



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Ing. R. V.**, zastoupena JUDr. Petrou Humlíčkovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Vodičkova 704/36, Praha 1, proti žalovaným: 1) **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, 2) **Městský úřad Sedlčany**, se sídlem náměstí T. G. Masaryka 32, Sedlčany, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, č. j. 51 A 22/2020-43,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Výrokem I. rozhodnutí Městského úřadu Sedlčany, odboru životního prostředí, tedy žalovaného 2), ze dne 14. 10. 2019, č. j. ŽP/17240/2018-23, bylo žadateli, společnosti Marxer Electronic s.r.o., podle § 8 odst. 1 písm. b) bodu 1. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v relevantním znění (dále jen „vodní zákon“), vydáno povolení k nakládání s vodami spočívající v odběru podzemní vody (z vodního zdroje uvedeného ve výroku II. tohoto rozhodnutí) ve stanoveném množství a výrokem II. tohoto rozhodnutí byla žadateli podle § 15 vodního zákona ve spojení s § 129 odst. 3 zákona

č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“), dodatečně povolena stavba vodního díla „*neveřejná kopaná studna*“ (hloubka 3 m, průměr hloubení 1 600 mm, vnitřní průměr skruží 1 000 mm), s nezbytným technickým vybavením, na pozemku parc. č. XA v k. ú. Orlické Zlákovice, obci Milešov (rekreační osadě Trhovky). Tímto rozhodnutím zároveň žalovaný 2) stanovil podmínky pro povolení k nakládání s podzemními vodami a pro dodatečné povolení stavby vodního díla.

[2] Rozhodnutím ze dne 6. 2. 2020, č. j. 156091/2019/KUSK, žalovaný 1) odvolání žalobkyně směřující proti výrokům zmíněného rozhodnutí správního orgánu I. stupně týkajícím se zmiňovaného povolení k nakládání s vodami spočívajícího v povolení odběru podzemní vody zamítl pro nepřípustnost, neboť dle něj žalobkyně (vlastnice sousedního pozemku parc. č. XB) neměla ve „vodoprávní části“ řízení postavení účastnice řízení. Odvolání žalobkyně proti výrokům prvostupňového rozhodnutí týkajícím se dodatečného povolení stavby žalovaný 1) zamítl jako nedůvodné a rozhodnutí žalovaného 2) v tomto rozsahu potvrdil.

[3] Žalobkyně následně podala v dané věci ke Krajskému soudu v Praze žalobu, který výrokem I. rozsudku ze dne 8. 9. 2021, č. j. 51 A 22/2020-43, zamítl její žalobu proti zmiňovanému odvolacímu rozhodnutí žalovaného 1) a výrokem II. tohoto rozsudku zamítl žalobu proti zmiňovanému prvostupňovému rozhodnutí žalovaného 2). V odůvodnění tohoto rozhodnutí krajský soud nejprve konstatoval, že žalobkyně v podané žalobě správně jako žalovaného označila žalovaného 1), nicméně krajský soud v průběhu řízení zjistil, že v posuzované věci nastala specifická procesní situace, kdy prvostupňové rozhodnutí žalovaného 2) je v rozsahu výroků týkajících se nakládání s vodami žalovatelné samostatně bez spojení s odvolacím rozhodnutím žalovaného 1). V části týkající se nakládání s vodami byl totiž v tomto konkrétním případě správním orgánem rozhodujícím v posledním stupni právě vodoprávní úřad, tedy žalovaný 2), který vydal prvostupňové rozhodnutí. Krajský soud proto za žalovaný správní orgán považoval nejen žalovaného 1), ale též žalovaného 2), který byl v rozsahu, v jakém žaloba směřovala do výroků jeho rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami, samostatným účastníkem řízení o žalobě.

[4] Krajský soud tedy na jedné straně shledal jako nedůvodné námitky žalobkyně směřující proti výroku rozhodnutí žalovaného 1), jímž byla část jejího odvolání zamítnuta pro nepřípustnost, neboť soud přisvědčil žalovanému 1), že ve „vodoprávní části“ správního řízení žalobkyni účastenství skutečně nesvědčilo. V řízení o povolení k odběru podzemní vody je totiž okruh účastníků taxativně vymezen v § 115 odst. 16 (ve spojení s odstavci 4 a 7 téhož ustanovení) vodního zákona, který je zvláštní úpravou vůči obecné úpravě účastenství podle § 27 správního řádu, a žalobkyně jakožto vlastnice sousedního pozemku mezi takto zákonem definované účastníky řízení nepatří. Krajský soud v daném ohledu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 10 As 77/2014-62 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[5] Krajský soud na druhou stranu nemohl dle svých slov pominout, že aktivní procesní legitimaci k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze podmiňovat účastenstvím ve správním řízení, neboť mohou výjimečně nastat případy, kdy bude rozhodnutím správního orgánu zkrácen na právech někdo, komu nesvědčilo postavení

pokračování

účastníka ve správním řízení. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, publ. pod č. 3060/2014 Sb. NSS, krajský soud konstatoval, že taková situace zčásti nastala i v nyní posuzované věci. Ačkoli žalobkyně nebyla účastnicí „vodoprávní části“ řízení, nelze dotčení jejích práv jako vlastníka sousedního pozemku ani u této části rozhodnutí žalovaného 2) *a priori* vyloučit. Jak podle krajského soudu dovodil Nejvyšší správní soud v naposled zmiňovaném rozsudku, v takových případech může být výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Obsah žaloby v posuzované věci ani její závěrečný petit přitom nevzbuzují podle krajského soudu pochyby o tom, že se žalobkyně domáhá i zrušení prvostupňového rozhodnutí.

[6] Krajský soud přitom považoval žalobu i v rozsahu, v jakém směřovala do samostatně přezkoumatelné části prvostupňového rozhodnutí, za včasnou. Dvoutměsíční lhůta k podání této části žaloby by sice žalobkyni za běžných okolností začala běžet již doručením tohoto prvostupňového rozhodnutí, a pak by ji bylo třeba v tomto případě pokládat za opožděnou, nicméně krajský soud přihlédl k tomu, že žalovaný 2) se žalobkyní po celou dobu řízení jednal jako s jeho účastnicí a nijak jí nedával najevo, že by jí v jeho „vodoprávní části“ postavení účastnice svědčit nemělo. Žalovaný 2) žalobkyni rovněž ve svém rozhodnutí nesprávně poučil o možnosti podat proti němu odvolání v celém rozsahu. Za této situace nelze podle krajského soudu žalobkyni klást k tíži, že podala odvolání i do „vodoprávní“ části rozhodnutí žalovaného 2) a vyčkala až na výsledek odvolacího řízení u žalovaného 1). O tom, že v části týkající se povolení k nakládání s vodami jí postavení účastníka řízení nesvědčí, se žalobkyně kvalifikovaně dozvěděla až z odvolacího rozhodnutí žalovaného 1), tudíž až teprve doručením tohoto odvolacího rozhodnutí jí začala podle krajského soudu běžet lhůta k podání žaloby i proti samostatně přezkoumatelným výrokům prvostupňového rozhodnutí žalovaného 2). Krajský soud ohledně tohoto postupu odkázal na nálezný Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, který shodně posoudil obdobnou procesní situaci.

[7] Dále krajský soud konstatoval, že mu není zřejmé, jaká konkrétní veřejná subjektivní práva žalobkyně by mohla být dotčena tím, že podle jejího tvrzení není dostatečně vymezeno, zda dodatečně povolovaná stavba je stavbou již dokončenou, nebo teprve zamýšlenou. Navíc z obsahu spisové dokumentace lze dovodit, že studna je již existující stavbou (vybudovanou v roce 1986), přičemž předmětem dodatečného povolení jsou podle krajského soudu pouze osazení studny betonovými skružemi, její utěsnění jílem a obsyp jejího dna drobným kamenivem. Bylo-li v některých částech projektové dokumentace užito budoucího času, pak to dle krajského soudu svědčí pouze o neobratném jazykovém vyjádření autora dokumentace, nikoliv o tom, že by měla v návaznosti na vydání dodatečného povolení stavby probíhat nějaká nová výstavba. Žádal-li žadatel o dodatečné povolení stavby, pak je zjevné, že usiloval o vydání rozhodnutí, které mělo nahradit chybějící povolovací akt již existující stavby, u níž bylo vedeno řízení o jejím odstranění. V případě neexistující stavby by nemohlo být vedeno řízení o jejím odstranění, tudíž by ani žadatel neměl důvod usilovat o její dodatečné povolení. Krajský soud nesdílel názor žalobkyně, že nebylo dostatečně jasné, co je předmětem řízení, přičemž mu nebylo zřejmé, o co by měli žalovaní v tomto směru doplňovat dokazování. Žalobkyně se dobrovolně vzdala účasti na místním šetření konaném dne 22. 3. 2019, tudíž se sama připravila o možnost osobně si prohlédnout předmět dodatečného povolení. Krajský soud zdůraznil, že z žaloby nelze dovodit, že by bylo zpochybňováno, zda samotná studna byla v minulosti vybudována

legálně, proto se krajský soud podrobněji nezabýval otázkou, zda bylo vůbec možné vydat dodatečné povolení stavby v rozsahu provedených úprav.

[8] Krajský soud konstatoval, že námitky brojící proti údajnému nedodržení požadavků vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, v relevantním znění (dále jen „vyhláška č. 501/2006 Sb.“), byly v žalobě koncipovány velmi obecně. Otázky dodržení odstupových vzdáleností ve smyslu vyhlášky č. 501/2006 Sb. lze v řízení o dodatečném povolení stavby řešit pouze tehdy, má-li rozhodnutí o dodatečném povolení stavby nahradit chybějící územní rozhodnutí. Řízení o dodatečném povolení stavby bylo vedeno za účelem dodatečné legalizace již provedených stavebních úprav stávající studny, přičemž otázka legality vlastního umístění této studny nebyla v žalobě nijak zpochybňována. V žalobě není zpochybňováno ani dodržení požadavků plynoucích z § 24a vyhlášky č. 501/2006 Sb., přestože se správní orgány k požadavkům tohoto ustanovení vyjadřovaly. Dle krajského soudu není pravdou, že by žalovaný 2) k této otázce pouze převzal vyjádření hydrogeologa RNDr. M. Č., neboť žalovaný 2) odkázal rovněž na projektovou dokumentaci, přičemž s poukazem na její obsah zdůraznil nízkou propustnost prostředí a rovněž upozornil na závazné stanovisko orgánu územního plánování ze dne 18. 9. 2018, které vyznívalo kladně a žádný rozpor s územními požadavky nekonstatovalo. Žalovaný 1) se s odkazem na příslušnou část projektové dokumentace a tam připojený okótovaný zakresl zabýval též námitkou žalobkyně ohledně přesného umístění studny. Brojí-li žalobkyně proti tomuto závěru jen vágním tvrzením o tom, že přesné umístění „*se liší v realitě a projektové dokumentaci*“, aniž by upřesnila, v čem má tato avizovaná odlišnost od reality spočívat, pak lze její argumentaci jen těžko přisvědčit, zejména, bylo-li reálné umístění studny ověřeno i místním šetřením.

[9] Vyjádření hydrogeologa RNDr. M. Č. považoval krajský soud za srozumitelné, ucelené a vnitřně konzistentní. S přihlédnutím k doloženému osvědčení o odborné způsobilosti jmenovaného hydrogeologa krajský soud hodnotil toto vyjádření jako kvalifikovaný podklad obsahující odborné závěry. Žalobkyně pak s nimi vyjádřila pouze obecný nesouhlas.

[10] K obavám žalobkyně týkajícím se nadměrného navýšení spotřeby odebírané podzemní vody v porovnání se spotřebou předchozích vlastníků považoval krajský soud za stěžejní zjištění hydrogeologa, dle kterého proudí ve zkoumané lokalitě podzemní vody v souladu se sklonem terénu západním směrem, tedy k vodní nádrži Orlík. Žalobkyní vlastněný pozemek se však nachází východně od daného pozemku s dodatečně povolenou stavbou studny. I kdyby užíváním studny došlo k markantnímu navýšení odběrů a tím i k celkovému nárůstu spotřeby podzemních vod, stalo by se tak zjevně v úseku, který se z pohledu směru proudění podzemních vod nachází až za pozemkem žalobkyně. I případný nárůst spotřeby odebírané podzemní vody žadatelem by byl zřejmě bez významného vlivu na vydatnost vody ve studni žalobkyně. Žalobkyně v průběhu soudního řízení nepředložila nic, čím by závěr o nemožnosti ovlivnit vydatnost podzemních vod na jejím pozemku v důsledku směru proudění těchto vod relevantně zpochybnila. Krajský soud se tak ztotožnil s hodnocením žalovaného 2), který dle svého vyjádření před jednostranným zpochybněním ze strany žalobkyně upřednostnil odborný závěr hydrogeologa v návaznosti na obsah projektové dokumentace. Krajský soud se ztotožnil též s tvrzením žalovaného 1) uvedeným ve vyjádření k žalobě, že žalobkyně během správního řízení nejen nepředložila, ale ani

pokračování

nenavrhla jediný důkaz na podporu svých tvrzení, například oponentní znalecký posudek, a závěrem zdůraznil, že povinnost správních orgánů zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, nelze chápat absolutisticky v tom smyslu, že na jednostrannou, konkrétními fakty a důkazy nepodloženou námitku zpochybňující podklad vypracovaný odborníkem by muselo být vždy reagováno předložením detailní meta-analýzy přezkoumávající správnost odborného zjištění.

[11] Ani ostatní žalobní body neshledal krajský soud důvodnými.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaných a dalších podání

[12] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, v níž předně namítá, že není zřejmé, jaký je předmět řízení této věci, neboť nebylo vyjasněno, zda se jedná o stavbu již dokončenou, či o stavbu, která bude zčásti teprve realizována. Stěžovatelka dodává, že je běžnou praxí, že před zahájením řízení o odstranění stavby postačí realizovat pouze část stavebního záměru a řízení o dodatečném povolení pak vést k záměru celému, tj. včetně částí, se kterými stavebník doposud nezapočal. Dle stěžovatelky mělo být výslovně postaveno najisto, že studna je dokončená a nebudou na ní prováděny žádné další práce, přičemž stěžovatelka vzhledem k nemožnosti vstupovat na pozemek žadatele nemá možnost ověřit, jaké konkrétní stavební práce v okolí studny probíhají. Přes značnou délku správního řízení nebylo, kromě jednoho místního šetření, nařízeno takové místní šetření, kterého by se stěžovatelka mohla účastnit. Stěžovatelka rovněž v průběhu správního řízení i v replice k vyjádření žalovaného 1) k podané žalobě trvala na tom, že odběr vody z dané studny nebyl povolen, resp. že tato studna nebyla postavena legálně.

[13] Stěžovatelka se domnívá, že žalovaný 2) nemůže při posuzování, zda jsou respektovány požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. na umístění studny, spoléhat na hydrogeologická vyjádření, aniž by si tuto otázku posoudil sám. Žalovaní ve svých rozhodnutích nezpochybňovali svou povinnost posoudit umístění studny. Zhodnotit soulad s obecnými požadavky na využívání území je oprávněn pouze vodoprávní úřad, a nikoliv orgán územního plánování. Stěžovatelka namítá, že dodržení těchto požadavků není možné z předložené projektové dokumentace zkontrolovat, protože povolovaná studna je v ní zakreslena na jiném místě. Stěžovatelka tedy namítá, že byla nesprávně posouzena otázka, zda dodatečně povolovaná studna byla někdy povolena a zda má být posuzována i z pohledu dodržování požadavků vyhlášky č. 501/2006 Sb., resp. zda toto posouzení bylo dostatečné. Nebylo správně posouzeno ani to, zda jsou podklady poskytnuté žadatelem úplné a věcně správné a zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci.

[14] Dále stěžovatelka rozporuje tvrzení hydrogeologického posudku, dle něhož dojde, vzhledem k využívání studny předchozími majiteli, jen k minimálnímu navýšení odběru vody. Původní majitel měl malý zahradní domek bez koupelny a suchou latrínu, avšak žadatel plánuje odběr vody pro rodinný dům se dvěma koupelnami s WC a hygienickým zázemím pro pobyt na zahradě. Novou stavbu bude možné využívat po delší období v roce, více osobami a s celkově vyššími nároky na odběr vody. Předpokládaný odběr vody bude odlišný, přičemž autor hydrogeologického posudku projektovou dokumentaci přestavby objektu k bydlení vůbec neprověřil. Stěžovatelka namítá, že i studna umístěná po směru proudění vody může negativně ovlivnit stávající studny. Právě proto je žadatel povinen

předkládat hydrogeologický posudek a provádět tzv. čerpací zkoušku, která i přes opakované požadavky stěžovatelky provedena nebyla. Stěžovatelka opakovaně požadovala doložení dalších důkazů, přičemž nepovažuje za přiměřené, aby vynakládala prostředky na zpracování oponentního znaleckého posudku, když posudek předložený žadatelem je věcně chybný. Oponentní znalecký posudek navíc není možné předložit bez přístupu k sousednímu pozemku žadatele, přičemž stěžovatelka takový přístup nemá. Stěžovatelka poukazuje rovněž na to, že závěr žalovaného 2) o dostatku vody v povolované studni i v suchém létě je nesprávný.

[15] Vzhledem k uvedenému stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný 2) se ve vyjádření ke kasační stížnosti pouze ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

[17] Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že je nesporné, že předmětem řízení je již existující studna a řízení se vedlo pouze o jejím dodatečném povolení, přičemž i sama stěžovatelka v kasační stížnosti tento stav potvrdila, když zmínila, že studnu zbudoval předchozí majitel bez povolení. K tvrzení stěžovatelky, že je studna v projektové dokumentaci zakreslena na jiném místě, žalovaný 1) odkázal na katastrální mapu a na výkres v projektové dokumentaci. Ze správního spisu je rovněž nesporné, že studna byla využívána od roku 1986 do roku 2012, resp. 2013 a přitom nedošlo k omezení vody ve stěžovatelčině studni. Žalovaný 1) poukázal na vyjádření hydrogeologa, podle něhož negativní ovlivnění vydatnosti podzemní vody v okolních jímacích objektech není předpokládáno, přičemž proudění podzemní vody je konformní se spádem terénu, tzn. směřuje k západu do vodní nádrže Orlík. Studna stěžovatelky je východně od studny povolované, a je tedy nesporné, že podzemní vody proudí od studny stěžovatelky ke studni povolované, tedy nemůže dojít k „podtržení“ podzemních vod povolovanou studnou. Žalovaný 1) proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl. Pro případ plného úspěchu ve věci žalovaný 1) žádá Nejvyšší správní soud o přiznání náhrady nákladů řízení v podobě paušální náhrady za své procesní úkony spočívající v písemných podáních. Žalovaný 1) je přesvědčen o tom, že má na tuto náhradu nákladů řízení dle § 60 odst. 1 s. ř. s. zákonný nárok.

[18] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaných konstatovala, že ze snímků, které obsahuje vyjádření žalovaného 1), není vůbec patrné postavení obou studní, přičemž náčrt, který je přílohou k hydrogeologickému posouzení, zakresluje obě studny v jiné pozici. K vyjádření hydrogeologa stěžovatelka dodává, že není podstatné jen vzájemné postavení studní, ale i to, že jsou sice ve svahu pod sebou, avšak povolovaná studna je kopaná (hloubka 3 m), zatímco studna stěžovatelky je vrtaná (hloubka 11 m). Stěžovatelka proto uvádí, že studny mohou být ve stejné geologické vrstvě, což však hydrogeologický posudek nezohledňuje a vychází z nesprávných skutkových zjištění. K požadavku žalovaného 1) na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelka poukazuje na to, že podle ustálené judikatury je obhajoba vlastního rozhodnutí v soudním řízení nedílnou součástí činnosti správního orgánu; výjimky byl učiněny pouze ve vztahu ke správním orgánům, které dostatečným odborným zázemím nedisponují a ani nemohou disponovat.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud připomíná, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Obdobně, jako již připomněl krajský soud ohledně žalobních bodů, platí i u stížních námitek, že jejich obsah a kvalita jejich odůvodnění do značné míry předurčují obsah rozhodnutí soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54).

[22] Ve světle výše uvedeného je třeba konstatovat, že převážná většina stěžovatelčiných námitek uplatněných v žalobě byla velmi obecná a bez bližšího vysvětlení zpravidla opakovala odvolací námitky, resp. námitky uplatněné v řízení před žalovaným 2). Byť v kasační stížnosti stěžovatelka některá svá tvrzení predestřená v žalobě konkretizuje, i přesto jsou její námitky formulovány obecně, čemuž také odpovídá jejich vypořádání Nejvyšším správním soudem.

[23] Úvodem je třeba konstatovat, že v nyní posuzované věci z prvostupňového rozhodnutí žalovaného 2) jasně plyne, že v řízení o dodatečném povolení bylo vydáno dodatečné povolení stavby vodního díla vymezené jako „*neveřejná kopaná studna*“ (hloubka 3 m, průměr hloubení 1 600 mm, vnitřní průměr skruží 1 000 mm) s nezbytným technickým vybavením na pozemku parc. č. XA v k. ú. Orlické Zlákovice. Předmětem dodatečného povolení stavby je tedy celá stavba studny, nikoliv pouze její případné pozdější stavební úpravy (které ani nebyly ve správním řízení prokázány – podle svého vyjádření při místním šetření žadatel pouze vyměnil dvě horní skruže, jinak byla stavba studny dokončena v roce 1986), jak nesprávně pochopil krajský soud. Celá stavba vodního díla byla také předmětem žádosti o dodatečné povolení a zároveň se o odstranění této stavby (nikoliv pouze jakýchsi stavební úprav) vedlo v souladu s § 129 odst. 2 větou třetí stavebního zákona paralelní správní řízení. Dané dílčí pochybení krajského soudu však nemá vliv na zákonnost jeho rozsudku, neboť i přesto, že se krajský soud domníval, že předmětem dodatečného povolení stavby byly pouze domnělé stavební úpravy zmíněné studny, nikoliv celá stavba, veškeré námitky stěžovatelky vypořádal. S ohledem na to, jak obecnou argumentaci stěžovatelka v žalobě predestřela, je vypořádání jejích námitek krajským soudem dostatečné.

[24] Krajskému soudu je rovněž třeba vytknout formální nesprávnost výroku II. napadeného rozsudku, který zní: „*Žaloba proti rozhodnutí žalovaného 2) ze dne 14. 10. 2019,*

č. j. ŽP/1724/2018-23, *se zamítá*.“ Jak v odůvodnění tohoto rozsudku konstatoval sám krajský soud, rozhodnutí žalovaného 2) přezkoumával přímo pouze na základě části žaloby, která směřovala proti jeho výrokům týkajícím se „vodoprávní části“ řízení, nepřezkoumával tedy přímo celé toto rozhodnutí (jehož číslo jednací je navíc ve výroku rozsudku krajského soudu uvedeno nesprávně). Jedná se však pouze o formální vadu, která, i vzhledem k jednoznačnému vysvětlení postupu krajského soudu v odůvodnění jeho rozsudku, jak bylo shrnuto výše, nezpůsobuje jeho nesrozumitelnost.

[25] Pokud stěžovatelka namítá, že v řízení nebylo vyjasněno, zda je předmětem řízení o dodatečném povolení stavby dané studny stavba již dokončená, nebo stavba, která se bude zčásti teprve realizovat, nelze jí přisvědčit. Je pravdou, že předmětem řízení o odstranění stavby a zároveň o jejím dodatečném povolení ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) a odst. 2 stavebního zákona mohou být jak stavby, které jsou teprve prováděné, tak stavby, které jsou již provedené bez rozhodnutí vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, tedy může se jednat jak o stavby dokončené, tak i pouze rozestavěné. V nyní posuzované věci ovšem stavbu studny, tedy shodně definovaný předmět řízení o odstranění stavby i o jejím dodatečném povolení žalovaný 2) jakožto speciální stavební úřad ověřil při místním šetření dne 22. 3. 2019, přičemž, jak již by konstatováno, z protokolu o tomto šetření plyne, že stavba studny byla dokončena již v roce 1986, a naopak z něj nevyplývá, že by na této stavbě v době místního šetření probíhaly či byly plánovány nějaké stavební úpravy, a ani stěžovatelka v řízení žádné konkrétní a podložené tvrzení v tomto ohledu nepřednesla. Takovým důkazem nejsou ani některé formulace v projektové dokumentaci uvedené v budoucím čase, na které stěžovatelka poukazovala, ale které se vztahovaly především k terénním úpravám okolí studny, nikoliv k dodatečně povolované stavbě studny samotné. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že se stěžovatelka nemohla místního šetření účastnit a jiné místní šetření (resp. ohledání na místě) s přizváním účastníků řízení již žalovaný 2) neprováděl. Stěžovatelka v souvislosti s omluvou z účasti na tomto ohledání z důvodu nemoci nepožádala o jeho odložení [naopak uvedla, že bude příslušnou pracovníci žalovaného 2) kontaktovat ohledně jeho výsledků] a až do vydání rozhodnutí žalovaného 2) nepožadovala ani jeho opakování.

[26] Zároveň Nejvyšší správní soud přisvědčuje krajskému soudu, že není vůbec jasné, kam vlastně stěžovatelka touto námitkou směřuje. Jak sama uvádí a jak již bylo vysvětleno, předmětem řízení o dodatečném povolení stavby může být buď stavba již provedená nebo teprve prováděná bez příslušného oprávnění nebo v rozporu s ním, podstatné je tedy právě jen to, zda jde o neoprávněnou stavbu, a dále, zda ji lze podle zpracované projektové dokumentace dodatečně povolit. Tato projektová dokumentace stavby, k níž bylo dodatečné povolení stavby vydáno, je přitom pro žadatele o dodatečné povolení i další osoby závazná bez ohledu na to, co z této projektové dokumentace již bylo realizováno a co případně ještě nikoliv. Není tedy ani zřejmé, proč by se měli žalovaní v posuzované věci otázkou, co již bylo na stavbě studny dle předložené projektové dokumentace, k níž mohla stěžovatelka uplatnit své námitky, dokončeno, a co případně ještě nikoliv, vůbec detailně zabývat.

[27] Pokud stěžovatelka v této souvislosti zároveň namítá, že v průběhu řízení vždy zpochybňovala legalitu studny, je k tomu třeba konstatovat, že vzhledem k tomu, že byla daná stavba vodního díla napadenými správními rozhodnutími pravomocně dodatečně

pokračování

povolena a byl pravomocně povolen i odběr vody z něj, není již v dané věci podstatné, že studna byla zbudována předchozími majiteli bez povolení, případně, že i odběr vody z ní dříve probíhal bez povolení. O tom ostatně nebylo ve správním řízení žádného sporu, právě z tohoto důvodu požádal žadatel o dodatečné povolení tohoto vodního díla, jakož i o povolení odběru vody z něho.

[28] Stěžovatelka dále pouze v obecné rovině namítá, že nebyly respektovány požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. na umístění study, přičemž danou otázku si měl podle stěžovatelky žalovaný 2) posoudit sám, nikoliv pouze vycházet z vyjádření hydrogeologa. K tomu je nezbytné konstatovat, co již zmínil také krajský soud, že žalovaný 2) se k dané otázce vyjádřil, přičemž nevycházel pouze z vyjádření hydrogeologa RNDr. M. Č., ale odkázal též na projektovou dokumentaci, jež nezahrnuje jen toto hydrogeologické vyjádření, a na provedené místní šetření (ohledání na místě). Stěžovatelka má pravdu v tom, že odkaz na závazné stanovisko orgánu územního plánování (Městského úřadu Sedlčany, odboru výstavby a územního plánování) ze dne 18. 9. 2018, č. j. OVÚP/17109/2018/Sti, nebyl v tomto případě namístě, neboť v tomto závazném stanovisku byl orgán územního plánování dle § 96b odst. 3 stavebního zákona oprávněn (a zároveň i povinen) se vyjádřit toliko k tomu, zda je posuzovaná stavba přípustná z hlediska souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování ve smyslu § 18 a § 19 stavebního zákona (což orgán územního plánování v tomto stanovisku také učinil), nikoliv však z hlediska souladu s požadavky na umístování studen individuálního zásobování vodou dle § 24a vyhlášky č. 501/2006 Sb. nad rámec toho, jak by se do tohoto ustanovení vyhlášky případně promítly právě cíle a úkoly územního plánování. Tato dílčí nesprávnost však neměla žádný vliv na jinak správné závěry žalovaných i krajského soudu. Stěžovatelka opět nijak konkrétně netvrdila, v čem neměly být požadavky uvedeného ustanovení vyhlášky na umístění dané studny respektovány, případně jaké další podklady si měl žalovaný 2) při posuzování této otázky obstarat. Za situace, kdy odborné vyjádření hydrogeologa k této otázce, zpracované dle § 9 odst. 1 věty třetí vodního zákona, nebylo ve správním řízení nijak relevantně zpochybněno, je zcela pochopitelné, že převážně z něj správní orgány i při jejím posouzení vycházely, byť ho předložil samotný žadatel jakožto přílohu k projektové dokumentaci.

[29] Pokud stěžovatelka opět v obecné rovině namítá, že dodržení požadavků vyhlášky č. 501/2006 Sb. není možné z předložené projektové dokumentace zkontrolovat, protože v ní (resp. v nákresu, který je přílohou ke zmiňovanému hydrogeologickému posouzení) má být nesprávně zakreslena buď povolovaná studna, nebo studna stěžovatelky (případně obě), je třeba konstatovat, že stěžovatelka k tomuto svému tvrzení ve správním řízení doložila pouze neprůkazný výřez fotografické mapy, z něhož není možné vycházet, neboť z něj nelze přesně dovodit, kde se povolovaná studna a také případně studna stěžovatelky skutečně nacházejí. I kdyby byly studny na uvedeném nákresu vyznačeny v nepatrně odlišné poloze, než odpovídá skutečnosti, nic to ještě nemění na správnosti závěru správních orgánů vycházejícího z hydrogeologického vyjádření k tomu odborně způsobilé osoby, která měla jistě možnost polohy obou studen ověřit na místě. Navíc § 24a vyhlášky č. 501/2006 Sb. stanoví přesné odstupové vzdálenosti posuzované studny pouze od zdrojů možného znečištění, což je otázka, která se vůbec nedotýká práv stěžovatelky, a ve vztahu k sousedním studnám je stanoven pouze požadavek, aby poloha nové studny neovlivnila jejich vydatnost. Jak bude dále podrobněji vysvětleno, v tomto případě dospěly správní orgány na základě

odborného vyjádření hydrogeologa k oprávněnému závěru, že posuzovanou studnou vydatnost studny stěžovatelky negativně ovlivněna nebude.

[30] Stěžovatelka v této souvislosti v kasační stížnosti namítá, že přestože je její studna dle správních orgánů umístěna nad studnou povolovanou (což v replice zpochybňuje tím, že tvrdí, že dno její studny nemusí ležet výše než dno studny povolované), může vydatnost její studny povolovaná studna negativně ovlivnit, a proto bylo nezbytné provést čerpací zkoušku či jiná měření. Z ničeho však neplyne, že by provedení čerpací zkoušky či jiného měření bylo nezbytnou náležitostí řízení o povolení k odběru podzemní vody z vodního zdroje, resp. řízení o dodatečném povolení stavby tohoto vodního zdroje, případně že bylo nezbytné, aby bylo takto v této věci, u již dlouhou dobu existující studny, postupováno. Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na příslušnou technickou normu k nově navrženým studnám, která však není sama o sobě závazná pro nynější řízení o dodatečném povolení existující studny a povolení odběru vody z ní, pokud na ni neodkazuje ve věci aplikovatelný obecně závazný právní předpis. Stěžovatelka na podporu svých tvrzení nenavrhla ani nepředložila žádný konkrétní relevantní důkaz (kromě obecných úvah o tom, že se jedná o lokalitu s nízkým úhrnem srážek), kterým by závěr odborné osoby o nemožnosti ovlivnit vydatnost podzemních vod v okolních studnách relevantně zpochybnila. Z vyjádření hydrogeologa ani nevyplývá, že by jeho autor nebral v úvahu samozřejmou skutečnost, že sousední studny mohou mít různou hloubku. Z 3. části vyjádření hydrogeologa – „*Zhodnocení hydrogeologických charakteristik (včetně geologických poměrů)*“ – plyne, že mu byly hydrogeologické poměry v dané lokalitě dostatečně známy, nebylo tedy třeba provádět podrobný hydrogeologický průzkum ve smyslu § 3 odst. 3 písm. b) vyhlášky č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek, jak stěžovatelka rovněž namítala.

[31] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že vyjádření hydrogeologa jakožto osoby s odbornou způsobilostí ve smyslu § 9 odst. 1 věty třetí vodního zákona je třeba hodnotit jako kvalifikovaný podklad, přičemž stěžovatelka toto odborné vyjádření pouze obecně a spekulativně rozporuje, aniž by předložila relevantní důkazy, které by byly způsobilé jeho závěry skutečně zpochybnit. Nejenže stěžovatelka sama nepředložila např. znalecký posudek k daným otázkám, ale ani žalovanému 2) nenavrhla jeho zadání. Jak již tedy bylo konstatováno, správní orgány nepochybily, pokud z tohoto odborného vyjádření v obou částech správního řízení vycházely.

[32] Stěžovatelka konečně nesouhlasí se závěrem hydrogeologického posouzení, dle kterého vzhledem k dosavadnímu využívání studny dojde k minimálnímu navýšení odběru vody ze strany žadatele, a namítá, že předpokládaný odběr vody bude odlišný, přičemž hydrogeolog neprověřil projektovou dokumentaci přestavby objektu k bydlení, který bude danou studnou využívat. K tomu je nezbytné konstatovat, že je třeba rozlišovat, jaké množství odebírané vody je z dané studny stanoveno v rozhodnutí vodoprávního úřadu, tedy žalovaného 2) [Q_{24} průměrně 0,005 l/s, $Q_{24 \text{ max}}$ 0,5 l/s (výkon čerpadla), $Q_{m \text{ max}}$ 19, 6 m³/měs., $Q_{r \text{ max}}$ 60 m³/rok] a zda je poté následně takto stanovený závazný limit odběru dodržován. Ze stěžovatelčiny argumentace neplyne, že by brojila proti stanovenému množství odebírané vody v tom smyslu, že by právě již takto stanovený odběr vody ohrožoval vydatnost její studny. Její námitky spíše směřují k tomu, že takové množství

pokračování

nebude pro žadatele dostačující, resp. předjímá, že takové množství nebude z jeho strany dodržováno. V daném řízení však nelze spekulovat o úmyslech žadatele, a tedy ani o tom, že dojde k vyššímu odběru vody, než je ten, o jehož povolení žadatel žádal a jenž mu byl správním orgánem závazně stanoven [výroková část rozhodnutí žalovaného 2) výslovně stanoví jako podmínku povolení k nakládání s podzemními vodami, že odběr podzemní vody bude realizován k účelu a v množství uvedeném ve výroku tohoto rozhodnutí]. Případná kontrola dodržování rozhodnutí žalovaného 2) je jinou otázkou přímo nesouvisející se samotnou zákonností tohoto rozhodnutí, které je předmětem nyní posuzované věci.

[33] Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že se Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit ani se zcela obecným tvrzením stěžovatelky, že nebylo správně posouzeno, zda jsou podklady poskytnuté žadatelem úplné a věcně správné a zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaní měli ve věci úspěch, náleželo by jim tedy vůči neúspěšné stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložili. Žalovaným však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto jim Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

[36] Nejvyšší správní soud v dané souvislosti dodává, že nemohl vyhovět návrhu žalovaného 1) na přiznání paušální náhrady nákladů řízení za jím provedený úkon v řízení o kasační stížnosti (vyjádření ke kasační stížnosti). Tento svůj tvrzený nárok žalovaný 1) patrně odvíjí na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, od analogické aplikace § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Taková paušální náhrada hotových výdajů však žalovaným správním orgánům ani v případě jejich úspěchu v soudním řízení správním dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu zpravidla nenáleží.

[37] Například v rozsudku ze dne 7. 1. 2015, č. j. 1 Afs 225/2014-31, k této otázce Nejvyšší správní soud konstatoval:

„Žalovaný požadoval paušální náhradu nákladů ve výši 300 Kč v souvislosti s jedním úkonem právní služby, spočívajícím v písemném vyjádření ke kasační stížnosti podle § 13 odst. 3 [nyní odst. 4] vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný dovodil, že má nárok na paušální náhradu nákladů na základě § 36 odst. 1 s. ř. s. a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13.

K návrhu žalovaného Nejvyšší správní soud konstatuje, že rovnost účastníků řízení podle § 36 odst. 1 s. ř. s. není nikterak narušena, pokud žalovanému správnímu orgánu není v soudním řízení správním, ve kterém měl plný úspěch, přiznána paušální náhrada nákladů

řízení. Ve smyslu § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu náleží náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby advokátovi, přičemž nedohodl-li se advokát s klientem na jiné paušální částce, činí tato částka 300 Kč za jeden úkon právní služby. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, „[z]ásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu“. A contrario z citovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníku řízení, pokud by mu paušální náhrada nákladů nepříslušela ani při zastoupení advokátem (rozsudek NSS ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014-20).

Taková situace zcela jednoznačně nastala v nyní posuzované věci. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006-87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS, „(...) v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. (...) Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součástí povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi (srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 1. 1998, č. j. 6 A 90/96-23)“. Podle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu by žalovanému nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů, pokud by byl zastoupen advokátem, a proto ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu mu tato náhrada nemůže být přiznána ani v případě, že zastoupen není.“

[38] Stejný názor byl vysloven např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014-20. V nyní posuzované věci k tomu Nejvyšší správní soud dodává, že žalovaného 1), tedy krajský úřad, ani žalovaného 2), tedy obecní (městský) úřad obce s rozšířenou působností, nelze považovat za ten typ správního orgánu, u něhož by ani vyjádření ke kasační stížnosti nemuselo být považováno za součást jejich běžné úřední činnosti (takovým správním orgánem by mohla být např. velmi malá obec či její obecní úřad s velmi omezeným odborným i materiálním zázemím; srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS, bod 29).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. září 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

pokračování

5 As 280/2021 - 67