

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci **žalobce: Mgr. M. V.,** proti **žalovanému: Krajský úřad Moravskoslezského kraje,** se sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2010, č. j. MSK 77768/2010, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: MUDr. D. R.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2011, č. j. 22 A 93/2010 - 34,

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:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 11. 6. 2010, č. j. MSK 77768/2010, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Ostravy, odboru ochrany životního prostředí, ze dne 12. 5. 2008, č. 1129/08/VH, sp. zn. OVP/2833/07/Hk/27. Posledně zmíněným rozhodnutím byla osobě zúčastněné na řízení povolena stavba vodního díla vrtané studny. Stěžovatel zamítl žalobcovo odvolání proti tomuto rozhodnutí jako nepřípustné z důvodu, že nebyl shledán důvod účastenství žalobce v řízení o povolení stavby studny a neexistovala žádná skutečnost, která by odůvodňovala legitimaci žalobce k podání odvolání.

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že stěžovatel posoudil okruh účastníků pouze z hlediska zvláštních právních předpisů [tj. ust. § 109 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „stavební zákon"), a § 115 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „vodní zákon")], pominul však obecnou právní úpravu v § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád"). Krajský soud se tak neztotožnil se stěžovatelem, že u žalobce přicházelo v úvahu jako důvod účastenství pouze jeho vlastnické právo k sousednímu pozemku a ze stavebně technického hlediska nebylo možné dotčení jeho práv. Zúžení okruhu práv žalobce, která mohou být správním rozhodnutím dotčena, pouze na vlastnické právo je nepatřičné. Krajský soud přisvědčil tomu, že žalobcovo vlastnické právo k pozemku nemůže být povoleným vodním dílem dotčeno, stejně jako jeho právo k podzemním vodám, jelikož ty nemohou být předmětem vlastnictví. Žalobci však dle krajského soudu svědčí i další právo, a to právo na odběr vody v odpovídajícím množství a kvalitě z jeho studny. Dotčení tohoto práva mělo být v rámci posuzování okruhu účastníků řízení relevantně posouzeno. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatel takové dotčení práva neposoudil, krajský soud zrušil jeho rozhodnutí bez nařízení jednání pro nepřezkoumatelnost.

Stěžovatel napadl rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, v níž uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil otázku účastenství s ohledem na ust. § 27 odst. 2 při aplikaci ust. § 28 odst. 1 správního řádu, když rozšířil účastenství nad jeho taxativně vymezený rámec ve vodním a stavebním zákoně. Esenciální náležitostí při aplikaci ust. § 28 odst. 1 správního řádu je pochybnost o tom, zda-li ten, kdo to o sobě tvrdí, účastníkem řízení skutečně je. Pochybnost spatřoval krajský soud v propojenosti jednotlivých studní a skrze možnost ovlivnění množství a kvality vody ve studni. Stěžovatel konstatoval, že dle § 8 odst. 2 vodního zákona se vydává povolení k nakládání s vodami, které zakládá právo na určitý maximální odběr vody, ale není garantováno právo na minimální odběr vody ani na určitou kvalitu odebírané vody. Stěžovatel dále krajskému soudu vytknul, že nesprávně posoudil aplikaci § 27 odst. 2 správního řádu, neboť je nutné zohlednit speciální úpravu v § 109 odst. 1 písm. e) a f) stavebního zákona a aplikovat dotčenost práv pouze na vlastnické nebo jiné právo k sousednímu pozemku a stavbě na něm umístěné. Důvodnost aplikace speciální úpravy vychází z taxativního výčtu možných účastníků stavebního řízení uvedených v § 109 odst. 1 stavebního zákona v souladu s § 115 vodního zákona. Otázka účastenství může být v rámci taxativního výčtu účastníků ve stavebním zákoně řešena obecnou úpravou dle stavebního řádu, ale pouze v dotčenosti vlastnického práva nebo jiného věcného práva k stavebnímu pozemku, sousednímu pozemku či stavbě na něm umístěné. Tento výklad je dle stěžovatele v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2008, č. j. 2 As 8/2008 - 39.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti poukázal na vady řízení před krajským soudem, který rozhodl bez nařízení jednání, ačkoli stěžovatel na jednání trval. Krajský soud posoudil rozhodnutí stěžovatele jako nepřezkoumatelné, ale současně se k dané věci vyjádřil, na základě rozhodnutí a spisu posoudil danou problematiku odlišně od stěžovatele a zaujal svůj právní názor. Stěžovatel má za to, že nebyly splněny podmínky pro vydání rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), a mělo být v dané věci nařízeno jednání.

Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobce uvedl, že jak ust. § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, tak ust. § 27 odst. 2 správního řádu váží účastenství na možnost přímého dotčení práv. Specialita ust. § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona spočívá v tom, že předmět dotčení zužuje na vlastnické právo k sousednímu pozemku či stavbě. Žalobce se neztotožňuje se stěžovatelem, že by taxativní výčet v § 109 odst. 1 stavebního zákona prima facie nepřipouštěl jakoukoliv pochybnost o účastenství žalobce, prostor pro případnou pochybnost ostatně skýtá samotná formulace tohoto zákonného ustanovení. Žalobce se snažil dosáhnout toho, aby stěžovatel respektoval jeho procesní postavení jako účastníka řízení, k čemuž uváděl i jasné skutkové důvody. Dotčení svého vlastnického práva spatřoval v tom, že navrhovaná stavba studny na sousedním pozemku může způsobit znečištění spodních vod, které žalobce rovněž užívá. Součástí vlastnického práva k žalobcově stavbě je mj. i právo užívací, které může být dotčeno tím, že v důsledku povolení stavby na sousedním pozemku dojde ke znemožnění zásobování této nemovitosti pitnou vodou.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Za stěžovatele v řízení o kasační stížnosti jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že předmětem sporu je otázka, které právní předpisy jsou rozhodné pro určení účastenství v řízení o stavebním povolení k vodním dílům, a zda skutečnost, že navrhovanou stavbou může být ovlivněno množství a kvalita vody ve studni souseda, zakládá účastenství v takovém řízení.

Dle § 55 odst. 1 vodního zákona jsou vodní díla stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným vodním zákonem. Dle § 55 odst. 1 písm. j) jsou vodním dílem i studny.

Pokud vodní zákon nestanoví jinak, tak dle ust. § 115 odst. 1 tohoto zákona postupují vodoprávní úřady při řízení o věcech upravených vodním zákonem podle správního řádu, popřípadě podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl.

Vodní zákon přitom neobsahuje ucelenou úpravu účastenství v řízeních o stavebním povolení k vodním dílům. Vodní zákon obsahuje v daném ohledu pouze úpravu

dílčích otázek účastenství např. u obcí (§ 115 odst. 4), správců vodního toku (§ 115 odst. 5) či občanských sdružení, jejichž cílem je podle stanov ochrana životního prostředí (§ 115 odst. 6 a 7). V takovém případě je dle dikce ust. § 115 odst. 1 vodního zákona nutno prověřit, zda odpovídající právní úpravu lze nalézt ve stavebním zákoně.

Ust. § 109 odst. 1 stavebního zákona pak obsahuje výčet účastníků stavebního řízení, mezi něž patří mj. vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno [písm. e) citovaného ustanovení], a ten, kdo má k sousednímu pozemku právo odpovídající věcnému břemenu, může-li být toto právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno [písm. f) citovaného ustanovení].

Z ustálené judikatury zdejšího soudu vyplývá, že ust. § 109 odst. 1 stavebního zákona obsahuje taxativní (uzavřený) výčet účastníků řízení. Použití techniky uzavřeného výčtu má za následek, že při určování okruhu účastníků stavebního řízení nelze aplikovat obecnou právní úpravu účastenství v § 27 správního řádu, k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, publikovaný pod č. 2368/2011 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz, či nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 2/99 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že při určování účastenství v řízení o stavebním povolení k vodním dílům je v prvé řadě nutno vycházet z vodního zákona (zejména ust. § 115 tohoto zákona). Vzhledem k tomu, že vodní zákon pro tato řízení obsahuje jen dílčí právní úpravu, u otázek účastenství, která nejsou vodním zákonem upravena, se použije stavební zákon. Právní úprava ve stavebním zákoně obsahuje taxativní výčet účastníků stavebního řízení, který nepřipouští aplikaci obecné úpravy účastenství v § 27 správního řádu. Zdejší soud se tak neztotožnil s krajským soudem, že v dané věci přicházelo v úvahu posoudit účastenství žalobce též s ohledem na úpravu v § 27 odst. 2 správního řádu.

Nejvyšší správní soud ovšem dospěl k závěru, že pokud může navrhovaná stavba ovlivnit kvalitu a množství vody ve studni, která náleží sousedovi, může jít o důvod účastenství dle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, dle kterého je účastníkem stavebního řízení *vlastník sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo navrhovanou stavbou přímo dotčeno*.

Obsahem vlastnického práva je především oprávnění předmět vlastnictví držet (*ius possidendi*), užívat a požívat jeho plody a užitky (*ius utendi et fruendi*), jakož i s ním nakládat (*ius disponenti*), k tomu srov. § 123 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Právo odebírat vodu ze své studny přitom lze řadit mezi právo užívat předmět vlastnického práva (zde studnu) a požívat jeho plody a užitky.

Vody ve studních jsou dle vodního zákona podzemní vody (§ 2 odst. 2 *in fine*), podzemní vody přitom nejsou schopné být předmětem vlastnictví (§ 3 odst. 1). Dle § 3 odst. 2 vodního zákona se za podzemní vody nepovažují vody, které byly z těchto vod odebrány.

Nejběžnější výkon práva užívat studnu, jakožto jedné ze složek vlastnického práva, je právě odběr vody z takové studny. Brát ze studny vodu je možné jen tehdy, když v ní je dostatek vody. Pokud by ze studny vymizela voda nebo došlo k jejímu zásadnímu úbytku, nebylo by možno studnu užívat pro její základní účel buď vůbec, nebo ve stávajícím rozsahu. V tomto ohledu platí, že je-li myslitelné, že navrhovanou stavbou studny na sousedním pozemku může dojít k úbytku vody v již zbudované studni souseda, příp. k jejímu úplnému vymizení, ovlivní tato skutečnost možnost užívat již zbudovanou studnu k odběru vody. V ovlivnění možnosti užívání studny jakožto jedné ze složek vlastnického práva pak lze spatřovat přímé dotčení vlastnického práva k ní.

Užitek, který je studna schopna přinášet, je možno spatřovat ve vodě, která byla ze studny odebrána. Poté, co dojde k oddělení určitého množství vody ze spodní vody (vody ve studni), nepovažuje se takto oddělená voda nadále za vodu podzemní, která nemůže být předmětem vlastnického práva. K takto oddělené vodě je potom možno nabýt vlastnické právo. Míra užitku, který studna skrze odebranou vodu přináší, je ovšem odvislá od kvality odebrané vody (je zcela nepochybně rozdíl, zda lze ze studny odebírat pitnou vodu nebo zda studna poskytuje jen vodu nepitnou či závadnou). Kvalita odebrané vody je přitom vázána na kvalitu vody, která se ve studni nachází. Pokud může navrhovaná stavba studny na sousedním pozemku ovlivnit kvalitu vody v již zbudované studni souseda, a tak i kvalitu odebírané vody, může tímto způsobem ovlivnit míru užitku, který studna může přinášet. I v tomto ohledu lze spatřovat přímé dotčení vlastnického práva, jehož jednou složkou je i brát z předmětu vlastnictví plody a užitky.

Nejvyšší správní soud přitom zastává názor, že v mnoha případech je myslitelné, že konkrétní způsob, jakým má být prováděna navrhovaná stavba studny, může mít vliv na množství či kvalitu vody ve studni souseda. To samé platí i ve vztahu ke konkrétnímu navrhovanému provedení stavby studny dle její projektové dokumentace. Stavební řízení je přitom určeno k vypořádání námitek proti projektové dokumentaci či způsobu provádění stavby. Tím, že bude založeno účastenství vlastníka studny na sousedním pozemku v řízení o povolení studny na sousedním pozemku, bude zajištěna ochrana jeho vlastnických práv k jeho studni.

Na základě těchto úvah zdejší soud dospěl k závěru, že účastenství dle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona v řízení o stavebním povolení k vodním dílům může být založeno tím, že navrhovaná stavba může ovlivnit množství nebo kvalitu vody ve studni souseda. Nejvyšší správní soud tímto způsobem dospěl ke stejnému závěru jako krajský soud, tj. že skutečnost, že žalobce může být navrhovanou stavbou studny na pozemku osoby zúčastněné na řízení dotčen tím, že v jeho studni dojde ke zhoršení kvality vody, je pro posouzení účastenství v dané věci relevantní a měla být náležitě posouzena. Zdejší soud pouze korigoval úvahy krajského soudu, jak k danému závěru dospět, se samotným závěrem se ztotožnil. Tato skutečnost tak nezaložila důvod pro zrušení rozhodnutí krajského soudu, jelikož právní závěr rozhodnutí krajského soudu stejně jako jeho výrok obstojí.

Nejvyšší správní soud nemohl dále přisvědčit námitce stěžovatele, v níž uvedl, že krajský soud nesprávně aplikoval ust. § 28 odst. 1 správního řádu. Krajský soud ve svém rozhodnutí sice na str. 5 uvedl citaci znění ust. § 28 odst. 1, věty právní, správního řádu,

nicméně ve vztahu k určování okruhu účastníků v dané věci z tohoto ustanovení nevycházel. Krajský soud tak při samotném posouzení sporné otázky citované ustanovení neaplikoval, nemůže tak být úspěšná námitka, že jej aplikoval nesprávně.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že krajský soud pochybil, když v dané věci nenařídil jednání, ačkoli s tím stěžovatel vyjádřil nesouhlas. Dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*. Zdejší soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2010, č. j. 2 As 47/2009 - 92, uvedl, že „*ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., je lex specialis ve vztahu k ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s. To znamená, že vyjádří-li účastník řízení svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání, avšak soud shledá takové vady řízení před správním orgánem (zahrnujíc v to i případy nepřezkoumatelnosti rozhodnutí), které jej opravňují k postupu podle ustanovení § 76 odst. 1 s. ř. s., není povinen jednání nařizovat a věc rozhodne bez jednání. Uvedené platí obdobně v případě zjištěné nicotnosti napadeného správního aktu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).*“ Stěžovatel v kasační stížnosti navíc ani neuvedl konkrétní důvody, které by odůvodňovaly nezbytnost nařízení jednání. Citované ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. přitom obecně umožňuje soudu zrušit napadené správní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez nařízení jednání.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok II. týkající se náhrady nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu 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. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady.

Výrok III. týkající se náhrady nákladů řízení pro osobu zúčastněnou na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou ji uložil soud. Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost v řízení neukládal, nemohly jí tak z tohoto titulu vzniknout žádné náklady.

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

V Brně dne 12. dubna 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu