/11O, povolil osobě zúčastněné na řízení odběr podzemní vody z blíže specifikovaných tří jímacích zářezů stávající studny vodovodu Pavlovsko. Za účastníky vodoprávního řízení považoval dle § 115 odst. 15 vodního zákona osobu zúčastněnou na řízení a občanské sdružení ZO ČSOP Kulíšek. Stěžovatelka podala odvolání, ve kterém tvrdila své účastenství s ohledem na § 27 odst. 2 správního řádu; uváděným důvodem byla „s konečnou platností nevyřešená otázka vlastnictví“ vodovodu Pavlovsko a faktické ovládnutí vodovodu Pavlovsko společností ŽELEZÁRNY Hrádek, a. s. Tvrdila, že na základě nájemní smlouvy se společností ŽELEZÁRNY Hrádek, a. s., užívá zařízení vodovodu Pavlovsko za účelem zásobení vodou „areálu železáren na adrese Rokycanská 204, 338 42 Hrádek“. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 10. 2012, č. j.

ŽP/6751/12, odvolání zamítl pro nepřípustnost a argumentoval tím, že stěžovatelka není žadatelem, obcí ani občanským sdružením ve smyslu § 115 vodního zákona, ani osobou, jež by mohla být povolením přímo dotčena na svých právech a povinnostech; stěžovatelka dovozuje své postavení účastníka toliko z nájemní smlouvy uzavřené se subjektem odlišným od vlastníka vodovodu Pavlovsko. Faktické ovládání vodovodu Pavlovsko společností ŽELEZÁRNY Hrádek, a. s., v rozporu s pravomocnými soudními rozhodnutími označil za maření výkonu soudního rozhodnutí.

[12] Předně je třeba připomenout, že předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání stěžovatelky pro nepřípustnost z důvodu, že tato není/nebyla účastníkem vodoprávního řízení. Krajský soud proto postupoval správně, pokud se nezabýval věcnými námitkami stěžovatelky směřujícími proti rozhodnutí městského úřadu o vydání povolení, nýbrž přezkumu podrobil primárně právě otázku případného zásahu do práv stěžovatelky v důsledku odepření jejího účastenství ve vodoprávním řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, č. j. 8 As 55/2009-96). Rovněž Nejvyšší správní soud se soustředil na tuto stěžejní otázku a pozornost nevěnoval (pro irelevantnost) věcné námitce stěžovatelky o rozporu rozhodnutí městského úřadu s § 9 odst. 5 vodního zákona, resp. o „*faktické neuskutečnitelnosti*“ tohoto rozhodnutí.

[13] Stěžovatelka v kasační stížnosti (na rozdíl od svého odvolání a žaloby) neuvedla žádnou (konkrétní) námitku, kterou by brojila proti (správnému) závěru krajského soudu o tom, že k jejímu opomenutí jako účastnice vodoprávního řízení nedošlo. Nejvyšší správní soud proto pouze konstatuje, že se závěry krajského soudu ztotožňuje a s ohledem na to, že se jedná o stěžejní otázku pro posouzení věci, jen ve stručnosti a souhrnně poznamenává následující.

[14] Ustanovení § 115 vodního zákona stanoví specifická pravidla pro průběh vodoprávního řízení; odlišnosti od obecné úpravy vyplývají ze specifického předmětu vodoprávního řízení. V projednávané věci bylo vodoprávní řízení zahájeno žádostí osoby zúčastněné na řízení dne 17. 4. 2012 a rozhodnutí městského úřadu bylo vydáno dne 30. 4. 2012. Podle § 115 odst. 15 vodního zákona (ve znění platném od 1. 8. 2010 do 31. 12. 2012) „*účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody je žadatel a dále osoby podle odstavců 4 a 7*“. Ustanovení § 115 odst. 4 a 7 přiznává účastenství obcím a občanským sdružením (ve vodním zákoně specifikovaným). Ustanovení § 115 odst. 1 stanoví: „*Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl a vodohospodářských úprav*.“ Jak již uvedl krajský soud, rozhodná právní úprava je v otázce účastenství odlišná od znění platného do 31. 7. 2010, které neobsahovalo komplexní úpravu účastenství vodoprávního řízení, nýbrž v odstavci 1 odkazovalo na úpravu obecnou: „*Pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle správního řádu, popřípadě podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl*.“; specificky doplňovalo v § 115 vodního zákona jen účastenství (určitých) obcí a občanských sdružení. V projednávané věci stěžovatelka není ve vodoprávním řízení žadatelem (tím byla osoba zúčastněná na řízení) ani obcí či občanským sdružením ve vodním zákoně specifikovaným, proto není (nemohla být) účastnicí vodoprávního řízení. Krajský soud rovněž správně dovodil, že účastenství

pokračování

stěžovatelky nemohl založit ani jí tvrzený nájemní smluvní vztah se společností ŽELEZÁRNY Hrádek, a. s., resp. faktické ovládání vodovodu Pavlovsko společností ŽELEZÁRNY Hrádek, a. s., a ani odběr vody stěžovatelkou.

III.B Výtka proti postupu žalovaného ve věci námitky o podjatosti úředních osob

[15] Nejvyšší správní soud se poté zabýval kasační námitkou o vadě správního řízení spočívající v postupu rozporném s § 37 odst. 3 správního řádu ve věci námitky o podjatosti úředních osob. Tato kasační námitka nebyla shledána důvodnou.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka v odvolací fázi vodoprávního řízení podala dne 19. 7. 2012 námitku podjatosti „*všech úředních osob žalovaného podílejících se na výkonu pravomoci žalovaného v záležitostech vyřizování a přijímání rozhodnutí o podaných odvoláních proti rozhodnutím nižších správních orgánů*“. Existenci tzv. poměru k věci úředních osob žalovaného spatřovala v tom, že žalovaným bylo rozhodováno (o odvolání) také ve věci změny integrovaného povolení (rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2011, č. j. ŽP/6260/11). Ředitel Krajského úřadu Plzeňského kraje rozhodl usnesením ze dne 1. 10. 2012, č. j. KŘE/1283/12, o nepodjatosti úřední osoby - vedoucího odboru podílejícího se na vyřizování věci projednávaného vodoprávního řízení. Vedoucí odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje usnesením ze dne 3. 10. 2012, č. j. ŽP/8530/12, rozhodl o nepodjatosti úřední osoby - referentky podílející se na vyřizování věci projednávaného vodoprávního řízení. Následná odvolání stěžovatelky (ze dne 18. 10. 2012 a 22. 10. 2012) proti citovaným usnesením byla zamítnuta rozhodnutími Ministerstva zemědělství ze dne 14. 1. 2012, č. j. 201066/2012-MZE-15111 a č. j. 195190/2012-MZE-15111; stěžovatelka nebyla nijak vyzývána k doplnění svého odvolání.

[17] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že žalovaný nepostupoval v rozporu se zákonem, pokud rozhodl o odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí městského úřadu vydaném ve vodoprávním řízení dříve, než bylo pravomocně skončeno řízení o stěžovatelčině námitce podjatosti; postačovalo vyčkat prvostupňových usnesení ve věci námitky podjatosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012-32).

[18] Je třeba stěžovatelce přisvědčit, že v odvoláních proti usnesením ředitele a vedoucího odboru krajského úřadu neuvedla náležitě, v čem spatřuje rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost těchto usnesení nebo řízení, jež jim předcházela (§ 82 odst. 2 správního řádu). Podstatou této náležitosti je vymezení rozsahu, v jakém má být napadené rozhodnutí přezkoumáno (§ 89 odst. 2 správního řádu); správní řád přitom nestanoví pro případ jejího neuvedení žádný právní následek sankcionující odvolatele např. odmítnutím či zamítnutím odvolání. Stěžovatelka nebyla vyzývána k doplnění této náležitosti ve smyslu § 37 odst. 3 správního řádu, avšak takový postup nepředstavoval vadu řízení, jež by měla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného vydaného ve vodoprávním řízení.

[19] O odvoláních stěžovatelky bylo rozhodováno ministerstvem zemědělství s časovým odstupem a stěžovatelka (zastoupená advokátem) tak měla dostatečný časový prostor

pro to, aby z vlastní iniciativy svá odvolání doplnila; byla však pasivní. Současně je evidentní, že ačkoliv stěžovatelka své odvolací výtky nekonkretizovala, ministerstvo zemědělství vycházelo z obsahu a podstaty stěžovatelčiny námitky podjatosti a v tomto smyslu také napadená usnesení přezkoumalo a své úvahy a závěry podrobně a přiléhavě vyložilo v odůvodnění svých rozhodnutí; podjatost úředních osob podílejících se na výkonu pravomoci žalovaného ve vodoprávním řízení neshledalo. Nejvyšší správní soud nevidí žádný prostor ani důvod pro následné zpochybnění těchto závěrů. Jak již uvedlo ministerstvo zemědělství, ze spisu vyplývá, že stěžovatelka vznesla zcela obecnou námitku podjatosti - v podstatě brojila proti (všem) úředním osobám žalovaného, které nepersonifikovala a neuvedla jedinou důvodnou pochybnost o případné vnitřní motivaci některé z úředních osob rozhodovat v rozporu se zákonem. Důvodem jí uvedeným bylo toliko rozhodování žalovaného v jiném řízení, jež se rovněž týkalo vodovodu Pavlovice. Dostatečně bylo stěžovatelce také vysvětleno, že na výkonu pravomoci žalovaného se v každém ze souvisejících řízení podílely jiné úřední osoby, přičemž v jednom řízení bylo rozhodováno v prvním stupni, zatímco ve druhém řízení bylo vydáváno rozhodnutí druhostupňové. Stěžovatelka ostatně ani následně v žalobě a kasační stížnosti neuvedla jedinou námitku, ze které by bylo zřejmé, jaké (jiné) výhrady má proti uvedeným dvěma usnesením vypořádávajícím její obecnou námitku podjatosti. Ani tato námitka nebyla proto shledána důvodnou.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Pro uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[21] Stěžovatelka, která neměla v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení ani osobě zúčastněné na řízení, neboť dle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; protože žádná povinnost této osobě uložena nebyla, nebyl důvod náhradu nákladů jí přiznat.

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

V Brně dne 25. června 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu