



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **P. H.**, zastoupený JUDr. Jakubem Hlínou, advokátem, sídlem Havlíčkova 1680/13, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 3. 2021, č. j. MZP/2020/560/1962, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2023, č. j. 6 A 61/2021-42,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 3. 2021, č. j. MZP/2020/560/1962, sp. zn. ZN/MZP/2020/560/71, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti usnesení Agentury ochrany přírody a krajiny, Regionálního pracoviště Správy Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy (dále jen „AOPK“ nebo též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 14. 7. 2020, č. j. 00986/ZV/19, sp. zn. SR/0026/ZV/2019-22, a toto usnesení bylo potvrzeno. Tímto usnesením správní orgán prvního stupně podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastavil řízení o žalobcově žádosti o udělení výjimky ze dne 23. 3. 2019 podle § 43 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, pro záměr „*Obnova vodní*

nádrže v k. ú. Malá Losenice“ na konkrétních pozemcích v kat. území Malá Losenice dle projektové dokumentace zpracované Ing. L. H. v prosinci roku 2018, neboť se žádost stala zjevně bezpředmětnou.

[2] Žalobce je stavebníkem, jehož stavební záměr původně spočíval v obnově a vybudování jedné vodní nádrže (rybníka) a šesti tůní (pěti neprůtočných a jedné průtočné), včetně revitalizace vodního toku, který měl být veden podél levého břehu rybníka, na pozemcích žalobce nacházejících se na území I. a II. zóny Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy (dále jen „CHKO Žďárské vrchy“). K tomuto záměru AOPK vydala výjimku dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ze zákazu měnit vodní režim a provádět terénní úpravy značného rozsahu stanoveného v § 26 odst. 3 písm. a) zákona. V roce 2016 došlo ke změně záměru tak, že obnova rybníka byla spojena s návrhem tří neprůtočných a tří průtočných tůní a revitalizací toku podél pravého břehu rybníka. Rovněž pro tuto podobu záměru AOPK vydala výjimku.

[3] V roce 2019 žalobce opětovně předložil AOPK (správnímu orgánu prvního stupně) žádost o výjimku na upravený záměr v podobě, která obsahovala jednak vlastní obnovu rybníka, jednak výstavbu tří manipulačních nádrží pod rybníkem (namísto šesti tůní) a obtokového koryta vedeného po pravém břehu rybníka. K této žádosti a v ní navrženému řešení AOPK rozhodnutím ze dne 7. 6. 2019, č. j. 00986/ZV/19, výjimku nepovolila. Rozhodnutím žalovaného ze dne 31. 3. 2020 bylo toto rozhodnutí zrušeno a věc byla správnímu orgánu prvního stupně vrácena k novému projednání a rozhodnutí. Žalovaný dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně přecenil přírodovědeckou hodnotu krajiny, v níž měl být navržený záměr realizován, a současně nerefletoval skutečnost, že v současné době je záměr vedoucí k zadržování vody v krajině nepochybně ve veřejném zájmu. Dle žalovaného v daném případě převažuje zájem na obnově vodní nádrže, zároveň doplnil, že nikoli v každém případě a v jakékoli podobě.

[4] Dříve než došlo k rozhodnutí o výjimce, se následně konala dne 2. 6. 2020 na místě samém kontrolní prohlídka svolaná vodoprávním úřadem (Městským úřadem Žďár nad Sázavou), jejímž výsledkem bylo zjištění, že při realizaci vodního díla nebyla dodržena projektová dokumentace z let 2016 a 2018 a že žalobce realizoval vodní dílo, které se zcela odlišuje od díla, které bylo předmětem předchozího projednání a rozhodnutí a neodpovídá žádné ze schválených projektových dokumentací. Z projektové dokumentace předložené žalobcem pro účely dodatečného povolení stavby i rozhodnutí o nové výjimce bylo zjištěno, že podoba vybudované horní nádrže se významně odlišuje plochou, hloubkou, tvarem, kubaturou, výškou a sklonem svahů hráze, chybějí objekty bezpečnostního přelivu, nátokové šachty i požeráku, téměř chybí litorální pásmo s mělčinami; vodní tok pod horní nádrží je navíc veden jinou trasou než doposud, a sice v místě, kde měl být vybudován jeden ze tří manipulačních rybníčků dle projektové dokumentace z roku 2018 předložené k žádosti o výjimku z roku 2019.

[5] S ohledem na změnu předmětu řízení (v návaznosti na shora popsání zjištění, že provedená stavba vodního díla neodpovídá projektové dokumentaci předložené v řízení o žádosti o výjimku z roku 2019, ukončeném nyní přezkoumávaným rozhodnutím), dospěl správní orgán prvního stupně k závěru, že žádost o výjimku z roku 2019 se stala zjevně bezpředmětnou, a proto řízení o ní zastavil. Již bylo uvedeno výše, že odvolání proti tomuto

pokračování

usnesení žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl a prvostupňové usnesení potvrdil.

[6] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, kterou Městský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Městský soud zdůraznil, že v případě přezkumu rozhodnutí, jímž došlo k zastavení řízení, je rozsah přezkumu omezen pouze na to, zda byl či nebyl dán důvod pro zastavení řízení. V souzené věci městský soud dospěl k závěru, že žalobcem realizované vodní dílo se zcela odlišovalo od předmětu žádosti o udělení výjimky z roku 2019, a tedy byl dán důvod pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu. Vzhledem k tomu, že odlišnost skutečně realizované stavby od záměru, který byl předmětem řízení o výjimce, vyšla najevo až po rozhodnutí žalovaného o zrušení původního rozhodnutí AOPK o neudělení výjimky, byl dle městského soudu tento postup v souladu se zákonem navzdory předchozímu zrušujícímu rozhodnutí žalovaného a vrácení věci prvostupňovému orgánu k novému projednání se závazným právním názorem. Městský soud připomněl, že žalovaný sice ve zrušujícím rozhodnutí poukázal na převažující zájem na vybudování vodních nádrží, nikoli však v každém případě a jakékoli podobě. Tím dle městského soudu poskytl prvostupňovému orgánu prostor k vlastní úvaze, do které se v daném případě promítla právě změna skutkových okolností věci, k níž došlo v průběhu řízení. Nad rámec uvedeného pak městský soud upozornil, že žalobce v červenci roku 2020 požádal o vydání nové výjimky a taktéž o vydání závazného stanoviska pro účely dodatečného povolení stavby a nakládání s vodami, k nimž doložil dokumentaci skutečného provedení stavby, čímž *de facto* potvrdil, že realizoval vodní dílo odlišně od toho, k němuž bylo doposud s AOPK vedeno řízení.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že městský soud rezignoval na ochranu jeho subjektivních práv tím, že pouze převzal argumentaci a závěry AOPK a žalovaného, aniž reagoval na jím uplatněné žalobní námitky. Dle stěžovatele se žádost o výjimku z roku 2019, o níž bylo zastaveno řízení napadeným usnesením AOPK ve spojení s rozhodnutím žalovaného, týkala pouze tří manipulačních rybníčků. Předmětem pozdější žádosti o výjimku podané v červenci roku 2020 pak byla pouze stavba vodní nádrže. Řízení o nich proto nebylo možno dle stěžovatele slučovat. Na podporu této argumentace stěžovatel citoval z rozhodnutí AOPK a žalovaného, v nichž se uvádí, že dne 2. 6. 2020 proběhla kontrolní prohlídka části stavby. Městský soud však dle stěžovatelova názoru pochybil tím, že se touto argumentací v napadeném rozsudku nezabýval, a bez dalšího uzavřel, že stěžovatel si byl vědom toho, že realizovaný záměr neodpovídá původní projektové dokumentaci, o čemž svědčí mj. skutečnost, že v červenci roku 2020 požádal o udělení nové výjimky. Z tvrzení, že se žádost o výjimku z roku 2019 týkala pouze tří manipulačních rybníčků, nikoli vodní nádrže, pak stěžovatel dovozoval, že v daném případě nebyly naplněny podmínky pro zastavení řízení, neboť ve vztahu k manipulačním rybníčkům se skutkové okolnosti nezměnily.

[8] Stěžovatel dále v kasační stížnosti poukazoval na veškerou svou aktivitu vyvíjenou v průběhu řízení, včetně snahy o řešení nastalé situace a nalezení kompromisu. Setrval rovněž na námitce, že AOPK byla vázána závěrem žalovaného obsaženým v předchozím rozhodnutí, kterým bylo zrušeno původní rozhodnutí o neudělení výjimky, a tedy AOPK

byla povinná výjimku povolit. Stěžovatel se v této souvislosti dovolával legitimního očekávání s tím, že mu výjimka, o kterou požádal v roce 2019, bude udělena.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých dosavadních závěrech. Stěžovatelovu argumentaci, dle které se žádost o výjimku z roku 2019 týkala pouze manipulačních rybníků (a nikoli vodní nádrže), označil za novou a uměle vykonstruovanou. Dle žalovaného je ze spisové dokumentace a obsahu podaných žádostí o výjimky patrné, že jejich předmětem byl vždy celý záměr zahrnující rovněž vodní nádrž.

[10] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž zdůraznil, že již tím, že dle žádosti o výjimku z roku 2019 se na vodní nádrži nic neměnilo, dal stěžovatel jednoznačně najevo, že stavební projekt je rozdělen na dvě stavby. V dalším stěžovatel setrval na své argumentaci obsažené v kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[12] V nyní souzené věci je mezi účastníky řízení veden spor o to, zda správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když s ohledem na skutečné provedení stavby vodního díla (popsané výše) zastavily řízení o výjimce dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny z § 26 odst. 3 téhož zákona pro změnu režimu a terénní úpravy značného rozsahu na území I. a II. zóny CHKO Žďárské vrchy na základě stěžovatelovy žádosti ze dne 23. 3. 2019, podané dne 26. 3. 2019. Ve zdůvodnění žádosti stěžovatel uvedl, že projekt řeší obnovu vodní nádrže a výstavbu manipulačních rybníků, včetně odvodňovací stoky napojené na boční přítok Brantského potoka na pozemcích v jeho vlastnictví. K žádosti byla připojena projektová dokumentace zpracovaná Ing. L. H. v prosinci roku 2018.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil námitku, že se v případě tůní, resp. manipulačních rybníků, a vodní nádrže jednalo o dvě samostatné stavby, dva samostatné stavební záměry, k nimž žádal o samostatné výjimky. V této souvislosti rovněž namítal, že se městský soud v napadeném rozsudku touto okolností vůbec nezabýval.

[14] Vzhledem k tomu, že by důvodnost této námitky měla za následek závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve tím, zda byla, resp. měla být tato argumentace městským soudem hodnocena. Dospěl však k závěru, že námitku tohoto obsahu, tedy že předmětem žádosti o výjimku z roku 2019 byla toliko stavba manipulačních rybníků, nikoli stavba vodní nádrže, na kterou byla žádána samostatná výjimka, stěžovatel v podané žalobě vůbec nevznesl. Z tohoto důvodu tedy nemůže být pochybením, že se městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku této argumentaci nevěnoval. Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelovo tvrzení, že na nemožnost slučování dvou uvedených stavebních záměrů upozorňoval již v odvolání podaném proti usnesení o zastavení řízení. Nevznesl-li stěžovatel námitku tohoto obsahu v podané žalobě, neucínil ji předmětem soudního přezkumu ze strany městského soudu.

[15] Námitku existence dvou samostatných staveb (stavby manipulačních rybníků a stavby vodní nádrže) stěžovatel znovu vznesl až v kasační stížnosti. Opírá-li se však kasační stížnost o nové důvody, které nebyly uplatněny v žalobě před krajským (zde městským)

pokračování

soudem, ač tak stěžovatel mohl učinit, nemohl se jimi zabývat ani Nejvyšší správní soud. Z ustálené judikatury (viz např. již rozsudek ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006-155, č. 1743/2009 Sb. NSS) vyplývá, že § 104 odst. 4 s. ř. s. zavádí do řízení před Nejvyšším správním soudem koncentrační princip, který zajišťuje, aby uplatněné výhrady účastníků řízení byly pořadem práva nejprve projednány krajskými soudy, kterým byly v žalobách predestřeny, a až poté může zákonnost jejich posouzení, promítly-li se zároveň i do námitek kasačních, přezkoumat Nejvyšší správní soud. K tomu ovšem v daném případě nedošlo.

[16] Přesto Nejvyšší správní soud nad rámec výše uvedeného upozorňuje, že v řízení o žádosti o výjimku z roku 2019 stěžovatel učinil předmětem řízení záměr zachycený v projektové dokumentaci zpracované Ing. L. H. v prosinci roku 2018, připojené k žádosti. Z této dokumentace (viz výkres podrobné situace C-3 v měřítku 1:500) je patrné, že řeší celý projekt, tedy vodní nádrž i manipulační rybníčky. Celý projekt obnovy a výstavby vodní nádrže a tůň či manipulačních rybníků byl navíc spojen i s provedením revitalizace vodního toku, o němž se stěžovatel vůbec nezmiňuje a neuvádí, kterého z uvedených stavebních záměrů měla být revitalizace součástí. Je tedy zjevné, že stěžovatelovo tvrzení o realizaci samostatných stavebních záměrů, na které samostatně žádal o výjimky, nemá oporu ve spisové dokumentaci.

[17] Nejvyšší správní soud také nepřisvědčil stěžovatelově námitce, že městský soud v napadeném rozsudku toliko převzal argumentaci a závěry správních orgánů obou stupňů a nereagoval na žalobní námitky. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku na veškeré žalobní námitky reagoval, vyložil, k jakým závěrům dospěl, a podrobně a přezkoumatelně odůvodnil, na základě jakých úvah a zjištění tak učinil. Subjektivní představy stěžovatele o tom, jakým způsobem se měl soud vypořádat s jeho námitkami vznesenými v žalobě, nečiní napadený rozsudek nepřezkoumatelným. V daném případě tedy Nejvyššímu správnímu soudu nic nebránilo, aby přistoupil k jeho věcnému přezkumu.

[18] Městský soud správně připomněl, že v případě, kdy je předmětem přezkumu rozhodnutí o zastavení řízení, je přezkum ze samotné povahy tohoto rozhodnutí omezen výhradně na otázku naplnění předpokladů pro zastavení správního řízení.

[19] Dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu *řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žádost se stala zjevně bezpředmětnou*.

[20] Z výše citovaného ustanovení správního řádu vyplývá, že „bepředmětnou“ se žádost stane nikoli hned na počátku, ale teprve v průběhu vedeného řízení v důsledku změny skutkových nebo právních okolností, na jejichž základě je nadbytečné řízení nadále vést, a to bez ohledu na jeho výsledek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2023, č. j. 5 As 214/2022-38, bod 26, rozsudek ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 62/2009-68, č. 2176/2011 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 21. 4. 2022, č. j. 4 As 355/2021-41): „Výraz *‘žádost se stala zjevně bezpředmětnou’* znamená, že toto ustanovení dopadá pouze na případy, kdy v průběhu řízení o žádosti dojde k takové změně skutkových nebo právních okolností, že žádost, která v době jejího podání nebyla bezpředmětná, se bezpředmětnou stane“ (shodně k tomu také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2018, č. j. 7 As 70/2017-29, č. 3722/2018 Sb. NSS, ze dne 23. 1. 2020, č. j. 1 Azs 461/2019-29, nebo ze dne 4. 6. 2020, č. j. 8 Azs 273/2019-84).

[21] V souzené věci městský soud dospěl ke správnému závěru, že se vlivem změny skutkových okolností spočívajících v odlišnosti realizovaného stavebního záměru stala žádost o výjimku, jejíž předmět byl vymezen odlišně od realizovaného vodního díla, zjevně bezpředmětnou. Městský soud proto důvodně neshledal v postupu správních orgánů, které řízení o žádosti o výjimku z roku 2019 zastavily, pochybení.

[22] Městský soud rovněž správně konstatoval, že na zákonnosti postupu správních orgánů nic nemění skutečnost, že k zastavení dotčeného řízení došlo v situaci, kdy věc byla po zrušujícím rozhodnutí žalovaného vrácena správnímu orgánu prvního stupně k dalšímu řízení se závazným právním názorem žalovaného.

[23] V již výše zmiňovaném rozsudku č. j. 5 As 214/2022-38 (bod 23), vydaném taktéž v případě, kdy došlo k vrácení věci prvostupňovému orgánu k dalšímu řízení, a to dokonce opakovanému, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že správní orgán „*vychází při vydání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který zde je v době rozhodování, jak dokládá např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 7. 4. 2011, č. j. 1 As 24/2011-79, bod [27], v němž NSS výslovně potvrdil, že rozhodování správního orgánu podle aktuálního skutkového stavu je samozřejmé, zavedené v historii správního řízení a plynoucí přímo z povahy správního řízení (...)*“. Pokud tedy zjištění, že realizovaná stavba vodního díla neodpovídala projektové dokumentaci z roku 2018, která byla předložena k žádosti o výjimku z roku 2019, a tedy se odlišovala od předmětu této žádosti, bylo učiněno až po zrušujícím rozhodnutí žalovaného, byla AOPK povinna nově zjištěné okolnosti a změnu skutkového stavu promítnout do rozhodnutí, což také učinila.

[24] Městský soud v této souvislosti také poukázal na skutečnost, že žalovaný sice ve zrušujícím rozhodnutí zdůraznil převažující zájem na vybudování vodního díla s ohledem na zájem na zadržování vody v krajině, avšak současně doplnil, že „*nikoli v každém případě a jakékoli podobě*“. Z citované formulace pak městský soud dovodil, že žalovaný poskytl prvostupňovému orgánu prostor k vlastní úvaze, do které se v daném případě promítla právě změna skutkových okolností věci, k níž došlo v průběhu řízení. Tuto část odůvodnění napadeného rozsudku je však nutno korigovat, a to z následujících důvodů. Závazný právní názor žalovaného byl zjevně vysloven pro případ meritorního posouzení žádosti o výjimku v situaci, kdy žalovaný nepředpokládal změnu skutkových okolností vedoucích k opadnutí předmětu řízení. Žalovaným vyslovený závazný právní názor však nemůže bránit správnímu orgánu prvního stupně v ukončení řízení jiným (zákonným) způsobem, nastanou-li pro to v dalším řízení zákonem předpokládané důvody, jako k tomu došlo v této věci. Uvedená dílčí nepřesnost odůvodnění rozsudku městského soudu však nic nemění na správnosti jeho závěrů vyslovených v bodě [22] výše.

[25] Nejvyšší správní soud pouze doplňuje, že to byl stěžovatel, kdo stavební záměr realizoval v rozporu s projektovou dokumentací. Za takové situace se proto jen stěží mohl dovolávat legitimního očekávání, že bude vyhověno žádosti o výjimku, jejíž předmět se vlivem provedené stavební činnosti změnil. Tím bylo současně znemožněno povolit výjimku pro stavební záměr v podobě, která byla předmětem žádosti předtím, než se vlivem stěžovatelovy stavební činnosti změnil skutkový stav. Žádost o výjimku podanou v roce 2019 proto správní orgány vlivem změny skutkových okolností důvodně posoudily jako žádost, která se stala zjevně bezpředmětnou.

pokračování

[26] Na tomto závěru nic nemění ani stěžovatelovo tvrzení, že byl v průběhu řízení aktivní a pokoušel se o kompromisní řešení. Ani případné aktivity vyvíjené stěžovatelem nemohou zvrátit objektivně zjištěný skutkový stav, který navíc způsobil sám stěžovatel prováděním stavební činnosti v rozporu s vydanými povoleními.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalobce), který nebyl ve věci úspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 17. ledna 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu