



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně: **Léčebné lázně Mariánské Lázně a. s.**, IČO: 45359113, se sídlem Masarykova 22/5, 353 01 Mariánské Lázně
zastoupený: *JUDr. Ladislavem Jiráskem, advokátem,*
se sídlem Klíčová 199/2, 353 01 Mariánské Lázně

proti
žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, 360 06 Karlovy Vary

za účasti osoby **Město Mariánské Lázně**, se sídlem: Ruská 155/3, 353 01
zúčastněné na řízení: Mariánské Lázně

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 05. 2021, č. j. KK/1730/ZZ/21-4, a ze dne 22. 04. 2021, č. j. KK/1119/ZZ/21-4,

takto:

- I. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2021, č. j. KK/1119/ZZ/21-4, se zamítá.
- II. Žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2021, č. j. KK/1730/ZZ/21-4, se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osobě zúčastněné na řízení se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

Vymezení předmětu řízení

1. Meritem projednávané věci je otázka účastenství ve správním řízení o odběru podzemní vody. Žalobkyně napadla dvě rozhodnutí žalovaného. Prvé z nich se týkalo samotné otázky jejího účastenství ve vodoprávním řízení, druhé rozhodnutí se týká zamítnutí jejího odvolání coby nepřipustného právě proto, že je žalobkyně podala jako osoba, která nebyla účastníkem příslušného správního řízení.

Obsah žaloby

2. Prvým napadeným rozhodnutím je rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2021, č. j. KK/1119/ZZ/21-4 (dále též: „napadené rozhodnutí 1“). Žalovaný jím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Městského úřadu Mariánské Lázně (dále též: „správní orgán I. stupně“) ze dne 19. 1. 2021, č. j. OZP/21/162/ZA, jímž bylo ve smyslu § 28 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též jen: „správní řád“) rozhodnuto o tom, že žalobkyně není účastníkem správního řízení vedeného u správního orgánu I. stupně ve věci povolení k nakládání s podzemními vodami ve formě jejich odběru ze stávající stavby vodního díla „Kopaná studna S-1, S-2, S-3“.
3. Druhé žalobou napadené je rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2021, č. j. KK/1730/ZZ/21-4 (dále též: „napadené rozhodnutí 2“). Žalovaný jím postupem podle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřipustné zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Mariánské Lázně ze dne 5. 3. 2021, č. j. OZP/21/584/ZA, jímž bylo povoleno nakládání s podzemními vodami ve formě jejich odběru z „Kopané studny S-1, S-2, S-3“ (vodovod pro hotel Krakonoš), umístěné na pozemcích p. č. 1460 a 1500/1 v k. ú. Mariánské Lázně.
4. Žalobkyně obě rozhodnutí žalovaného napadá proto, že sice uznává, že není účastníkem vodoprávního řízení podle § 115 odst. 16 věty první zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), je však přesvědčena, že by účastníkem tohoto řízení měla být podle obecné právní úpravy obsažené v § 27 správního řádu. Podle jejího názoru je totiž lichý názor správních orgánů, že výčet účastníků řízení obsažený v § 115 odst. 16 vodního zákona je taxativní. Žalobkyně zastává stanovisko, že účastníkem daného vodoprávního řízení je, protože se rozhodnutí o odběru vody přímo dotýká, neboť kopané studny a vodovodní vedení je umístěno na jejích pozemcích. Dovolává se v tomto směru smyslu a účelu účastenství ve správním řízení, jímž je možnost účinné ochrany či obrany práv dotčených osob. Zásadní je proto vytýčení práv účastníka řízení, která mohou být dotčena. V daném případě je jím vlastnické právo žalobkyně, jež je vlastníkem pozemků, na kterých stojí stavby sloužící k čerpání vody. Odkazuje přitom i na účel samotného vodního zákona, podle ustanovení jehož § 1 odst. 2 upravuje vodní zákon i vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt těchto vod přímo souvisí. Tento argument svědčící ve prospěch účastenství vlastníka pozemku ve vodoprávním řízení o povolení nakládání s vodami použil i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 7. 2008, č. j. 2 As 27/2008-57. Správní soudy již opakovaně konstatovaly, že ustanovení o účastenství podle obecných pravidel správního řádu jsou přípustná i na vodoprávní řízení a že se okruh účastníků uvedený ve vodním zákoně nemůže posuzovat restriktivně. Názor správních orgánů v tom smyslu, že tomu tak není, je zřejmým excesem z ustálené judikatury a nemůže tedy obstát. Takový názor by byl zjevným porušením práva na spravedlivý proces a na soudní ochranu. Správní

orgány se s touto námitkou vůbec ve svých rozhodnutích nevypořádaly a v podstatě ji ignorovaly. Žalobkyni není známo, jak správní orgány došly k závěru, že stavby sloužící k odebrání vody jsou ve vlastnictví společnosti Hotel Krakonoš s.r.o. Argumentace správního orgánu v tom smyslu, že předmětné studny jsou ve vlastnictví žadatele, neboť jsou citovány ve znaleckém posudku č. 876/29/20 soudního znalce Vladimíra Proška, je neakceptovatelná, a to z důvodu, který již uváděla žalobkyně v odvolání ze dne 15. 3. 2021. Žadatel, Hotel Krakonoš s.r.o., v řízení sice doložil kupní smlouvu ze dne 15. 3. 2000, nicméně z této kupní smlouvy vyplývá, že předmětem kupní smlouvy je pouze budova č. p. 660 na pozemku č. st. 1171, pozemek č. st. 1171 o výměře 1074 m², pozemek č. 1425/4 o výměře 3382 m², vše zapsáno jako vlastnictví úpadce na LV č. 1427 pro k. ú. Mariánské Lázně obec Mariánské Lázně u Katastrálního úřadu v Chebu. Ve smlouvě je sice výslovně uvedeno, že všechny shora uvedené nemovitosti jsou ohodnoceny a popsány ve znaleckém posudku č. 876/29/20 soudního znalce Vladimíra Proška ze dne 13. 2. 2000. Podle čl. III. odst. druhého této smlouvy jsou pak předmětem převodu nemovitosti uvedené v čl. II. této smlouvy se všemi součástmi a příslušenstvím tak, jak jsou popsány ve znaleckém posudku č. 876/29/20 soudního znalce Vladimíra Proška, a to za kupní cenu 22 000 000 Kč. Z textu kupní smlouvy je tedy zcela jednoznačné, že předmětem převodu nejsou stavby studen a inženýrské sítě - vodovodní potrubí umístěné na jiných pozemcích než uvedených ve smlouvě. Lze pouze přiznat, že tyto stavby jsou uvedeny a oceněny ve shora citovaném znaleckém posudku, nicméně převod těchto staveb a už vůbec ne pozemků, na kterých stojí, není zcela jednoznačně součástí ujednání o předmětu převodu dle předmětné kupní smlouvy.

5. Stavby studny a vodovodní potrubí nejsou a nemohou být ani součástí či příslušenstvím nemovitostí, které byly předmětem kupní smlouvy a na které kupní smlouva odkazuje neboť podle § 120 tehdy platného občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., kde je definice součástí věci uvedena, je součástí věci vše, co k ní podle její povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc znehodnotila. Podle § 121 téhož zákona jsou pak příslušenstvím věci ty věci, které náleží vlastníku věci hlavní a jsou jím určeny k tomu, aby byly s hlavní věcí trvale užívány. Tak tomu však ani v jednom případě není. Ze shora uvedeného je tedy jednoznačné, že závěry Ústavního soudu uvedené v jeho usnesení sp. zn. IV. ÚS 1911/2016 na daný případ buď vůbec nedoléhají, či jsou uvedeny předčasně, když není postaveno najisto, kdo je vlastníkem předmětných studní a zda vůbec zákonné věcné břemeno v daném případě vzniklo. Původní rozhodnutí ze dne 11. 1. 2008, kterým bylo vydáno povolení k nakládání s vodami č. j. ŽP/07/3780/ZA na dobu 10 let, o kterém se vodoprávní úřad zmiňuje, zaniklo dne 11. 1. 2018. Již v době podání této žádosti, tj. v prosinci 2007, bylo žadateli známo, že není vlastníkem předmětných pozemků, kde leží studny a že vlastníkem je společnost GAMA 45 s.r.o. To byl důvod, proč byla společnost GAMA 45 s.r.o. účastníkem tehdejšího vodoprávního řízení a byla vodoprávním úřadem jako účastník také obesílána. Skutečnost, že se tehdy společnost GAMA 45 s.r.o. neozvala se svými námitkami, byla ta, že až koncem roku 2010 došlo k převodu této společnosti na Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s. a do té doby byla pošta doručována na různé adresy. Tehdejší jednatel společnosti pan Dr. Z. H. se o vodoprávním řízení ani nedozvěděl. To ostatně připouští i správní orgán, když uvádí, že na doručence pro společnost GAMA 45 s.r.o. je uvedena společnost Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s. sídlící na jiné adrese, jako oprávněná osoba. Přitom se v té době jednalo o zcela jinou právnickou osobu.

Vyjádření žalovaného k žalobě

6. K podané žalobě se vyjádřil žalovaný. Nejprve stručně zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení a následně uvedl, že žaloba svým obsahem z velké míry replikuje námitky, které uplatnila žalobkyně v odvolacím řízení a které byly žalovaným pečlivě vypořádány v obou napadených rozhodnutích. K meritu žaloby uvedl žalovaný, že účastenství ve vodoprávním řízení ve věci povolení k odběru podzemní vody je zcela konkrétně vymezeno ve zvláštním zákoně, a to v § 115 odst. 16 vodního zákona, větě první, podle které je účastníkem řízení žadatel a dále subjekty podle odst. 4 a 7. Jelikož se jedná o taxativní vymezení okruhu účastníků řízení, tedy okruh účastníků je vymezen definitivně, nemohou nastat pochybnosti podle § 28 odst. 1 správního řádu o tom, zda žalobkyně účastníkem řízení je nebo není, a není tak ani nutno vydávat usnesení, zda je či není účastníkem řízení. V případě řízení o povolení k odběru podzemních vod je vždy hlavním účastníkem řízení [dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu] žadatel a účastníky vedlejšími [§ 27 odst. 2 správního řádu] mohou být za splnění zákonných podmínek obec nebo obce (§ 115 odst. 4 vodního zákona) nebo občanská sdružení (§ 115 odst. 7 vodního zákona). Žalobkyní citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2008, č. j. 2 As 27/2008-57, se vztahuje ke znění vodního zákona platnému do 31. 7. 2010. To neobsahovalo komplexní úpravu účastenství, nýbrž v § 115 odst. 1 pouze odkazovalo na obecnou úpravu. Specificky doplňovalo dále v ustanoveních § 115 vodního zákona jen účastenství obcí a občanských sdružení v řízení. Znění vodního zákona platné v době zahájení vodoprávního řízení správním orgánem prvního stupně (v říjnu 2020) stanoví již specifická pravidla pro průběh vodoprávního řízení; odlišnosti od obecné úpravy uvedené v obecném právním předpise vyplývají ze specifického předmětu vodoprávního řízení, kterým je odběr podzemní vody. Dále je nutno poukázat také na znění § 3 odst. 1 vodního zákona. V projednávané věci nebyla žalobkyně ve vodoprávním řízení o novém povolení k nakládání s podzemními vodami ani žadatelem ani obcí či občanským sdružením ve vodním zákoně specifikovaným (§ 115 odst. 16, resp. odst. 4 a 7 vodního zákona), proto nebyla účastníkem vodoprávního řízení (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu 10 As 77/2014-62). Žalobkyně nebyla v předmětném vodoprávním řízení ve věci odběru vody dotčena na svých právech, tj. netýkalo se jí ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. A na svých právech nebyla dotčena na základě následujících skutečností plynoucích z vodního zákona: ustanovení § 3 odst. 1 vodního zákona mj. deklaruje, že podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, pod nímž se vyskytují; v rámci napadeného vodoprávního řízení bylo projednáváno nové povolení k nakládání s podzemními vodami, k jejich odběru, dle § 8 vodního zákona, neřešila se vlastní stavba vodního díla - kopaných studní - dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon), resp. dle § 115 odst. 1 vodního zákona, které v případě vodních děl na ustanovení stavebního zákona odkazuje (v řízení, které by se týkalo stavby vodního díla, by byla žalobkyně účastníkem řízení); dle ust. § 59a vodního zákona je vlastník pozemku povinen strpět za náhradu na svém pozemku vodní dílo, vybudované před 1. lednem 2002, a jeho užívání. Na citované ustanovení navazuje zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Vodní zákon tudíž obsahuje speciální úpravu náhrady za tzv. zákonné věcné břemeno, kdy je vyloučen režim obecné úpravy občanskoprávní (viz usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 1911/16).
7. K další části žaloby, která se týká vlastnictví staveb vodních děl, sloužících k odběru vody společnostmi Hotel Krakonoš s.r.o., žalovaný uvedl, že ze spisového materiálu předloženého

správním orgánem I. stupně žalovanému v rámci odvolacího řízení je zřejmé, že stavby kopaných studní (S-1, S 2 a S-3) a příslušný vodovod byly vybudovány v 70. letech 20. století za účelem zásobování vodou Juniorhotelu Krakonoš, potažmo dependanci Juniorhotelu Krakonoš, tzn. že jsou příslušenstvím dnešního hotelu Krakonoš, tudíž vlastníkem stavby kopaných studní je společnost Hotel Krakonoš s.r.o. Žalovaný dále konstatoval, že vlastnictví stavby vodního díla nemá vliv na závěry obsažené v obou napadených rozhodnutích. Přesto vyložila důvody, pro které má za to, že vlastníkem studní a vodovodu není žalobkyně, ale společnost Hotel Krakonoš s.r.o. Na rozdíl od žalobkyně spatřuje žalovaný jednoznačně v ust. čl. II a III kupní smlouvy, kterou uzavřela společnost Hotel Krakonoš s.r.o. dne 15. 3. 2000 jako kupující, a která odkazuje na znalecký posudek č. 876/29/20 soudního znalce Vladimíra Proška, že předmětem převodu byly kromě nemovitostí také stavby kopaných studní a vodovodní přípojky, které s převáděnou budovou přímo souvisí, neboť se v jejich případě jedná o příslušenství, které bylo pro fungování nemovitosti zbudováno, je s nemovitostí do současné doby trvale užíváno, tedy k ní bezesporu náleží.

8. Pokud pak jde o rozhodnutí, jež bylo výsledkem řízení č. j. ŽP/07/3780/ZA vedeného správním orgánem prvního stupně v letech 2007 - 2008 o shodném předmětu řízení jako v současné době, tj. o povolení k nakládání s vodami - k odběru vody z „Kopané studny S-1, S-2, S-3“, žalovaný konstatuje, že se jedná již o zkonsumované rozhodnutí. Důvodem k účastenství společnosti GAMA 45 s.r.o., jako tehdejšího vlastníka pozemků, na kterých se kopané studny nacházejí, v proběhnuvším řízení byla skutečnost, že znění vodního zákona platné do 31. 7. 2010 neobsahovalo komplexní úpravu účastenství, nýbrž v § 115 odst. 1 odkazovalo na obecnou úpravu a specificky doplňovalo dále v ustanoveních § 115 vodního zákona jen účastenství obcí a občanských sdružení, jak již uvedl žalovaný výše.

Osoba zúčastněná na řízení a její vyjádření

9. V souladu s ustanovením § 34 s. ř. s. uplatňuje v řízení postavení osoby zúčastněné na řízení město Mariánské Lázně. K žalobě, jež jí bylo zasláno, se však osoba zúčastněná na řízení nijak nevyjádřila.

Posouzení věci

10. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadených rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů, a napadená rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě.
11. Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť s tím obě strany ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. souhlasily.

a) přezkum napadeného rozhodnutí 1

12. Soud se nejprve zabýval tou částí žaloby, jež směřuje proti rozhodnutí 1, neboť jím byla postupem podle § 28 odst. 1 správního řádu závazně řešena otázka účastenství ve vedeném vodoprávním řízení, a to v neprospěch žalobkyně, o níž nejprve správní orgán I. stupně vyslovil, že účastníkem tohoto řízení není, kteréžto rozhodnutí následně potvrdil napadeným rozhodnutím 1 i žalovaný, když odvolání žalobkyně zamítl.
13. Soud pro přehlednost věci připomíná, že podle § 28 odst. 1 správního řádu platí: „Za

účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyrozumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“

14. Usnesení o tom, že konkrétní osoba, která o sobě tvrdí, že je účastníkem správního řízení, tímto účastníkem není, se závazně určuje postavení takové osoby ve vztahu k danému správnímu řízení jak pro účely samotného správního řízení, tak ovšem i pro účely případného dalšího soudního přezkumu rozhodnutí, které z tohoto správního řízení snad vzejde. To je ostatně důvodem, proč je takové rozhodnutí i přezkoumatelné v rámci soudního řízení správního: nejedná se tu totiž ani o rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení, ani o rozhodnutí toliko předběžné povahy. K tomu srovnej např. právní závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v jeho rozsudku ze dne 31. 3. 2020, č. j. 1 As 369/2019-33, včetně v něm citované judikatury.
15. Z obsahu správního spisu, který byl soudu žalovaným předložen, vyplývá, že správní orgán I. stupně vedl vodoprávní řízení na základě žádosti společnosti Hotel Krakonoš s. r. o. ze dne 19. 10. 2020 o prodloužení povolení k odběru podzemních vod ze stávající kopané studny nacházející se na pozemku p. č. 1640 a 1500/1 v k. ú. Mariánské Lázně, a to pro provoz hotelu Krakonoš [toto oznámení bylo následně opraveno prostřednictvím opravného oznámení ze dne 15. 1. 2021, v němž správní orgán I. stupně uvedl, že se jedná o vydání nového povolení nakládání s podzemními vodami dle § 8 odst. 1 písm. b) vodního zákona, protože bylo zjištěno, že původní povolení k nakládání s vodami pozbylo platnosti již před podáním žádosti o jeho prodloužení]. Dne 18. 11. 2020 vydal správní orgán I. stupně oznámení o zahájení řízení o změně povolení k nakládání s vodami. Dne 15. 12. 2020 obdržel správní orgán I. stupně podání žalobkyně nadepsané jako „Námítky proti oznámení zahájení řízení o změně povolení k nakládání s vodami“, v němž se žalobkyně označila za účastníka řízení. Námítky žalobkyně vycházejí z tvrzení, podle něhož společnost Hotel Krakonoš s. r. o. není vlastníkem ani oprávněným uživatelem předmětného zdroje pitné vody. Vlastníkem těchto pozemků, jejichž součástí jsou tyto zdroje, je totiž žalobkyně. S odkazem na § 2 vyhlášky č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu pak žalobkyně konstatovala, že jednou z nezbytných příloh žádosti je i doklad o vlastnickém právu. Takový doklad však společnost Hotel Krakonoš s. r. o. nikdy nedoložila a ani doložit nemohla. Proto žalobkyně navrhla, aby povolení nakládání s podzemními vodami nebylo prodlouženo.
16. Dne 19. 1. 2021 vydal [na tomto místě soud pro srozumitelnost věci upozorňuje, že rozhodnutí je dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu vydáno tím, že dojde k předání stejnopisu jeho písemného vyhotovení k doručení, a tedy nikoli nutně dnem, který je na tomto rozhodnutí vyznačen jako den, kdy bylo písemné vyhotovení tohoto rozhodnutí koncipováno; v projednávané věci je z doručenek obsažených ve správním spise zřejmé, že úkon směřující k doručení tohoto rozhodnutí byl učiněn až dne 19. 1. 2021, nikoli již 18. 1. 2021, kteréžto datum je obsaženo v jeho záhlaví, proto je za datum vydání tohoto rozhodnutí nutno považovat až den 19. 1. 2021]; správní orgán I. stupně usnesení datované dnem 18. 1. 2021, č. j. OZP/21/162/ZA, sp. zn. ŽP/21/157/ZA, kterým rozhodl, že podle § 28 odst. 1 správního řádu není žalobkyně účastníkem řízení ve věci povolení nakládání s podzemními vodami – k jejich odběru v řízení dle § 8 odst. 1 písm. b) bod 11. vodního zákona ze stávající stavby vodního díla „Kopaná studna S-1, S2, S-3“. Z odůvodnění tohoto usnesení se podává, že správní orgán I. stupně vyšel z vymezení okruhu účastníků

obsaženého v § 115 odst. 16 věty první vodního zákona, přičemž žalobkyně nespadá do žádné z tam vymezených kategorií účastníků. Obecnou úpravu účastenství obsaženou v § 27 správního řádu použít nelze, neboť je vyloučena taxativní úpravou vodního zákona.

17. Proti citovanému rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojila žalobkyně odvoláním. V něm konstatovala, že vskutku není účastníkem probíhajícího vodoprávního řízení podle § 115 odst. 16 věta první vodního zákona, cítí se jím však být na základě úpravy obsažené v § 27 odst. 2 správního řádu. Akcentovala přitom smysl účastenství ve správním řízení tkvící v ochraně práv dotčených osob. V daném případě pak žalobkyně poukázala na své vlastnické právo k pozemkům, na kterých stojí stavby sloužící k odebrání vody, a stejně tak k těmto stavbám samotným. Poukázala přitom i na znění § 1 odst. 2 vodního zákona, podle něž vodní zákon řeší mj. i vztahy k pozemkům a stavbám, s nimiž výskyt povrchových a podzemních vod přímo souvisí. Současně žalobkyně znovu poukázala na to, že společnost Hotel Krakonoš s. r. o. nemohla ke své žádosti předložit doklad o vlastnickém právu nebo právu užívání vodního díla, neboť vlastníkem je žalobkyně a ta je společnosti Hotel Krakonoš s. r. o. neposkytla.
18. Dne 22. 4. 2021 vydal žalovaný napadené rozhodnutí 1. Jako nedůvodné přitom vyhodnotil jak odvolací důvod spočívající ve tvrzení, že žalobkyně má být účastníkem probíhajícího vodoprávního řízení na základě úpravy obsažené v § 27 správního řádu, tak námitku týkající se povinných příloh k žádosti o povolení nakládání s podzemními vodami.
19. Žaloba proti napadenému rozhodnutí 1 není důvodná.
20. Soud při přezkumu napadeného rozhodnutí 1 vyšel z následující právní úpravy.
21. Podle § 8 odst. 1 písm. b) bod 1. vodního zákona: *„Povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami (dále jen "povolení k nakládání s vodami") je třeba, jde-li o podzemní vody, k jejich odběru.“*
22. Dle § 115 odst. 1 vodního zákona: *„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.“*
23. Podle § 115 odst. 16 věty první vodního zákona: *„Účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody je žadatel a dále osoby podle odstavců 4 a 7.“*
24. Podle § 115 odst. 4 vodního zákona: *„Účastníkem řízení jsou též obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, pokud tento zákon nestanoví jinak.“* Podle odstavce 7 téhož ustanovení vodního zákona: *„Občanské sdružení má postavení účastníka řízení vedeného podle tohoto zákona, s výjimkou stavebních řízení vedených podle § 15 a řízení navazujících na posuzování vlivů na životní prostředí podle § 3 písm. g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, jestliže písemně požádá o postavení účastníka řízení do 8 dnů ode dne sdělení informace podle odstavce 6. Dnem sdělení informace o zahájení řízení se rozumí den doručení jejího písemného vyhotovení nebo první den jejího zveřejnění na úřední desce správního orgánu a současně způsobem umožňujícím dálkový přístup.“*
25. Podle § 27 odst. 1 správního řádu: *„Účastníky řízení (dále jen "účastník") jsou a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; b) v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že*

právo nebo povinnost mají anebo nemají.“ Dle druhého odstavce téhož ustanovení: „Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“ Podle třetího odstavce téhož ustanovení: „Účastníky jsou rovněž osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, mají postavení účastníků podle odstavce 2, ledaže jim má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají; v tom případě mají postavení účastníků podle odstavce 1.“

26. Konstatování, že vymezení okruhu účastníků je zcela klíčovou otázkou každého, nejen správního, řízení. Definuje-li § 9 správního řádu správní řízení jako postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, není představitelné, aby se taková osoba, jejichž práv se má rozhodnutí v širším slova smyslu dotýkat, takového správního řízení neúčastnila. Nahlíženo z druhé strany pak pouze účastníci mohou v řízení uplatňovat svá práva; v tomto směru se jedná o realizaci jejich ústavně garantovaného práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.
27. Již ze shora citovaného ustanovení § 27 správního řádu je patrné, že lze rozeznat tři pomyslné skupiny účastníků správních řízení. Prvou skupinu tvoří esenciální (hlavní) účastníci, tedy ti, o jejichž právech a povinnostech se řízení vede; jejich právní postavení má svůj základ v § 27 odst. 1 správního řádu. Ve druhém odstavci téhož ustanovení se nachází úprava tzv. vedlejších účastníků, jejichž postavení je oproti esenciálním účastníkům slabší, což je ovšem reflexe toho, že ve správním řízení se přímo o jejich právech nerozhoduje, ale přesto mohou být na svých právech případným rozhodnutím přímo dotčeni. Konečně třetí skupina účastníků správního řízení je vymezena v § 27 odst. 3 správního řádu, a to tak, že jde o ty osoby, jímž postavení účastníků určitého řízení přiznává zvláštní zákon.
28. Při určení okruhu účastníků konkrétního řízení však není možno postupovat mechanicky. Nelze například automaticky vycházet z toho, že pokud speciální zákon pro určitý jím upravený druh správního řízení skutečně konkrétní okruh účastníků vymezí, uplatní se vedle něj bez dalšího i dvě prvé zmíněné skupiny účastníků řízení stanovené v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu. V takovém případě mohou totiž nastat dvě situace: zvláštní zákon skutečně může v doslovném znění § 27 odst. 3 správního řádu stanovit okruh osob, které budou rovněž účastníky, řízení tj. vlastně jen doplní okruh účastníků takového řízení vyplývající z obecné úpravy obsažené v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu, neboť má za to, že jím vymezené osoby zkrátka nelze v příslušném typu řízení opominout, byť se jinak lze spolehnout na úpravu obecnou. Stejně tak ovšem může nastat i případ, kdy si zvláštní zákon sám vyhradí upravit okruh účastníků zcela autonomně, a to speciální úpravou, jež vyloučí použití úpravy obecné, jež je obsažena ve správním řádu. V takovém případě bude možno účastenství v konkrétním typu řízení dovozovat právě jen z úpravy obsažené ve zvláštním zákoně. Účastenství v daném typu řízení nebude moci být založeno úpravou ve správním řádu. K takovému postupu mohou vést zákonodárce různé motivy; zpravidla půjde o to, aby byl okruh účastníků stanoven zcela jednoznačně, způsobem odpovídajícím potřebám konkrétního správního řízení, respektive tomu, o č v něm jde. Nelze nevidět, že stanoví-li zvláštní zákon autonomně celý okruh účastníků řízení, zásadně to snižuje nebezpečí, že o účastenství budou probíhat spory, stejně jako se ze správního řízení odstíhají možné rušivé vlivy spojené s účastí širšího okruhu osob, než který je nezbytně nutný.

29. Stanoví-li tedy zvláštní zákon určitý okruh účastníků, přičemž ovšem výslovně nevyjádří vztah takového vymezení k obecné úpravě obsažené ve správním řádu, je nutno otázku, zda je okruh účastníků řízení upraven zcela autonomně, nebo jen jaksi „nad rámec“ úpravy obecné, řešit výkladem.
30. Právě v projednávané věci k takové situaci došlo. Správní orgány vedly řízení o žádosti společnosti Hotel Krakonoš s. r. o. o vydání povolení nakládání s podzemními vodami ve formě jejich odběru. Takové řízení je upraveno vodním zákonem, jenž ve shora citovaném § 115 odst. 16 věta první stanoví: „*Účastníkem řízení o povolení k odběru podzemní vody je žadatel a dále osoby podle odstavců 4 a 7.*“ Kromě žadatele, jenž je v citovaném ustanovení jmenován výslovně, se tedy, jak plyne rovněž ze shora uvedeného textu příslušných ustanovení, jedná o obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí a dále o občanské sdružení, jehož cílem je podle jeho stanov ochrana životního prostředí. Současně není v projednávané věci sporu o tom, že žalobkyně není ani jednou z uvedených osob; to sama žalobkyně přiznává.
31. Spor mezi účastníky tak v projednávané věci tkví v tom, zda je vymezení okruhu účastníků obsažené v § 115 odst. 16 větě první vodního zákona zcela autonomní, takže dle zásady přednosti speciálního právního předpisu vůči právnímu předpisu obecnějšímu, vylučuje právní úpravu účastenství obsaženou ve správním řádu, nebo naopak ji pouze doplňuje. Právě posléze uvedené stanovisko zastává žalobkyně, která se domnívá, že by měla být účastníci příslušného správního řízení, neboť vydaným rozhodnutím může být zasaženo její vlastnické právo, o němž tvrdí, že jí svědčí jak ve vztahu k pozemkům, na nichž se nacházejí studny, z nichž má být podzemní voda odebírána, tak ve vztahu k zařízením, jež k jejímu odběru a odvodu slouží. Domáhá se tedy toho, aby v její prospěch byla použita definice tzv. vedlejších účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu.
32. Soud konstatuje, že tato otázka již byla vyřešena v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. V rozsudku ze dne 25. 6. 2014, č. j. 10 As 77/2014-62, kasační soud dovodil, že účastenství v takovém vodoprávním řízení může být založeno pouze na základě zvláštní úpravy obsažené v § 115 odst. 16 větě první vodního zákona. Nesvědčí-li určité osobě účastenství založené tímto ustanovením, nelze je dovodit z jiného právního titulu, tedy ani z vlastnického práva k určitým pozemkům, ani z obecné právní úpravy obsažené ve správním řádu. Jinými slovy řečeno: účastníkem daného vodoprávního řízení mohou být výlučně jen ty osoby, které jmenuje ustanovení § 115 odst. 6 věta první vodního zákona, tedy žadatel, obec a občanské sdružení, jehož cílem je ochrana životního prostředí. Ani žalobkyně nemá pochybnosti o tom, že osobou jmenovanou v citovaném ustanovení vodního zákona není. Poukazuje-li pak v žalobě na to, že správní soudy již opakovaně dovodily naopak, že účastenství ve vodoprávním řízení je možné dovozovat i podle obecné úpravy obsažené ve správním řádu, pak je nutno poukázat na to, že sama žádá opakovaná rozhodnutí správních soudů v tomto smyslu neuvádí; odkazuje se toliko na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2008, č. j. 2 As 27/2008-57, tedy na rozhodnutí jediné, a to vydané za účinnosti právní úpravy, která byla (mj. právě co do řešení otázky účastenství ve vodoprávních řízeních) změněna ode dne 1. 8. 2010; více k tomu viz níže.
33. Žalobkyně tedy účastníci předmětného vodoprávního řízení v projednávané věci nebyla a být neměla.
34. Nad rámec tohoto závěru pak soud považuje, s ohledem na uplatněnou žalobní argumentaci, za vhodné se alespoň krátce vyjádřit k tvrzením, o která žalobkyně svůj

názor, že by měla být účastníkem předmětného vodoprávního řízení, opírala, byť tato argumentace vzhledem ke shora uvedenému nemůže na závěru soudu nic změnit. Žalobkyně tvrdila, že by jí mělo svědčit účastenství v daném vodoprávním řízení proto, že je vlastníkem pozemků, na nichž jsou umístěny kopané studny a zařízení sloužící k odběru podzemní vody do provozu hotelu Krakonoš.

35. K tomu je třeba především předeslat, že samotné povrchové, ani podzemní vody nejsou součástí pozemku. Stanoví tak § 3 odst. 1 vodního zákona. Žalobkyně tedy nemůže žádným způsobem dovozovat své vlastnické právo ve vztahu k podzemním vodám, nakládání jimiž bylo povoleno společnosti Hotel Krakonoš s. r. o. Jelikož pak z obsahu správního spisu není žádných pochybností, že samotné kopané studny S-1, S-2 a S-3 byly vskutku vybudovány v průběhu 70. a 80. let 20. století, nesporně to ostatně ani sama žalobkyně, pak správní orgány v posuzované věci zcela správně odkázaly žalobkyni na § 59a vodního zákona. Podle tohoto ustanovení: „Vlastník pozemku je povinen strpět za náhradu na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. lednem 2002 a jeho užívání.“ Zcela správně také správní orgány vyšly z právního názoru, podle kterého stavby vodních děl mohou být samostatnými věcmi, a proto jen ze skutečnosti existence vlastnického práva k pozemku, na němž je konkrétní vodní dílo umístěno, nelze automaticky na základě mechanické aplikace zásady *superficies solo cedit* odvozovat i vlastnické právo k danému vodnímu dílu. Tyto závěry jsou podloženy i judikaturou Nejvyššího soudu, k tomu srovnej např. jeho rozsudek ze dne 18. 9. 2019, č. j. 22 Cdo 1427/2019-285 (rozsudek je dostupný na www.nsoud.cz). Do úvahy je totiž třeba vzít řadu dalších okolností, a to mj. pak i otázku, zda určité vodní dílo není příslušenstvím zcela jiné věci.
36. Z toho vyplývají pro tvrzení žalobkyně obsažená v žalobě věc dva relevantní závěry: především otázka vlastnického práva k pozemkům, na nichž jsou umístěny kopané studny S-1, S-2 a S-3 není pro otázku účastenství relevantní právě proto, že žalobkyně nemůže být vlastníkem podzemních vod, které jsou z nich čerpány, a proto, že na svém pozemku existenci vodního díla musí strpět, neboť tomu odpovídá obsah zákonného věcného břemene upraveného v § 59a vodního zákona. V tom se právě zrcadlí logika vymezení okruhu účastenství ve vodoprávním řízení podle § 115 odst. 16 věty první vodního zákona, neboť není důvod, aby účastníkem takového řízení byla osoba, která nedisponuje žádnými relevantními zájmy, jež by v takovém řízení mohla obhajovat, nebo které by snad mohly být případným rozhodnutím vodoprávního úřadu narušeny. Druhý ve vztahu k tvrzením žalobkyně relevantním závěrem je skutečnost, že otázka jejího vlastnického práva k uvedeným studnám a zařízením sloužícím k čerpání podzemních vod není tak jednoduchá, jak se snaží prezentovat v žalobě. Správní orgány totiž, na rozdíl od toho, co žalobkyně tvrdí v žalobě, neodvozují vlastnictví těchto studní a zařízení z toho, že byly zahrnuty do znaleckého posudku Vladimíra Proška, na který odkazuje kupní smlouva ze dne 15. 3. 2000, jíž společnost Hotel Krakonoš s. r. o. nabyla budovu hotelu Krakonoš a další nemovitosti, ale z toho, že tyto studny a zařízení na čerpání vody podle jejich názoru tvoří příslušenství samotného hotelu Krakonoš. Taková konstrukce jistě není vyloučená, což ostatně vyplývá již ze shora uvedeného. Řešení problému vlastnického práva k tomuto vodnímu dílu však dalece přesahuje předmět tohoto řízení, pro nějž nejde o relevantní otázku, a s konečnou platností by ji mohl vyřešit jen soud rozhodující v civilním soudním řízení na podkladě určovací žaloby.
37. Konečně je ve vztahu k této části žaloby konstatovat, že odvozovat účastenství v předmětném vodoprávním řízení nelze ani s poukazem na účastenství společnosti GAMA 45 s. r. o., tedy právního předchůdce žalobkyně, pokud jde o vlastnictví pozemků,

na nichž se nacházejí kopané studny S-1, S-2 a S-3, v předchozím řízení o povolení nakládání s podzemními vodami, jež vedlo k vydání povolení ze dne 11. 1. 2008, č. j. ŽP/07/3780/ZA (jde o povolení, na které navazuje žádost o povolení, o něž žádala společnost Hotel Krakonoš s. r. o., tedy o z hlediska tohoto řízení předmětné vodoprávní řízení). Jak totiž rovněž správně poukázaly správní orgány, zmíněné vodoprávní řízení, jehož účastníkem byla společnost GAMA 45 s. r. o., probíhalo podle odlišné právní úpravy, tedy podle vodního zákona ve znění účinném do 31. 7. 2010. Podle § 115 odst. 1 vodního zákona ve znění účinném do 31. 7. 2010 platilo: „*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.*“ Současně vodní zákon ve znění účinném do 31. 7. 2010 neobsahoval úpravu, jež by odpovídala současnému znění jeho § 115 odst. 16. To znamená, že tehdejší úprava účastenství ve vodoprávních řízeních nebyla komplexní, ale toliko komplementární k obecné úpravě účastenství ve správních řízeních obsažené ve správním řádu. Okruh účastníků se tedy v dané době určoval jinak, než jak se určuje podle nyní účinné právní úpravy. Proto nelze z tehdy vymezeného okruhu účastníků vodoprávního řízení činit jakékoli závěry ve vztahu k řízení, které se vedlo podle novelizované právní úpravy. Ani tento argument žalobkyně tedy není správný.

38. Shora řečené soud shrnuje tak, že otázka účastenství žalobkyně v předmětném vodoprávním řízení byla správními orgány posouzena správně. Napadené rozhodnutí 1 tedy i ve světle tvrzení uplatněných v žalobě ob stojí. Soud proto žalobu směřující proti napadenému rozhodnutí 1 postupem dle § 78 odst. 7 s. ř. s. coby nedůvodnou výrokem I. tohoto rozsudku zamítl.

b) přezkum napadeného rozhodnutí 2

39. Napadeným rozhodnutím 2, tedy rozhodnutím ze dne 4. 5. 2021, č. j. KK/1730/ZZ/21-4, zamítl žalovaný jako nepřipustné postupem podle § 92 odst. 1 správního řádu odvolání, které žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 5. 3. 2021, č. j. OZP/21/584/ZA. Tímto rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo povoleno nakládání s podzemními vodami ve formě jejich odběru z „Kopané studny S-1, S-2, S-3“ (vodovod pro hotel Krakonoš), umístěné na pozemcích p. č. 1460 a 1500/1 v k. ú. Mariánské Lázně.
40. Důvodem napadeného rozhodnutí 2 byl závěr obsažený ve shora pojednaném napadeném rozhodnutí 1, totiž že žalobkyně nebyla účastníkem příslušného vodoprávního řízení, a proto ani nemohla proti v něm vydanému rozhodnutí brojit prostřednictvím odvolání.
41. Jak je patrné ze shora rekapitulovaného obsahu žaloby, tvrdí žalobkyně, že napadené rozhodnutí 2 je nezákonné, neboť žalobkyně měla být účastnicí daného vodoprávního řízení, a proto jí svědčilo právo na podání odvolání.
42. Soud vyšel z následující právní úpravy.
43. Podle § 81 odst. 1 správního řádu: „*Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*“
44. Dle § 92 odst. 1 věty první správního řádu: „*Opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne.*“
45. Právo na podání opravného prostředku proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně je

inherentně spjata s postavením účastníka takového správního řízení. Je to ostatně logické, neboť jsou to právě a jen účastníci řízení, o jejichž práva a povinnosti ve správním řízení jde, respektive, kteří mohou být vydaným rozhodnutím na svých právech a povinnostech dotčeni. K tomu viz výše výklad ohledně účastenství ve správním řízení.

46. V projednávané věci správní orgány pravomocně rozhodly o tom, že žalobkyně, která se postavení účastníka vodoprávního řízení domáhala, jím není: právě řešení této otázky bylo předmětem napadeného rozhodnutí 1.
47. Soud shora dovodil, že napadené rozhodnutí 1 je správné. Žalobkyni vskutku postavení účastníka řízení v předmětném vodoprávním řízení nesvědčilo.
48. Z toho nevyhnutelně vyplývá, že obstát musí i napadené rozhodnutí 2. Je totiž procesní reakcí na skutečnost, že odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podala osoba, která nebyla účastníkem příslušného řízení. Takové odvolání je nepřípustné, neboť podle § 81 odst. 1 správního řádu je může podat toliko účastník správního řízení. Jako nepřípustné proto musí být takové odvolání zamítnuto podle § 92 odst. 1 věty první správního řádu.
49. Právě to se v projednávané věci stalo. Postupu žalovaného tak nelze v tomto směru nic vytknout.
50. Lze uzavřít, že rovněž žaloba směřující proti napadenému rozhodnutí 2 je nedůvodná. Jako takovou ji soud postupem podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem II. tohoto rozsudku zamítl.

Závěr a náklady řízení

51. Soud dospěl k závěru, že žaloba, již žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí 1 a napadenému rozhodnutí 2, je nedůvodná. Výrokem I. a II. tohoto rozsudku proto žalobu směřující proti těmto rozhodnutím zamítl.
52. Výrokem III. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Vyšel přitom z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníkem, který měl ve věci plný procesní úspěch, je žalovaný, neboť žaloba byla soudem ve vztahu k oběma jeho napadeným rozhodnutím zamítnuta. Žalovaný je nicméně správním orgánem, který nemá právo na náhradu těch nákladů, které nepřevyšují náklady spojené s výkonem jeho běžné úřední činnosti. Soud nezjistil, že by nějaké takové náklady žalovaný v souvislosti s probíhajícím řízením vynaložil. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
53. Konečně výrokem IV. tohoto rozsudku soud rozhodl i o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení. Učinil tak podle § 60 odst. 5 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí: *„Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.“* Soud v projednávané věci osobě zúčastněné na řízení žádné povinnosti neuložil. Proto jí ani nemohly náklady předvídané ustanovením § 60 odst. 5 věta první s. ř. s. vzniknout. Osoba zúčastněná na řízení nepodala ani žádný návrh na náhradu jiných nákladů řízení, ostatně

ze soudního spisu nevyplývá, že by jí vůbec jaké náklady spojené s tímto řízením vznikly. Z toho důvodu soud osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 14. února 2022

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu