



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobců: **a) Ing. P. P., b) Ing. L. P.**, zastoupeni advokátem Mgr. Lukášem Nývlttem, se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, o přezkoumání „rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2020, č. j. PK-ŽP/26407/20, sp. zn. ZN/5357/ŽP/20“, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 2. 2021, č. j. 57 A 13/2021 - 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným aktem žalobcům sdělil, že se nebude zabývat jejich podnětem k provedení zkráceného přezkumného řízení podle § 98 správního řádu, neboť lhůta pro přezkum rozhodnutí Městského úřadu úřadu Horažďovice ze dne 10. 7. 2019, č. j. MH/06228/2019, marně uplynula. Městský úřad Horažďovice (dále jen „vodoprávní úřad“) uvedeným rozhodnutím povolil městu Nalžovské Hory odběr podzemních vod ze studny nacházející se na pozemku města. Žalobu proti „rozhodnutí správního orgánu“, kterou žalobci proti tomuto sdělení podali, krajský soud napadeným usnesením odmítl.

[2] V odůvodnění tohoto usnesení, s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, krajský soud uvedl, že sdělení o nezahájení přezkumného řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a proto žaloba směřující proti takovému sdělení je nepřípustná. Uvedl také, že postup žalovaného spočívající v nezahájení přezkumného řízení není napadnutelný ani jinými žalobními typy, neboť žalobci nemají na zahájení přezkumného řízení právní nárok. Jako *obiter dictum* pak doplnil, že důvodem pro nezahájení přezkumného řízení bylo v předložené věci uplynutí jednoroční objektivní lhůty pro zahájení přezkumného řízení a na odmítnutí žaloby tak nelze ani teoreticky nahlížet jako na zbavení možnosti soudní ochrany.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti usnesení městského soudu podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost, formálně z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 pod písm. a) s. ř. s.

[4] Mají za to, že se krajský soud měl odchýlit od judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které není sdělení o nezahájení přezkumného řízení rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Domnívají se totiž, že v předložené věci je evidentní, že správní orgány postupovaly nezákonně a že porušily jejich ústavně zaručená práva. K vydání povolení k nakládání s podzemními vodami nebyly podle nich splněny zákonné předpoklady, neboť žadatel ke své žádosti nepřiložil doklad o vlastnickém nebo jiném právu k pozemkům dotčeným stavbou daného vodního díla. Stěžovatelé od počátku poukazovali na to, že studna se zčásti nachází i na jejich pozemku, a proto byl žadatel povinen prokázat k jejich pozemku právní titul obdobný titulu vlastnickému. Povolení k nakládání s podzemními vodami stěžovatele zkrátilo na právu vlastnit a užívat majetek, neboť vodoprávní úřad svým postupem podstatně oslabil jejich vyjednávací pozici vůči městu Nalžovské hory o výši případného nájmu za užívání jejich pozemku. Stávající situace totiž nenutí toto město k žádné dohodě, neboť to již disponuje povolením k odběru podzemních vod. Jelikož stěžovatelé nebyli a ani podle platné právní úpravy nemohli být účastníky dotčeného vodoprávního řízení, bylo jejich jedinou možnou obranou přezkumné řízení. Žalovaného na nezákonné rozhodnutí vodoprávního úřadu upozorňovali celkem třikrát – ten jejich námitky dvakrát nepochopil a potřetí se jimi raději nezabýval, jinak by musel dospět k závěru, že vydané povolení je nezákonné.

[5] Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěry krajského soudu a Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že se všemi podněty stěžovatelů řádně zabýval, posoudil veškeré podklady obsažené v prvoinstančním správním spisu, avšak důvod k zahájení přezkumného řízení neshledal.

[6] Nad rámec rozhodovacích důvodů napadeného usnesení žalovaný uvedl, že stěžovatelé zaměňují veřejnoprávní rovinu povolení k nakládání s vodami za rovinu občanskoprávní. Z obsahu správního spisu zcela jednoznačně vyplývá, že studna je ve vlastnictví žadatele – tj. města Nalžovské Hory. Odběr podzemních vod je možný pouze prostřednictvím studny, nikoli prostřednictvím pozemku. Věcný charakter nakládání s vodami je proto spojen pouze se studnou a nikoli s pozemkem. Pozemek jako takový neumožňuje realizovat odběr vody, jelikož podzemní voda je vázána na půdní vrstvy a není součástí ani příslušenstvím pozemku. Stěžovatelé tudíž k takto vázané podzemní vodě

pokračování

v pozemku žádná práva nemají, a to i kdyby stavba studny byla umístěna i na jejich pozemku.

[7] Doklad o vlastnickém nebo jiném právu žadatele k pozemkům nebo stavbám dotčeným nakládáním s vodami nebo souhlasy vlastníků těchto pozemků nebo staveb, který podle stěžovatelů měl žadatel ke své žádosti doložit a nedoložil, dokládá podle žalovaného žadatel pouze tehdy, pokud má povolení k nakládání s vodami sloužit jako podklad pro řízení vedené podle stavebního zákona – tedy v situaci, kdy vodní dílo ještě neexistuje, anebo má dojít k jeho změně. Pokud se však povolované nakládání s vodami týká již existujícího vodního díla, je žadatel povinen předložit (mimo jiné) pouze doklad o vlastnickém právu nebo právu užívání vodního díla a nikoli tedy doklad o vlastnickém nebo jiném právu k pozemkům, na nichž se vodní dílo nachází.

[8] Vodoprávní řízení tak podle žalovaného do majetkových práv stěžovatelů nijak nezasáhlo, neboť vydané povolení umožňuje nakládání s vodami prostřednictvím stávající povolené vodní stavby. Stěžovatelé se nemohou prostřednictvím správního orgánu domáhat úpravy případných majetkoprávních vztahů, jež mohou být předmětem pouze občanskoprávních sporů. Nadto z podkladů správního spisu a ani z podkladů předložených žalobcem nevyplývá, že by stavba studny byla umístěna i na jejich pozemku.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatelé kasační stížností napadli usnesení o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. V takovém případě může být předmětem přezkumu pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud návrh stěžovatelů odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Z toho vyplývá, že kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby lze podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve vztahu k ostatním důvodům uvedeným v tomto ustanovení důvodem speciálním (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Namítají-li tedy stěžovatelé, že městský soud nesprávně posoudil povahu sdělení žalovaného o nezahájení přezkumného řízení, v důsledku čehož následně nesprávně odmítl jejich žalobu, pak namítají nezákonné odmítnutí návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a nikoli nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[11] Předmětem posouzení ze strany Nejvyššího správního soudu tak v předložené věci může být a bude pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, pokud odmítl žalobu stěžovatelů.

[12] Stěžovatelé v kasační stížnosti krajskému soudu vytýkají, že se neodchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které není sdělení o nezahájení přezkumného řízení rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a nelze se tak proti němu bránit

žalobou ve správním soudnictví. Jako důvod, pro který se krajský soud měl od této judikatury odchýlit, uvedli pouze to, že správní orgány v předložené věci postupovaly zjevně nezákonně a porušily jejich ústavně zaručená práva a že přezkumné řízení bylo jedinou cestou, kterou se mohli domoci ochrany svých vlastnických a majetkových práv.

[13] Nejvyšší správní soud v minulosti rozhodoval již v celé řadě věcí, jež se týkaly otázky, zda existuje veřejné subjektivní právo na zahájení přezkumného řízení (srov. rozsudky ze dne 20. 10. 2004, č. j. 3 As 14/2004 - 40, č. 985/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS, ze dne 27. 3. 2014, č. j. 3 As 90/2013 - 33, ze dne 14. 5. 2014, č. j. 1 As 2/2014 - 56, ze dne 15. 7. 2015, č. j. 2 As 127/2015 - 24, ze dne 24. 1. 2017, č. j. 2 As 309/2016 - 27, ze dne 20. 7. 2017, č. j. 10 As 142/2017 - 36, ze dne 15. 8. 2019, č. j. 10 As 212/2019 - 32, ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 274/2020 - 37, ze dne 14. 5. 2021, č. j. 4 As 379/2020 - 20, rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, odst. 86, nebo ze dne 30. 9. 2021, č. j. 2 As 121/2020 - 37). Dospěl přitom k závěru, že přezkumné řízení je dozorčím nástrojem nadřízeného správního orgánu uplatňovaným z moci úřední a slouží tak výlučně k ochraně zákonnosti a nikoli k ochraně subjektivního práva.

[14] Pouhé tvrzení o tom, že správní orgány postupovaly zjevně nezákonně a zasáhly tak do ústavně zaručených práv stěžovatelů, pak nemůže odůvodnit navrhovaný judikturní odklon. Obsahově se totiž nijak neliší od důvodů, na základě kterých je žalovaný v rámci své dozorčí pravomoci oprávněn vyhodnotit, zda je zde důvodná pochybnost o zákonnosti správního rozhodnutí. Toto vyhodnocení, ať už je jeho výsledek jakýkoli, přitom nejen podle výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu, ale i podle judikatury Ústavního soudu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 1344/09) nezasahuje do subjektivních práv stěžovatelů a nezakládá tak právní nárok na zahájení přezkumného řízení. Z tohoto důvodu také nelze sdělení správního orgánu vydané podle § 94 odst. 1 správního řádu považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ani z formálního, ani z materiálního hlediska.

[15] Odklon od konstantní judikatury však neodůvodňuje ani skutečnost, že stěžovatelé nebyli účastníky vodoprávního řízení. Ochrany svých vlastnických či majetkových práv se totiž mohou domáhat v občanském soudním řízení. Tvrzení, že jejich vyjednávací pozice je vydaným povolením oslabena, soudní ochranu nijak neovlivňuje. Přezkumné řízení tak není jedinou cestou k ochraně práv stěžovatelů, jak v kasační stížnosti uvádějí. Krajský soud proto nepochybil, pokud sdělení žalovaného nepovažoval za rozhodnutí správního orgánu a podanou žalobu jako nepřipustnou odmítl.

[16] Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatelé pomíjejí rozhodující důvod žalovaného pro nezahájení přezkumného řízení, kterým bylo uplynutí objektivní jednorozhodná lhůta pro zahájení přezkumného řízení. Uplynutí této lhůty je přitom mezí, kterou bez ohledu na případnou relevantnost vznesené argumentace již nelze překročit.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

pokračování

[18] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelé neměli v řízení úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. června 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu