



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Jihlavské vodovody a kanalizace, a.s.**, IČ 29248281, sídlem Masarykovo náměstí 97/1, Jihlava, zastoupená JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, sídlem Těšnov 17, Praha, **za účasti: I)** statutární město Jihlava, sídlem Masarykovo nám. 1, Jihlava, zastoupené JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, a **II)** **VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST, a.s.**, IČ 49455842, sídlem Soběšická 820/156, Brno, zastoupená Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem, advokátní kancelář HAVEL & PARTNERS s.r.o., sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. dubna 2016, č. j. 12815/2016-MZE-15110, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení II) proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. srpna 2018, č. j. 29 A 93/2016 - 121,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 22. srpna 2018, č. j. 29 A 93/2016 - 121 **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Krajský úřad Kraje Vysočina (dále jen „krajský úřad“) rozhodnutím ze dne 13. ledna 2016, č. j. KUJI 82005/2015 nevydal žalobkyni povolení k provozování vodovodů, kanalizací a čistírny odpadních vod ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení I – statutárního města Jihlavy (dále jako „jihlavské vodovody“). Povolení k provozování těchto sítí, které byly předmětem žádosti žalobkyně, totiž již bylo vydáno jiné osobě (osobě

zúčastněné na řízení II – VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, a.s.). Vystoupení statutárního města Jihlavy ze Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko, které s VODÁRENSKOU AKCIOVOU SPOLEČNOSTÍ uzavřelo smlouvu na provoz jihlavských vodovodů, přitom samo o sobě není důvodem k zániku dříve vydaných provozních povolení. Žalobkyně navíc nepředložila doklad o uzavření písemné dohody vlastníků provozně souvisejících vodohospodářských zařízení, jak jí ukládá § 6 odst. 2 písm. b) věta za středníkem ve spojení s § 8 odst. 3 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.

[2] Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí krajského úřadu. Konstatoval, že povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace lze vydat jen tehdy, pokud povolení ke stejné inženýrské síti dosud neexistuje. Tato podmínka nebyla v případě žalobkyně naplněna, neboť povolením provozovat jihlavské vodovody disponuje VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST. Dále žalovaný podotkl, že nevyřešené majetkové vztahy spojené s vystoupením statutárního města Jihlavy ze Svazu vodovodů a kanalizací Jihlavsko nejsou předmětem tohoto řízení. V závěru žalovaný žalobkyni sdělil, že jí nic nebrání podat novou žádost, avšak až poté, co VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST ztratí právo jihlavské vodovody provozovat.

[3] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“). Namítala, že v povolení vydaném VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI je jako subjekt oprávněný hospodařit s jihlavskými vodovody uveden Svaz vodovodů a kanalizací Jihlavsko, který však po vystoupení statutárního města Jihlavy toto oprávnění ztratil. Krajský úřad měl proto z úřední povinnosti zahájit řízení o zrušení provozního povolení vydaného VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI. Dále žalobkyně zpochybňovala procesní postup krajského úřadu při posuzování náležitostí žádosti a při dokazování.

[4] Žalovaný dne 24. srpna 2018 požádal krajský soud o stanovení lhůty k vydání nového rozhodnutí, jímž by žalobkyni uspokojil ve smyslu § 62 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud mu usnesením ze dne 6. září 2016, č. j. 29 A 93/2016 - 24, stanovil lhůtu jednoho měsíce.

[5] Rozhodnutím ze dne 26. září 2016, č. j. 50728/2016-MZE-15110, žalovaný změnil v přezkumném řízení žalobou napadené rozhodnutí tak, že rozhodnutí krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Žalovaný dospěl k závěru, že krajský úřad nezjistil dostatečně skutkový stav, neboť neprověřil, zda VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST k datu, od něhož žalobkyně zamýšlela jihlavské vodovody provozovat, skutečně disponuje platným provozním povolením. Žalovaný též dal krajskému úřadu ke zvážení, zda nezahájit řízení o zrušení povolení VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI.

[6] Dne 6. října 2016 uplatnila VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST práva osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem. Namítala, že v tomto řízení nelze

pokračování

postupovat podle § 62 s. ř. s., neboť uspokojení žalobkyně zároveň znamená zásah do jejích práv. VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST zároveň podala rozklad proti rozhodnutí žalovaného vydanému v přezkumném řízení.

[7] Dne 12. října 2016 oznámila žalobkyně krajskému soudu, že bude uspokojena, jakmile rozhodnutí žalovaného vydané v přezkumném řízení nabude právní moci. Navrhla proto, aby krajský soud přerušil řízení do rozhodnutí o rozkladu VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI.

[8] Rozhodnutím ze dne 5. května 2017 č. j. 23853/2017-MZE-12151 zamítl ministr zemědělství rozklad VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI pro nepřipustnost.

[9] Krajský soud v záhlaví označeným usnesením rozhodl, že (I) VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST není osobou zúčastněnou na řízení, (II) řízení o žalobě se zastavuje, (III) žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení, (IV) žalobkyni se vrací poměrná část zaplaceného soudního poplatku za žalobu a (V) statutární město Jihlava coby osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že práva VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI nebyla přímo dotčena rozhodnutím o zamítnutí žádosti žalobkyně o vydání povolení provozovat jihlavské vodovody. Jejího povolení se rozhodnutí žalovaného netýkalo, sloužilo pouze jako podklad pro rozhodnutí. O povolení VODÁRENSKÉ AKCIOVÉ SPOLEČNOSTI, by krajský úřad musel rozhodnout v jiném řízení, což ostatně žalovaný uvedl ve svém druhém rozhodnutí. Žalovaný však krajský úřad přímo neinstruoval takové řízení zahájit. Ze stejného důvodu neshledal krajský soud ani překážku zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně podle § 47 písm. b) ve spojení s § 62 s. ř. s.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[10] VODÁRENSKÁ AKCIOVÁ SPOLEČNOST (dále jako „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu v zákonné lhůtě kasační stížnost. Namítala, že měla být účastníkem řízení o žádosti žalobkyně, respektive přezkumného řízení, v němž žalovaný své původní rozhodnutí zrušil, neboť je výlučným provozovatelem vodovodů a kanalizací, které zamýšlí provozovat i žalobkyně. Žalovaný neměl rozhodnutí v přezkumném řízení bez souhlasu stěžovatelky vůbec vydat. Řízením o žádosti žalobkyně mohou být bezprostředně dotčeny existující práva a povinnosti stěžovatelky, a to i přesto, že nedojde ke změně jejího provozního povolení. Pokud by totiž krajský úřad žádosti vyhověl, získala by žalobkyně některá práva, která dosud náleží výhradně stěžovateli. Žalovaný navíc dal ve svém zrušujícím rozhodnutí krajskému úřadu pokyny, které vůbec nesouvisejí se žádostí žalobkyně, avšak přímo se týkají práv stěžovatelky (otázka platnosti jejího provozního povolení). Stěžovatelka je přesvědčena, že stávající provozovatel vodovodů a kanalizací musí být vždy účastníkem řízení o žádosti jiného subjektu o povolení provozovat tutéž infrastrukturu.

[11] Prakticky ze stejných důvodů se stěžovatelka nadále domáhá přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení.

[12] Stěžovatelka rovněž namítla, že nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně. Rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení totiž žalovaný zasáhl do práv a povinností stěžovatelky, a postupoval tak v rozporu s § 62 odst. 1 s. ř. s. Komentářová literatura navíc dovozuje, že postup podle citovaného ustanovení vůbec není možný v řízeních s větším počtem účastníků s protichůdnými zájmy. K zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele by měly soudy přistupovat zdrženlivě, neboť se jedná o omezení práva na přístup k soudu.

[13] Na závěr stěžovatelka též podotkla, že rozhodnutí krajského úřadu a první rozhodnutí žalovaného považuje za správná a zákonná. Žalobkyni totiž opravdu není možné vydat povolení provozovat jihlavské vodovody, a to právě z důvodu existence staršího provozního povolení stěžovatelky. Tato skutečnost byla krajskému úřadu známa, neboť stěžovatelčino povolení bylo součástí správního spisu. V takovém případě neměl krajský úřad prostor pro uvážení a musel žádost žalobkyně zamítnout. Žalobkyně navíc k žádosti nedoložila všechny potřebné podklady, což byl další – nezávislý – důvod pro její zamítnutí.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil se závěry krajského soudu. Žalobou napadené rozhodnutí trpělo procesními nedostatky a muselo být zrušeno, přičemž práva stěžovatelky nebyla nijak dotčena. Práva a oprávněné zájmy stěžovatelky mohou být zohledněny v případném řízení o odnětí povolení k provozování vodovodů a kanalizací.

[15] Žalobkyně ani osoba zúčastněná na řízení I se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[17] Z ustanovení § 102 s. ř. s. vyplývá, že kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu může podat *účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení*. Kasační stížnost může podat i osoba, *která tvrdí, že o ní soud nesprávně vyslovil, že není osobou zúčastněnou na řízení* (jak vyplývá z § 106 odst. 2 s. ř. s.; srov. například usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. května 2016, č. j. 7 As 51/2016 - 161).

[18] *Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat* (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení tedy musí splnit dvě podmínky – materiální (přímé dotčení na právech) a formální (oznámení o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení; k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, č. j. 7 As 70/2009 - 190).

[19] Osobě zúčastněné na řízení přiznává soudní řád správní řadu procesních práv: *předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat,*

pokračování

aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí (§ 34 odst. 3 s. ř. s.). Dále má osoba zúčastněná na řízení právo navrhnout na podporu svých tvrzení důkazy, přičemž soud má povinnost se s jejími návrhy vypořádat (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2015, č. j. 6 As 173/2014 - 186, ze dne 18. června 2015, č. j. 9 As 294/2014 - 114, či ze dne 16. března 2016, č. j. 6 As 141/2015 - 63). Nemá však právo disponovat s řízením nebo jeho předmětem (třetí věta § 34 odst. 3 s. ř. s.) ani na nařízení jednání, pokud účastníci řízení souhlasí s rozhodnutím věci bez jednání (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. července 2012, č. j. 40 A 3/2012 - 217).

[20] Podle § 34 odst. 4 s. ř. s. *soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení.* Naopak o tom, že určitá osoba má postavení osoby zúčastněné na řízení, se rozhodnutí nevydává (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2010, č. j. 3 As 10/2010 - 944, či usnesení ze dne 22. července 2015, č. j. 1 As 126/2015 - 63).

[21] Osobami zúčastněnými na řízení bývají nejčastěji účastníci správního řízení, z něhož vzešlo žalobou napadené rozhodnutí, kteří sami nepodali žalobu. Podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jsou účastníky řízení *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.* Množiny účastníků správního řízení a osob zúčastněných na řízení však nejsou totožné. Zatímco účastník řízení před správním orgánem zpravidla naplní materiální znaky osoby zúčastněné na navazujícím soudním řízení (právě z důvodu podobné textace § 34 odst. 1 s. ř. s. a § 27 odst. 2 s. ř. s.), osobou zúčastněnou na soudním řízení může být i ten, kdo nebyl a ani neměl být účastníkem předcházejícího správního řízení – například proto, že je okruh účastníků takového řízení taxativně vymezen zvláštním zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2014, č. j. 4 As 157/2013 - 33, č. 3060/2014 Sb. NSS, ve vztahu k aktivní legitimaci k podání žaloby podle § 65 s. ř. s.). V nyní posuzovaném případě však stěžovatelce svědčilo jak postavení účastníka řízení o žádosti žalobkyně, tak postavení osoby zúčastněné na řízení, jak vyplýne z následujícího výkladu.

[22] Zákon o vodovodech a kanalizacích neobsahuje vlastní úpravu účastenství. Při vymezování okruhu účastníků v řízeních podle tohoto zákona je tak třeba postupovat podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu, v tomto případě podle již citovaného § 27 odst. 2. Nejvyšší správní soud v tomto směru připomíná, že znakem účastníka správního řízení je hmotněprávní poměr k věci. *„K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2004, č. j. 6 A 31/2001 - 91). Odkázat lze i na náleze ze dne 10. listopadu 2004, sp. zn. I. ÚS 547/02, N 170/35 SbNU 301, v němž Ústavní soud konstatoval, že *„základní podmínkou pro to, aby byla fyzická či právnická osoba považována za účastníka řízení, je hmotněprávní vztah této konkrétní osoby k věci, která je předmětem správního řízení. Předpisy hmotného práva tak určují okruh osob, které jsou nebo se mohou stát nositeli práv a povinností, o nichž správní orgán rozhoduje nebo jejichž právem chráněné zájmy mohou být rozhodnutím dotčeny.*

[...] k tomu, aby právnická či fyzická osoba měla postavení účastníka řízení, je dostačující i pouhý předpoklad existence jejích práv, právem chráněných zájmů nebo povinností, o nichž má být ve věci jednáno. Účastníkem řízení jsou i fyzické nebo právnické osoby, jejichž právní postavení může být přímo dotčeno rozhodnutím o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech jiných subjektů“ (srov. též náleze ze dne 30. října 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99, N 159/24 SbNU 167).

[23] Předmětem řízení před žalovaným byla žádost žalobkyně o vydání povolení k provozování jihlavských vodovodů podle § 6 zákona o vodovodech a kanalizacích. Z třetího odstavce písm. a) tohoto ustanovení vyplývá, že konkrétní vodovod či kanalizace může mít v daný okamžik vždy jen jednoho provozovatele (povolení provozovat konkrétní vodovod či kanalizaci vydané jiné osobě brání vyhovění žádosti týkající se téže inženýrské sítě). Právě z toho, že disponuje starším povolením provozovat jihlavské vodovody, stěžovatelka dovozuje dotčení svých práv v souvislosti s řízením o žádosti žalobkyně.

[24] V rozsudku ze dne 20. ledna 2010, č. j. 9 As 13/2009 - 75, Nejvyšší správní soud dovodil, že „v řízení o povolení k provozování vodovodu může vystupovat více účastníků“, nikoli jen žadatel. „Mimo žadatele je účastníkem tohoto řízení i obec, na jejímž území se vodovod nebo kanalizace nachází [...]. Dalšími možnými účastníky by mohly být osoby mající právo k vodovodu vzniklé z platné smlouvy. Z ustanovení § 6 odst. 3 zákona o vodovodech a kanalizacích totiž plyne, že krajský úřad může vydat pouze jedno platné povolení k určitému vodovodu. Povolení k provozování nevydává, je-li povolení k provozování vodovodu, jež je předmětem žádosti, již vydáno jiné osobě. Účastníkem řízení o vydání povolení provozovateli, který není vlastníkem, je v každém případě také vlastník vodovodu.“ Z citovaného rozhodnutí dále vyplývá, že účastníkem řízení o provozním povolení je osoba, v jejíž prospěch jsou omezena dispoziční práva vlastníka vodovodu či kanalizace, a držitel platného povolení k provozování předmětného vodovodu, pokud bylo takové povolení vydáno. Tento právní názor vyslovil sice Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění (postavení účastníka řízení o vydání provozního povolení k vodovodům a kanalizacím se domáhal subjekt, jehož dřívější povolení bylo ještě před rozhodnutím příslušného krajského úřadu pravomocně zrušeno), není však důvod se jím v nyní posuzované věci neinspirovat.

[25] Postavení stěžovatelky coby držitele platného povolení k provozování jihlavských vodovodů žádný z účastníků řízení před krajským soudem nerozporoval. Předmětem řízení, z něhož vzešlo žalobou napadené rozhodnutí, je provozování jihlavských vodovodů a kanalizací. S odkazem na výše citovanou judikaturu tak lze konstatovat, že z předpisů hmotného práva (zákona o vodovodech a kanalizacích) jednoznačně vyplývá vztah stěžovatelky k předmětu tohoto řízení. Jelikož konkrétní vodovod či kanalizaci může v daném okamžiku provozovat pouze jeden subjekt, je případná existence dříve vydaného povolení skutečností, kterou je třeba v řízení o žádosti o provozní povolení postavit na jisto. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s názorem krajského soudu, že efektivní ochranu práv stěžovatelky lze zajistit v řízení o zrušení povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace podle § 6 odst. 7 zákona o vodovodech a kanalizacích, které by bylo možné zahájit „v rámci“ řízení o žádosti žalobkyně o vydání nového provozního povolení. Bylo by velmi ne hospodárné zahajovat toto řízení jen proto, aby mohla stěžovatelka

pokračování

krajský úřad přesvědčit o tom, že povolení k provozování jihlavských vodovodů má a že není žádný důvod je rušit. Samozřejmě, pokud by krajský úřad dospěl k závěru, že stěžovatelka přestala splňovat podmínky pro provozování jihlavských vodovodů, byl by povinen zahájit řízení o zrušení jejího povolení. Nedává však smysl, aby bylo nutné vždy, když vodovody či kanalizace, které jsou předmětem posuzované žádosti, již provozuje jiný subjekt, zahajovat řízení o zrušení staršího povolení, aby mohl stávající provozovatel uplatnit svá práva, následně toto řízení zastavit a žádost o vydání nového povolení zamítnout. Mnohem efektivnější se jeví takový postup, kdy již v řízení o žádosti nového zájemce o provozování vodovodů a kanalizací může stávající provozovatel upozorňovat na existenci svého povolení, která brání vydání nového. Navíc nelze zcela vyloučit, že by krajský úřad i přes existenci staršího, stále platného provozního povolení vydal pozdějšímu žadateli nové povolení. Ačkoli by se jednalo o rozhodnutí nezákonné, nejde o nepředstavitelnou situaci – vždyť právě možnost nezákonného postupu orgánů veřejné správy je důvodem existence správního soudnictví. V takovém případě by do práv, která stávajícímu provozovateli (zde stěžovateli) plynou ze staršího povolení, zasahovalo novější povolení stejného obsahu vydané jinému subjektu (*a contrario* k situaci posuzované Nejvyšším správním soudem například v rozsudku ze dne 30. května 2017, č. j. 6 As 173/2017 - 68). Z pozice účastníka řízení o žádosti o vydání nového povolení může stávající provozovatel tomuto nežádoucímu stavu zabránit (v tomto směru srov. úvahy Ústavního soudu v odstavci 28 nálezu ze dne 8. ledna 2009, sp. zn. II. ÚS 1009/08, N 6/52 SbNU 57).

[26] Právě v posledně zmíněném aspektu se nyní posuzovaná situace liší od případu posuzovaného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 25. listopadu 2009, č. j. 6 As 12/2007 - 140, č. 1785/2009 Sb. NSS, dle něhož není dopravce na konkrétní mezinárodní lince účastníkem řízení o žádosti jiného subjektu o povolení k provozování dopravy na téže lince – vydáním dalšího povolení totiž mohou být dotčeny jen hospodářské zájmy stávajícího provozovatele. Tehdy aplikovaná právní úprava však umožňovala účast vícera dopravců na jedné dopravní lince, zatímco zákon o vodovodech a kanalizacích trvá vždy na jediném provozovateli vodovodu či kanalizace. Rozšířený senát přitom v citovaném rozsudku konstatoval, že „o typově odlišnou situaci by se mohlo jednat v případě, kdyby veřejná moc udělila právo výlučné využívání určitého statku (provozování linky), typicky na určité časové období, konkrétnímu subjektu. Před uplynutím daného období by nicméně chtěla liberalizovat daný trh k ekonomické škodě daného subjektu. V podobných případech by bylo možné uvažovat o porušení legitimního očekávání, případně nabytých práv.“ Nyní posuzovaný případ je ještě „typově odlišnější“ – dříve vydané povolení stěžovatelky k provozování jihlavských vodovodů nemůže vedle případného nového povolení žalobkyně vůbec existovat.

[27] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že je mu z úřední činnosti známo, že vlastnické a další vztahy k jihlavským vodovodům jsou v současné době předmětem sporu (jak vyplývá z rozsudků krajského soudu ze dne 31. října 2018, č. j. 30 A 117/2016 - 205, a ze dne 1. listopadu 2018, č. j. 30 A 118/2016 - 557), jehož výsledek může ovlivnit i postavení stěžovatelky. Do jeho vyřešení je však třeba na stěžovatelku pohlížet jako na provozovatele jihlavských vodovodů (a tím spíše na ni tak musel pohlížet žalovaný v době svého rozhodování).

[28] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka měla být účastníkem řízení o žádosti žalobkyně a logicky tak má i postavení osoby zúčastněné na tomto soudním řízení. Závěr krajského soudu, že řízení, jehož předmětem byla žádost žalobkyně o „dosazení“ na místo stěžovatelky, se práv stěžovatelky nedotýkalo, proto neobstojí. Kromě chybného právního posouzení je však nutné krajskému soudu v tomto směru vytknout ještě jednu věc.

[29] Jak vyplývá z rekapitulační části tohoto rozsudku, stěžovatelka se do řízení před krajským soudem přihlásila jako osoba zúčastněná podáním ze dne 5. října 2016. Krajský soud jí společně s přípisem ze dne 10. října 2016, č. j. 29 A 93/2016 - 40, zaslal na vědomí žalobu, vyjádření žalovaného a usnesení, jímž žalovanému stanovil lhůtu pro uspokojení žalobkyně. Zároveň ji poučil o právech osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 3 s. ř. s. Přípisem z téhož dne (č. j. 29 A 93/2016 - 42) krajský soud zaslal žalovanému vyjádření stěžovatelky, kterou označil jako osobu zúčastněnou na řízení. Dne 11. října 2016 nahlédl zástupce stěžovatelky do spisu krajského soudu. V přípisech ze dne 16. března 2017 krajský soud označil stěžovatelku jako osobu zúčastněnou na řízení I a s jedním z nich jí zaslal na vědomí aktuální vyjádření žalobkyně, žalovaného a statutárního města Jihlavy. Jako osoba zúčastněná na řízení I byla stěžovatelka označena i ve výzvě žalovanému ze dne 26. června 2018, jíž krajský soud zjišťoval, zda byla podána žaloba proti rozhodnutí Ministra zemědělství č. j. 23853/2017-MZE-12151 o rozkladu stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno žalobou napadené rozhodnutí.

[30] Krajský soud tedy po celou dobu řízení (respektive poté, co mu stěžovatelka z vlastní iniciativy oznámila, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení) se stěžovatelkou jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení. Až v napadeném rozsudku konstatoval, že stěžovatelka toto postavení nemá. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však krajský soud přípisem ze dne 10. října 2016 ve stěžovatce vyvolal legitimní očekávání, že ji považuje za osobu zúčastněnou na řízení (jak již bylo zmíněno, pozitivní rozhodnutí o této skutečnosti se nevydává), a řadou dalších procesních kroků je udržoval, přičemž tento stav trval bezmála dva roky. Pokud pak až v konečném rozhodnutí krajský soud vyslovil, že stěžovatelka toto postavení nemá, postupoval v rozporu s jejím legitimním očekáváním, které sám vyvolal, a vydal pro ni překvapivé rozhodnutí. Takový postup nelze akceptovat. Jak Nejvyšší správní soud konstatoval v již citovaném usnesení č. j. 7 As 51/2016-161, *„soud musí volit mezi dvěma možnostmi – buď umožnit plné uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení, nebo rozhodnout o tom, že se o osobu zúčastněnou na řízení nejedná. Zákon nezná žádnou třetí variantu“*. Situaci, kdy krajský soud se stěžovatelkou po celé řízení jednal, jako by byla osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s., tedy umožnil jí uplatňovat práva předpokládaná tímto ustanovením, a až v konečném rozhodnutí konstatoval, že stěžovatelka toto postavení nemá, považuje Nejvyšší správní soud za velmi nevhodnou, a za normálních okolností by k ní nemělo docházet.

[31] Zbývá posoudit, jestli mohl krajský soud řízení o žalobě zastavit. Podle § 62 odst. 1 věty první s. ř. s. platí, že *dokud soud nerozhodl, může odpůrce vydat nové rozhodnutí nebo opatření, popřípadě provést jiný úkon, jimiž navrhovatele uspokojí, nezasáhne-li tímto postupem práva nebo povinnosti třetích osob*. Sdělí-li navrhovatel, že je uspokojen, soud řízení zastaví (§ 62 odst. 4 s. ř. s.). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomuto ustanovení v usnesení ze dne 13. července 2010, č. j. 3 Ads 148/2008 - 70, č. 2130/2010 Sb. NSS,

pokračování

podotkl, že „je vedeno zásadami hospodárnosti, efektivity i subsidiarity soudní ochrany. Je-li to možné, je poskytnut prostor správním orgánům, aby – uznají-li samy oprávněnost výhrad vůči svým úkonům – mohly zjednat nápravu. [...] Správní orgán může zvolit nabízený postup jen tehdy, nezasáhne-li práva nebo povinnosti třetích osob. Tam, kde byl v řízení jediný účastník, je situace jednoduchá, těžší bude posuzovat případy, kdy bylo ve správním řízení více účastníků. U soudu se kolize s právy a povinnostmi dalších osob může projevit především u osob zúčastněných na řízení.“ Citované ustanovení je třeba vykládat restriktivně, neboť ve svém důsledku omezuje přístup k soudu (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2014, č. j. 6 As 156/2013 - 28).

[32] Komentářová literatura dovozuje, že zastavení řízení pro uspokojení navrhovatele podle § 62 s. ř. s. „přichází v úvahu především tehdy, pokud řízení před správním orgánem mělo pouze jednoho účastníka nebo více účastníků se shodnými zájmy. Naopak v případě, že správní řízení mělo více účastníků s protichůdnými zájmy, nebude možné při soudním přezkumu schválit uspokojení navrhovatele“ (POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014, s. 531). Přesně taková situace nastala – respektive měla nastat – v řízení před žalovaným, neboť stěžovatelka, coby stávající provozovatel a nájemce jihlavských vodovodů a kanalizací měla být účastníkem tohoto řízení, přičemž její zájmy se rozhodně neshodují se zájmy žalobkyně.

[33] Nejvyšší správní soud se s názorem doktríny ztotožňuje. Je-li osobou zúčastněnou na řízení osoba, která byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí a její zájmy se neshodují se zájmy žalobce, zastavení řízení z důvodu, že žalovaný správní orgán v přezkumném řízení vyhoví žalobci, není možné, neboť rozhodnutí příznivé pro žalobce zároveň přináší negativní důsledky pro takovou osobu zúčastněnou na řízení. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud výše dovodil, že stěžovatelka má v tomto řízení postavení osoby zúčastněné na řízení a zároveň měla být účastníkem řízení před žalovaným, a její zájmy jsou zcela protichůdné se žalobkyninými, nemohl krajský soud podle § 62 s. ř. s. postupovat (ledaže by stěžovatelka s takovým postupem souhlasila, jak lze dovodit z § 153 odst. 2 správního řádu).

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud tedy se shora uvedených důvodů shledal kasační stížnost v celém rozsahu důvodnou. Stěžovatelce svědčilo postavení osoby zúčastněné na řízení, což zároveň vylučovalo zastavení řízení pro uspokojení žalobkyně rozhodnutím, které vydal žalovaný v přezkumném řízení podle § 153 správního řádu. Nejvyšší správní soud proto usnesení krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[35] Nejvyšší správní soud též upozorňuje, že právní moc rozhodnutí žalovaného vydaného v přezkumném řízení je vázána na právní moc usnesení krajského soudu o zastavení řízení podle § 62 s. ř. s. (srov. předposlední větu § 153 odst. 2 správního řádu). V okamžiku zrušení napadeného usnesení krajského soudu (tedy v okamžiku právní moci tohoto rozsudku), tak rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 26. září 2016, č. j. 50728/2016-

MZE-15110, pozbude účinky a opět nastane situace, kdy je žádost žalobkyně o povolení provozovat jihlavské vodovody pravomocně zamítnuta („oživne“ žalobou napadené rozhodnutí).

[36] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. ledna 2019

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu