



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové a soudců Karla Ulíka a Josefa Straky ve věci

žalobců: **a) Mgr. R. B.**
 bytem X
 b) GIYOU s.r.o.
 sídlem Saky 3, 273 08 Třebichovice

proti

žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**
 sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 10. 10. 2024, č. j. 120272/2024/KUSK,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2024, č. j. 120272/2024/KUSK, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit každému z žalobců na náhradě nákladů řízení částku ve výši 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Vodoprávní úřad jednal s žalobci jako účastníky řízení o schválení manipulačního řádu vodního díla. Žalovaný ale při rozhodování o jejich odvolání proti usnesení o přerušení řízení dovodil, že účastníky řízení nejsou. Soud rozhodnutí žalovaného zrušil. Žalovaný

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

totiž nesprávně uzavřel, že žalobci nemohou být rozhodnutím o manipulačním řádu dotčeni, jen protože nevlastní vodní dílo či pozemky pod ním. Ani soud ale nevyslovil definitivní závěr o účastenství žalobců. Jako první by posuzoval konkrétní okolnosti věci, čímž by nepřipustně nahrazoval činnost žalovaného.

Průběh správního řízení

2. Obec Třebichovice (dále „žadatelka“) požádala Magistrát města Kladna (dále „vodoprávní úřad“) dne 27. 6. 2024 o schválení manipulačního řádu vodního díla *Protipovodňové opatření obce T.– S.*
3. Vodoprávní úřad vyzval žadatelku dne 6. 8. 2024, aby nejpozději do 30. 9. 2024 žádost doplnila o manipulační řád a o stanovisko správce povodí. Současně řízení přerušil.
4. Vodoprávní úřad následně samostatným usnesením ze dne 8. 8. 2024, č. j. SMKL/152272/2024/OVH (dále „prvostupňové rozhodnutí“), stejné řízení podle § 64 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, opět přerušil, neboť žádost neobsahovala předepsané přílohy. Prvostupňové rozhodnutí doručoval i žalobcům jako účastníkům řízení podle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu [*žalobkyně b) tehdy nesla název AND LILAC s.r.o.; pod nynější obchodní firmou je v obchodním rejstříku zapsána od 17. 6. 2025 – pozn. soudu*].
5. Žalobci se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolali. Namítali zejména účelovost přerušení řízení a pro absenci manipulačního řádu se dožadovali zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu.
6. Žadatelka navrhla odvolání zamítnout a prvostupňové rozhodnutí potvrdit. Popsala průběh přípravy manipulačního řádu, který je dle ní možné zpracovat až po vyhotovení dokumentace skutečného provedení stavby. Měla za to, že výtky žalobců nejsou důvodné. Vodoprávní úřad postupoval standardně a v souladu se zásadami správního řízení. Dle jejího názoru je odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí jen dalším z nástrojů, jímž se žalobci snaží bránit kompletnímu dokončení retenční nádrže, která je součástí protipovodňových opatření budovaných v dobré víře a ve veřejném zájmu.

Napadené rozhodnutí

7. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále „napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobců jako nepřipustná dle § 92 odst. 1 správního řádu. Shledal, že žalobci nebyli oprávněni odvolání podat, neboť vůbec nebyli účastníky řízení.
8. Žalovaný svůj závěr odůvodnil tím, že okruh účastníků řízení o schválení manipulačního řádu stanovuje § 115 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). Podle tohoto ustanovení jsou účastníky řízení (i) správce vodního toku, pokud se jedná o manipulační řád vodního díla souvisejícího s tímto vodním tokem, (ii) obec, v jejímž územním obvodu může rozhodnutím vodoprávního úřadu dojít k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, (iii) a žadatel, tj. vlastník vodního díla.
9. Z definice manipulačního řádu ve vyhlášce č. 216/2011 Sb., o náležitostech manipulačních řádů a provozních řádů vodních děl (dále „vyhláška č. 216/2011 Sb.“), dle žalovaného plyne, že proces schvalování manipulačního řádu se týká pouze vodního díla. Žalobci přitom nejsou jeho vlastníkem ani nevlastní žádný z pozemků, na nichž se posuzované vodní dílo nachází. Podle § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení i další dotčené osoby.

Rozhodnutí o schválení manipulačního řádu ale žalobce na jejich právech a povinnostech proto ovlivnit nemůže. Manipulační řád musí být zpracován tak, aby byl v souladu s povolením k nakládání s vodami a se stavebním povolením vodního díla. V souvisejících řízeních již byly možné následky provozu vodního díla projednány a žalobci byli účastníky těchto řízení.

Shrnutí žalob a jejich doplnění

10. Žalobci podali proti napadenému rozhodnutí totožné žaloby podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“), které soud usnesením ze dne 11. 11. 2024, č. j. 51 A 68/2024-36, spojil ke společnému projednání. Žaloby posléze včas doplnili.
11. Žalobci předesílají, že žalobce a) vlastní nemovitosti zapsané na listu vlastnictví č. XY v katastrálním území S. (*všechny dále uváděné pozemky se nachází v témže katastrálním území – pozn. soudu*), včetně nemovité kulturní památky S. 2 (dále „NKP“), která leží asi 40 m pod hrází vodního díla. Žalobkyně b) je vlastníkem pozemku parc. č. X1 (dále „Pozemek“), který obepíná obvodové zdi NKP a na který byla umístěna neoficiální odtoková cesta z vodního díla. Dále popisují průběh povolovacích řízení ve vztahu k vodnímu dílu (suché retenční nádrže), včetně jejich nakonec neúspěšné snahy o obnovu stavebního řízení. Té se domáhali z důvodu neřešené odtokové cesty z vodního díla, kterou žadatelka hodlala umístit na Pozemek žalobkyně b) a vedle NKP, a dále z důvodu existence NKP vedle odtokové cesty. Následně se vedlo i kolaudační řízení k vodnímu dílu, které bylo ovlivněno snahou o udržení dotace poskytnuté Státním fondem životního prostředí (dále „SFŽP“) a Evropskou unií (dále „EU“).
12. Ve vztahu k napadenému rozhodnutí žalobci namítají, že řízení o schválení manipulačního řádu se běžně účastní i osoby dle § 27 odst. 2 správního řádu, aniž by vlastnily pozemky, na nichž se vodní dílo nachází. Příkladem žalobci odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) ze dne 9. 7. 2009, č. j. 5 As 82/2008-107, který řešil případ přímého dotčení subjektu „*pod vodním dílem D.*“. Argumentují, že § 115 vodního zákona neobsahuje speciální úpravu účastenství. Je tudíž třeba podpůrně užít správní řád. Již proto nemůže napadené rozhodnutí obstát.
13. Navíc, i kdyby bylo rozhodující vlastnictví pozemků pod vodním dílem, žalovaný se nezabýval jeho skutečným stavem. Žalobci připomínají, že na Pozemek žalobkyně b) byla umístěna odtoková cesta z vodního díla, která je jeho provozní a funkční součástí. Žalobkyně b) je proto přímo ovlivněna podmínkami manipulace s vodou z vodního díla. Stejně tak je ovlivněn i žalobce a), protože NKP přiléhá k Pozemku a leží 40 m pod hrází nádrže. Tyto okolnosti se přitom neřešily v žádném povolovacím řízení. Žalovaný si ani nepřipojil související správní spisy, z nichž by mohl zjistit skutečnosti o „černé“ odtokové cestě, neřešených zvláštních povodních ohrožujících NKP a pochybnostech, zda se vůbec jedná o vodní dílo. Žalovaný se rovněž nezabýval celkovou nezpůsobilostí projektové dokumentace, která v podstatě vylučuje posouzení souladu manipulačního řádu se stavebním povolením a povolením nakládání s vodami.
14. Žalobci nesouhlasí ani se závěrem, že jejich dotčení na právech vylučuje fakt, že manipulační řád musí být zpracován v souladu s povolením k nakládání s vodami a se stavebním povolením vodního díla. V takovém případě by řízení o schválení manipulačního řádu ztratilo smysl. Manipulační řád z nich sice vychází, ale jeho předmětem jsou zcela jiné

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

záležitosti. Jinak by nebyl schvalován v samostatném řízení. Nadto veškeré účinky vodního díla nebyly v předcházejících řízeních projednány. Právě proto se žalobci domáhali obnovy stavebního řízení.

15. Žalovaný dále opomněl, že žalobci v řízení vystupují jako ochránci veřejného zájmu památkové péče, protože žalobce a) vlastní NKP. Pokud by se řízení neúčastnili, tento veřejný zájem by nikdo nechránil, protože úřady většinou začínají fungovat až tehdy, kdy už je pozdě.
16. Závěrem žalobci namítají, že žalovaný nezohlednil ani to, že v řízení chránili veřejný zájem veřejného financování. Žalobci mají důvodné pochybnosti, zda je projednávaná stavba vůbec vodním dílem (žalobcům se nezdá, že by suchá retenční nádrž mohla v S. naplnit svůj účel, tj. zachytit povodňovou vlnu). To bylo přitom dotováno z prostředků SFŽP a EU. Kromě žalobců by nikdo jiný tento veřejný zájem v řízení neuplatňoval.

Vyjádření žalovaného

17. Žalovaný navrhuje žaloby zamítnout. Argumentuje, že usnesení o přerušení řízení není rozhodnutím ve smyslu s. ř. s. a vztahuje se na něj kompetenční výluka. Proto je žaloba nepřípustná. Žalobci nebyli účastníky řízení o přerušení řízení o schválení manipulačního řádu, a proto ani nezasahuje do jejich právní sféry. Z podkladů předložených žalobci plyne, že se na Pozemku žádná stavba nevyskytuje a že tato stavba ani není předmětem řízení.
18. Dále žalovaný uvádí, že účastníky řízení o schválení manipulačního řádu taxativně určuje vodní zákon. Žalobci nejsou žádným z jmenovaných subjektů. Jejich námitky navíc směřují do stavebního řízení, o které v této věci nejde. Žalobci tudíž netvrdí žádné konkrétní skutečnosti ohledně dotčení svého veřejného subjektivního práva. Jimi odkazovaný rozsudek NSS č. j. 5 As 82/2008-107 na projednávaný případ nedopadá. Neprokázali, že by na Pozemku provozovali ekonomickou činnost, v níž by byli vedeným řízením omezováni. Námitky ohledně porušení veřejných zájmů nesouvisí s usnesením o přerušení řízení. Žalovaný má za to, že suchá nádrž je vodním dílem.

Replika žalobců

19. Žalobci v replice nesouhlasí, že by žaloba byla nepřípustná. Předmětem soudního řízení je totiž rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro nepřípustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu, nikoli otázka důvodnosti přerušení řízení. Žalobci mají též za to, že v žalobě dostatečně popsali dotčení svých práv. Nadto je jejich účast v řízení o schválení manipulačního řádu významná i pro kolaudační řízení. V něm nelze kladně rozhodnout, pokud nelze manipulační řád schválit.
20. Za neodůvodněný mají názor, že vodní zákon obsahuje taxativní vymezení účastníků řízení o schválení manipulačního řádu. Subsidiární použití správního řádu na vodoprávní řízení je obecně známé a nejsou o něm žádné pochybnosti. Rozporují i tvrzení, že se žalobní námitky týkají stavebního řízení. Jimi uváděné skutečnosti mají vliv na účastenství v řízení o schválení manipulačního řádu. Je logické, že se neřešené územní a stavební aspekty stavby prolínají do dalších řízení. Rozsudek NSS č. j. 5 As 82/2008-107 uvedli jako jeden z možných příkladů přímé dotčenosti. Ta ale může vycházet i z jiných skutečností.

Posouzení věci soudem

Přípustnost žaloby

21. Soud se nejprve zabýval přípustností žaloby, a to i s ohledem na vyjádření žalovaného. Žalovaný upozorňoval, že usnesení o přerušení řízení je vyloučeno ze soudního přezkumu, a proto je žaloba nepřípustná. Soud však shledal žalobu projednatelnou.
22. Žalovaný má pravdu, že prvostupňové rozhodnutí o přerušení řízení je rozhodnutím upravujícím správní řízení, které je vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu podle § 70 písm. c) s. ř. s. (viz např. rozsudky NSS ze dne 30. 4. 2008, č. j. 3 As 64/2007-62, či ze dne 19. 6. 2024, č. j. 2 As 355/2023-32, odst. 9).
23. Žalobci však brojí proti napadenému rozhodnutí, kterým žalovaný odvolání žalobců zamítl jako nepřípustná podle § 92 odst. 1 správního řádu, neboť je nepovažoval za účastníky správního řízení. Předmětem soudního přezkumu tedy není samotné rozhodnutí o přerušení řízení, resp. odvolací rozhodnutí, které by jej potvrzovalo. V takovém případě netvoří prvostupňové rozhodnutí o přerušení řízení jednotu s rozhodnutím odvolacího orgánu podle § 92 odst. 1 správního řádu a nabývá právní moci samostatně, tj. nezávisle na rozhodnutí o nepřípustném odvolání proti němu. Žalovaný tedy rozhodoval „pouze“ o (dle jeho názoru) nepřípustném odvolání a nepotvrzoval správnost prvostupňového rozhodnutí o přerušení řízení dle § 90 odst. 5 správního řádu (srov. např. rozsudky NSS ze dne 23. 12. 2009, č. j. 5 As 105/2008-135, a ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 10/2010-75).
24. Soud nepřehlédl, že NSS v rozsudku ze dne 22. 10. 2020, č. j. 8 As 32/2020-38, dospěl k závěru, že skutečnost, že rozhodnutí odvolacího orgánu podle § 92 odst. 1 správního řádu netvoří jednotu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, ještě neznamená, že „bylo nutné odhlížet od skutečnosti, že odvolání stěžovatele směřovalo proti procesnímu rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem. Podstatné je, že to, zda byla správně posouzena podjatost úřední osoby v řízení před správním orgánem, lze namítnout v žalobě proti rozhodnutí ve věci samé. Bylo by proti smyslu a účelu § 70 písm. c) s. ř. s., pokud by byl ve správním soudnictví přípustný přezkum rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto pro opožděnost odvolání proti rozhodnutí, jehož samostatný soudní přezkum je dle § 70 písm. c) s. ř. s. vyloučen“.

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

25. Zatímco však NSS v odkazované věci řešil rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání pro opožděnost, v nyní posuzované věci žalovaný dovodil, že žalobci vůbec nejsou účastníky správního řízení. V takové situaci NSS naopak soudní přezkum připustil.
26. Šlo o věc řešenou rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2013, č. j. 62 A 15/2011-60, který připustil k věcnému přezkumu žalobu proti rozhodnutí o zamítnutí opravného prostředku (v dané věci rozkladu) pro nepřipustnost podle § 92 odst. 1 správního řádu z důvodu, že žalobce nebyl podle žalovaného účastníkem správního řízení. Opravný prostředek přitom – stejně jako v nynější věci – směřoval proti prvostupňovému usnesení o přerušení řízení. Krajský soud Brně připustnost žaloby vysvětlil takto: „*Pokud jde o namítanou nepřipustnost žaloby podle § 70 písm. c) s. ř. s., tak tu soud neshledal. Napadeným rozhodnutím totiž nebylo potvrzeno prvostupňového rozhodnutí o přerušení řízení, ale tím, že byl rozklad žalobce jako nepřipustný zamítnut, bylo de facto rozhodnuto o tom, že žalobce není účastníkem předmětného správního řízení ve věci zrušení licence udělené osobě na řízení zúčastněné. V takovém případě tedy není žalobou napadeno procesní rozhodnutí o přerušení řízení, ale hmotněprávní rozhodnutí o účastenství žalobce v daném správním řízení, které nepochybně žalobce v jeho právech zasahuje a rozhodnutím ve smyslu § 65 s.ř.s. je.*“ NSS sice následně svým rozsudkem ze dne 8. 10. 2013, č. j. 6 As 17/2013-28, tento rozsudek zrušil, nikoliv však proto, že by se neztotožnil s posouzením připustnosti takové žaloby. Naopak, NSS žalobu neodmítl (podle § 110 odst. 1 části věty první za středníkem s. ř. s.), posoudil účastenství žalobce v daném správním řízení věcně, ztotožnil se s argumentací žalobce, že byl účastníkem daného správního řízení, a proto zrušil též žalobou napadené rozhodnutí o zamítnutí rozkladu pro nepřipustnost – přičemž si byl vědom toho, že tak činí v rámci sporu, který vyvstal z opravného prostředku podaného proti usnesení o přerušení správního řízení, na které dopadá kompetenční výluka podle § 70 písm. c) s. ř. s. (viz jeho odst. 27).
27. Proto i soud v nynější – z hlediska připustnosti zcela srovnatelné – věci žalobu připustil k věcnému projednání.
28. To samozřejmě neznamená, že se bude zabývat otázkou, zda bylo přerušení řízení o schválení manipulačního řádu důvodné, či nikoli. Na základě žalobních námitek soud zkoumá jen závěr žalovaného, že žalobcům nenáleželo postavení účastníků řízení, pročez jim odepřel odvolací přezkum (srov. rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2021, č. j. 3 As 294/2019-42, odst. 19).
29. Soud dále ověřil, že žaloby byly podány včas, osobami k tomu oprávněnými a splňují všechny formální náležitosti na ně kladené. Při přezkumu napadeného rozhodnutí soud vycházel v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného, přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů, jimiž je podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. vázán.
30. Soud zrušil napadené rozhodnutí bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Posouzení žalobních námitek

31. Po věcné stránce soud přezkoumával právní názor žalovaného, dle něhož žalobcům nenáleží postavení účastníků řízení o schválení manipulačního řádu vodního díla. Pro posouzení této otázky je vhodné nejprve přiblížit podstatu manipulačního řádu a proces jeho schvalování.
32. Manipulační řád představuje „*soubor zásad a pokynů pro manipulaci s vodou k jejímu účelnému a hospodárnému využití podle povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami a*

stavebního povolení k vodnímu dílu, ke snižování nepříznivých účinků povodní, sucha a ledových jevů, k ochraně a zlepšení jakosti vody, jakož i k zajištění bezpečnosti, stability a spolehlivosti vodního díla“ [srov. § 1 písm. a) vyhlášky č. 216/2011 Sb.].

33. Smyslem manipulačního řádu je tedy stanovit podrobnější požadavky pro manipulaci s vodou tak, aby bylo dodrženo povolení k nakládání s vodami a aby bylo zajištěno účelné a hospodárné využití vody *podle* tohoto povolení (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 12. 2020, č. j. 5 A 150/2017-88, odst. 85–86).
34. Manipulační řád se schvaluje rozhodnutím vodoprávního úřadu ve vodoprávním řízení na časově omezenou dobu (§ 59 odst. 2 *in fine* a § 115 odst. 16 vodního zákona). K § 115 vodního zákona upravujícího vodoprávní řízení je ale třeba podotknout, že neobsahuje úpravu komplexní. Jedná se o klasické správní řízení, v němž se podpůrně použije obecná úprava ve správním řádu (srov. § 1 odst. 2 správního řádu).
35. Posledně uvedené je významné mj. právě i pro vymezení účastníků tohoto řízení. Žalovaný ve svém vyjádření nevysvětlil, na základě čeho usuzuje, že § 115 vodního zákona vymezuje účastníky vodoprávního řízení taxativně. Ostatně v napadeném rozhodnutí sice nejprve vyjmenovává, jaké subjekty jsou účastníky řízení podle zvláštní úpravy ve vodním zákoně, ale pak se věnuje i možnému dotčení práv žalobců ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu. Jak vidno, žalovaný svou argumentaci v řízení před soudem pozměnil oproti důvodům, na kterých založil napadené rozhodnutí. Vedle toho, že vyjádřením k žalobě nemůže nahrazovat důvody napadeného rozhodnutí, je tento právní názor i chybný.
36. Samotný vodní zákon zakotvuje institut účastenství v § 115 odst. 3, 4, 5 a 6. Dle nich jsou účastníkem vodoprávního řízení, tedy i řízení o schválení manipulačního řádu, (i) obce, v jejichž územním obvodu může dojít rozhodnutím vodoprávního úřadu k ovlivnění vodních poměrů nebo životního prostředí, (ii) správce vodního toku a (iii) právnická osoba soukromého práva, jejímž předmětem činnosti je podle jejího zakladatelského právního jednání ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví. Účastníkem řízení je rovněž i vlastník vodního díla, který v souladu s § 59 odst. 2 vodního zákona předkládá manipulační řád ke schválení vodoprávnímu úřadu.
37. Z citovaných ustanovení však nelze dovodit, že by se jednalo o komplexní úpravu účastenství ve vodoprávním řízení. Již jazykový výklad § 115 odst. 3 a 4 nasvědčuje tomu, že toto ustanovení přiznává postavení účastníků řízení jmenovaným subjektům nad rámec § 27 správního řádu (viz slovní spojení, že účastníky řízení *jsou též* obce či správce vodního toku). Je tak třeba zdůraznit, že vodní zákon doplňuje obecnou úpravu ve správním řádu, takže § 115 vodního zákona je pouze rozšířen okruh účastníků řízení ve vztahu k obecné úpravě uvedené v § 27 správního řádu, nikoli nahrazen (viz rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2025, č. j. 10 As 253/2024-31, odst. 14, a dále rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2025, č. j. 2 As 250/2024-29, odst. 16).
38. Soud tudíž posuzoval, zda žalovaný správně vyhodnotil, že žalobci nejsou účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení jsou účastníky též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Rozhodující proto je, zda mohou žalobci být schválením manipulačního řádu přímo dotčeni na svých právech a povinnostech. Žalovaný dovodil, že tomu tak není, protože manipulační řád se týká výlučně vodního díla. Žalobci přitom podle žalovaného nejsou jeho vlastníky ani

nevlastní žádné pozemky, na kterých se vodní dílo nachází. Tento výklad žalovaného ale soud shledal nepřiměřeně zužujícím.

39. NSS ve výše citovaném rozsudku č. j. 2 As 250/2024-29 shrnul ustálenou judikaturu NSS k otázce posuzování účastenství, z níž soud vyšel i při posouzení nynější věci. Vyplývá z ní, že „*k tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přizná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení*“ (viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2004, č. j. 6 A 31/2001-91, č. 683/2005 Sb. NSS, následován v kontextu správního řádu z roku 2004 např. rozsudkem NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 5 As 80/2014-33).
40. Posouzení přímosti (intenzity) dotčení na právech závisí na individuálních okolnostech věci, např. na povaze posuzované stavební činnosti či vzdálenosti od místa stavby, pokud jde o řízení o schválení stavebního záměru. Podmínkou účastenství ovšem není to, aby správní orgán vyhověl případným námitkám účastníka. Úcastenství ob stojí samo o sobě, i když nutně nemusí vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 7. 2013, č. j. 7 As 17/2013-25, č. 2932/2013 Sb. NSS, ze dne 11. 4. 2019, č. j. 4 As 17/2019-68, odst. 26 a 27, a ze dne 24. 4. 2024, č. j. 8 As 217/2022-48, odst. 30 a 31).
41. S postavením účastníka řízení se pojí významná procesní práva. Zkrácení na těchto právech odepřením účastenství v řízení má za následek nemožnost efektivní ochrany právní sféry dotčené osoby (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008-68). Rovněž je třeba zdůraznit, že podle § 28 odst. 1 správního řádu v pochybnostech je za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Citované ustanovení má dopad do procesní roviny. Zatímco účastníku řízení postačí uvést plausibilní tvrzení svého účastenství, důkazní břemeno ohledně vyloučení tvrzeného účastenství tíží správní orgán (srov. např. rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 2 As 12/2008-36).
42. Žalovaný v tomto případě vyšel pouze z definice manipulačního řádu v § 1 písm. a) vyhlášky č. 216/2011 Sb., z níž dovodil, že se manipulační řád dotýká pouze vodního díla. Tak tomu ale není. Je sice pravdou, že manipulační řád jiným osobám než vlastníku vodního díla žádné povinnosti neukládá, nepochybně jím ale mohou být dotčena práva celé řady dalších osob (viz rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2009, č. j. 5 As 82/2008-107).
43. Soud poukazuje na některé z náležitostí, které musí manipulační řád podle vyhlášky č. 216/2011 Sb. splňovat. Manipulační řád např. obsahuje základní požadavky, zásady a pokyny pro manipulaci s vodou na vodním díle [§ 2 odst. 1 písm. c) uváděné vyhlášky] a pokyny pro manipulaci s vodou při mimořádných událostech a provádění bezpečnostních opatření, zejména se zřetelem na ochranu před povodněmi překračujícími návrhové parametry vodního díla, situace při ohrožení bezpečnosti a stability vodního díla nebo situace při poškození objektů a zařízení vodního díla [§ 2 odst. 1 písm. e) body 1–3 vyhlášky č. 216/2011 Sb.].
44. Podle citovaných ustanovení stanovuje manipulační řád pravidla, jimiž se vlastník vodního díla musí řídit jednak při běžném provozu vodního díla a jednak při mimořádných

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

událostech (např. povodních), při nichž je namístě manipulovat s vodou odlišným způsobem. Sama vyhláška č. 216/2011 Sb. předpokládá možné ohrožení bezpečnosti a stability vodního díla nebo jeho objektů a zařízení. Pro předejití ohrožujícím stavům si lze představit zvláštní pravidla pro nakládání s vodami ve vodním díle, která ale ve svém důsledku mohou vést k dotčení např. sousedních nemovitostí, resp. práv jejich vlastníků (např. zvýšení průtoku nebo hladiny, což může vést k podmáčení nebo zaplavení blízkých pozemků).

45. Z toho důvodu soud nesouhlasí s názorem žalovaného, že by manipulačním řádem mohli být dotčeni pouze vlastníci vodního díla nebo pozemků pod ním, jak dovozoval v napadeném rozhodnutí. Manipulací s vodami ve vodním díle, jež blíže upravuje manipulační řád, jistě mohou být dotčeny i další subjekty. Na tom nic nemění ani fakt, že manipulační řád musí být v souladu s povolením k nakládání s vodami, případně stavebním povolením vodního díla. Manipulační řád je dále konkretizuje a zajišťuje, aby nakládání s vodami ve vodním díle bylo v souladu právě s vydanými povoleními. Jeho úprava je proto podrobnější, jak vyplývá i ze stručného shrnutí jen některých jeho náležitostí.
46. Žalovaný ani nemůže odmítnout účast dotčených osob v řízení o schválení manipulačního řádu s tím, že již byly účastníky předchozích povolovacích procesů. To, že se dotčené osoby účastnily například řízení o povolení k nakládání s vodami, je nevylučuje z řízení o schválení manipulačního řádu. Právě naopak. Jestliže vodoprávní úřad již jednou vyhodnotil, že určitá osoba může být na svých právech a povinnostech dotčena povolením k nakládání s vodami, je logické, že se jí rovněž může dotýkat řízení o schválení manipulačního řádu, který upřesňuje základní požadavky, zásady a pokyny pro manipulaci s vodou na vodním díle. Z výše citované judikatury plyne, že účastenství ob stojí samo o sobě, i když nutně nemusí vést k rozhodnutí pro účastníka příznivému. Samotná účast dotčené osoby v příslušném řízení samozřejmě neznamená, že je správní orgán povinen jejím námitkám vyhovět. Je však třeba, aby vzhledem k možnému dotčení její právní sféry garantoval jí náležející procesní práva.
47. S ohledem na shora uvedené nemůže napadené rozhodnutí obstát. Žalovaný založil svůj právní názor na mylných předpokladech, že k účastenství v řízení o schválení manipulačního řádu je potřeba vlastnit buď samotné vodní dílo, nebo pozemky ležící pod ním. Takový závěr ale nemá oporu v právní úpravě. Ostatně, žalobci přílehlavě poukázali na rozsudek NSS č. j. 5 As 82/2008-107, v němž NSS řešil možné dotčení na právech odběratele povrchové vody pod vodním dílem D. pro malou vodní elektrárnu v řízení o schválení manipulačního řádu vodního díla D. Na tomto případě je patrné, že manipulačním řádem mohou být dotčeny rozličné subjekty (zde např. odběratel povrchové vody k provozu ekonomické činnosti), nikoli jen vlastník vodního díla či pozemků pod ním. Žalobci správně argumentovali, že potenciální dotčení na právech a povinnostech může plynout z rozličných důvodů (viz výše), tedy nemusí být dotčena jen jejich ekonomická činnost, jak požadoval žalovaný ve vyjádření k žalobě.
48. S ohledem na shora uvedené soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí. Zdůrazňuje nicméně, že nemohl učinit definitivní závěr o tom, zda žalobcům postavení účastníků řízení náleží. Brání mu v tom několik okolností. Předně nelze v této věci přehlížet, že žadatelka společně s žádostí nepředložila žádné podklady ve smyslu § 59 odst. 7 vodního zákona, tedy ani povolení k nakládání s vodami souvisejícími s vodním dílem, povolení užívání vodního díla či dokonce ani manipulační řád. Ze správního spisu tak nelze zjistit bližší informace

Shodu s prvopisem potvrzuje: A. Ř.

k projednávanému vodnímu dílu a k nakládání se souvisejícími vodami. Soud proto ani nemůže posoudit možné dotčení žalobců na jejich právech, neboť k tomu nemá dostatek podkladů. Výše sice v obecnosti popsal, na základě jakých skutečností lze dospět k potenciálnímu dotčení právní sféry osob odlišných od vlastníka vodního díla. Ty je ale nutné hodnotit v kontextu projednávaného případu, což prozatím správní spis neumožňuje.

49. Nadto ani žalovaný se konkrétními okolnostmi případu nezabýval. Zaujal nesprávný paušalizující názor, který mu umožnil vyloučit účastenství žalobců jen na základě toho, že nevlastní vodní dílo a pozemky pod ním. Soud by tak byl prvním, kdo by posuzoval tvrzení žalobců ohledně dotčení jejich právní sféry manipulačním řádem vodního díla. Činnost správního soudu je však převážně přezkumná. Podle § 77 odst. 2 s. ř. s. sice může správní soud v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem. Tato dikce ovšem neznamená, že správní soud bude provádět dokazování, které mělo být především prováděno před správním orgánem. Takový výklad nemůže obstát. Správní soud by totiž v tomto případě nepřipustně nahrazoval činnost správního orgánu (viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 7. 2011, č. j. 7 Afs 48/2011-72).
50. Tuto poznámku soud činí zejména v souvislosti s tvrzeními žalobců o „černé“ odtokové cestě z vodního díla, která se má dle nich nacházet na Pozemku žalobkyně b) a v sousedství s nemovitostmi žalobce a). Soud by za účelem zjištění skutečného stavu věci musel provádět rozsáhlé dokazování, a to v první linii. Tím by však zasahoval do činnosti žalovaného a vodoprávního úřadu.
51. Soud nadto připomíná, že důkazní břemeno ohledně vyloučení tvrzeného účastenství tíží správní orgán. Žalovaný však ve správním řízení neposkytl žalobcům příležitost, aby uvedli, na základě čeho dovozují svou účast v řízení o schválení manipulačního řádu. Oni sami neměli důvod, aby k dotčení své právní sféry cokoli uváděli z vlastní iniciativy, neboť s nimi od počátku řízení jako s účastníky jednal sám vodoprávní úřad. Rovněž žadatelka nezpochybnila ve vyjádření k odvolání k prvostupňovému rozhodnutí dotčení jejich právní sféry. Byl to tak žalovaný, který jako první až v napadeném rozhodnutí přišel s tím, že žalobcům postavení účastníků řízení nepřísluší. Za takového stavu žalobci neměli možnost, aby na právní názor žalovaného ve správním řízení jakkoli reagovali. Žalovaný se tím navíc vystavil riziku, že nebude moci zohlednit veškeré relevantní okolnosti, jak se také nakonec stalo. Toto pochybení soud nyní nemůže napravit.
52. Pokud přitom soud zjistí, že skutkový stav byl ve správním řízení zjištěn nedostatečně, takže dokazování samotným správním soudem by již bylo takového rozsahu, že by nahrazovalo činnost správních orgánů [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], pak zruší napadené rozhodnutí a uloží doplnění skutkových zjištění správnímu orgánu (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS, odst. 42 a 49). Jak soud vysvětlil výše, taková situace nastala právě i v projednávané věci. Z toho důvodu soud neprovedl žalobci navržené důkazy, kterými hodlali prokázat, že jim postavení účastníků řízení náleží. V první řadě se jimi mají zabývat správní orgány.
53. Již v tomto řízení lze ale odmítnout námitku žalobců, že jejich účastenství v řízení o schválení manipulačního řádu zakládá to, že v řízení hodlají chránit veřejné zájmy památkové péče a veřejného financování, jak je sami definovali. Podle § 27 odst. 2 správního řádu je totiž nutné, aby se rozhodnutí ve věci potenciálně přímo dotýkalo jejich práv a povinností. Účastníci řízení dle tohoto ustanovení nejsou povoláni k ochraně veřejného

zájmu, ale ke střežení primárně vlastních práv a povinností. Je pravdou, že žalobce a) vlastní NKP. Nicméně k založení účastenství by muselo být dotčeno například jeho vlastnické právo k ní. Možné dotčení „pouze“ veřejného zájmu na její ochraně by nepostačovalo.

54. Dovolávají-li se žalobci usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, č. 3903/2019 Sb. NSS, pomíjejí, že v něm rozšířený senát posuzoval odlišnou právní otázku, a to aktivní věcnou legitimaci navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Nadto rozšířený senát dovodil, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy se může dovolávat ochrany veřejného zájmu až v případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do jeho právní sféry. I kdyby tedy měl soud aplikovat závěry citovaného usnesení v projednávané věci, muselo by být postaveno najisto, že rozhodnutí o schválení manipulačního řádu vodního díla zasahuje do právní sféry žalobců. Až tehdy by se za splnění dalších podmínek mohli dovolávat porušení právních předpisů chránících veřejné zájmy. Žalobci nemohou směřovat otázku dotčení jejich právní sféry a rozsahu námitek, které jsou následně oprávněni v řízení uplatňovat.
55. Soud proto neprováděl dokazování ani k dotčení veřejných zájmů vodním dílem (viz navržené důkazy na str. 9 žaloby), neboť pro výše uvedené nemohou prokázat skutečnosti zakládající účastenství žalobců v řízení o schválení manipulačního řádu.

Závěr a náklady řízení

56. Soud uzavírá, že žalobu shledal důvodnou, a proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost a pro potřebu zásadně doplnit skutkový stav zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení [§ 76 odst. 1 písm. b) a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.].
57. V něm žalovaný opětovně posoudí otázku účastenství žalobců v řízení o schválení manipulačního řádu vodního díla. Při tom bude vycházet z toho, že účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu mohou být i osoby odlišné od vlastníka vodního díla či pozemků pod ním. Žalovaný se vypořádá zejména s tvrzením žalobců ohledně „černé“ odtokové cesty na Pozemku žalobkyně b) a k umístění nemovitostí žalobců v blízkosti vodního díla. Za účelem jejich posouzení si případně obstará nezbytné podklady. Podstatným je mj. i samotný manipulační řád, který žadatelka požaduje schválit. Soud v této souvislosti připomíná, že podle § 28 odst. 1 správního řádu je v pochybnostech za účastníka považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. Správní orgán je přitom povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Nic tak nebrání rozhodnutí o účastenství žalobců až po doplnění veškerých podkladů (tedy i žadatelkou), které jsou k posouzení této otázky nezbytné.
58. Žalovaný je v dalším řízení právním názorem soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
59. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci byli v řízení úspěšní, a mají tak právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady žalobců spočívají toliko v zaplacených soudních poplatcích za žalobu, tj. u každého z nich v částce 3 000 Kč. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen žalobcům uhradit ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 54 odst. 7 s. ř. s.).
60. Pro úplnost soud dodává, jak již účastníkům předestřel v usnesení ze dne 11. 11. 2024, č. j. 51 A 68/2024-36, že s žalobkyní b) jednal jako s nezastoupeným účastníkem, přestože předložila plnou moc k zastupování v řízení žalobcem a) jako advokátem, který je

zároveň jejím jednatelem. NSS totiž v rozsudku ze dne 19. 5. 2021, č. j. 6 As 49/2021-20, dovodil, že ve správním soudnictví nemůže jednatel společnosti s ručením omezením vystupovat jako zástupce této společnosti na základě udělené plné moci. Nemůže ji tak zastupovat ani z pozice advokáta. Jednatel je v takovém případě oprávněn za společnost jednat i bez smluvního zmocnění a není možné, aby v soudním řízení vystupoval ve dvou různých rolích (jako jednatel a současně zvolený zástupce). NSS uzavřel, že v takové situaci je třeba na jednání jednatele nahlížet jako na jednání statutárního orgánu a společnost považovat za nezastoupeného účastníka řízení (odst. 19–21).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. prosince 2025

Lenka Oulíková v.r.

předsedkyně senátu