



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **městská část Praha – Zličín**, sídlem Tylovická 207, Praha – Zličín, zastoupená JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., advokátem, sídlem Slavíkova 1548/23, Praha 2, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, **za účasti:** BENEFIT Development a.s., IČO 27968898, sídlem U Hrušky 55/13, Praha 5, zastoupená Mgr. Janem Pořízkem, advokátem, sídlem Kováků 554/24, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. června 2022 č. j. MHMP 875930/2022, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. července 2022 č. j. 17 A 61/2022-15,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Předmětem sporu v této věci je povaha souhlasu vodoprávního úřadu ke stavbě v ochranném pásmu vodního zdroje podle § 17 odst. 1 písm. e) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), respektive rozhodnutí o odvolání proti takovému souhlasu. O souhlas požádala již v roce 2013 společnost BENEFIT Development a.s. (osoba zúčastněná na řízení) ke stavbě „Pietní park pro zvířata chovaná v zájmových chovech v Praze – Zličíně“. Původně o žádosti rozhodoval Úřad městské části Praha 17, po opakovaných zrušujících rozhodnutích žalovaného však byl pro vyloučení všech oprávněných úředních osob tohoto úřadu pověřen vyřízením věci Úřad městské části Praha 6 (dále jen „vodoprávní úřad“), který *rozhodnutím* ze dne 21. září 2021 č. j. MCP6 328335/2021 souhlas *neudělil*.

[2] K odvolání osoby zúčastněné na řízení však žalovaný *rozhodnutím* označeným v návěti změnil rozhodnutí vodoprávního úřadu tak, že *souhlas* podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona *se uděluje*, a zároveň stanovil podmínky souhlasu.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) odmítl usnesením označeným v návěti. Dospěl k závěru, že souhlas podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona má povahu rozhodnutí pouze v případě, kdy je udělen ke stavbě, jejíž umístění ani provedení nevyžaduje povolení či jiné opatření stavebního úřadu. V projednávané věci se však předpokládá vedení dalšího řízení, které má vyústit ve vydání stavebního povolení, a proto je třeba na rozhodnutí žalovaného, jímž byl udělen souhlas, nahlížet jako na závazné stanovisko ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Žaloba proti takovému úkonu není přípustná.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost. Namítala, že žalované rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí vodoprávního úřadu jsou takto označena, přičemž formální označení aktu nelze pominout. Z rozhodnutí soudu ani z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, že na souhlas bude nutně navazovat další řízení, respektive že se takové řízení bude týkat všech činností, na které se souhlas vztahuje. Je zřejmé, že ne všechny části záměru podléhají stavebnímu povolení. Navíc § 104 odst. 3 vodního zákona svědčí spíše o tom, že souhlas má formu rozhodnutí. Rozhodnutí žalovaného je v dané věci meritorní, konečné a závazné. Jedná se o samostatný správní akt a nic na tom nemění, že může být podkladem pro jiné správní rozhodnutí. Nelze zaměňovat řetězení a subsumpci správních aktů. Napadené rozhodnutí zcela jistě zasahuje do práv a povinností určitého subjektu. Tvrzení soudu, že je tento úkon závazný jen vůči orgánům státní správy a nikoli vůči jejím adresátům, je mylné. Stěžovatelka odkázala na výjimky z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů živočichů, které soudy přezkoumávají, i když na ně navazují další řízení. Pojetí souhlasu jako rozhodnutí zajišťuje ochranu práv dotčených osob již v tomto řízení, v němž jsou závazně řešeny otázky týkající se vodoprávní problematiky.

pokračování

[5] Stěžovatelka též uvedla, že pokud by měl platit závěr městského soudu a *nesouhlas* vodoprávního úřadu nebyl rozhodnutím, nebylo by možné proti němu ani podat odvolání. Toto odvolání však bylo podáno a žalovaný o něm nepochybně rozhodl (navíc změnil prvostupňové rozhodnutí v neprospěch stěžovatelky tak, že souhlas udělil), nelze se tak tvářit, že zde žádné rozhodnutí vydáno není. Městský soud měl proto rozhodnutí žalovaného zrušit, podobně jako v případě řešeném rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2017 č. j. 2 As 163/2016-29.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Správní řízení bylo vedeno pouze proto, že z žádosti o vydání souhlasu nebylo zřejmé, že ve věci bude navazovat řízení před stavebním úřadem. V mezidobí sice vyšlo najevo, že měl být souhlas vydán ve formě závazného stanoviska, avšak žalovaný již v jednom ze svých předchozích rozhodnutí vysvětlil, proč má být přesto dále vedeno správní řízení. Skutečnost, že má být záměr povolován stavebním úřadem, uvedla osoba zúčastněná na řízení teprve v odvolání v roce 2018 a až v roce 2020 se zjistilo, že územní řízení je vedeno již od roku 2013. Pokud by tato skutečnost byla vodoprávnímu úřadu známa od počátku, měl vydat souhlas ve formě závazného stanoviska. Žalovaný též upozornil, že souhlas dle § 17 vodního zákona se vydává ke stavebnímu záměru jako celku, nikoli k jednotlivým dílčím stavebním objektům. Vodoprávní úřad není povinen dělit předložený záměr na dílčí záměry a k některým vydávat souhlas ve formě rozhodnutí a některým ve formě závazného stanoviska. Ustanovení § 104 odst. 3 vodního zákona řeší vztah s § 17 tohoto zákona pouze z hlediska obsahu vydávaných aktů, nikoli z hlediska jejich formy. Žalovaný též odkázal na výklad Ministerstva zemědělství č. 93 k vodnímu zákonu ze dne 9. ledna 2012.

[7] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného stěžovatelce na vědomí.

[8] V průběhu řízení obdržel Nejvyšší správní soud oznámení společnosti BENEFIT Development a. s. o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud přitom již v minulosti připustil, že osoba zúčastněná může do řízení vstoupit i teprve v průběhu řízení o kasační stížnosti (rozsudek ze dne 18. prosince 2007 č. j. 8 Aps 8/2007-90) – za předpokladu, že nebyla již v řízení před krajským (zde městským) soudem vyzvána k uplatňování svých práv dle § 34 odst. 2 s. ř. s. (srov. přiměřeně rozsudek ze dne 17. prosince 2010 č. j. 7 As 70/2009-190, č. 2341/2011 Sb. NSS), což se v této věci (s ohledem na odmítnutí žaloby) nestalo. Odmítnutí žaloby ze strany městského se sice přímo dotklo pouze práv žalobkyně (konkrétně jejího práva na přístup k soudu), nikoli společnosti BENEFIT Development, pokud by však žalobní řízení neskončilo odmítnutím žaloby (resp. pokud by usnesení městského soudu v kasačním přezkumu neobstálo), společnosti BENEFIT Development by postavení osoby zúčastněné na řízení před městským soudem svědčilo podle § 34 odst. 1 s. ř. s. Mohla tak být přímo dotčena na svých právech kasačním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (a má nepochybně zájem na tom, aby kasační stížnost nebyla úspěšná). Proto s ní Nejvyšší správní soud jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení, neboť její postavení v průběhu řízení nemůže být zpětně odvislé od toho, jak řízení nakonec dopadne.

[9] Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména popsala proces rozhodování o své žádosti o souhlas podané již v roce 2013. Souhlas byl vydán jako podklad pro územní řízení, které bylo za tímto účelem dokonce přerušeno. Městský soud rozhodl

v souladu s prejudikaturou. Výklad, ke kterému dospěl, má svoji logiku, urychluje správní řízení a neomezuje práva jednotlivců. Stěžovatelkou zmiňovaný § 104 odst. 3 vodního zákona je obecným ustanovením, které se neuplatní v případech podle § 17 odst. 1 tohoto zákona. Smyslem § 104 odst. 3 vodního zákona není stanovit formu souhlasu dle § 17, nýbrž vyloučit, aby se v situacích, kdy se vydává souhlas, vydávalo ještě duplicitní závazné stanovisko podle § 104 odst. 3. Skutečnost, že byl určitý úkon vydán postupem určeným pro správní rozhodnutí, sama o sobě nebrání uplatnění výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení též poukázala na to, že i závazné stanovisko lze přezkoumat, přičemž rozhodnutí nadřízeného orgánu o zrušení či změně závazného stanoviska v přezkumném řízení je rovněž závazným stanoviskem. Tvzení stěžovatelky, že některé části záměru lze realizovat bez územního rozhodnutí, lze uplatnit prakticky u všech staveb, což by vyloučilo, aby vůbec mohl být nějaký podkladový úkon posouzen jako závazné stanovisko. Na závěr osoba zúčastněná na řízení zdůraznila, že pojetí souhlasu jako závazného stanoviska nijak nezasahuje do práv stěžovatelky, s jejímiž námitkami se žalovaný řádně vypořádal, ačkoli by tak při vydávání závazného stanoviska nemusel činit.

[10] Stěžovatelka zareagovala na podaná vyjádření replikou. Uznala, že souhlas se vydává k záměru jako celku, to však nevylučuje jeho využití i pro jednotlivé, případně samostatně realizované dílčí objekty (záměr představuje areál s různými stavbami a úpravami a se změnou využití rozsáhlejšího území). Některé části záměru jsou v rozporu s územním plánem hlavního města Prahy, řízení o umístění záměru bylo právě proto zastaveno (usnesení o zastavení územního řízení stěžovatelka přiložila k replice). Nelze však vyloučit budoucí omezení záměru jen na některé části. Jelikož, jak uvádí žalovaný, není vodoprávní úřad povinen záměr dělit na dílčí záměry, je žádoucí vydávat souhlas vždy ve formě rozhodnutí, což zajistí procesní ochranu práv účastníků řízení a jeho použitelnost i pro činnosti, pro které není třeba další povolení. Forma úkonu nemá vliv na rychlost navazujícího řízení, soudní přezkum souhlasu neodkládá vydání případného navazujícího rozhodnutí, neboť žaloba nemá ze zákona odkladný účinek. Vodní zákon nikde nestanoví, že by měl být souhlas vydán ve formě závazného stanoviska. Povaha souhlasu a závazného stanoviska dle § 104 vodního zákona není shodná, jak dovozuje městský soud. Stěžovatelka zopakovala, že žalovaný o odvolání proti souhlasu nepochybně rozhodl a nelze jí upřít možnost proti tomuto zjevně nesprávnému postupu brojit správní žalobou, přičemž městský soud měl rozhodnutí žalovaného zrušit *ex officio* pro podstatnou vadu řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

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

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že na posuzovaný záměr je třeba nahlížet jako na jeden celek. Opačný přístup by připomínal tzv. salámovou metodu, tedy rozdělení jednoho velkého stavebního záměru na menší části, z nichž každá sama o sobě podléhá méně přísným (či žádným) povolovacím procesům, což je metoda, která je považována za nežádoucí (viz k tomu například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2021 č. j. 1 As 236/2018-86, č. 4292/2022 Sb. NSS, či ze dne 13. prosince 2018 č. j. 6 As 139/2017-73). Souhlas, resp. nesouhlas byl vydáván právě a jen k záměru tak, jak byl vymezen v žádosti osoby zúčastněné na řízení, a z ničeho neplyne, že by jej bylo možné

pokračování

využít i na nějak upravený záměr či jen některé jeho části (v takovém případě by osoba zúčastněná na řízení musela žádat o souhlas znovu, protože by se jednalo o nový záměr). Námitka stěžovatelky, že některé části záměru, pro který byl požadován souhlas podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona, nepodléhají povolení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), je tedy mimoběžná.

[13] Podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona je souhlas vodoprávního úřadu třeba *ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle tohoto zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry, a to ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů.*

[14] Je pravda, že v projednávané věci byl souhlas (nesouhlas vodoprávního úřadu i souhlas, který vydal v odvolacím řízení žalovaný) označen jako „rozhodnutí“. To však samo o sobě neznamená, že jde skutečně o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jakkoli je taková relativizace pojmů matoucí, a proto nežádoucí. Pro účely posouzení, zda je úkon správního orgánu rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je totiž nutno hodnotit, zda tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje konkrétní práva a povinnosti svých adresátů a zda je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti a komunikovaný adresátovi. Tyto aspekty je přitom nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2014 č. j. 7 As 100/2014-52, č. 3151/2015 Sb. NSS). Jinými slovy dosavadní judikatura dospěla k závěru, že to, že správní orgán vydá určitý úkon nesprávně ve formě rozhodnutí, nemůže založit pravomoc správních soudů k jeho přezkumu v řízení podle § 65 s. ř. s. Pro uplatnění kompetenční výluky podle § 70 písm. a) s. ř. s. (jenž ze soudního přezkumu vylučuje *úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími*), je navíc důležité materiální kritérium – tedy otázka, zda žalobou napadený úkon zakládá, mění, ruší či závazně určuje práva a povinnosti žalobce (například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2018 č. j. 6 As 103/2018-53, č. 3745/2018 Sb. NSS, bod 25, a tam citovaný rozsudek ze dne 10. listopadu 2016 č. j. 2 Afs 165/2016-26, č. 3501/2017 Sb. NSS).

[15] Vodní zákon nestanoví, že by souhlas podle § 17 měl být vydáván ve formě rozhodnutí (na rozdíl od stěžovatelkou zmiňovaného § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který upravuje výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů). Výslovně však neříká ani to, že by měl být souhlas závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Jak přitom Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 6. listopadu 2008 č. j. 5 As 40/2008-52, „závazným stanoviskem se rozhodnutí nestává tím, že je tak v zákoně výslovně označeno, ale svou povahou – tím, jaký má vliv na práva a povinnosti účastníků a na rozhodnutí, pro které je podkladem“. Při posouzení, zda je určitý úkon závazným stanoviskem, je tak třeba vycházet z obsahového (tedy materiálního) kritéria. Závazná stanoviska jsou veškeré úkony splňující definiční znaky vymezené v § 149 správního řádu (*závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část správního orgánu*), o nichž zákon výslovně nestanoví, že se mají vydávat jako samostatná rozhodnutí v rámci správního řízení. Aby byl určitý úkon závazným stanoviskem, musí zákon výslovně stanovit, že je má správní orgán

vydat v určitém případě a k určitému účelu. Současně musí ze zákona vyplývat jeho závaznost pro jiný správní orgán při vydávání konečného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2020 č. j. 3 As 437/2019-36).

[16] Z uvedeného vyplývá, že charakter souhlasu – zda se jedná o rozhodnutí, či závazné stanovisko – je třeba posuzovat podle toho, zda se po jeho vydání předpokládá vydání navazujícího správního aktu, (rozhodnutí) do něhož by se mohl souhlas promítnout. Má-li být souhlas podkladem pro další rozhodování, jde o závazné stanovisko, neboť do právní sféry adresátů činnosti veřejné správy zasáhne právě až ono navazující rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012 č. j. 4 As 52/2012-26, č. 2764/2013 Sb. NSS, ve věci *Stupeň Přelouč II*). Závazná stanoviska ještě nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti jednotlivců, ani je závazně neurčují; jsou podkladem pro konečné rozhodnutí. Získání kladného závazného stanoviska je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí jednotlivec splnit pro uskutečnění svého cíle. Závazná stanoviska se vydávají pro řízení s širším předmětem, než na který dopadají, a nejsou s to založit samostatně práva nebo povinnosti adresátů činnosti veřejné správy; ta založí právě až konečné rozhodnutí. Závazná stanoviska proto nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s. (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. srpna 2011 č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, ve věci *Závazná stanoviska II*).

[17] V projednávané věci není sporu o tom, že souhlas vodoprávního úřadu byl vydáván pro účely územního řízení vedeného na základě žádosti osoby zúčastněné na řízení. Tato okolnost sice vyšla najevo až v roce 2018 (žádost o souhlas byla podána již v roce 2013), to však na právní povaze souhlasu nemůže nic měnit. Z povahy záměru (pietní park pro zvířata chovaná v zájmových chovech, včetně zřízení urnového háje a kolumbária, který zahrnuje rovněž umístění staveb a objektů pro provoz a údržbu související s tímto funkčním využitím – provozní budovy se zařízením pro spalování drobných domácích zvířat, bytem správce a kanceláří ostrahy areálu, prodejny potřeb pro pohřbívání a péči o urnové hroby o prodejní ploše 70 m², provozní objekt s garážemi služebních vozidel, kamenickou dílnu a zahradnictví pro provoz a údržbu areálu) muselo být od počátku zřejmé, že nespadá do kategorie záměrů, které nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas (§ 79 odst. 2 stavebního zákona *a contrario*). V roce 2021, stále ještě před vydáním nyní přezkoumávaných úkonů, pak vodoprávní úřad zjistil, že územní řízení je od roku 2014 přerušeno právě pro chybějící souhlas podle § 17 vodního zákona. Souhlas tedy má být bezpochyby podkladem pro územní řízení, ve kterém teprve bude vydáno rozhodnutí autoritativně zasahující do práv a povinností dotčených osob (tj. zejména osoby zúčastněné na řízení coby žadatelky o územní rozhodnutí, ale též dalších osob, mezi nimi i stěžovatelky).

[18] Nejvyšší správní soud pro úplnost podotýká, že Úřad městské části Praha 17 v roce 2018 (poté, co se z jednoho podání osoby zúčastněné na řízení dozvěděl o územním řízení) vydal souhlas ve formě závazného stanoviska a zároveň zastavil řízení o žádosti, tyto akty však zrušil žalovaný s argumentem, že pět let bylo vedeno správní řízení a vydání souhlasu ve formě závazného stanoviska po tak dlouhé době je pro osobu zúčastněnou na řízení překvapivé. Jelikož až do té doby nikdo nespochybnil vedení řízení podle části druhé správního řádu, považoval žalovaný za nutné na závazné stanovisko (souhlas) nahlížet po materiální stránce jako na rozhodnutí. Nejvyšší správní soud ponechává stranou nelogičnost

pokračování

této úvahy a již zmíněnou skutečnost, že z povahy záměru muselo být zřejmé, že bude předmětem povolovacích procesů dle stavebního zákona, a učiní vůči žalovanému pouze jedinou výtku spočívající v tom, že si za tímto závěrem měl stát i v rámci soudního přezkumu, a ne najednou zcela obrátit a ztotožnit se s městským soudem (a pro žalovaného příznivým odmítavým usnesením), že vydaný souhlas byl z materiálního hlediska závazným stanoviskem. Pokud je totiž v rámci posuzovaného případu něco překvapivé, pak právě tento ničím nepodložený názorový obrat žalovaného.

[19] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu, že souhlas podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona vydaný v této věci je z materiálního hlediska závazným stanoviskem a nikoli rozhodnutím, neboť úkonem zakládajícím, měnícím, rušícím či závazně určujícím práva a povinnosti dotčených osob bude teprve na souhlas navazující územní rozhodnutí. Na tom nic nemění skutečnost, že vodoprávní úřad vydal souhlas, resp. žalovaný vydal nesouhlas ve formě rozhodnutí. Jak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku *Stupeň Přelouč II*, „nesprávná forma nemůže ze správního aktu, který je po obsahové stránce závazným stanoviskem, učinit správní rozhodnutí.“

[20] K totožnému závěru [tehdy ve vztahu k souhlasu podle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona] Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 4. září 2014 č. j. 3 As 130/2013-56 (srov. dále rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 18. května 2016 č. j. 48 A 35/2014-63 a ze dne 9. dubna 2021 č. j. 54 A 16/2019-58, usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. října 2017 č. j. 30 A 157/2015-127 a na ně navazující rozsudek téhož soudu ze dne 12. října 2017 č. j. 30 A 116/2017-346 a rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 9. září 2014 č. j. 3 A 63/2014-41 a ze dne 26. listopadu 2019 č. j. 3 A 66/2016-79). Výklad, že souhlas podle § 17 vodního zákona má ve většině případů povahu závazného stanoviska, zastávají i veřejný ochránce práv (*Sborník stanovisek veřejného ochránce práv: Ochrana vod*. KVOP 2015, str. 53, dostupný na https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Ochrana_vod.pdf) a Ministerstvo zemědělství (Výklad č. 93 k vodnímu zákonu a souvisejícím právním předpisům ze dne 9. ledna 2012, dostupný na https://eagri.cz/public/web/file/141454/vyklad_VZ_c_93.pdf) a předpokládal jej i zákonodárce při novelizaci vodního zákona v roce 2010 (viz důvodovou zprávu k zákonu č. 150/2010 Sb., sněmovní tisk č. 895/0, 5. volební období, www.psp.cz).

[21] Stěžovatelka namítá, že pojetí souhlasu podle § 17 vodního zákona jako závazného stanoviska je v rozporu s § 104 odst. 3 téhož zákona (do 31. ledna 2022 šlo o obsahově totožný odst. 9), podle něhož *ve správních řízeních vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny, horního zákona a zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a dále při postupu podle stavebního zákona při umísťování, povolování, užívání a odstraňování staveb lze vydat rozhodnutí nebo učinit jiný úkon jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu, pokud mohou být dotčeny zájmy podle tohoto zákona. Závazné stanovisko podle tohoto ustanovení se vydává jen tehdy, pokud se neuděluje souhlas podle § 17. [...]*

[22] S tímto argumentem však Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Citované ustanovení představuje zákonný podklad pro vydání závazného stanoviska vodoprávního úřadu pro případ, že by v řízeních dle vyjmenovaných zvláštních zákonů mohly být dotčeny zájmy chráněné vodním zákonem (tedy ochrana povrchových a podzemních vod, srov. § 1 odst. 1). Uplatní se však pouze v případě, kdy se neuděluje souhlas podle § 17 vodního zákona.

Ustanovení § 17 je tedy v poměru speciality vůči § 104 vodního zákona. To však samo o sobě nic nevypovídá o tom, v jaké podobě se má souhlas dle § 17 vydávat. V rozporu s § 104 odst. 3 vodního zákona není výše předestřený výklad, podle něhož má souhlas formu rozhodnutí, či závazného stanoviska v závislosti na tom, zda na něj navazuje nějaké další rozhodnutí, které teprve autoritativně stanoví práva a povinnosti dotčených osob (povolí, či zakáže činnost, která může ovlivnit vodní poměry). Souhlas se totiž vydává pouze v konkrétních případech vyjmenovaných v § 17 vodního zákona. Ve všech ostatních případech, kdy může být dotčen zájem na ochraně povrchových či podzemních vod, je třeba vydat závazné stanovisko podle § 104. To však neznamená, že vodoprávní úřad vydává závazná stanoviska pouze v případě, kdy postupuje podle § 104, jak dovozuje stěžovatelka. Shodný názor zastává i odborná literatura: „Ustanovení o souhlasu vodoprávního úřadu (§ 17 odst. 1) je v uvedeném smyslu speciální k úpravě závazného stanoviska podle § 104 odst. 9 [nyní odst. 3, poznámka soudu]. Ustanovení § 17 totiž výslovně vyjmenovává určité záměry (stavby, zařízení nebo činnosti, k nimž je vždy třeba získat závazné stanovisko (= souhlas) vodoprávního úřadu, a to z důvodu jejich většího významu pro zájmy chráněné vodním zákonem. Závazné stanovisko podle § 104 odst. 9 se tak již nevzdává, pokud se jedná o některý ze záměrů vyžadujících souhlas vodoprávního úřadu, neboť souhlas podle § 17 v podobě závazného stanoviska je již z pohledu zájmů chráněných vodním zákonem dostatečný“ (HORÁČEK, Z., KRÁL, M., STRNAD, Z., a VYTEJČKOVÁ, V. *Vodní zákon. 3. vydání*. Praha: Soudy, 2015; srov. též výše zmíněný výklad č. 93 k vodnímu zákonu Ministerstva zemědělství).

[23] Stěžovatelka dále odkazovala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 163/2016-27 s tím, že měl městský soud žalobou napadené rozhodnutí zrušit, neboť jím žalovaný rozhodl o nepřípustném odvolání proti závaznému stanovisku. V citovaném případě Nejvyšší správní soud skutečně zrušil usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby směřující proti rozhodnutí krajského úřadu, kterým bylo zamítnuto odvolání proti nesouhlasu se zásahem do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, a zároveň zrušil i uvedené rozhodnutí krajského úřadu. Nejvyšší správní soud shledal, že nesouhlas se zásahem do významného krajinného prvku byl závazným stanoviskem, které není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s. Správní řád však nepřipouští odvolání přímo proti závaznému stanovisku, tehdejší žalovaný tudíž na základě takového odvolání nemohl rozhodnout. Krajský úřad sice měl „pravomoc přezkoumat zákonnost závazného stanoviska správního orgánu prvního stupně, avšak mohl tak učinit pouze v přezkumném řízení, jež je institutem dozorčí povahy. Žalovaný proto měl v daném případě posoudit stěžovatelovo „odvolání“ jako podnět k zahájení přezkumného řízení a následně vyhodnotit, zda byly splněny podmínky a důvody pro jeho zahájení. V případě, že by později shledal, že závazné stanovisko bylo vydáno v souladu s právními předpisy, měl přezkumné řízení zastavit (a nikoli závazné stanovisko výrokem potvrdit). Protože žalovaný takto nepostupoval, podstatně porušil ustanovení o řízení.“

[24] Tento právní názor (který je navíc v rozporu s jinými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, například s rozsudkem *Stupeň Přelouč II*, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí o odvolání proti úkonu, jež správní soudy vyhodnotily jako závazné stanovisko) je však třeba považovat za překonaný (k tomu viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. září 2018 č. j. 1 As 110/2018-37, č. 3804/2018 Sb. NSS, body 23 a 25, popřípadě

pokračování

usnesení rozšířeného senátu ze dne 29. května 2019 č. j. 10 As 2/2018-31, č. 3896/2019 Sb. NSS), a to rozsudkem rozšířeného senátu ze dne 15. prosince 2020 č. j. 2 As 8/2018-76, č. 4139/2021 Sb. NSS, *Michal Praha*. V tomto rozsudku rozšířený senát shledal, že rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska v přezkumném řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Upřednostnil celostní pohled na předmět správního řízení, pro něž je závazné stanovisko podkladem, před dílčím pohledem zohledněným v každém jednotlivém závazném stanovisku s tím, že není důvod nahlížet jinak na úkony, jimiž se dílčí závazné stanovisko ruší. „Stejně jako závazné stanovisko, není totiž ani úkon, jímž je zrušeno, ‚posledním slovem‘ správních orgánů ve věci, která je předmětem konečného správního rozhodnutí.“ Pokud samotné závazné stanovisko samo o sobě nezasahuje do právní sféry adresátů činnosti veřejné správy, nečiní tak ani úkon, kterým je závazné stanovisko zrušeno.“ Na použitelnost těchto právních závěrů na konkrétní případ přitom „nemá vliv skutečnost, že žaloba směřovala proti rozhodnutí, jímž ministr kultury zamítl rozklad proti úkonu žalovaného. Důvody, pro něž nelze úkon žalovaného považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ani připustit jeho přezkum k žalobě proti nezákonnému zásahu, se nutně uplatní i vůči rozhodnutí o rozkladu proti němu“.

[25] V rozsudku *Michal Praha* je tedy jednoznačně vyjádřen právní názor, že není-li rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. úkon, proti němuž směřuje odvolání (rozklad), není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. ani rozhodnutí o takovém odvolání (rozkladu). To znamená, že i rozhodnutí o odvolání proti úkonu, který je sice formálně označen jako „rozhodnutí“, ale ve skutečnosti má povahu závazného stanoviska (jakkoli bylo vydáno procesně nesprávným způsobem) je vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Ani takové rozhodnutí totiž samo o sobě nezasahuje do práv a povinností adresátů činnosti veřejné správy (takový účinek bude mít až ve spojení s rozhodnutím, pro něž bude podkladem). Jakékoli hodnocení důvodnosti žaloby, do něhož bezesporu náleží i zjišťování případných vad řízení, tu proto nemá místo.

[26] Lze tak uzavřít, že v projednávané věci byl souhlas podle § 17 odst. 1 písm. e) vodního zákona vydán jako závazné stanovisko (bez ohledu na to, jak byl formálně označen) pro územní řízení, ve kterém má být vydáno rozhodnutí skutečně zasahující do právní sféry dotčených osob, neboť teprve tímto rozhodnutím dojde k umístění záměru do území. Souhlas tedy sám o sobě žádným způsobem nezasahuje do právní sféry stěžovatelky (ani osoby zúčastněné na řízení, která o souhlas žádala), a není tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. To platí jak pro původní nesouhlas vodoprávního úřadu, tak pro „rozhodnutí“ žalovaného, kterým byl tento nesouhlas změněn v souhlas. Nemohl-li totiž do právní sféry dotčených osob zasáhnout nesouhlas vodoprávního úřadu z toho důvodu, že jde pouze o podkladový akt pro další rozhodování v územním řízení, nemohl se jí ze stejného důvodu dotknout ani souhlas žalovaného, jehož povaha a účel jsou totožné. Městský soud proto žalobu správně odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s.

[27] Ačkoli je zastavení územního řízení pro rozpor záměru s územním plánem hlavního města Prahy, na které stěžovatelka poukázala v replice, skutečností, k níž by Nejvyšší správní soud přísně vzato neměl přihlížet (§ 109 odst. 5 s. ř. s.), dokládá, že samotným vydáním souhlasu k žádnému zásahu do práv stěžovatelky nedošlo. Bez územního

rozhodnutí (a navazujícího stavebního povolení) totiž osoba zúčastněná na řízení nemůže svůj záměr realizovat, a to bez ohledu na to, zda k němu má, či nemá souhlas podle § 17 vodního zákona. Souhlas sám o sobě tedy žádné dopady do právní sféry stěžovatelky (ani jiných osob) nemá.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.). Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[29] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1, 5 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Osobě zúčastněné na řízení soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, ani zde nejsou důvody hodné zvláštního zřetele, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. května 2023

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu