



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Jana Šmakala ve věci

žalobkyně:

M. K.
bytem X
zastoupená zmocněncem J. K.
bytem X

proti

žalovanému:

Krajský úřad Plzeňského kraje
sídlem Škroupova 1760/18, 301 00 Plzeň

za účasti osob
zúčastněných
na řízení:

1) **M. M.**
bytem X
2) **M. K.**
bytem X
3) **Povodí Vltavy, státní podnik**
sídlem Holečkova 3178/8, 150 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2023, č. j. PK-ŽP/13627/23,

takto:

I. **Žaloba se zamítá.**

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Městský úřad Horažďovice, odbor životního prostředí (dále jen „*městský úřad*“), usnesením ze dne 3. 7. 2023, č. j. MH/10393/2023 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), zrušil podle § 156 odst. 2 správního řádu ověření zjednodušené dokumentace - pasportu stavby vodního díla „Dolejší rybník Těchonice“ (dále jen „*Rybník*“) podle § 125 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „*stavební zákon*“) ze dne 11. 5. 2023, č. j. MH/02648/2023 (dále jen „*osvědčení*“). Rozhodnutím ze dne 25. 9. 2023, č. j. PK-ŽP/13627/23 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“) žalovaný zamítl odvolání žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.
2. Nebylo sporu o tom, že pozemky dotčené Rybníkem byly ve vlastnictví nejen žalobkyně, ale i osoby zúčastněné na řízení 1), osoby zúčastněné na řízení 2), osoby zúčastněné na řízení 3), Města Nalžovské Hory a Plzeňského kraje (dále jen „*Další vlastníci*“).

II.

Žaloba

3. Žalobkyně žádala, aby soud zrušil napadené i prvoinstanční rozhodnutí a aby věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
4. Soud předznamenává, že za žalobní body nepovažoval odstavce I a II žaloby, protože neobsahovaly žádné skutkové ani právní důvody nesprávnosti závěrů žalovaného a městského úřadu v napadeném a prvoinstančním rozhodnutí ani skutkové ani právní důvody vad postupů žalovaného a městského úřadu. V těchto odstavcích žaloby žalobkyně výlučně popsala své kroky a jejich motivy a dále postupy a rozhodnutí správních orgánů.
5. Žalobkyně v žalobě uplatnila celkem tři žalobní body.
6. Zaprvé, námitky, týkající se vlastnictví Rybníka, vznesené Dalšími vlastníky před vydáním osvědčení se nijak nelišily od jejich námitek v podnětu k jeho zrušení. Další vlastníci své vlastnické právo k Rybníku neprokázali. Správní orgány měly být podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 2. 2023, sp. zn. 28 Cdo 87/2023, potvrzeného usnesením Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2023, sp. zn. II. ÚS 796/23, zdrženlivější v posouzení vlastnictví Rybníka, kdy podle judikatury mělo být vlastnictví hráze posuzováno přísně podle okolností tohoto konkrétního případu. Správním orgánům nepříslušelo rozhodování o vlastnických záležitostech, měly Další vlastníky odkázat na civilní soud a pro potřeby svého rozhodnutí si měly samy učinit úsudek o soukromoprávní námitce pouze z těch veřejnoprávních hledisek, které jim příslušelo hájit. Žalovaný, ač mu to nepříslušelo, učinil závěr, že hráz je součástí pozemků, na nichž je umístěna, že Rybník není stavbou v soukromoprávním smyslu a že Rybník je ve spoluvlastnictví vlastníků pozemků dotčených stavbou. Odkaz na § 114 odst. 3 stavebního zákona není případný, protože se týká povolovacího řízení, v němž musí být na rozdíl od ověření pasportu vlastnické poměry postaveny najisto – existující Rybník nezasahuje do vlastnického práva

majitelů pozemků dotčených stavbou jinak než svým umístěním. Žalobkyně shrnula, že správní orgány neměly při ověřování pasportu Rybníka hodnotit vlastnictví Rybníka. Pasport Rybníka je stavebně-technickým popisem existující stavby zachycujícím její současnou podobu - popisuje stavbu, její členění a technická zařízení, zaznamenává jejich přesnou polohu, hodnotí technický stav stavby apod. Pasport musí být podle § 125 odst. 4 stavebního zákona stavebním úřadem ověřen, ledaže je třeba ho „doplnit, změnit nebo jinak přepracovat“. Správní orgány tedy směly vyzývat k doplnění, změně nebo přepracování pasportu jen tehdy, pokud pasport neodpovídal skutečnému stavu stavby. Pokud pasport odpovídal skutečnému stavu stavby, nesmělo být jeho ověření správními orgány zrušeno (viz odstavce žaloby *Uznání soukromoprávní námítky, Rozhodování o vlastnických záležitostech a Pasport lze jen ověřit*).

7. Zadruhé, správní orgány vyšly z nesprávného právního závěru, že z pasportu Rybníka mohou vyplývat správně-právní konsekvence. Pasport je přitom stavebně-technickou dokumentací a osvědčení o jeho ověření neobsahuje žádný údaj o vlastnictví, není deklaratorním rozhodnutím o závazném určení práv či povinností podle § 53 odst. 3 správního řádu. Osvědčení sice úředně potvrzuje skutečnosti uvedené v pasportu, avšak nezávazně, tudíž lze tyto skutečnosti kdykoliv vyvrátit důkazem opaku. Osvědčením o ověření pasportu nelze založit vlastnické právo ke stavbě, neboť osvědčení nemá z hlediska věcného a závazkového práva žádný konstitutivní ani deklaratorní účinek. Osvědčení o ověření pasportu má povahu správního aktu „in rem“ ve smyslu § 73 odst. 2 správního řádu - působí tudíž vůči každé osobě mající nějaký vztah k předmětu dané věci a bude svědčit i novým vlastníkům. Právě tato povaha osvědčení umožňuje, aby pasport mohl přecházet na nové vlastníky podle § 125 odst. 1 stavebního zákona. Pokud by osvědčení fixovalo údaj o vlastníkovu stavby, musel by stavební úřad pasport ověřovat při každé změně vlastníka (viz odstavce žaloby *Osvědčení není deklaratorním rozhodnutím a Osvědčení má povahu rozhodnutí „in rem“*).
8. Zatřetí, městský úřad neumožnil v rozporu s § 36 odst. 1 až 3 správního řádu a § 98 správního řádu před vydáním prvoinstančního rozhodnutí žalobkyni vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a vyjádřit se ke zrušení osvědčení. Přitom ke zrušení osvědčení nedošlo za důkazní situace, která byla účastníkům ověřovacího procesu známá, a porušení nebylo zjevné ze spisového materiálu. Prvoinstanční rozhodnutí stojí na podnětu k přezkumu. Městský úřad měl dále podle § 156 odst. 2 správního řádu použít postupy stanovené pro přezkumné řízení a pochybil, když neprovedl žádnou správní úvahu o újmě, která žalobkyni vznikne zrušením osvědčení, jež nabyta v dobré víře, a nepoměřil ji s újmou vzniklou Dalším vlastníkům nebo veřejnému zájmu. Městský úřad měl též posoudit, v jaké míře lze nezákonnost přičítat žalobkyni a městskému úřadu. Správní orgány zasáhly do důvěry žalobkyně v právní stát, když zrušily osvědčení, aniž se oproti době jeho vydání změnilы skutkové a právní okolnosti, a poté, co jeho předložení žalobkyni za nezměněných skutkových a právních okolností samy uložily. Městský úřad znal vlastnické poměry Rybníka již v době, kdy žalobkyni uložil předložení pasportu k ověření. Žalovaný se mýlí, pokud uvedl v napadeném rozhodnutí, že městský úřad neměl povědomí o tom, jaké součásti stavba Rybníka má a na jakých pozemcích je umístěna - pokud by to totiž městský úřad nevěděl, zjistil to při jednání dne 27. 8. 2021, které se konalo i v podhrází, tzn. přímo na pozemcích osob zúčastněných na řízení 1) a 2) za jejich přítomnosti. Městský úřad tedy dobře věděl, že Rybník se nachází na pozemcích různých vlastníků, a přesto žalobkyni uložil pasport předložit. Judikatura o právní povaze zemní hráze je známa už 20 let od rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002, resp. městský úřad měl ji seznat z výkladu sekce vodního hospodářství Ministerstva zemědělství č. 55 k pojmu „vodní nádrž“ ze dne 22. 8. 2005, č. j.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

20307/2005-16300, resp. od JUDr. H., právního konzultanta Dalších vlastníků, který městský úřad telefonicky kontaktoval podle ústního sdělení úřadu v říjnu 2021. Od září 2021 se pak vede spor o vlastnictví Rybníka, o kterém s městským úřadem v období X/2021 až III/2022 neformálně diskutovala žalobkyně i její zmocněnec. Stejně skutečnosti o vlastnických poměrech a judikatuře věděl městský úřad i v průběhu ověřovacího procesu, kdy je Další vlastníci uplatnili ve vyjádření ze dne 2. 3. 2023 a i ústně dle protokolu ze dne 3. 3. 2023. Tudíž městský úřad před ověřením pasportu nezpochybnitelně věděl, že Rybník se nachází na pozemcích různých vlastníků a že judikatura nepovažuje zemní hráz za stavbu z pohledu občanskoprávního, a přesto pasport ověřil (viz odstavce žaloby *Zásah do procesních práv* a *Zásah do důvěry v právní stát*).

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout.
10. Žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí, v němž vypořádal odvolací námitky žalobkyně. Žalovaný s odkazem na § 156 správního řádu a odbornou literaturu dodal, že nezákonné osvědčení musel správní orgán zrušit, aniž by předtím zahajoval řízení. Z pasportu stavby vodního díla vyplývalo, že je tvořeno hrází, spodní výustí včetně odpadního koryta, bezpečnostním přelivem a vlastní zatopenou plochou na pozemcích ve vlastnictví nejen žalobkyně, ale i třetích osob. Správní úvaha o povaze vodního díla jako stavby z pohledu občanskoprávního nepředstavovala rozhodnutí o vlastnictví vodního díla a byla potřebná z důvodu odůvodněných pochybností o jeho vlastnictví a pro posouzení zákonnosti osvědčení, kdy nešlo o stavbu, která je samostatnou věcí v občanskoprávním smyslu. V řízení nebylo prokázáno vlastnictví k vodnímu dílu - žalobkyně doložila kupní smlouvu na rybník pouze na pozemku parc. č. Xa, přičemž hráz jakožto rozhodující část stavby umožňující vzdouvání a akumulaci vody ve vodní nádrži je umístěna převážně na pozemku parc. č. 1667 a dále částí na pozemcích parc. č. Xa, Xb a Xc. Stavba nebyla zapsána v katastru nemovitostí. Existovaly tudíž pochybnosti o vlastnictví vodního díla v době jeho ověřování. Osvědčení o ověření pasportu přechází na dalšího nabyvatele vodního díla, a proto musí obsahovat údaje o vlastníkově stavby. Je-li spor mezi účastníky o vlastnictví stavby vodního díla, nelze osvědčení vydat podle § 3 správního řádu, jelikož by mohlo sloužit k prokázání vlastnictví stavby nezapsané v katastru nemovitostí.

IV.

Rozhodnutí bez nařízení jednání

11. Vzhledem k tomu, že oba účastníci výslovně souhlasili s rozhodnutím o věci samé bez jednání (žalobkyně v podání ze dne 3. 12. 2023 a žalovaný ve vyjádření k žalobě), rozhodl soud o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

V.

Posouzení věci soudem

12. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 in fine a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, z jakých skutkových či právních důvodů je napadené rozhodnutí správního orgánu nezákonné. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. - takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.

13. Soud předznamenává, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 ve Sb. NSS) a že správní soudy neprovádějí dokazování správním spisem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS).
14. Žaloba byla nedůvodná.
15. Ze správního spisu soud zjistil, že pasport Rybníka obsahuje údaj, že vlastníkem Rybníka je žalobkyně a že součástí Rybníka jsou umístěny na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně a Dalších vlastníků (viz body A.1.2 a A.3d Průvodní zprávy). Na pasportu je razítkem vyznačeno jeho ověření městským úřadem osvědčením. Osvědčení bylo vydáno na základě žádosti žalobkyně ze dne 18. 12. 2022, v níž žalobkyně tvrdila, že je vlastníkem Rybníku a že je Rybník umístěn na pozemcích ve vlastnictví žalobkyně a Dalších vlastníků. Osvědčením ověřil městský úřad podle § 125 odst. 4 stavebního zákona pasport Rybníka, kdy osvědčení odkazuje na pasport a obsahuje základní údaje o stavbě, jejím členění a technickém zařízení (neobsahuje údaje o vlastníkově Rybníka). V závěru osvědčení je výslovně uvedeno, že je obsah pasportu v souladu s § 4 odst. 1 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb (dále jen „*vyhláška č. 499*“).
16. Výrokem prvoinstančního rozhodnutí bylo podle § 156 odst. 2 ve spojení s § 94 a násl. správního řádu osvědčení zrušeno. Městský úřad odůvodnil v prvoinstančním rozhodnutí zrušení osvědčení tím, že pasport obsahuje údaj o výlučném vlastnictví Rybníka žalobkyní, ale takové vlastnictví nebylo prokázáno a městský úřad si o vlastnictví Rybníka nemůže učinit úsudek podle § 114 odst. 3 stavebního zákona.
17. Žalovaný učinil závěr, že Rybník je vodním dílem podle § 55 odst. 1 písm. a) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „*vodní zákon*“), že jde o stavbu vodohospodářsky projednanou i veřejnoprávně povolenou a že Rybník jako stavba vodního díla není zapsán v katastru nemovitostí. Dále konstatoval, že nerozhodoval o vlastnictví Rybníka a že v řízení šlo o ověření zjednodušené dokumentace – pasportu Rybníka podle § 115 odst. 1 vodního zákona ve spojení s § 125 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se pasport ověří, není-li jej třeba doplnit, změnit nebo jinak přepracovat, aniž se vede správní řízení. Žalovaný vysvětlil, že pasport Rybníka musí podle přílohy č. 14 vyhlášky č. 499 obsahovat identifikační údaje o jeho vlastníkově. Žalovaný uvedl, že Rybník je umístěn na pozemcích ve vlastnictví či spoluvlastnictví více osob – žalobkyně a Dalších vlastníků, a poukázal na to, že hráz Rybníka jako část stavby vodní nádrže, která umožňuje její vzdouvání a akumulaci, je umístěna převážně na pozemku parc. č. Xd v k. ú. T. ve vlastnictví Plzeňského kraje (viz str. 5 napadeného rozhodnutí). Žalovaný uvedl, že vznikla-li při ověřování pasportu pochybnost o vlastnictví Rybníka (zda údaje pasportu odpovídají skutečnosti), měl městský úřad požadovat doložení vlastnictví. Podle žalovaného je pro určení vlastníka stavby vodního díla rozhodující zjištění, zda je Rybník samostatnou

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

nemovitou věcí, která může být předmětem vlastnictví, nebo je součástí pozemku, na kterém je umístěn – takové zjištění musí vycházet z konkrétního stavebního provedení stavby, z údajů o tom, kde končí pozemek a začíná hráz, tedy zda lze vymezit a oddělit vlastníka pozemku a vlastníka hráze. Z pasportu Rybníka vyplývá, že součástí Rybníka je zemní sypaná hráz, přičemž ze stavebně technického popisu nelze určit, kde končí pozemek a kde začíná hráz, neboť se jedná o hutněné vrstvy zeminy, které jsou neoddělitelné od pozemku, a nejsou použity žádné další stavební materiály, které by tvořily samostatnou stavbu na pozemku. Hráz je tedy součástí pozemků, na kterých je umístěna, kdy pozemky jsou vlastněny i Dalšími vlastníky. Dalšími součástmi Rybníka je spodní výust včetně odpadního koryta, bezpečnostní přeliv a nádrž, umístěné též na pozemcích vlastněných i Dalšími vlastníky. Žalovaný uzavřel, že Rybník je jako součást předmětných pozemků ve spoluvlastnictví vlastníků těchto pozemků, a proto byl osvědčením pasport Rybníka ověřen nezákonně, neboť pasport obsahoval údaj nesprávný údaj o vlastnictví Rybníka. Nebylo-li vlastnictví stavby vodního díla najisto postaveno, neměl být pasport ověřen. Podle žalovaného byl tento závadný stav správně napraven prvoinstančním rozhodnutím, jímž bylo podle § 156 odst. 2 správního řádu nezákonné osvědčení zrušeno (viz str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí). Žalovaný na str. 9 napadeného rozhodnutí shrnul, že vlastnictví Rybníka bylo sporné, žalobkyně neprokázala své vlastnictví Rybníka a nebylo možné vlastnictví zjistit z katastru nemovitostí - byla-li otázka vlastnictví Rybníka sporná, neměl být pasport Rybníka osvědčením ověřen, protože v něm byl uveden chybný údaj o vlastnictví Rybníka, kdy by tento údaj mohl být jinými správními orgány brán jako ověřený, tudíž závazný a platný. Přezkumné řízení ověření jakožto úkonu, které není správním rozhodnutím a neprobíhá o něm správní řízení, je regulováno v § 156 správního řádu. Žalobkyně se může domáhat určení svého výlučného vlastnického práva k Rybníku žalobou u soudu, kdy lze aplikovat § 114 stavebního zákona. Žalobkyně nedoložila vlastnictví Rybníka, nebylo lze jej ověřit v katastru nemovitostí a městský úřad si mohl s odkazem na judikaturu učinit úsudek, že Rybník není samostatnou věcí, je součástí pozemku a jeho spoluvlastníky jsou vlastníci pozemků, na kterých je umístěn (viz str. 7 až 9 napadeného rozhodnutí).

18. Soud vyšel z následující právní úpravy.
19. Podle § 125 odst. 1 věty druhé stavebního zákona je *vlastník* stavby povinen pořídit dokumentaci skutečného provedení stavby, nebyla-li vůbec pořízena, nedochovala-li se nebo není-li v náležitém stavu.
20. § 125 odst. 3 stavebního zákona stanoví, že neplní-li *vlastník* stavby povinnost podle odstavce 1, stavební úřad mu nařídí, aby pořídil dokumentaci skutečného provedení stavby, resp. zjednodušenou dokumentaci (pasport stavby), pokud ji stavebník nepořídil sám.
21. Podle § 125 odst. 4 věty první stavebního zákona platí, že dokumentaci podle odstavce 3 stavební úřad ověří, není-li třeba ji doplnit, změnit nebo jinak přepracovat.
22. Pasport stavby musí podle § 125 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s § 4 odst. 1 vyhlášky č. 499 a její přílohou č. 14 obsahovat v části Průvodní zpráva A.1.2 údaje o vlastníkovi stavby.
23. Podle § 154 správního řádu platí, že jestliže správní orgán vydává osvědčení, postupuje podle ustanovení části čtvrté správního řádu, podle ustanovení části první správního řádu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

a obdobně podle těchto ustanovení části druhé: § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62, § 63, a obdobně podle těchto ustanovení části třetí: § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně použije i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou přitom potřebná.

24. § 155 odst. 2 správního řádu stanoví, že je-li správní orgán požádán o vydání osvědčení a jsou-li splněny předpoklady k provedení požadovaného úkonu, správní orgán tento úkon bez dalšího provede.
25. Podle § 155 odst. 3 správního řádu platí, že pokud správní orgán shledá, že nelze vydat osvědčení, je povinen o tom na požádání písemně uvědomit dotčenou osobu a sdělit důvody, které k tomuto závěru vedly.
26. Soud vyšel i z následující judikatury.
27. V bodech 28, 34 až 37 rozsudku ze dne 12. 4. 2017, č. j. 1 As 344/2016-42, Nejvyšší správní soud, vyslovil následující právní závěry: Ověření podle § 125 odst. 4 stavebního zákona je deklarací toho, že existující stavba je ve shodě s dodatečně pořízenými dokumenty o jejím provedení, resp. deklarací naplnění podmínek vyplývajících ze zákona. Jako takové má charakter osvědčení, tedy úkonu podle části čtvrté správního řádu. Osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny; na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění, neboť o věci není pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správní uvážení nebo vyložit neurčitý správní pojem. Osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává. Osvědčení je veřejnou listinou, jíž svědčí presumpce správnosti. Osvědčení vydané dle § 125 stavebního zákona by mohlo představovat nezákonný zásah, pokud by bylo vydáno v rozporu s hmotným právem, nebo pokud by pro jeho vydání vůbec nebyly naplněny zákonné předpoklady uvedené v § 125. Účelem právní úpravy § 125 stavebního zákona je nastolit stav právní jistoty ohledně technického provedení v minulosti povolené stavby a jejího účelu, jejíž dokumentace zcela chybí, případně není dostatečným zdrojem informací o stavbě; umožňuje také určit účel užívání stavby, o němž se nedochovaly doklady.
28. Právní teorie osvědčením rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové. Osvědčení je velmi blízké deklaratorním správním rozhodnutím, přičemž o osvědčovaných skutečnostech by nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé. Osvědčení nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů a není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá, lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod. Osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu lze vyvrátit důkazem opaku. V případě osvědčení jde o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvrátitelně, určité skutečnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015-58, body 29, 30, 31 a 32 a tam odkazovaná judikatura).

29. Z popsané právní úpravy a judikatury na půdorysu projednávané věci, kde nebyla sporná absence řádné dokumentace skutečného provedení Rybníka, činí soud dva dílčí závěry:
- A) Zjednodušenou dokumentaci skutečného provedení stavby (pasport Rybníka) byl oprávněn pořídit výlučně *vlastník* Rybníka. Jen požádal-li vlastník Rybníka městský úřad o ověření řádného (úplného a správného) pasportu Rybníka, měl ho městský úřad ověřit. Jedním z povinných údajů pasportu Rybníka byl údaj o jeho *vlastníkovi*.
- B) Ověření pasportu mělo charakter osvědčení o právních či skutkových skutečnostech, tedy úředního potvrzení skutečností, které jsou v něm uvedeny. Osvědčení nezakládá, neruší ani nemění práva a povinnosti subjektů práva a není prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Osvědčení je sice úředním potvrzením, avšak nezávazným a vyvratitelným.
30. Pokud jde o zrušení osvědčení, vyšel soud z následující právní úpravy a judikatury.
31. § 156 odst. 1 správního řádu stanoví, že jestliže vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu trpí vadami, které lze opravit, aniž tím bude způsobena újma některé z dotčených osob, správní orgán je opraví usnesením, které se pouze poznamená do spisu.
32. Podle § 156 odst. 2 správního řádu vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.
33. § 98 správního řádu o zkráceném přezkumném řízení stanoví, že jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.
34. Jedna z podmínek pro přezkumné řízení dle předchozího odstavce je stanovena v § 94 odst. 4 správního řádu: Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.
35. Další podmínka pro přezkumné řízení dle předchozího odstavce je stanovena v § 94 odst. 5 správního řádu: Při rozhodování v přezkumném řízení je správní orgán povinen šetřit práva nabytá v dobré víře, zejména mění-li rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (§ 97 odst. 3) nebo určuje-li, od kdy nastávají účinky rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení (§ 99).
36. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2019, č. j. 1 As 213/2019-36, bodu 21, platí, že při rušení osvědčení dle § 156 odst. 2 správního řádu má správní orgán postupovat přiměřeně podle ustanovení o přezkumném řízení. Přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu je zvláštní druh kontrolního mechanismu, tzv. dozorčí

prostředek. Jedná se o univerzální právní nástroj nápravy nezákonnosti, k jehož aktivaci dochází z úřední povinnosti (ex officio).

37. Ustanovení § 94 odst. 4 a odst. 5 správního řádu týkající se ochrany práv nabytých v dobré víře jsou plně aplikovatelná i na přezkumné řízení vedené podle § 156 odst. 2 správního řádu (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 7 A 86/2011-42, č. 2955/2014 Sb. NSS).
38. Na postup podle § 156 odst. 2 správního řádu se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu o přezkumném řízení včetně § 94 odst. 4 a § 98 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2016, č. j. 5 As 5/2014-24, a tam citovaná judikatura, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2018, č. j. 7 As 92/2017-43, body 18 až 22).
39. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2013, č. j. 7 As 109/2012-23, a tam citované judikatury vyplývá, že v případě rozporu přezkoumávaného úkonu ve smyslu § 158 správního řádu s právními předpisy musí správní orgán dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné a požadavkem na zákonnost na straně druhé. Pro posouzení, zda účastník nabyl práva v dobré víře ve smyslu § 94 odst. 5 správního řádu je třeba vzít v úvahu i to, v jaké míře lze pochybení přičítat účastníkovi a v jaké míře správnímu orgánu, a posoudit míru dotčení jiných subjektů s újmou, jež hrozí účastníkovi v souvislosti s případným zrušením úkonu podle § 94 odst. 4 správního řádu. Při posuzování uvedených vztahů je nutno vzít v úvahu i to, že právní jistota a práva nabytá v dobré víře jsou chráněny i v § 94 odst. 4 správního řádu. Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát - jednotlivce), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, avšak který v důsledku nezákonnosti nenastal, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince, resp. za neexistence skutečností opravňujících k závěru, že dobrá víra dána není, pokládat za kardinální a ustoupit od její ochrany pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení. Na druhé straně ve vztazích s horizontálním prvkem, tj. ve vztazích, v nichž je rozhodnutím správního orgánu upraven právní poměr dvou či více jedinců navzájem, musí být požadavek právní jistoty jednotlivce, který bude nápravou nezákonnosti v přezkumném řízení dotčen, poměřován s důsledky této nezákonnosti pro jiného jedince účastného tohoto právního vztahu. Právní jistota zde bude muset mnohem dříve ustoupit požadavku na dosažení objektivní zákonnosti. V čistě vertikálních vztazích, v nichž bylo nezákonným rozhodnutím zhoršeno postavení jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, pak samozřejmě zcela převažuje požadavek dosažení objektivní zákonnosti, neboť zde není nikoho, jehož právní jistota by měla být chráněna.
40. Z popsané právní úpravy a judikatury učinil soud další dílčí závěr:
C) Pro zrušení osvědčení ve zkráceném režimu, kdy prvním úkonem je vydání zrušujícího rozhodnutí, musely být splněny následující podmínky: (i) osvědčení trpělo neopravitelnými vadami, (ii) nezákonnost osvědčení byla zjevná ze spisového materiálu, (iii) nebylo zapotřebí vysvětlení dotčených osob ani dokazování, příp. přiměřeně (iv) újma vzniklá zrušením osvědčení některé z dotčených osob, která nabyla práva z osvědčení v

dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jiným dotčeným osobám nebo veřejnému zájmu.

41. Veden těmito východisky uvážil soud o jednotlivých žalobních bodech takto.

Vlastnictví Rybníka

42. Předmětem tohoto žalobního bodu byla otázka, zda osvědčení zrušené prvoinstančním rozhodnutím ve spojení s napadeným rozhodnutím bylo nezákonné z důvodu nesprávných závěrů správních orgánů o vlastnictví Rybníka.
43. Žalobkyně v žalobě nesporeovala závěry správních orgánů, že některé součásti Rybníka jsou umístěny i na pozemcích, které žalobkyni nepatří. Žalobkyně toto explicitně přiznávala jak v pasportu Rybníka, tak ve své žádosti o ověření jeho pasportu. Žalobkyně však v žádosti i v pasportu uvedla, že je výlučným vlastníkem Rybníka.
44. Klíčovým důvodem zrušení osvědčení tak, jak ho ve svých rozhodnutích vymezily správní orgány, bylo to, že z podkladů rozhodnutí nelze učinit závěr o výlučném vlastnictví žalobkyně k Rybníku. Jinými slovy, podle správních orgánů bylo podmínkou pro ověření pasportu předloženého žalobkyní výlučné vlastnictví žalobkyně k Rybníku, které žalobkyně neprokázala. Tento klíčový důvod správních rozhodnutí odpovídá výše popsané právní úpravě, která ověření pasportu váže na to, že pasport pořídí, resp. o jeho ověření žádá vlastník stavby, s tím, že v pasportu musí být uveden údaj o vlastníkově (viz výše klíčový závěr A).
45. K jednotlivým žalobním námitkám uvádí soud následující posouzení.
46. Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí bylo zcela právně bezvýznamné, zda, kdy a kdo vznesl námitky před vydáním osvědčení a po něm. Relevantní bylo to, zda bylo osvědčení vydáno v rozporu s právními předpisy či nikoli. Skutečnost, zda a jak městský úřad reagoval na podněty dotčených osob před vydáním osvědčení, nemá význam v hodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí. To, jak posoudil městský úřad určitou námitku před vydáním osvědčení, nemá význam pro hodnocení zákonnosti osvědčení – buď bylo osvědčení v souladu s právními předpisy nebo nebylo. Žalobní námitky vztahující se k tomu, že vlastnické námitky Dalšíh vlastníků před vydáním osvědčení se nelišily od jejich námitek v podnětu k jeho zrušení, měly relevantní důvody napadeného rozhodnutí. Při zrušení osvědčení správní orgány nevycházely ani z vysvětlení dotčených osob po jeho vydání ani z dokazování provedeném po jeho vydání, kdy nezákonnost osvědčení byla zjevná ze správního spisu.
47. Nedůvodnou byla i žalobní námitka, že Další vlastníci své vlastnické právo k Rybníku neprokávali. Rozhodná skutečnost, která byla důvodem napadeného rozhodnutí, spočívala v tom, že nebylo zjištěno, že by výlučným vlastníkem Rybníka byla žalobkyně, která přitom byla tím, kdo jako výlučný vlastník Rybníka žádal o ověření pasportu Rybníka a do pasportu sám sebe uvedl jako výlučného vlastníka Rybníka. O ověření pasportu stavby nemůže žádat kdokoli, nýbrž jen její vlastník. Pasport musí obsahovat údaj o vlastníkově stavby, tudíž údaj o vlastníkově stavby je stejně jako ostatní součásti pasportu předmětem ověřování správnosti pasportu ze strany správního orgánu. Pro závěr o zákonnosti osvědčení nebylo významné, zda Dalším vlastníkům svědčilo vlastnické právo k Rybníku, což by z žalobní námitek vyplývalo, jelikož by to nic neměnilo na tom, že bylo nezákonné

ověřovat pasport Rybníka žalobkyni, ač nebylo prokázáno její výlučné vlastnictví k Rybníku.

48. Pokud žalobkyně namítala, že správní orgány měly být zdrženlivější při posuzování vlastnictví Rybníka, míjelo to klíčový důvod napadeného rozhodnutí. Šlo o to, že neprokázala-li žalobkyně své výlučné vlastnické právo k Rybníku, nemělo k ověření jejího pasportu dojít. Soud však souhlasí s žalobkyní, že se správní orgány nemusely pouštět do úvah o tom, kdo je dalším spoluvlastníkem Rybníka, když pro jejich rozhodnutí postačovalo zjištění, že žalobkyně své výlučné vlastnické právo neprokázala. Pro takový závěr naprosto dostačovalo zjištění, že Rybník není jako samostatná věc zapsán v katastru nemovitostí a nachází se i na pozemcích třetích osob, jichž může být součástí (v podstatě jde o údaje obsažené v žádosti žalobkyně o ověření pasportu). Správní orgány nebyly oprávněny činit si vlastní úsudek o existenci a rozsahu vlastnických práv k Rybníku, jež byla evidentně minimálně sporná (srov. přiměřeně např. § 114 odst. 3, § 89 odst. 6, § 94n odst. 4 stavebního zákona). Soud připomíná, že osvědčení není prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností (viz výše klíčový závěr B).
49. Soud se neztotožňuje s žalobkyní, že osvědčení je zákonné, protože správní orgány *měly Další vlastníky odkázat na civilní soud a pro potřeby svého rozhodnutí si měly samy učinit úsudek o soukromoprávní námitce pouze z těch veřejnoprávních hledisek, které jim příslušelo hájit*. Další vlastníci o ověření pasportu jako vlastníci Rybníka nežádali a nebylo proto na nich, aby prokazovali, že jsou vlastníky Rybníka – to vše na rozdíl od žalobkyně. Soud nerozumí nekonkretizovanému požadavku žalobkyně na správní orgány, aby soukromoprávní námitky posuzovaly podle veřejnoprávních hledisek, zvláště když žalobkyně současně tvrdila, že správním orgánům nepříslušelo *rozhodovat o vlastnických záležitostech*. Výše soud vysvětlil, že osvědčení nemá místo ve sporných či pochybných věcech.
50. Žalobkyně měla odkaz žalovaného na § 114 odst. 3 stavebního zákona za nepřipadný, protože se týká povolovacího řízení, v němž musí být na rozdíl od ověření pasportu vlastnické poměry postaveny najisto. Soud s žalobkyní nesouhlasí, protože § 125 stavebního zákona podmiňuje ověření pasportu tím, že o jeho ověření žádá vlastník stavby, kdy součástí pasportu je údaj o vlastníkově stavby. Proto byla otázka vlastnictví Rybníka v posuzované věci relevantní. V řízení nemuselo být postaveno najisto, kdo je (spolu)vlastníkem Rybníka, a postačovalo zjištění, že výlučné vlastnictví žalobkyně k Rybníku je minimálně důvodně pochybné, resp. sporné. Odkaz žalovaného na přiměřenou aplikaci § 114 odst. 3 stavebního zákona považuje soud za případný, kdy i z dalších, výše uvedených, ustanovení stavebního zákona vyplývá, že stavební úřad nesmí sám posuzovat spornou existenci a sporný rozsah vlastnických a jiných věcných práv. Argumentace žalobkyně, že existující Rybník nezasahuje do vlastnického práva majitelů pozemků dotčených stavbou jinak než svým umístěním, vychází právě ze sporného (neprokázaného) tvrzení žalobkyně, že je výlučným vlastníkem Rybníka.
51. Uvedla-li žalobkyně, že vlastníci pozemků jsou povinni strpět na své pozemku vodní dílo vybudované před 1. 1. 2002, argumentuje mimoběžně s důvody napadeného rozhodnutí a vychází z neprokázaného předpokladu, že Rybník není součástí pozemků, na nichž je umístěn.
52. Námitka, že správní orgány byly oprávněny odepřít osvědčení jen tehdy, pokud pasport Rybníka obsahoval nesprávné údaje o současném stavebně-technickém stavu existující stavby (popis stavby, členění a technická zařízení, jejich poloha a technický stav), nebyla důvodná. Jak bylo výše

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

vysvětleno, zjednodušenou dokumentaci skutečného provedení stavby (pasport Rybníka) byl oprávněn pořídit výlučně *vlastník* Rybníka. Vlastnictví Rybníka bylo tedy skutečností, která byla jednou z podmínek, jež musela být splněna, aby mohly správní orgány ověřit jeho pasport a vydat osvědčení. Údaj o vlastnickém právu k Rybníku byl i nutnou součástí pasportu. Jinými slovy, právní východisko žalobkyně, že *kdokoliv* může zpracovat pasport jakéhokoli vodního díla (a sám sebe zde označit za jeho vlastníka) a správní orgány musejí takový pasport ověřit, pokud obsahuje správné údaje o technickém a stavebním charakteru vodního díla, je v rozporu s právní úpravou.

53. Soud shrnuje, že jelikož žalobkyně z titulu svého výlučného vlastnictví Rybníka žádala o ověření pasportu Rybníka s uvedením svého výlučného vlastnictví Rybníka, bylo na ní, aby prokázala, že je výlučným vlastníkem Rybníka. O výlučném vlastnictví žalobkyně však panovaly důvodné pochybnosti a bylo předmětem sporu s Dalšími vlastníky. Za této situace bylo vydání osvědčení nezákonné. Není pravdou, že bylo při ověřování pasportu Rybníka právně bezvýznamné, že o vlastnictví Rybníka panoval spor.

Účinky osvědčení

54. Žalobkyně namítala, že osvědčení nemá žádné správně-právní konsekvence a není deklaratorním rozhodnutím o závazném určení práv či povinností podle § 53 odst. 3 správního řádu. Osvědčení sice úředně potvrzuje skutečnosti uvedené v pasportu, avšak nezávazně a vyvratitelně, a nemá z hlediska věcného a závazkového práva žádný konstitutivní ani deklaratorní účinek ve vztahu k vlastnickému právu ke stavbě.
55. Soud s odkazem na svá výše uvedená právní východiska souhlasí s žalobkyní, že osvědčení vlastnické právo ani nekonstituuje, ani nedeklaruje. Soud souhlasí i s tím, že osvědčení je nezávazné a vyvratitelné.
56. Již v rozsudku ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006-84, č. 1654/2008 Sb. NSS, konstatoval Nejvyšší správní soud, že osvědčení je listinou dle § 53 odst. 3 správního řádu. Dále Nejvyšší správní soud v bodě 18 svého nedávného rozsudku ze dne 3. 4. 2024, č. j. 8 Afs 45/2024-57, vyslovil s odkazem na tam citovanou judikaturu následující právní závěry: Osvědčení úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Na rozdíl od deklaratorního správního aktu se osvědčení vydává v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem – osvědčují se skutečnosti úředně zřejmé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává). Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku. Klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím spočívá v tom, zda jde o akt pohybuující se v rovině skutkové (o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvratitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti).
57. Žalobkyni proto nelze přisvědčit, že osvědčení nemá žádné právní konsekvence a že nespadá pod listiny podle § 53 odst. 3 správního řádu. Skutečnosti uvedené v osvědčení lze vyvrátit. Avšak to nic nemění na tom, že osvědčení nelze vydat (v opačném případě je nezákonné), pokud je nutné autoritativní zjišťování skutečností, pokud je o věci pochybnost nebo spor, je nutno použít správní uvážení nebo vyložit neurčitý pojem. Jelikož žádost o ověření pasportu mohl podat jen vlastník Rybníka a údaj o vlastnictví Rybníka je součástí údajů

pasportu, kdy z podkladů rozhodnutí výlučné vlastnictví Rybníka žalobkyní nevyplývalo a evidentně bylo sporné, nebyly dány zákonem stanovené podmínky pro ověření pasportu. Mířila-li by námitka žalobkyně k tomu, že osvědčení nebylo způsobilé založit vlastnické právo a že jeho správnost lze vyvracet důkazem opaku, nemohlo to vést k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalovaný řešil otázku, zda bylo nebo nebylo osvědčení nezákonné, tj. zda byly splněny všechny zákonem vyžadované podmínky pro jeho vydání - pro řešení této otázky nebylo významné, že správnost osvědčení lze vyvrátit a že nezakládá vlastnické právo. Jinými slovy, žalovaný při posuzování zákonnosti osvědčení nemohl přihlížet k tomu, čeho se dovolává žalobkyně – že právní účinky osvědčení nejsou definitivní, tudíž osvědčení nemusí splňovat zákonné podmínky. Správní orgány nesmí rezignovat na případnou nezákonnost svých rozhodnutí odstranitelnou v přezkumném řízení jen z důvodu intenzity jejich účinků a možnosti jejich vyvrácení.

58. Námitka povahou osvědčení *in rem* též nebyla důvodná. Žalobkyně argumentovala tak, že osvědčení nefixuje údaj o vlastníkově stavby, neboť bude svědčit všem budoucím vlastníkům Rybníka. K tomu lze opět uvést, že důvodem zrušení osvědčení bylo to, že o ověření pasportu Rybníka, s příslušným promítnutím do údajů pasportu, *nežádal nesporný vlastník* Rybníka. Neobsahoval-li pasport správné údaje o vlastníkově Rybníka, které by nebyly sporné ani pochybné, nesměly správní orgány pasport Rybníka ověřit. Jde totiž i o to, že aby mohl, slovy žalobkyně, svědčit pasport Rybníka jeho budoucím vlastníkům, museli by tito budoucí vlastníci prokázat, že Rybník nabyli od původních vlastníků uvedených v pasportu, resp. jejich právních nástupců. Proto není údaj o vlastnictví Rybníka v pasportu samoúčelný. Jinak řečeno, údaj o vlastníkově v pasportu neznamena, jak argumentuje žalobkyně, že by musel být pasport ověřován při každé změně vlastníka, nýbrž umožňuje prokázat budoucímu právnímu nástupci vlastníka uvedeného v pasportu, že nastoupil na jeho místo.

Procesní vady

59. Jak bylo výše s odkazem na právní úpravu a judikaturu uvedeno, městský úřad byl v zásadě oprávněn zrušit osvědčení v zkráceném režimu podle § 98 správního řádu. Mohl tedy jako první úkon vydat zrušující prvoinstanční rozhodnutí (viz výše klíčový závěr C).
60. Proto byla nedůvodná žalobní námitka, že městský úřad žalobkyni neumožnil v rozporu s § 36 odst. 1 až 3 správního řádu před vydáním prvoinstančního rozhodnutí vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke zrušení osvědčení. Ve zkráceném řízení podle § 156 odst. 2 věty poslední ve spojení s § 98 věty poslední správního řádu se podle § 36 správního řádu nepostupuje.
61. Též námitka, že prvoinstanční rozhodnutí nebylo vydáno za důkazní situace, která byla účastníkům ověřovacího procesu známá, a porušení nebylo zjevné ze spisového materiálu, nebyla důvodná. Městský úřad neprováděl žádné dokazování, respektoval § 98 větu předposlední správního řádu a důvod prvoinstančního rozhodnutí neopřel o žádnou skutečnost, která by nebyla osvědčena před vydáním osvědčení. Městský úřad sice vydal prvoinstanční rozhodnutí poté, co obdržel podnět ke zrušení osvědčení, nicméně důvod prvoinstančního rozhodnutí nespočívá ve skutečnostech, které by nebyly obsaženy ve správním spisu ke dni vydání osvědčení. Pro posouzení zákonnosti napadeného a prvoinstančního rozhodnutí není významné, co bylo pohnutkou pro vydání prvoinstančního rozhodnutí. Jinými slovy, k vydání prvoinstančního rozhodnutí *došlo* za

důkazní situace, která byla účastníkům ověřovacího procesu známá, a důvod nezákonnosti osvědčení *byl* zjevný ze spisového materiálu.

62. Nedůvodnou byla i žalobní námitka, že správní orgány zrušily osvědčení, aniž se oproti době jeho vydání změnily skutkové a právní okolnosti. Podle § 96 odst. 2 správního řádu se totiž soulad rozhodnutí s právními předpisy posuzuje podle právního stavu a skutkových okolností v době jeho vydání. Podmínkou pro zrušení osvědčení bylo tedy právě to, že osvědčení bylo v rozporu s právními předpisy účinnými v době jeho vydání podle skutkového stavu v době jeho vydání. Ač důvěra adresátů práva v právní stát zahrnuje jistě důvěru v zákonnost vydaných správních aktů, neznamená, že by orgány právního státu nesměly rušit svá předchozí nezákonná rozhodnutí za podmínek stanovených zákonem. Vážení popsanych možných protichůdných zájmů provedl zákonodárce, který stanovil jak věcné podmínky zrušení pravomocných aktů státní správy (viz např. § 94 odst. 2 správního řádu), tak i časové limity takových zrušovacích rozhodnutí (viz § 96 odst. 1 správního řádu). I kdyby městský úřad žalobkyni nařídil pořízení pasportu podle § 125 odst. 3 stavebního zákona (ze správního spisu nic takového nevyplývá), nemůže to ovlivnit závěr, zda je či není osvědčení zákonné. Vznikla-li by žalobkyni škoda v důsledku nezákonného rozhodnutí městského úřadu o uložení povinnosti pořídit pasport nebo v důsledku jiného nesprávného úředního postupu městského úřadu, může ji uplatnit, samozřejmě za splnění všech zákonem stanovených podmínek, podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.
63. Za neopodstatněnou měl soud i argumentaci žalobkyně, jejíž podstata spočívala v tom, že městský úřad si byl vědom vlastnických sporů již v době vydání osvědčení. Žaloba se totiž týká zákonnosti rozhodnutí, které osvědčení zrušilo proto, že bylo osvědčení vydáno v rozporu s právními předpisy. Rozhodující je tak obsah správního spisu ke dni vydání osvědčení. Byly-li skutečnosti vyplývající ze správního spisu vyhodnoceny právně nesprávně a tento způsob posouzení vedl k vydání nezákonného osvědčení, bylo na místě osvědčení pro nezákonnost zrušit. Fakt, že městský úřad před vydáním osvědčení zjištěné skutečnosti vyhodnotil jinak (nesprávně), vedl právě ke zrušení osvědčení. Jinými slovy, pokud městský úřad chyboval při vydání osvědčení v tom, že měl žalobkyni za nesporného výlučného vlastníka Rybníka nebo neměl otázku vlastníka Rybníka za právně významnou, vydal nezákonné osvědčení, které bylo po právu následně pro nezákonnost zrušeno. Z tohoto důvodu je nadbytečné, aby se soud vyjadřoval k žalobní argumentaci, že a proč městský úřad věděl či měl vědět před vydáním osvědčení, kdo je vlastníkem Rybníka. Proto soud pro nadbytečnost neprováděl žalobkyni k důkazu navržené listiny vyhotovené ve dnech 1. 11. 2021 a 27. 8. 2021, které měly prokazovat, že měl městský úřad znát vlastnické poměry k Rybníku (oznámení o zastupování žalobkyně a prezenční listina, přiložené k žalobě, založené na čl. 11 a 12 soudního spisu, kdy žalobkyně podala žádost o ověření pasportu městskému úřadu dne 18. 12. 2022).
64. V poslední žalobní námitce žalobkyně uvedla, že měl městský úřad provést správní úvahu o újmě, která žalobkyni vznikne zrušením osvědčení, jež nabyla v dobré víře, a poměřit ji s újmou vzniklou Dalším vlastníkům nebo veřejnému zájmu. Městský úřad měl podle žalobkyně též posoudit, v jaké míře lze nezákonnost osvědčení přičítat žalobkyni a městskému úřadu. Žalobkyně namítla, že *městský úřad takové správní uvážení vůbec neprovedl*.

65. Soud ve správním spisu ověřil, že žalobkyně má pravdu: městský úřad se k újmě vzniklé zrušením osvědčení v prvoinstančním rozhodnutí nijak nevyjádřil.
66. Jak bylo však výše zdůrazněno, prvoinstanční rozhodnutí a napadené rozhodnutí tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek – důvody prvoinstančního rozhodnutí tedy mohl žalovaný jako odvolací orgán aprobovat, měnit, doplňovat, rozvíjet, přičemž pro přezkum správního rozhodnutí v soudním řízení správním byl rozhodný takto žalovaným ve spojení s městským úřadem vymezený rozsah odůvodnění správních rozhodnutí. Kdyby tedy městský úřad pochybil tím, že otázku přiměřenosti rozhodnutí v prvoinstančním rozhodnutí nevypořádal, mohl tento nedostatek žalovaný napravit v napadeném rozhodnutí. Soud se proto věnoval tomu, zda a co namítala žalobkyně v odvolacím řízení a zda a co k otázce újmy uvedl v napadeném rozhodnutí žalovaný.
67. Žalobkyně v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí uvedla toto: Městský úřad nevyšetřoval újmu dotčených osob, jejich poměr, kritéria zjištění újmy, ani neuvedl, z jakých důvodů dospěl k upřednostnění zájmů jedné strany, nevážil práva žalobkyně nabytá v dobré víře a její právní jistotu na jedné straně a újmu vzniklou dalším vlastníkům na druhé straně (viz str. 2 odvolání). Osvědčením nemohla vzniknout újma na vlastnických právech Dalšíh vlastníků, protože pasport jen zachytil skutečný stav Rybníka a zatížení vlastnického práva k pozemkům Dalšíh vlastníků se ověřením pasportu nezměnilo. Ověřením pasportu nemohly být dotčené osoby dotčeny na svých právech, ověření pasportu nemohlo zasáhnout jejich vlastnická práva (viz str. 4 odvolání).
68. Na str. 8 napadeného rozhodnutí žalovaný k popsáním odvolacím námitkám žalobkyně uvedl, že z odvolání není zřejmé, jaká práva nabytá žalobkyní v dobré víře měl městský úřad posuzovat.
69. Soud dospěl k závěru, že odůvodnění napadeného rozhodnutí vzhledem k formulaci žalobní námitky ob stojí. Zákonnost závěru žalovaného byl soud oprávněn zkoumat v souladu s dispoziční zásadou výlučně v mezích žalobní námitky žalobkyně. Žalobkyně svou žalobní námitku směřovala do absence závěrů *městského úřadu* o újmě, avšak nijak nespороvala závěr *žalovaného*, že žalobkyně netvrdila žádná práva nabytá v dobré víře osvědčením. Implicitně z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný žádnou újmu žalobkyně v důsledku zrušení osvědčení ze správního spisu nedovodil, protože nenalezl žádné právo, které žalobkyně z osvědčení v dobré víře nabytá. Proto žalovanému ani nemohla vzniknout povinnost poměřovat takovou újmu s újmou ostatních dotčených osob a zájmem na zákonnosti osvědčení. Jelikož žalobkyně v žalobě proti tomuto posouzení žalovaného nijak nebrojila, soud nebyl oprávněn ho vzhledem k absenci žalobní námitky přezkoumávat, neboť by to překračovalo rámec uplatněných žalobních námitek. Svou žalobní námitku vztahovala žalobkyně výlučně k absentujícímu posouzení městského úřadu, které bylo žalovaným vzhledem k odvolací námitce doplněno. S doplněním žalovaného však žalobkyně v žalobě nepolemizovala, v žalobě ho ani nezmínila, kdy sama v odvolání tvrdila, že osvědčení (pozn. soudu: tudíž logicky i jeho zrušení) nemělo žádný vliv na práva všech dotčených osob. Soud konstatuje, že mezi osoby dotčené osvědčením samozřejmě patřila i žalobkyně. V žalobě pak žalobkyně výslovně tvrdila, že z osvědčení nevyplývají žádné správně-právní konsekvence a že osvědčení nedeklaruje ani žádná práva (viz str. 7 žaloby).
70. Obiter dictum dodává soud následující.

71. Správní spis v době vydání prvoinstančního rozhodnutí neobsahoval žádný podklad pro závěr, že by žalobkyni a Dalším vlastníků vznikla zrušením osvědčení nějaká újma na právech nabytých v dobré víře z osvědčení. V odvolání žalobkyně tvrdila jen to, že městský úřad nezjišťoval a nepoměřoval újmu vzniklou dotčeným osobám zrušením osvědčení a nevážil práva žalobkyně nabytá v dobré víře - zároveň však v odvolání uváděla, že zrušením osvědčení nemohou být zasažena práva dotčených osob. Žalovaný odvolací námitku žalobkyně vypořádal tak, že žalobkyně netvrdila, jaká konkrétní práva v dobré víře osvědčením nabyla, jejichž neposouzení vyčítá městskému úřadu.
72. Soud připomíná, že primární podmínkou postupu podle § 94 odst. 4 ve spojení s § 98 správního řádu je zjištění, že určitá osoba nabyla ze zrušovaného rozhodnutí v dobré víře určité právo. Jen tehdy lze postupovat v aplikaci těchto zákonných ustanovení dále a zjišťovat, zda právě této osobě v důsledku zrušení rozhodnutí vznikla újma. V poměrech osvědčení je situace specifická v tom, že osvědčení ze své povahy nezakládá, neruší ani nemění práva a povinnosti dotčených osob, v zásadě by tedy nemělo vést ani k zásahu do jejich práv a povinností, potažmo nabytí práv. Ač jistě není vyloučeno, že by zrušení osvědčení mohlo způsobit některé ze zúčastněných osob nějakou újmu, zpravidla by tomu tak být vzhledem k účinkům osvědčení býti nemělo. Proto je podle soudu na místě vykládat přiměřenou aplikaci § 94 odst. 4 a 5 správního řádu podle § 156 odst. 2 in fine správního řádu tak, že správní orgány jsou povinny zabývat se explicitně přiměřeností zrušení osvědčení jen tehdy, je-li újma v právní sféře vzniklá dotčené osobě v důsledku zrušení osvědčení buď zřejmá z obsahu správního spisu, nebo dotčená osoba konkrétní újmu tvrdí.
73. Podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu nelze ve správním soudnictví rušit napadené rozhodnutí pro každou vadu napadeného rozhodnutí nebo porušení ustanovení o řízení. Judikatura vyžaduje, aby uvedené vady byly natolik intenzivní, aby mohly ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé. V případě zjištění dílčího procesního pochybení je na žalující straně tvrdit, jak by se to promítlo do zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2024, č. j. 7 As 308/2023-92, bod 35, a tam citovaná judikatura).
74. I kdyby tedy bylo posouzení žalovaného nedostatečné, zabýval by se soud tím, zda mohlo atakovat zákonnost napadeného rozhodnutí. Soud by si tedy kladl otázku, zda a do jaké míry měly správní orgány zjišťovat újmu žalobkyně a ostatních dotčených osob a zájem na zákonnosti osvědčení a poměřovat je. I kdyby tedy soud v rozporu s jejím textem vnímal žalobní námitku tak, že směřuje proti posouzení žalovaného, a nikoli městského úřadu, nemohl by dospět k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí, protože žalobkyně vůbec konkrétně netvrdila ani městskému úřadu, ani žalovanému, ani v řízení před soudem, jak konkrétně se zrušení osvědčení dotklo její právní sféry, resp. zda a jaká konkrétní újma jí zrušením osvědčení vznikla. Žalobkyně jen v podstatě ocitovala zákon a jeho požadavky ve vztahu k posouzení vzniklé újmy. Zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu přitom může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Jelikož žalobkyně netvrdila žádný zásah do svého práva nabytého v dobré víře osvědčením ani žádnou újmu s ním spojenou, stěží by mohl soud dospět k závěru, že absence posouzení přiměřenosti rozhodnutí mohla způsobit jeho nezákonnost. Soud dodává, že v posuzované věci nešlo o čistě vertikální vztah (stát - jednotlivce), nýbrž šlo o osvědčení, které se týkalo Rybníka potenciálně vlastněného nejen žalobkyní, ale i Dalšími vlastníky. V takovém případě, i s přihlédnutím k veřejnému zájmu

na objektivní zákonnosti aktů státní správy, by mohl stěží převážet zájem některé z dotčených osob nad zájmem ostatních dotčených osob ve spojení s veřejným zájmem na objektivní zákonnosti osvědčení.

75. Soud dodává, že za žalobní bod nepovažoval odstavec nazvaný *Zásah do práva pokojně užívat svůj majetek* a zařazený do odstavce III žaloby, neboť nejenže byl zařazen mimo odstavec IV. *Žalobní důvody*, ale ani obsahoval žádné skutkové či právní vady rozhodnutí či postupů správních orgánů. Mínila-li žalobkyně zde uvedenými tvrzeními, ač to ze systematiky žaloby nevyplývá, podpořit svá tvrzení o újmě, uvádí soud z opatrnosti, že jednak žalobkyně tato tvrzení u správních orgánů neuplatnila, a jednak žalobkyně správním orgánům v žalobě nevytýkala, že by se zde uvedenými tvrzeními nezabývaly. Navíc šlo o tvrzení ryze obecná: Žalobkyně zde obecně konstatovala vysoké náklady na pořízení pasportu. Tyto výdaje však nemohly být vynaloženy v důsledku napadeného rozhodnutí (mohly být vynaloženy v důsledku rozhodnutí o nařízení pořízení pasportu, což se netýká předmětu tohoto řízení) – nemůže tedy jít o újmu vzniklou žalobkyni zrušením osvědčení, bez ohledu na jiné podmínky vztahující se k přiměřenosti. Dále zde žalobkyně obecně konstatovala, že osvědčení je nutným podkladem pro vydání povolení k nakládání s vodami. Svou argumentaci žalobkyně však nijak nekonkretizovala a neobjasnila, jak se zrušení osvědčení skutečně projevilo v jejích právech ve vztahu k uvedenému povolení (zda žalobkyně tímto povolením disponuje, zda o něj požádala atd.). Žalobkyně neuvedla žádné konkrétní údaje a jen obecně popsala, bez náležitého právního odůvodnění, k čemu všemu může být povolení k nakládání s vodami využito.
76. Soud neshledal žádný z žalobkyní uplatněných žalobních bodů důvodným, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

VI.

Náklady řízení

77. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, kterému však v řízení nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti (srov. 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), a navíc se žalovaný práva na náhradu nákladů řízení vzdal ve vyjádření k žalobě. Proto soud náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků řízení.
78. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoby zúčastněné na řízení nemají na náhradu nákladů řízení právo, protože jim soud neuložil žádnou povinnost. Osoby zúčastněné na řízení ani nenavrhovaly přiznání práva na náhradu dalších nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu do dvou týdnů od jeho doručení. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 7. listopadu 2024

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.