



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **P. L.**, zast. JUDr. Vlastimilem Rampulou, advokátem se sídlem Karlovo náměstí 671/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 64/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 19. 10. 2015, čj. 51729/2015-MZE-12151, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 1. 2021, čj. 6 A 236/2015-88,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo zemědělství (dále jen „ministerstvo“) rozhodnutím ze dne 18. 5. 2015 zamítlo žádost žalobce o určení správcem drobného vodního toku IDVT 10209912 nazývaného „Červený příkop“ (dále jen „vodní tok“), kterou podal dne 28. 4. 2015. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 19. 10. 2015 zamítl a rozhodnutí ministerstva potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí ministra podal žalobce žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 21. 11. 2018 zamítl. Ke kasační stížnosti žalobce tento rozsudek NSS zrušil rozsudkem ze dne 23. 6. 2020, čj. 10 As 309/2018-38, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení pro nedostatečné vypořádání žalobních námitek, nedostatečně zjištěný skutkový stav a nevyrozumění subjektu, který má aktuálně vykonávat funkci správce vodního toku, jako případné osoby zúčastněné na řízení.

[3] Městský soud ve věci opětovně rozhodl v záhlaví označeným rozsudkem, kterým žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

[5] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu o existenci určeného správce vodního toku - státního podniku MILNEA. Městskému soudu vytkl, že bez dalšího vycházel z výkladu č. 92 úseku vodního hospodářství ministerstva ze dne 7. 10. 2011. Tento výklad však blíže neřeší právní povahu samotného správcovství, ale bez zdůvodnění jen předpokládá, že na právního nástupce přechází podle zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, spolu s majetkem též správcovství. Městský soud tedy věc právně nezhodnotil, neboť zejména neuvedl, na základě jakého ustanovení zákona o vodách přešlo ke dni 1. 7. 1996 správcovství na právního nástupce zrušeného státního podniku Severomoravské vodovody a kanalizace.

[6] Stěžovatel předestřel, že § 31 odst. 1, 5 zákona č. 138/1973 Sb. rozlišuje správce či vlastníka/uživatele pozemků na jedné straně a správce vodního toku na straně druhé. Správce vodního toku tedy může spravovat vodní toky na pozemcích odlišného správce či vlastníka/uživatele. Z § 31 zákona č. 138/1973 Sb. přímo nevyplývá, že by vodní toky měly charakter nemovité věci (to dovozuje výklad č. 92), že by byl správce vodního toku zároveň vlastníkem vodního toku a dále, že by samotné správcovství vodního toku bylo vnímáno jako majetkoprávní institut.

[7] S poukazem na znění § 32 odst. 1 zákona č. 138/1973 Sb. a § 48 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, stěžovatel nezpochybnil, že správcem vodního toku byl rozhodnutím Ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR ze dne 28. 5. 1984 určen státní podnik Severomoravské vodovody a kanalizace. Tento správce však zanikl zrušením bez likvidace ke dni 30. 6. 1996 a o dalším správci vodního toku, který by jej nahradil, nebylo rozhodnuto. Teprve v roce 2012 vydalo ministerstvo stanovisko, že na MILNEA, která byla v té době v likvidaci a v insolventci, přešla správa vodních toků ze zaniklého státního podniku Severomoravské vodovody a kanalizace. Takový způsob určení správce vodního toku ovšem není podle stěžovatele v souladu s uvedenou právní úpravou. Stěžovatel zdůraznil, že samo ministerstvo ve výkladu č. 92 uvádí, že určení správcem vodního toku dle rozhodnutí ministerstva anebo před 1. 8. 2010 jeho aktem podle § 48 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb. nepřechází na jinou osobu v případě, že fyzická nebo právnická osoba, správcem vodního toku určená, zemře nebo zanikne.

[8] Stěžovatel uvedl, že z obchodního rejstříku plyne, že rozhodnutím ministra ze dne 25. 6. 1996 byl státní podnik Severomoravské vodovody a kanalizace zrušen bez likvidace ke dni 30. 6. 1996 a že *„veškerý majetek včetně práv a závazků, jiných vztahů a průmyslových práv přechází dnem 1. 7. 1996 na MILNEA, státní podnik“*. Správcovství tedy podle stěžovatele nespadá ani pod uvedený výčet práv, která přechází na případné nástupce.

[9] Stěžovatel dále konstatoval, že MILNEA neměla k roku 1996 a stále nemá v předmětu podnikání správu vodních toků ani drobných vodních toků. Není tedy

pokračování

postaveno najisto, zda vodní tok má vůbec určeného správce. Závěr žalovaného, že jeho žádosti nebylo možné vyhovět, protože vodní tok má správce, proto není správný.

[10] Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem městského soudu, že pro rozhodnutí ve věci není významný převod výkonu správy vodního toku na další subjekt. Podle názoru stěžovatele se MILNEA sama zřekla výkonu správcovství tím, že jeho výkon její insolvenční správce v rozporu s § 48 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb. smluvně převedla na jiný subjekt – Ostravské vodárny a kanalizace, a. s.

[11] Dále stěžovatel doplnil, že z vyjádření insolvenční správce MILNEA Mgr. Gabriely Švecové plyne, že nesouhlasí s určením jiného správce vodního toku. Nejsou však zřejmé důvody jejího nesouhlasu a není ani zřejmý závěr, který z tohoto stanoviska žalovaný dovodil. Podle stěžovatele je přitom významné, že stanovisko je datováno dnem 24. 3. 2015, kdy insolvenční správce činila pouze úkony k uspokojení pohledávek věřitelů a tuto činnost ukončila dne 19. 11. 2015. MILNEA tedy evidentně s ohledem na svůj právní stav (v likvidaci a úpadku) správu vodního toku nevykonává a vykonávat ani nebude. Navíc není zřejmé, zda insolvenční správce byla vůbec oprávněna ve věci správy vodního toku vystupovat za MILNEA, která má určeného likvidátora. Stěžovatel rovněž upozornil na to, že insolvenční správce v lednu 2017 požádala ministerstvo o zrušení určení správcem vodních toků.

[12] Jako nepřezkoumatelný hodnotí stěžovatel též závěr žalovaného, že dospěje-li vodoprávní úřad k tomu, že není vhodné vyhovět žádosti z hlediska bezproblémové správy vodního toku, nemusí takové žádosti vyhovět. Obava vodoprávního úřadu, že soukromá osoba by v komplikovaných podmínkách zastavěného území nebyla schopna správu vodního toku vykonávat stejně dobře jako dosavadní správce, postrádá řádné zdůvodnění.

[13] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že pro posouzení věci není relevantní otázka, jakým způsobem, resp. na základě jakého právního titulu přešlo správcovství na tehdejšího správce – MILNEA. Je totiž nepochybné, že v době podání žádosti měl vodní tok určeného správce. Zdůraznil, že na určení správcem vodního toku není právní nárok.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] NSS se nejdříve zabýval přípustností kasační stížnosti, protože v posuzované věci již dříve rozhodl rozsudkem ze dne 23. 6. 2020.

[15] Podle § 104 odst. 3 písm. a) věty před středníkem s. ř. s. není kasační stížnost v zásadě přípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno. Samotný § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. však obsahuje z uvedeného pravidla výjimku; kasační stížnost je přípustná, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS vysloveným v předchozím zrušujícím rozsudku. Judikatura dovodila další výjimky nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost proti druhému či dalšímu rozhodnutí městského soudu nemůže být nepřípustná, pokud se předchozí rozsudek NSS nemohl vyjádřit k meritu věci [nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05 (N 119/37 Sb. NU 519)]. Bude tomu tak zpravidla tehdy, pokud NSS vytkl městskému soudu v prvním rozhodnutí procesní pochybení nebo

nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, bod 24).

[16] NSS předchozím rozsudkem zrušil dřívější rozsudek městského soudu právě z důvodu procesního pochybení, nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí. Proto je nyní projednáváná kasační stížnost přípustná, avšak není důvodná.

[17] NSS konstatuje, že městský soud odstranil předcházející vady řízení a ve svém rozsudku se vypořádal se všemi námitkami a řádně vyhodnotil skutkový a právní stav. NSS plně souhlasí s jeho rozsudkem, jehož závěry přebírá a část z nich s ohledem na kasační námitky blíže rozvádí.

[18] Podle § 48 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb. *správu drobných vodních toků nebo jejich ucelených úseků jsou oprávněny vykonávat obce, jejichž územím drobné vodní toky protékají, nebo fyzické nebo právnické osoby, popřípadě organizační složky státu, jimž drobné vodní toky slouží nebo s jejichž činností souvisejí, nebo státní podniky na základě určení Ministerstvem zemědělství. O určení správcem a zrušení správcem drobného vodního toku rozhoduje Ministerstvo zemědělství na základě žádosti; to neplatí v případě určení správcem nebo zrušení správcem drobného vodního toku organizační složku státu nebo státní podnik, jehož předmětem podnikání nebo předmětem činnosti je správa drobných vodních toků. Současně s určením správcem organizační složku státu nebo státní podnik u drobného vodního toku, u kterého byla dosavadním správcem organizační složka státu nebo státní podnik, přechází z dosavadního na nového správce drobného vodního toku právo hospodaření k pozemkům s korytem takového vodního toku, vodní díla s takovým vodním tokem související a pozemky pod těmito vodními díly, pokud jsou tyto nemovitosti ve vlastnictví státu.*

[19] Městský soud úvodem správně posoudil argumentaci žalovaného, který dovozoval, že žaloba je podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nepřipustná, neboť napadeným rozhodnutím se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují stěžovatelova práva, a to s ohledem na skutečnost, že na určení správcem vodního toku není právní nárok. Nenárokovostí určení správcem vodního toku žalovaný opětovně argumentuje i ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[20] NSS konstatuje, že městský soud přiléhavě dovodil, že ačkoli na určení správcem vodního toku není právní nárok, negativní rozhodnutí o takové žádosti do práv žadatele (v projednávané věci stěžovatele) zasahuje (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, a ze dne 21. 10. 2008, čj. 8 As 47/2005-86).

[21] Ve správním řízení nebylo stěžovatelem určení MILNEA jako správce vodního toku zpochybňováno. Teprve v žalobě stěžovatel namítl, že závěr, že vodní tok má určeného správce, kterým je MILNEA, je nesprávný.

[22] Městský soud po vrácení věci doplnil dokazování a správně dovodil, že na základě určení Ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR ze dne 28. 5. 1984 byly s účinností od 1. 7. 1984 Severomoravské vodovody a kanalizace Ostrava určeny za správce vyjmenovaných vodních toků včetně nyní projednáváného. Rozhodnutím ministerstva ze

pokračování

dne 25. 6. 1996 byl podle § 15 odst. 1 zákona č. 111/1990 Sb., o státním podniku, v tehdy platném znění, zrušen ke dni 30. 6. 1996 bez likvidace státní podnik Severomoravské vodovody a kanalizace. Státní majetek včetně práv a závazků, jiných vztahů a průmyslových práv, se kterými ke dni 30. 6. 1996 tento státní podnik hospodařil, přešel ke dni 1. 7. 1996 na MILNEA. To plyne rovněž z výpisu z obchodního rejstříku.

[23] Po zjištění skutkového stavu se městský soud zabýval otázkou sporného výkladu č. 92 a po jeho právním rozboru, s nímž NSS souhlasí a odkazuje na něj, správně usoudil, že pro posouzení otázky existence správce vodního toku je rozhodný okamžik, kdy byl státní podnik Severomoravské vodovody a kanalizace, který vykonával jeho správu od roku 1984, zrušen. Městský soud správně uvedl, že nastal-li by tento okamžik po nabytí účinnosti zákona č. 254/2001 Sb., tj. po dni 1. 1. 2002, pak by v takovém případě skutečně nepřešlo správcovství, protože správcovství již po tomto dni nebylo vázáno (na rozdíl od dřívější právní úpravy provedené zákonem č. 138/1973 Sb.) k věci. Vzhledem k tomu, že předcházející zákon č. 138/1973 Sb. spojoval správcovství vodního toku s jeho vlastnictvím, pak pochopitelně muselo ke dni 1. 7. 1996 spolu s přechodem vlastnictví vodního toku (resp. pozemku, po němž vodní proud protéká, jak je vysvětleno dále) přejít také správcovství na MILNEA.

[24] Odůvodnění rozsudku městského soudu vystihuje podstatu sporu a současně vyvrací argumenty stěžovatele. Městský soud dospěl ke správnému závěru, že MILNEA není přímo určeným správcem vodního toku dle § 48 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb. Na tom nic nemění skutečnost, že MILNEA nemá v předmětu podnikání uvedenou správu vodních toků; tato podmínka není zákonem vyžadována. Nedůvodná je též námitka, že MILNEA měla dle tvrzení stěžovatele smluvně převést výkon této správy na jiný subjekt (Ostravské vodárny a kanalizace a. s.). Správcovství lze jistě vykonávat osobně, ale nic nebrání tomu, aby správce činnosti s ním související zajistil i jinou osobou.

[25] Městský soud se ve svém rozsudku řádně vypořádal též s námitkou týkající se vyjádření insolvenční správkyň MILNEA, že nesouhlasí s určením jiného správce dotčeného vodního toku, jakož i jejím postavením za situace, kdy MILNEA má likvidátora. Byť jsou zde dvě rozdílná stanoviska likvidátora a insolvenční správkyň MILNEA a stěžovatel také zpochybňoval otázku, kdo je oprávněn v této věci za MILNEA jednat, nelze než opět ve shodě s městským soudem konstatovat, že jednoznačné zodpovězení této otázky není pro rozhodnutí ve věci významné, neboť již na základě výše uvedeného je zřejmé, že vodní tok má svého správce.

[26] Městskému soudu přitom nelze vyčítat, že se ztotožnil s výkladem č. 92, neboť jej shledal správným a svůj závěr řádně zdůvodnil. Není pravda, jak namítá stěžovatel, že tento výklad otázku správcovství neřeší. V této souvislosti také neobstojí ani kasační námitka, že z § 31 zákona č. 138/1973 Sb. nevyplývá, že by vodní toky měly charakter nemovité věci, že by byl správce vodního toku zároveň vlastníkem vodního toku a dále, že by samotné správcovství vodního toku bylo vnímáno jako majetkoprávní institut.

[27] Právě výklad č. 92 totiž správně poukázal na to, že určení správcem vodního toku podle zákona č. 138/1973 Sb. vycházelo z definice vodního toku v jeho § 31, podle kterého byly vodní toky definovány jako samostatné vody trvale tekoucí po zemském povrchu

mezi břehy buď v korytě přirozeném (popřípadě upraveném), jako bystřiny, potoky, řeky, nebo v korytě umělém, jako průplavy, vodní kanály, nádrže apod., nebo vody nacházející se ve slepých ramenech vodních toků včetně jejich koryt. V tomto ustanovení skutečně není uvedeno, že vodní toky jsou „nemovité věci“, jak je uvedeno ve výkladu č. 92, který snad lze v tomto směru považovat za ne zcela přesný; tato „nepřesnost“ však nemá vliv na správnost ostatních závěrů. Vymezení vodních toků jako „věcí“ je totiž samo o sobě poměrně sporné a snad nejbližší lze použít tento výklad: *„Uvedená zákonná definice tak vytvořila jako předmět vodní tok, který má složenou povahu. Skládá se z vodního proudu jakožto věci k vlastnictví nezpůsobilé a z pozemku, po němž tento vodní proud odtéká, který je k vlastnictví způsobilý. Tento hybridní útvar je vnitřně rozporný - zčásti je věcí nemovitou (pokud se týče říčního koryta) a zčásti věcí, která není ani movitá, ani nemovitá (proud v korytě vodního toku protékající).“* (Krecht, Jaroslav, K restituci vodních toků a vodohospodářských děl, Právní rozhledy 4/1996, str. 137). Pokud se tedy jedná přímo o vodní tok, je sporné, zda vůbec je „věcí“ v běžně chápaném smyslu. Tento problém je nutné odlišovat od otázky, zda vodní tok mohl být v době nabytí účinnosti zákona č. 138/1973 Sb. předmětem vlastnictví. K tomu NSS ve shodě se stanoviskem č. 92 konstatuje, že pokud jde o povrchové vody ve vodních tocích, je třeba s ohledem na účinnost zákona č. 138/1973 Sb. vycházet z článku 8 odst. 2 tehdy platné Ústavy (ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky), podle něhož v rozhodné době byly vodní toky (tj. vodní proud a pozemek, po němž odtéká) národním majetkem. Lze proto souhlasit s výkladem č. 92, že ke dni účinnosti zákona č. 138/1973 Sb. se v důsledku této definice vodního toku pozemky, na nichž se nacházela koryta vodních toků, staly vlastnictvím státu. Je pak logické, že zejména s těmito pozemky ve vlastnictví státu (jejich správou) přecházela též správa drobných vodních toků na jiné organizace. Podle § 127 odst. 17 zákona č. 254/2001 Sb. se pak správci vodních toků určení podle dosavadních právních předpisů považují za správce drobných vodních toků podle tohoto zákona. Nelze proto přisvědčit ani kasační námitce citované v odst. 7 tohoto rozsudku, že správcovství nespadá pod výčet práv, která přešla na státní podnik MILNEA.

[28] Namítá-li pak stěžovatel, že ve výkladu č. 92 je uvedeno, že *„určení správcem drobného vodního toku dle rozhodnutí Ministerstva zemědělství anebo před 1. 8. 2010 jeho aktem podle § 48 odst. 2 vodního zákona nepřechází na jinou osobu v případě, že fyzická nebo právnická osoba, správcem vodního toku určená, zemře nebo zanikne“*, jedná se o výňatek vytržený z kontextu tohoto výkladu. Navíc je třeba uvést, že v projednávané věci není přechod správy drobného vodního toku spojen se zánikem Severomoravských vodovodů a kanalizací, ale s jejich zrušením.

[29] NSS též souhlasí se způsobem, jakým městský soud vypořádal námitku stěžovatele, v níž namítal nedostatečné odůvodnění závěru žalovaného, podle kterého dospěje-li vodoprávní úřad k tomu, že není vhodné vyhovět žádosti z hlediska bezproblémové správy vodního toku, nemusí takové žádosti vyhovět, jakož i závěru, že vodoprávní úřad vyjádřil obavu, že soukromá osoba by v komplikovaných podmínkách zastavěného území nebyla schopna správu vodního toku vykonávat stejně dobře jako dosavadní správce. Městský soud správně dovodil, že žádosti nebylo možné vyhovět již z jiných důvodů (vodní tok správce má) a za této situace je popsání odůvodnění dostačující a nemůže mít bez dalšího za následek nezákonnost výroku rozhodnutí.

pokračování

[30] Pro úplnost NSS k námitkám stěžovatele konstatuje, že již v dřívějším zrušujícím rozsudku uvedl, že pro rozhodnutí ve věci není podstatné, že insolvenční správce MILNEA v lednu 2017 požádala ministerstvo o zrušení určení správcem drobných vodních toků a ke dni 16. 5. 2018 bylo skončeno insolvenční řízení vedené s tímto státním podnikem. Podle § 75 odst. 1 s. ř. s. při přezkoumání rozhodnutí totiž vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, tj. v projednávané věci ze stavu ke dni 19. 10. 2015.

[31] Lze tedy uzavřít, že žádosti stěžovatele nebylo ve smyslu § 48 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb. možné vyhovět již proto, že vodní tok má svého správce a výkon jeho správy probíhá bez připomínek (viz stanovisko Povodí Odry, s. p. ze dne 23. 10. 2014, jakož i vyjádření vodoprávního úřadu ze dne 21. 4. 2015). Rozhodnutí správních orgánů (a rozsudek městského soudu) jsou přezkoumatelná a zákonná.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na vše výše uvedené proto NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému nevznikly náklady, které by se vymykaly z jeho běžné činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 15. dubna 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu