

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobců: **a) F. M.**, **b) M. Má.**, obou zastoupených JUDr. Janou Brodinovou, advokátkou se sídlem Všeradice 51, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2009, č. j. 041721/2009/KUSK/OŽP-Bab, o uložení opatření k nápravě závadného stavu, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ekonomické stavby s.r.o.**, se sídlem Ke Křižovatce 466, Zruč - Senec, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 8. 2010, č. j. 10 Ca 329/2009 - 51,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností napadají v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nepřípustná odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 4. 2009, č. j. 041721/2009/KUSK/OŽP-Bab. Uvedeným rozhodnutím

bylo zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Hořovice, odboru výstavby a životního prostředí (dále jen „vodoprávní úřad“), ze dne 28. 1. 2009, zn. S-MUHO/1847/08/DH, č. j. MUHO/29512/2008, a současně bylo rozhodnuto o zastavení řízení. Tímto rozhodnutím bylo společnosti Ekonomické stavby, s. r. o. (dále též „osobě zúčastněné na řízení“), uloženo uvést pozemek stěžovatelů st. p. 172, k. ú. Libomyšl, do původního stavu před havárií.

Spornou otázkou v této věci je posouzení, zda rozhodnutí žalovaného podléhá meritornímu soudnímu přezkumu, jestliže přezkoumávané prvostupňové rozhodnutí vodoprávního úřadu bylo vydáno v řízení vedeném z moci úřední, a to na základě podnětu stěžovatelů podle ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

II. Kasační stížnost

Stěžovatelé označili jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. z důvodů nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem a nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Stěžovatelé především nesouhlasí s názorem soudu, že rozhodnutí žalovaného nelze považovat za rozhodnutí, kterým by se zakládaly, měnily, rušily nebo závazně určovaly práva a povinnosti stěžovatelů, a proto je vyloučeno ze soudního přezkumu. Jsou přesvědčeni, že zrušením rozhodnutí vodoprávního úřadu a současně zastavením vodoprávního řízení žalovaný zrušil právo stěžovatelů na ochranu jejich majetku, který byl postižen v důsledku havárie, jejíž následky nejsou do dnešního dne zcela odstraněny.

III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s právním názorem městského soudu a dále uvedl, že trvá na všech svých písemných vyjádřeních doručených k žalobě.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Ze správního spisu předloženého žalovaným Nejvyšší správní soud ke skutkovému stavu věci zjistil, že dne 6. 5. 2006 byl vodoprávní úřad upozorněn na únik asfaltové penetrace na pozemek stěžovatelů (dále jen „havárie“), ke kterému došlo v rámci stavebních prací na sousedním pozemku. Za pravděpodobného původce byl označen subdodavatel osoby zúčastněné na řízení, pan V. J. Opatření k nápravě byla vodoprávním úřadem uložena osobě zúčastněné na řízení. V důsledku

pochybení vodoprávního úřadu v označení právní formy osoby zúčastněné na řízení bylo vydané rozhodnutí odvolacím orgánem označeno za uložené neexistujícímu ekonomickému subjektu; tato vada se však vodoprávnímu úřadu nepodařila v průběhu dalšího řízení přes četné pokusy zhojit. Osoba zúčastněná na řízení i přes řadu pochybení ve správním řízení provedla sanaci pozemku stěžovatelů, byť se od počátku nepovažovala za původce havárie. Stěžovatelé se domáhali uvedení zasaženého pozemku do původního stavu podáním podnětu k zahájení správního řízení ve smyslu ustanovení § 42 správního řádu, na základě kterého byl vodoprávním úřadem proveden vodoprávní dozor. Výsledkem provedeného dozoru bylo rozhodnutí ukládající osobě zúčastněné na řízení povinnost uvést pozemek stěžovatelů do původního stavu před havárií. K odvolání osoby zúčastněné na řízení bylo žalovaným rozhodnutí vodoprávního úřadu zrušeno a řízení zastaveno. Žalobu, kterou se stěžovatelé domáhali zrušení vydaného rozhodnutí žalovaného, městský soud pro nepřípustnost odmítl.

Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení ke sporné otázce možnosti meritorního soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného uvedl, že řízení dle ustanovení § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), a ustanovení § 135 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), na základě kterého bylo následně rozhodnutím vodoprávního úřadu osobě zúčastněné na řízení uloženo opatření k nápravě závadného stavu, je řízením zahajovaným z moci úřední. Podání podnětu k zahájení takového řízení podle ustanovení § 42 správního řádu nepředstavuje návrh na zahájení řízení; na jeho zahájení tedy nevzniká právní nárok. Městský soud dále odkazem na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že tím, že rozhodnutí vodoprávního úřadu bylo zrušeno následně vydaným rozhodnutím žalovaného v odvolacím řízení, byl z hlediska právní sféry stěžovatelů obnoven právní stav existující před zahájením řízení a výsledek řízení je vzhledem k jejich právům a povinnostem zcela neutrální. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé nemají nárok na zahájení řízení a zahájené řízení bylo zastaveno, dospěl městský soud k závěru, že nedošlo k založení, změně či zrušení práv nebo povinností stěžovatelů. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného městský soud označil za úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. Městský soud dále vycházel ze zákonné premisy, že domáhá-li se žalobce v řízení před krajským soudem přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno, je jeho návrh podle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřípustný. Takový návrh soud usnesením dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatelé formálně opírají kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s., tj. o nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Vzhledem k tomu, že žaloba byla městským soudem odmítnuta

a nedošlo k meritornímu přezkoumání žalobních bodů, z povahy věci přichází v úvahu pouze námitka kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V rámci tohoto stížního bodu soud též přezkoumá posouzení právní otázky vedoucí k odmítnutí žaloby. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že není důvodná.

Správní řízení dle ustanovení § 42 vodního zákona a ustanovení § 135 stavebního zákona je dle názoru Nejvyššího správního soudu ovládáno principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí; a dále i principem legality, podle něhož je příslušný orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví. Naopak se zde neuplatní zásada dispoziční, dle které je účastník oprávněn nakládat předmětem řízení. [*srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, dostupné na http://nalus.usoud.cz*]. Lze tak přisvědčit městskému soudu, že správní řízení se v posuzovaném případě zahajuje výlučně z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu, a podání, které učinili stěžovatelé, nelze chápat jinak než jako podnět pro činnost správního orgánu podle ustanovení § 42 správního řádu. Správní řád v citovaném ustanovení stanoví, že „*správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. (...)*“. Každému správnímu orgánu je tak zákonem uložena povinnost přijímat podněty, kterými mohou podatelé upozorňovat na situace, kdy je třeba provést opatření v rámci správního dozoru (v dané věci vodoprávního dozoru). Právní předpisy ovšem nedávají stěžovateli právní nárok na provedení dozoru, tím méně na uskutečnění dozorčích opatření, která podatel považuje v konkrétní věci za vhodná. Správní orgán posoudí, zda jsou splněny podmínky pro zahájení správního řízení, a dospěje-li k názoru, že splněny jsou, řízení zahájí bez ohledu na to, jakým způsobem se o tom dozvěděl.

V daném případě se stěžovatelé obrátili na příslušný orgán státní správy, tj. na vodoprávní úřad, se svým podáním, ve kterém upozornili na možné porušení zákona o vodách, jehož se měla dopustit osoba zúčastněná na řízení. Ze správního spisu vyplývá, že vodoprávní úřad se podnětem stěžovatelů zabýval, zahájil řízení, v rámci kterého rozhodnutím osobě zúčastněné na řízení uložil povinnosti, avšak žalovaný jako odvolací orgán dospěl k závěru, že se vodoprávní úřad dopustil takových pochybení, pro které bylo nutné vydané rozhodnutí zrušit a řízení zastavit.

Městský soud ve svých úvahách vycházel z ustálené judikatury Nejvyšší správního soudu, v níž se zdejší soud zabýval možností soudního přezkumu rozhodnutí vydaných podle ustanovení § 94 a násl. správního řádu v přezkumném řízení. Ustanovení § 94 odst. 1 správního řádu přitom představuje ve vztahu k

ustanovení § 42 správního řádu speciální ustanovení upravující podání podnětu k zahájení řízení z moci úřední. Postup správních orgánů zakotvený v ustanovení § 42 správního řádu tak tvoří obecnou úpravu podávání podnětů k zahájení řízení z moci úřední; aplikace dřívějších závěrů Nejvyššího správního soudu, ke kterým dospěl ve vztahu k ustanovení § 94 správního řádu, je proto v projednávané věci namístě. Lze tak potvrdit závěry městského soudu, že výsledek řízení, které skončilo zastavením a rozhodnutím odvolacího orgánu o zrušení předchozího rozhodnutí vodoprávního úřadu, je vzhledem k právům a povinnostem stěžovatelů zcela neutrální. Pokud stěžovatelé nemají nárok na zahájení a provedení řízení, pak nemohou být ani zkráceni na svých právech tím, že původně zahájené řízení již neprobíhá a veškeré účinky úkonů provedených v jeho rámci, které by se jejich právní sféry případně mohly dotknout, byly eliminovány *(k tomu blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008 - 81, dostupný na www.nssoud.cz).* Nejvyšší správní soud se proto plně ztotožňuje se závěrem městského soudu, jestliže neshledal aktivní legitimaci stěžovatelů k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného, které nevyhodnotil jako rozhodnutí, jímž se stěžovatelům zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti, a usnesením žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) odmítl.

Nejvyšší správní soud se nad rámec důvodů projednávané kasační stížnosti pro úplnost vyjádřil i k námitce stěžovatelů poukazující na důsledky rozhodnutí žalovaného odrážející se v jejich majetkové sféře. K tomu zdejší soud uvádí, že účelem vodního zákona vyjádřeným v ustanovení § 1 je především pečovat o trvale udržitelné užívání vod jako složky životního prostředí a obnovitelného přírodního zdroje. Jestliže za současného stavu je zemina zasažená havárií odstraněna, a nehrozí tak již znečištění povrchových či podzemních vod, je role správních orgánů a na to navazující úloha správních soudů, jako garanta naplňování účelu vodního zákona, splněna. Účelu zákona odpovídá rovněž pojetí ustanovení § 42 vodního zákona upravující opatření k nápravě následků havárií, které se soustředí primárně na odstranění nastalého závadného stavu a náhradu za případnou majetkovou újmu vlastníkům pozemků, která vznikla v důsledku nedodržení povinnosti po provedených sanačních pracích uvést pozemek do původního stavu, ponechává ryze v rovině občanskoprávní (odst. 8 a 9 cit. ustanovení). Nelze proto než doporučit, aby se stěžovatelé v dalším obrátili na příslušný soud projednávající občanskoprávní spory.

V. Závěr a náklady řízení

Stěžovateli uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému usnesení městského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly shledány ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť osoby zúčastněné na řízení mají právo na náhradu pouze těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; případně jim soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení splnění žádné povinnosti, v souvislosti s níž by jí vznikly náklady, neuložil.

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

V Brně dne 19. května 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu