

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobců **a) V. P., b) M. P., c) M. H., d) J. H.,** všech zastoupených Mgr. Janem Valihrachem, advokátem se sídlem Jihlava, Farní 4, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství,** se sídlem Praha 1, Těšnov 17, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2010, č. j. 11 Ca 180/2008 – 58,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobci **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobci domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1324/2008-16310, jakož i jemu předcházejícího rozhodnutí Krajského úřadu kraje Vysočina ze dne 21. 11. 2007, č. j. KUJI 77306/2007. Prvostupňovým rozhodnutím bylo, ve smyslu ustanovení § 43 odst. 1 a 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon"), rozhodnuto, že v případě povrchových vod vyskytujících se na pozemcích na p. č. 1025/32, 20/1, 29/3, 28/1 a 20/3, k. ú. Šimanov na

Moravě, nejde o vodní tok; rozhodnutím žalovaného bylo prvostupňové rozhodnutí změněno, ve smyslu opravy označení zákona, na jehož základě bylo rozhodováno. Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V rámci vypořádání jednotlivých žalobních námitek městský soud především odmítl tvrzení žalobců o nezákonnosti procesního postupu v řízení před žalovaným, s ohledem na způsob, jakým byla vyřízena jimi vznesená námitka podjatosti pracovníků podílejících se na rozhodování ve věci. Městský soud uvedl, že řízení ve věci bylo zahájeno dne 30. 10. 2007; prvostupňové rozhodnutí pak bylo vydáno dne 12. 11. 2007. Žalobci toto rozhodnutí napadli rozkladem, přičemž (ještě před vydáním rozkladového rozhodnutí) uplatnili zmiňovanou námitku podjatosti vůči pracovníkům žalovaného. O této námitce bylo rozhodnuto dne 14. 1. 2008 tak, že předmětní pracovníci žalovaného nejsou z rozhodování ve věci vyloučeni; toto rozhodnutí (usnesení) bylo potvrzeno dne 6. 8. 2008. V mezidobí, dne 12. 3. 2008, bylo vydáno rozhodnutí o rozkladu. Městský soud nepřisvědčil názoru žalobců, že řízení před žalovaným bylo zatíženo těžkou procesní vadou, bylo-li rozkladové (meritorní) rozhodnutí vydáno v době, kdy dosud nebylo pravomocně rozhodnuto o námitce podjatosti vznesené proti pracovníkům, kteří se na rozhodování podíleli. Městský soud uvedl, že podstatné je, zda o námitce podjatosti bylo rozhodnuto alespoň v prvním stupni, ještě před vydáním rozkladového rozhodnutí, což se v posuzovaném případě stalo. Jelikož zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) stanoví, že opravný prostředek proti usnesení nemá odkladný účinek, nic nebránilo žalovanému ve věci meritorně rozhodnout ještě předtím, než bude o námitce podjatosti definitivně rozhodnuto. Navíc neexistenci důvodů pro vyloučení daných úředních osob byla následně potvrzena i druhostupňovým rozhodnutím ve věci námitky podjatosti.

Městský soud se dále vyjádřil k tvrzení žalobců, že z výroku rozhodnutí žalovaného není jednoznačně patrno, jak bylo o jejich opravném prostředku rozhodnuto. Připustil sice, že výrok rozhodnutí žalovaného není zcela v souladu s požadavky zákona [§ 90 odst. 1 písm. c), § 90 odst. 5 správního řádu], který předpokládá, že je-li rozhodnutí částečně změněno, ve zbytku se potvrzuje, dle jeho názoru však provedená změna byla fakticky jen napravením písařské chyby (označení aplikovaného zákona), čehož bylo možno dosáhnout i jinak. Fakticky se tedy nejednalo o provedení změny v meritu věci. Nelze proto dovodit, že by žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí jen zčásti, neboť ve věci samé odvolání vůbec důvodné nebylo, a proto nelze žalovanému vytýkat, pokud ve zbytku napadené rozhodnutí nepotvrdil.

Žalobcům městský soud nepřisvědčil ani pokud jde o jejich výhrady ke způsobu provedeného dokazování. Žalobci především poukazovali na fakt, že místní šetření (z něhož se pak odvíjely úvahy o potřebách dalšího dokazování) bylo provedeno mimo důkazní řízení, neboť bylo jen součástí prošetřování jejich podnětu, které se realizovalo před zahájením samotného správního řízení. K tomu městský soud uvedl, že toto šetření proběhlo za situace, kdy správní orgán prvého stupně vycházel z předpokladu, že řízení ve smyslu § 43 odst. 1 a 2 vodního zákona není řízením návrhovým a tento úkon prováděl pro potřeby posouzení, zda zmiňované správní řízení zahájí či nikoli. Poté, co bylo správním soudem tomuto orgánu přikázáno vydat ve věci rozhodnutí (neboť soud dospěl k závěru, že nejde o řízení zahajované *ex officio*, ale o řízení návrhové), pokusil se provést místní šetření opakovaně (již v rámci vyvolaného správního řízení); tomu však zabránily

nepříznivé povětrnostní podmínky. Jelikož měl správní orgán, dle příkazu soudu, ve věci rozhodnout ve lhůtě 30 dnů, nelze mu vytýkat, použil-li za podklad pro své rozhodnutí závěry předcházejícího šetření. Tento postup byl akceptovatelný, neboť žalobci byli tomuto šetření přítomni, vyjádřili se k jeho závěrům; ty byly taktéž v rámci již probíhajícího řízení konstatovány. K tvrzení že správní orgány hodnotily skutková zjištění tendenčně a důkazní prostředky předkládané žalobci nebyly bez vysvětlení akceptovány, městský soud uvedl, že žalovaný vyložil, z jakých důkazů vycházel a proč; vysvětlil též, proč některé důkazní prostředky neakceptoval. To platí i pro znalecký posudek předkládaný žalobci, kde žalovaný popsal, proč není pro potřeby daného řízení použitelný. Dovolávali-li se žalobci provedení důkazů přílohami předloženými dne 12. 11. 2007, žalovaný tento návrh odmítl s tím, že se vztahují k situaci v roce 2004 a navíc část z nich byla předložena již dříve. Městský soud též aproboval závěr žalovaného, který odmítl vycházet z písemného svědectví M. P., dle kterého se v posuzované lokalitě v minulosti povrchové vody nacházely, s tím, že bylo-li tomu tak v minulosti, neznamená to, že je tomu tak i nyní.

Dále městský soud odmítl tvrzení, že správní orgány nevysvětlily, proč zjištěné povrchové vody nelze považovat za vodní toky. Uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí žalovaného se podává, že fakticky jde jen o odtokové žlábky, odvádějící nárazově vodu z výše položených míst; ty vznikly samovolně, v důsledku zániku původních odvodňovacích struh, přičemž voda se v nich nenachází trvale. Totéž platí i pro odvodňovací žlab, kam jednotlivé žlábky ústí. Ten je sice dostatečně na průtok vody dimenzován a je řádně udržován, i v něm se však voda objevuje toliko nárazově. Tvrdili-li žalobci, že za vodní tok byly naopak označeny vody, které definici vodních toků nesplňují, městský soud upozornil, že žalovaný vycházel ze stanoviska vodohospodářské správy, dle kterého se v těchto případech jedná o součásti Maršovského potoka.

Rozsudek městského soudu napadli žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatelé především nesouhlasí s názorem městského soudu, že žalovaný nepochybil, pokud rozhodoval v meritu bez toho, že by bylo definitivně rozhodnuto o vznesené námitce podjatosti. Jsou toho názoru, že pokud byla námitka uplatněna před vydáním druhostupňového rozhodnutí, nemělo být rozhodováno ve věci samé dříve, než bude tato otázka definitivně vyřešena. Lhůta stanovená pro vydání rozhodnutí správním soudem byla dostatečná i pro vypořádání námitky podjatosti.

Pokud jde o spornou formulaci výroku rozhodnutí žalovaného, stěžovatelé opakují, stejně jako v žalobě, že tento výrok neodpovídá požadavkům § 90 správního řádu. Dle jejich názoru není rozhodnuto o celém předmětu odvolacího řízení; nelze přitom dovodit (jak to učinil městský soud), že pokud část výroku chybí, došlo tím fakticky k potvrzení prvostupňového rozhodnutí. Jednalo-li by se jen o opravu písařské chyby, jak tvrdí městský soud, pak stěžovatelům není jasné, jak vůbec bylo rozhodnuto ve věci samé.

Stěžovatelé nesouhlasí ani se způsobem, jakým městský soud vypořádal jejich námitky, vztahující se k dokazování prováděnému ve správním řízení. Znovu zdůraznili, že dokazování musí být prováděno v rámci probíhajícího řízení, aby tak účastníci mohli využít svých procesních práv, která jim v této souvislosti náleží. Ze správního spisu musí být účastníkům zřejmé, jaké skutečnosti jsou předmětem dokazování a jaké úkony jsou, v

rámci dokazování, činěny; musí mít možnost na probíhající dokazování reagovat a vyjádřit se k němu. I když se místního šetření provedeného před zahájením správního řízení zúčastnili, neměli stěžovatelé postavení účastníků řízení a nedisponovali tak odpovídajícími procesními oprávněními; nelze tak přihlížet ani k jejich vyjádření, která v této souvislosti učinili. Místní šetření bylo prováděno za odlišného skutkového a právního stavu a nelze jej použít pro potřeby dokazování. Pokud se tak stalo, jde o porušení § 3 správního řádu, dle kterého je správní orgán povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti; porušeny byly též § 4 odst. 3 a 4, § 7 a § 51 odst. 2 správního řádu, zakotvující základní práva účastníků při dokazování. Stěžovatelé dále namítají, že správní orgány skutkový stav věci samé nezjišťovaly a omezily se pouze na obecná konstatování, že v dané věci by podání a vyjádření stěžovatelů nepřinesla nic nového, a proto lze setrvat na výchozím stanovisku, že se v posuzovaném případě nejedná o vodní tok. Takto byla věc hodnocena přesto, že stěžovatelé uvedli řadu velmi konkrétních skutkových tvrzení, k jejichž prokázání označili důkazy, jež zcela nepodložené závěry správních orgánů vyvracejí. Není proto, dle názoru stěžovatelů, zřejmé, jak mohly správní orgány dospět k závěru, že část povrchových vod je vodním tokem a část nikoliv. Městský soud též nesprávně vyhodnotil otázku předloženého znaleckého posudku. Pokud žalovaný stěžovateli předložený znalecký posudek odmítl akceptovat, měl si jej opatřit sám. Jediný způsob, jak zjistit objektivně skutečný stav věci v dané lokalitě, je totiž znalecký posudek, a to zvláště za situace, kdy jiné, stěžovateli předkládané, listiny (stanovisko vodoprávního úřadu - Magistrátu města Jihlavy) byly jako důkazy odmítnuty. Žalovaný i soud vycházeli ze stanoviska vodohospodářské správy z roku 2007, zatímco tento orgán ve svém stanovisku z roku 2004 konstatoval, že se v posuzovaném případě o vodní tok jedná - tento důkaz byl předložen soudu. Ani soud, ani správní orgány, však neměly snahu zjistit skutečný stav věci, ač jim v tom nic nebránilo.

Fakt, že posuzované povrchové vody jsou vodním tokem, dokládají stěžovatelé pravidelně aktualizovanou fotodokumentací lokality.

Konečně stěžovatelé namítají vnitřní rozpornost argumentace městského soudu, který v části svého odůvodnění odmítá závěr, že by se v posuzovaném případě jednalo o vodní tok, v jiné části však konstatuje značné zamokření pozemku, což však nasvědčuje závěru opačnému.

Svou kasační stížnost stěžovatele opakovaně doplnili. Nad rámec již výše konstatovaného poukázali na závěrečné stanovisko zástupkyně Veřejného ochránce práv, vydané v jejich věci dne 1. 7. 2010, pod sp. zn. 3312/2009/VOP/KČ. Z jeho obsahu se podává, že řízení o odstranění pochybností o existenci vodního toku nesmí být vázáno na libovůli správních orgánů, ale musí vycházet ze zjištění objektivního stavu věci, a to i za situace, kdy nepůjde o řízení návrhové (jak je tomu dle recentní úpravy). Požadavek na zjištění objektivního stavu věci má rezultovat nejen v tom, zda řízení bude zahájeno či nikoliv, ale musí se uplatnit i v průběhu řízení samotného. Je zde dán prostor pro iniciativu občanů a jimi předložené podklady (například fotodokumentace) mohou sloužit pro potřeby dokazování. Nelze se tedy spokojit jen s formálním provedením řízení, založeném na subjektivních názorech příslušných úředních osob. Kromě kopie zmiňovaného závěrečného stanoviska stěžovatelé též předložili kopii reakce ministra zemědělství na toto stanovisko ze dne 9. 8. 2010, kopii původní odpovědi prvostupňového orgánu na jejich *„podnět“* ze dne 28. 7. 2006, čj. KUJI 52939/2006 a nosič DVD, dokládající faktický stav v dané lokalitě. Dalším dokladem, z něhož správní orgány mohly (a měly) vycházet, je, dle

názoru stěžovatelů, urbanistická studie obce Šimanov ze srpna 1998 (územní plán obce není dosud zpracován); při úvahách o budoucím územním plánování zde bylo vycházeno z existence vodního toku v řešené lokalitě. To opět jen potvrzuje, že ze strany správních orgánů nebyly při rozhodování využity všechny nabízející se podklady, použitelné pro zjištění skutečného stavu věci. V této souvislosti se stěžovatelé též dovolávají informací, které jim byly poskytnuty prvostupňovým orgánem k jejich žádosti podané dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Krajský úřad v něm sdělil, že řízení dle § 43 odst. 2 vodního zákona jím bylo zahájeno pouze v jediném případě, a to v případě stěžovatelů. Jde tedy o doklad toho, že zmiňovaný orgán v praxi skutečně nejeví opravdovou snahu zjišťovat existenci vodních toků; tento evidentní nezájem se nepochybně promítá i do nyní posuzovaného správního řízení. Formálnost postupu prvostupňového orgánu dokládá, dle názoru stěžovatelů, i fakt, že v době po vydání rozsudku, kterým správní soud prvostupňovému orgánu nařídil vydat ve věci rozhodnutí, vedla řízení nová úřední osoba, která není znalá místních poměrů, a přesto vedla dokazování způsobem, který byl popsán již výše.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí s názorem městského soudu, dle kterého se o námitce podjatosti rozhoduje usnesením, u kterého případné odvolání nemá, v souladu s ustanovením § 76 odst. 5 správního řádu, odkladný účinek. Nic proto úředním osobám, vůči nimž byla námitka vznesena, nebránilo rozhodovat, bylo-li předtím v prvém stupni rozhodnuto, že z rozhodování vyloučeny nejsou. Pokud jde o výrok jím vydaného rozhodnutí, i zde souhlasí s městským soudem v tom, že je zřejmé, jak bylo ve věci rozhodnuto, což potvrzuje ostatně i argumentace stěžovatelů. Uvedl, že k vadám, o kterých nelze důvodně usuzovat, že by mohly mít vliv na zákonnost rozhodnutí, se ve správním soudnictví nepřihlíží. Ke stěžovateli zpochybněnému dokazování uvedl, že stěžovatelé se zadání znaleckého posudku nedomáhali, ač sami měli povinnost označit na podporu svých tvrzení důkazy, jak jim to ukládá § 52 správního řádu. Navíc bylo ve věci opatřeno odborné vyjádření, z něhož je citováno na straně 6 druhostupňového rozhodnutí; jde o citace z oponentního posudku k záměru *Úpravy návesního prostoru v obci Šimanov*. Obecně vzato pak stěžovatelé ani v odvolání, ani v žalobě či kasační stížnosti, nekonkretizují, jaký důkazní prostředek neměl být ve správním řízení posouzen, ač se toho domáhali. K obsahu předloženého DVD se žalovaný nemůže vyjádřit, nelze však vyloučit, že v době tání sněhu či prudkých dešťových srážek může různými odvodňovacími žlábky voda téci; to ale připouští i druhostupňové rozhodnutí a tento stav hodnotí. Co se týká zprávy zástupkyně Veřejného ochránce práv, ta, dle názoru žalovaného, s nyní projednávanou kasační stížností bezprostředně nesouvisí. Namítají-li konečně stěžovatelé rozpor v argumentaci rozkladového rozhodnutí, dle názoru žalovaného zde nic takového neexistuje. Žalovaný jasně vyložil, že ne každý odtokový žlábek (příkop) je vodním tokem; rovněž konstatoval, že odvedením vody ze silniční odtokové stoky a zanedbáním stavu odtokových žlábků byly porušeny odtokové poměry. Žalovaný proto navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty 1. s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda městský soud nepochybil při právním hodnocení situace, která vznikla v souvislosti s námitkou podjatosti uplatněnou stěžovatelkou a) proti pracovníkům druhostupňového orgánu (žalovaného).

Stěžovatelé předně nesouhlasí s tím, že rozhoduje-li se o námitce podjatosti, uplatněné ve smyslu § 14 odst. 2 správního řádu, ve formě *usnesení*, není nutné (v důsledku ustanovení § 76 odst. 5 správního řádu) vydání meritorního rozhodnutí odkládat do doby konečného vyřízení této dílčí procesní otázky, bylo-li o ní v prvém stupni uváženo tak, že namítané úřední osoby z projednávání věci vyloučeny nejsou. K tomu lze uvést, že dle ustanovení § 14 odst. 2 *in fine* správního řádu je o námitce podjatosti skutečně rozhodováno formou usnesení, přičemž odvolání proti usnesení vskutku nemá odkladný účinek (§ 76 odst. 5 věta druhá správního řádu). Pokud tedy městský soud dovodil, že zákon výslovně nevylučuje, aby bylo meritorní rozhodnutí vydáno již za situace, kdy bylo o námitce podjatosti úředních osob, které se na rozhodování podílejí, rozhodnuto teprve v prvém stupni, nelze takovému názoru principiálně ničeho vytýkat. Ke stejnému závěru dospěl ostatně i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 14. 6. 2012, č. j. 1 As 55/2012 - 32 (viz bod [17] tohoto rozsudku). Na tomto místě je nicméně vhodné poznamenat, že zdejší soud vyslovil shodný právní názor za situace, kdy byla námitka podjatosti vznesena před vydáním prvostupňového rozhodnutí a logicky tak předpokládal, že bylo-li by o této námitce posléze uváženo odvolacím orgánem jinak, bylo by možné takto vzniklou procesní vadu odstranit jednoduše rozhodnutím odvolacího orgánu v meritu věci (zrušením prvostupňového rozhodnutí). V posuzované věci však byla námitka podjatosti vznesena ve vztahu k úředním osobám, které se měly podílet na výkonu pravomoci rozkladového orgánu; případné odstranění shora popsané procesní vady (bylo-li by ve druhé instanci rozhodnuto, že osoby, které se podílely na vydání druhostupňového meritorního rozhodnutí, byly vyloučené) by tak bylo nepoměrně obtížnější a vyžadovalo by nejspíše aktivaci nápravných prostředků dozorčího práva, ve smyslu části druhé, hlavy IX. správního řádu. Za této situace by tak s velkou pravděpodobností došlo paradoxně namísto k urychlení řízení k jeho prodloužení, stejně jako (k obecně nežádoucímu) zásahu do již pravomocně ustanoveného právního stavu na straně adresátů meritorního rozhodnutí. Za této specifické procesní situace pak Nejvyšší správní soud považuje postup žalovaného, který nevyčkal konečného rozhodnutí o námitce podjatosti a přistoupil k vydání meritorního rozhodnutí, za nevhodný, nikoli však (a to je podstatné) za nezákonný. Nelze navíc přehlédnout, že druhostupňové rozhodnutí ve věci vznesené námitky podjatosti prvostupňové rozhodnutí potvrdilo, čímž by i případně vzniklé procesní deficity byly plně zhojeny.

Argumentují-li stěžovatelé v rámci této kasační námitky též tím, že lhůta stanovená správním soudem v předchozím řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, tedy lhůta, v níž mělo být ve věci vydáno meritorní rozhodnutí, byla dostatečná i pro definitivní vyřešení námitky podjatosti, zde jde o zcela zjevný omyl stěžovatelů, neboť lhůta soudem stanovená se vázala k vydání prvostupňového rozhodnutí, zatímco námitka podjatosti byla vznesena až po jeho vydání, v rámci řízení o rozkladu.

Nejvyšší správní soud konečně nepřehlédl ani fakt, že stěžovatelé v žalobě (respektive jejím doplnění), v souvislosti se způsobem vyřízení námitky podjatosti, poukazovali i na další vady v procesním postupu. Namítali, že rozhodnutí o námitce podjatosti neobdrželi všichni účastníci řízení (tudíž nemohlo nabýt právní moci), že vydání rozhodnutí není neodkladným úkonem a že na rozhodování žalovaného se podílely osoby,

jejichž podjatost byla namítána; městský soud v odůvodnění svého rozsudku ovšem tyto námitky zcela opomenul. Kasační stížnost nicméně tento nedostatek napadenému rozsudku nevytýká. Řízení o kasační stížnosti je přitom ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.) a nejde-li o případy, kdy je kasační soud povinen zohlednit některé vady napadeného rozsudku či řízení jemu předcházejícího *ex officio*, ve smyslu § 109 odst. 4 věty za středníkem s. ř. s. (což však není tento případ), blíže se těmito zjištěnými nedostatky nezabývá.

Pokud jde dále o otázku, jak nahlížet na výrok druhostupňového správního rozhodnutí, Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovateli i s městským soudem v tom, že výše popsaný způsob, jakým byla změna prvostupňového rozhodnutí provedena, skutečně není v souladu s požadavky ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu. Shoduje se i s názorem městského soudu, že tato vada neměla vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí, byť nemůže aprobovat všechny důvody, které městský soud k takovému závěru vedly.

S městským soudem nelze souhlasit v tvrzení, že žalovaný fakticky prvostupňové rozhodnutí sice změnil, nikoli však ve věci samé. Tento závěr je zcela neudržitelný, neboť provedl-li žalovaný formou rozhodnutí vydaného dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnu výroku prvostupňového rozhodnutí, jde vždy o změnu rozhodnutí v meritu věci. Nic na tom nemění ani fakt, že provedená změna měla povahu pouze korekturní, kdy byl nahrazen nesprávný odkaz na ustanovení aplikovaného právního předpisu odkazem správným. Není podstatné, že takový deficit výroku rozhodnutí mohl správní orgán prvého stupně odstranit sám, postupem vyplývajícím z ustanovení § 70 správního řádu, neboť zjištěná vada byla (v kontextu dalších částí rozhodnutí) skutečně jen evidentním pochybením a její opravení, coby pouhé zjevné nesprávnosti, by nemohlo mít žádný vliv na věcný obsah opravovaného rozhodnutí. Podstatné je, že žalovaný tuto vadu zjistil v rámci řízení o rozkladu a zcela správně ji odstranil cestou změny přezkoumávaného rozhodnutí. Výrok jeho rozhodnutí pak ale musí odpovídat požadavkům, které správní řád na rozhodnutí o odvolání (rozkladu) klade.

Podle ustanovení § 90 odst. 5 věty druhé správního řádu platí, že *jestliže odvolací správní orgán změní nebo zruší napadené rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí.* Jak již bylo uvedeno, žalovaný o podaném rozkladu rozhodl meritorně, rozhodnutí orgánu prvého stupně částečně změnil, neuvedl však současně, že ve zbytku se napadené rozhodnutí potvrzuje. Při striktním výkladu zákona by tak bylo možno konstatovat, že výrokem rozkladového rozhodnutí nebyl vyčerpán celý předmět řízení o rozkladu; takový výklad by však Nejvyšší správní soud považoval (ve shodě s městským soudem) za nepřípustně formalistický. V případě procesních pochybení je totiž nutno vždy pečlivě vážit, zda mohla vůbec představovat reálný zásah do právní sféry adresáta rozhodnutí, které z tohoto procesu vzešlo. Přílišné lpění na dodržení všech formalit správního procesu vede k přehlížení elementárního faktu, a sice že cílem řízení je hmotně právní posouzení věci (předmětu řízení), přičemž procesní pravidla jsou jen nástrojem, který k tomu cíli vede. Nelze, pochopitelně procesní pravidla bagatelizovat či dokonce na jejich dodržování rezignovat; vždy je však nutné případné zjištěné deficity řízení poměřit tím, zda mohly reálně ovlivnit jeho výsledek, či jinak zasáhnout do právní sféry účastníka řízení.

V nyní posuzovaném případě je Nejvyšší správní soud přesvědčen, že předmětné pochybení žalovaného nemohlo bez dalšího vést k důsledkům předestřeným stěžovateli. Výrok rozhodnutí je neúplný, nikoli však nesrozumitelný, a v kontextu odůvodnění není

pochyb o tom, jak žalovaný o celém předmětu řízení rozhodl. Je zcela evidentní, že žalovaný vypořádal všechny rozkladové námitky – ty shledal nedůvodnými; provedená změna výroku prvostupňového rozhodnutí byla hodnocena jen jako korekce pouhé zřejmé nesprávnosti, která nemohla mít na věc samou žádný vliv. U adresátů tohoto rozhodnutí (stěžovatelů) tak nemohly vzniknout rozumné pochybnosti, jak bylo ve věci jejich rozkladu rozhodnuto; o tom ostatně svědčí i jejich další argumentace v žalobě i kasační stížnosti, která směřuje ke způsobu, jakým žalovaný rozhodl v meritu věci. Tuto argumentaci stěžovatelů tak zdejší soud považuje za účelovou, a lze tak uzavřít, že městský soud nepochybil, označil-li ji za nedůvodnou.

Další skupina kasačních námitek zpochybňuje právní názor městského soudu ke způsobu dokazování, provedeného v rámci správního řízení.

Stěžovatelé především nesouhlasí s tím, že pro potřeby dokazování správní orgány vycházely z výsledku místního šetření, provedeného dne 16. 6. 2006. Namítají, že šlo o úkon provedený mimo správní řízení, u kterého jim nemohl být (již jen z tohoto důvodu) zaručen odpovídající standard procesních oprávnění.

K tomu je předně třeba uvést, že pokud zmiňované místní šetření nebylo provedeno za standardních procesních podmínek, nestalo se tak v důsledku nedbalosti či svévole správního orgánu prvého stupně; ten (ve shodě s tehdejší praxí) vycházel z předpokladu, že řízení ve smyslu ustanovení § 43 odst. 2 vodního zákona není řízením návrhovým, a šetření tak nařídil jen za účelem zjištění, zda skutečný stav v dané lokalitě odůvodňuje zahájení správního řízení (*ex officio*) či nikoliv. V reálném čase tedy správní orgán, osoby, které šetření iniciovaly (stěžovatelé) i další osoby, které se místního šetření zúčastnily, vycházely z předpokladu, že zde žádné správní řízení neprobíhá. Tento předpoklad ovšem zásadním způsobem změnil rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2007, č. j. 31 Ca 62/2007 - 65, který vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti podané stěžovateli a (vycházeje z předpokladu, že podání stěžovatelů ze dne 23. 4. 2006, které činnost správního orgánu iniciovalo, bylo fakticky žádostí o vydání deklaratorního rozhodnutí dle 142 správního řádu) nařídil orgánu prvého stupně ve lhůtě 30 dní od právní moci tohoto rozsudku vydat ve věci rozhodnutí. Věcnou správností tohoto rozsudku je nyní již bezpředmětné se zabývat a je proto nutno vycházet z toho, že podání stěžovatelů ze dne 23. 4. 2006 bylo nikoli podnětem, ale *žádostí*. Pak je ovšem nutno vycházet z toho, že právě tímto podáním bylo zahájeno správní řízení (§ 44 odst. 1 správního řádu) a veškerá následná aktivita správního orgánu a osob, které se jí zúčastnily, byla již úkony správního řízení.

Protože správní orgán vycházel z předpokladu, že v době místního šetření žádné správní řízení neprobíhalo, nelze vyloučit, že osobám, které se jej zúčastnily (optikou rozsudku krajského soudu *účastníkům řízení*) nebylo umožněno vykonávat všechna procesní práva, která jsou spojená s dokazováním, prováděném ve správním řízení. Toho si byl evidentně vědom i správní orgán, který měl snahu místní šetření zopakovat, což však bylo z důvodů klimatických poměrů vyloučeno [to potvrzuje výslovně i stěžovatel d) ve svém vyjádření k ústnímu jednání ze dne 24. 11. 2007]. Opakovat místní šetření později by přitom bylo značně problematické až nemožné, neboť správní soud stanovil správnímu orgánu prvého stupně lhůtu 30 dní, ve které musel rozhodnout.

Shora popsaná situace je natolik nestandardní, že skutečně nelze než dospět k závěru, že použitelnost výsledků místního šetření ze dne 16. 6. 2006 nebyla pro potřeby vydání rozhodnutí ve věci vyloučena; rozhodující však bude posouzení, do jaké míry bylo jeho provádění, a s tím související výkon procesních práv účastníků řízení, zatíženo deficity. Stejný závěr učinil ostatně i městský soud.

Z obsahu správního spisu je zřejmé, že ústní jednání, spojené s místním šetřením na místě samém, bylo nařízeno na 16. 6. 2006. Všichni stěžovatelé příslušné vyrozumění obdrželi s desetidenním předstihem, což zcela odpovídá požadavkům správního řádu na nařizování ústního jednání (§ 49 odst. 1). O průběhu jednání (šetření) byl sepsán téhož dne protokol. Z něho vyplývá, že byla provedena prohlídka zájmového území; za stěžovatele byl přítomen stěžovatel b), který zápis podepsal s tím, že své stanovisko sdělí ve lhůtě 15 dní. Ani tomuto postupu správního orgánu nelze, pohledem standardů správního řízení, ničeho vytknout. Ve stanovisku (vyjádření) ze dne 17. 7. 2006 se podává, že stěžovatel b) (kromě poukazu na existenci černé skládky v dané lokalitě a její vliv na životní prostředí a zvláště povrchové i podzemní vody, vyjádření k dalšímu zamýšlenému postupu správního orgánu a rozšíření předchozí žádosti o posouzení existence vodních toků na dalších pozemcích) vyjádřil nesouhlas i s některými okolnostmi, za nichž místní šetření probíhalo. Namítal, že předem požádal o posunutí termínu jednání (šetření) na pozdější hodinu, z důvodu zaneprázdněnosti jeho právní zástupkyně, přičemž této žádosti nebylo vyhověno a nebylo na ni ani nikterak reagováno. Jednání, spojené s šetřením, proto započalo bez její účasti; v té době se pracovník prvostupňového orgánu měl chovat nekorektně, tedy stranil zástupcům obce a vodohospodářských institucí a bagatelizoval stěžovatelova vyjádření a žádosti. Ke změně došlo až po příchodu právní zástupkyně stěžovatele. Zároveň stěžovatel vyjádřil nesouhlas s tím, jak byl v konkrétním případě v zápise popsán skutečný stav věci. Aniž by Nejvyšší správní soud jakkoli hodnotil důvodnost těchto výhrad stěžovatele b), lze konstatovat, že stěžovatel měl dostatečný prostor pro jejich formulaci a správní orgán prvého stupně se s nimi před vydáním svého rozhodnutí seznámil. Ze zápisu z následujícího ústního jednání dne 15. 11. 2007 se dále podává, že povětrnostní podmínky neumožnily provedení šetření na místě samém; bude proto vycházeno z výsledků předchozího šetření a ze skutečností známých správnímu orgánu z úřední činnosti. Proti tomuto postupu nikdo z přítomných stěžovatelů a), b) a d) neprotestoval. V zápisu je popsán skutkový stav, který považuje správní orgán za prokázaný; bylo též sděleno stanovisko zástupce vodohospodářské správy. K tomuto jednání se následně vyjádřil stěžovatel d), a to přípisem ze dne 24. 11. 2007. V něm namítal, že zápis z jednání pořízený neodráží plně jeho průběh. Dle jeho názoru popis stavu lokality nedopovídá realitě a v zápisu není též zmíněno provedení listinného důkazu – leteckého snímku lokality, předloženého zástupcem vodohospodářské správy. Stěžovatel d) též uvedl, že závěry plynoucí z místního šetření provedeného dne 16. 6. 2006 nemohly být verifikovány, neboť tomu bránily povětrnostní poměry.

Ze skutečností výše uvedených je zřejmé, že místní šetření ze dne 16. 6. 2006 proběhlo za podmínek, které nevybočovaly ze standardů správního procesu. Účastníci řízení byli o jeho konání včas informováni, jeden ze stěžovatelů využil možnost se na něm zúčastnit; o průběhu šetření byl pořízen zápis (stěžovatelem podepsaný) a všem byl dán prostor pro vyjádření. Výsledky tohoto šetření byly z objektivních a prokázaných důvodů vzaty za podklad rozhodování, na což byli účastníci řízeni předem upozorněni a mohli se k tomuto zamýšlenému postupu vyjádřit. Nelze, pochopitelně, nyní posuzovat, zda

posunutí začátku šetření [jak se toho stěžovatel b) dožadoval] něco objektivně bránilo; zpětně lze taktéž sotva ověřit, zda průběh ústního jednání, respektive místního šetření dne 16. 6. 2006 proběhl zcela korektně. Sama skutečnost, že stěžovatel nekorektnost pracovníka prvostupňového orgánu ve svém vyjádření namítal, nemůže výsledky provedeného šetření zpochybnit. Lze se přitom důvodně domnívat, že pokud by průběh jednání (šetření) dne 16. 6. 2006 byl skutečně zatížen natolik těžkými deficity, jak se podává z vyjádření stěžovatele b), jistě by se tato skutečnost promítla minimálně do důvodů následně podaného odvolání. To se však nestalo, neboť ve vztahu k tomuto jednání stěžovatelka a) neuvedla ničeho a stěžovatel b) namítal vady ústního jednání ze dne 15. 11. 2007. Stěžovatelé c) a d) ve svém společném odvolání nepoužitelnost výstupu z prvního místního šetření namítli; argumentovali však výlučně jeho *„procesní nepoužitelností“*, a to z důvodů, které byly vyvráceny výše. Toto ústní jednání pak již zmínili jen v kontextu jednání druhého, kde poukázali na fakt, že povětrnostní podmínky neumožnily jeho závěry ověřit. Za této situace nenachází Nejvyšší správní soud dostatečně silné důvody, pro které by použitelnost tohoto základního důkazního prostředku v předcházejícím správním řízení měl vyloučit.

Tento závěr přitom vychází i z kontextu samotné kasační stížnosti. Stěžovatelé totiž, kromě tvrzení o apriorní nepoužitelnosti výsledků prvního šetření z důvodu jeho provedení mimo správní řízení (což bylo výše vyvráceno), nekonkretizují, jaká konkrétní procesní práva jim byla upřena a nespojují tato tvrzení s konkrétními skutečnostmi, obdobně, jak tomu bylo ve správním řízení.

Stěžovatelé dále, stejně jako v žalobě, tvrdí, že dokazování ve správním řízení bylo prováděno selektivně (v jejich neprospěch), správní orgán prvého stupně odmítl provést jimi navrhované důkazy (což částečně vůbec nezdůvodnil, částečně tento postup opřel o nesprávné důvody) a sám pak ve věci prakticky žádné dokazování neprovedl.

K tomu je třeba uvést, že s těmito argumenty se městský soud v odůvodnění svého rozsudku (st. 8 a 9) dostatečně vypořádal a zdejší soud jeho pohled na tuto otázku plně sdílí. Lze proto na tuto část napadeného rozsudku v podrobnostech odkázat. Nad rámec uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat, že obě správní rozhodnutí nejsou v tomto ohledu odůvodněna zcela uspokojivým způsobem (lze si představit konzistentnější a zejména podrobnější reakci na výtky stěžovatelů, uplatněné v obou stupních), nejde ovšem o takové nedostatky, které by obě správní rozhodnutí činila nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů. Tyto deficity ostatně zcela správně reflektoval i městský soud, který argumenty správních orgánů utřídil a převedl do právně sofistikovanější podoby. Fakt, že stěžovatelé nahlížejí na skutkový stav věci rozdílně a domáhají se jiné interpretace důkazů již provedených, není sám o sobě důvodem pro závěr o nesprávně či nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. To platí i pro jejich požadavky na doplnění dokazování; pokud správní orgán vyloží, proč navržené důkazní prostředky odmítá vzít za podklad pro své rozhodnutí, lze takový postup akceptovat (srov. § 52 větu druhou správního řádu), jsou-li tyto úvahy správního orgánu v souladu s principy obecné i právní logiky. I zde Nejvyšší správní soud sdílí názor městského soudu, že odůvodnění tohoto postupu rozhodnutí žalovaného (alespoň v minimální nutné míře) splňuje.

Uvedené obecné závěry lze vztáhnout i na stěžovateli opakovaně poukazované stanovisko Zemědělské vodohospodářské správy z roku 2004. Odmítl-li je žalovaný

zohlednit s tím, že je „*nepovažuje za nové skutečnosti*“, není důvod vykládat tento postoj způsobem předkládaným stěžovateli, tedy že by zde byla nepřípustně aplikována zásada *nových skutečností* coby podmínky pro nařízení obnovy řízení; správní orgán prvého stupně zde pouze konstatoval, že se jedná o podklady zastaralé, které jsou překonány stanoviskem téhož orgánu z roku 2007. Na takovém závěru neshledává Nejvyšší správní soud nic nepřípadného; jde naopak o argument logický, neboť je-li předmětem řízení posuzování aktuálního stavu v území, je třeba vycházet z podkladů aktuálních. Obdobně je tomu i u správními orgány neakceptovaného znaleckého posudku, předkládaného stěžovateli. Žalovaný jasně vyložil, proč jej pro potřeby dokazování není třeba, přičemž jeho důvody (plně akceptované i městským soudem) obstojí. Namítají-li stěžovatelé v této souvislosti, že měl být tedy znalecký posudek opatřen správním orgánem, jde jen o jejich subjektivní pohled na nutnost doplnění dokazování; nelze přehlédnout, že správní orgán prvého stupně, potažmo žalovaný, jsou orgány odborně plně kompetentními k posouzení předmětné otázky a není tedy pro odborné posouzení zjištěných skutečností obvykle třeba externího odborného posouzení.

Stěžovatelé dále v kasační stížnosti, potažmo v jejích doplněních, předkládají Nejvyššímu správnímu soudu na podporu svých tvrzení další podklady. Jde o urbanistickou studii obce Šimanov z roku 1998, informaci o počtu řízení vedených orgánem prvého stupně dle § 46 odst. 2 vodního zákona (opatřenou cestou žádosti podané dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), informaci o úřední osobě, která se podílela na rozhodování v prvém stupni a závěrečné stanovisko zástupkyně veřejného ochránce práv ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. 3312/2009/VOP/KČ (spolu se souvisejícími listinami a DVD záznamem stavu posuzované lokality). K těmto podkladům zdejší soud při svém rozhodování (s výjimkou díle uvedenou) nepřihlížel, neboť jde o skutkové novoty. Ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. totiž stanoví, že *ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.*

Pokud jde o posledně zmiňované závěrečné stanovisko ze dne 1. 7. 2010, Nejvyšší správní soud se s jeho obsahem seznámil, neboť jde o výstup činnosti veřejného ochránce práv, který se vyjadřuje k deficitům právní úpravy či činnosti orgánů veřejné moci způsobem, který obvykle přesahuje individuální zájmy osoby, která se na ochránce obrátila. Závěrečná stanoviska často překládají alternativní pohled na řešenou právní problematiku a nabízejí různá řešení; proto by neměla být praxí, a to ani soudní, přehlížena. K vlastnímu obsahu předloženého závěrečného stanoviska Nejvyšší správní soud uvádí, že zcela sdílí jeho požadavek na odstranění možnosti libovůle správních orgánů při rozhodování, zda řízení, zahajovaná *ex officio*, skutečně zahájí či nikoliv. Taktéž nelze ničeho vytknout požadavku na vytvoření dostatečného prostoru pro to, aby ti, kdo vyvolání takového řízení iniciují, měli reálnou možnost předložit na podporu svých tvrzení důkazy; to platí, pochopitelně, i pro případ, že řízení skutečně zahájeno bude. Jak však již bylo výše konstatováno, Nejvyšší správní soud, shodně s městským soudem, tyto požadavky reflektuje, v nyní posuzovaném případě však v postupu správních orgánů nenalezl deficity natolik významné, že by měly vést k závěru o nezákonnosti jimi vydaných rozhodnutí.

Stěžovatelé konečně namítají, že argumentace městského soudu v odůvodnění napadeného rozsudku je rozporná, neboť na straně jedné odmítá závěr, že se v posuzované

lokalitě nachází vodní tok, na straně druhé však konstatuje značné zamokření pozemků, což indikuje závěr opačný. Ani tomuto tvrzení nelze přisvědčit. Konstatuje-li městský soud, že dle zjištění provedených ve správním řízení je předmětná lokalita silně zamokřena, nelze z toho apodikticky usuzovat na existenci vodního toku. Ne každá povrchová voda je totiž vodním tokem, tedy vodou, splňují parametry definované v ustanovení § 43 odst. 1 vodního zákona. Pokud tedy byly v posuzovaném případě zjištěny mokřiny, případně drobná koryta proměnlivých tvarů, přívalově (nikoli však po většinu roku) odvádějící vodu z výše položených oblastí a ze silničního tělesa, nejde o vodní toky ve smyslu zákonné definice; nic však principiálně nebrání tomu, označit takto dotčené pozemky v konkrétních případech za silně zamokřené.

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti tedy Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou; nezbylo mu proto, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšní, právo na náhradu nákladů řízení jim nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 7. září 2012

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu