

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Z. Š.,** zastoupená JUDr. Karlem Mateřánkou, advokátem, se sídlem Rooseveltova 10/9, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2015, č. j. ŽP/772/15, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 9. 2016, č. j. 30 A 52/2015 – 58,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 9. 2016, č. j. 30 A 52/2015 – 58, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Sousedé žalobkyně (dále jen „stavebníci“) nechali na svém pozemku provést před plánovanou stavbou studny zkušební vrt. Žalobkyně se domnívá, že vlivem zkušebního vrtu došlo ke snížení vodní hladiny v její studni.

[2] Po provedení zkušebního, hydrogeologického průzkumného vrtu (dále jen „průzkumný vrt“), vydal Městský úřad Stříbro (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutí o umístění stavby ze dne 8. 1. 2014, č. j. 1353/OVÚPP/13/3/14 (dále jen „územní rozhodnutí“). V navazujícím řízení správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 8. 12. 2014, č. j. 1500/ŽP/14 (dále jen „rozhodnutí o povolení stavby“), stavebníkům

dle § 8 odst. 1 písm. b) bodu 1. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších přepisů, povolil nakládání s podzemními vodami – odběr z jejich studny za účelem zásobování rekreační chaty a zároveň dle § 15 odst. 1 vodního zákona a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, udělil stavebníkům povolení ke stavbě studny. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o povolení stavby bylo v záhlaví označeným rozhodnutím žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítnuto.

[3] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, které Krajský soud v Plzni v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) vyhověl, napadené rozhodnutí a rozhodnutí o povolení stavby zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud uvedl, že posuzovaná stavba studny byla z větší části hotova ještě před vydáním rozhodnutí o povolení stavby, či dokonce ještě před vydáním územního rozhodnutí. Rozhodnutí správních orgánů opakovaně hovoří o průzkumném vrtu, ale je zřejmé, že rozhodující část stavby studny již byla uskutečněna. K úplnému dokončení postačilo pouze realizovat přípojky a osadit stavbu čerpadlem. Za takových okolností bylo žádoucí, aby správní orgán prvního stupně, namísto pokračování v tomto řízení, přistoupil *ex offo* k zahájení řízení o odstranění stavby. Tento závěr uvedl krajský soud pouze *obiter dictum*, neboť žádná z žalobních výtek tímto směrem nemířila.

[5] Za nastalé situace (stavba byla téměř dokončena) bylo povinností správních orgánů detailně se vyrovnat se všemi námitkami žalobkyně. Bylo nutné rozlišit situaci před a po provedení vrtných prací. Žalobkyni mohla poškodit již realizace průzkumného vrtu nebo následný odběr vody z téměř hotové studny. Provedeným měřením (čerpací zkouškou uskutečněnou v průběhu stavebního řízení – pozn. Nejvyššího správního soudu) bylo víceméně prokázáno, že provoz nového vodního díla pravděpodobně nemá vliv na stav vodního sloupce ve studni žalobkyně. Správní orgány se však již nezabývaly otázkou poškození žalobkyně průzkumným vrtem. Nedošlo ke shromáždění dostatečných skutkových zjištění ohledně toho, jaká zde byla situace před provedením průzkumného vrtu. Správní orgány měly vyzvat žalobkyni, aby navrhla důkazy k prokázání svých tvrzení. Krajský soud správní orgány zavázal, aby v případě zjištění významně většího množství vody ve studni žalobkyně před realizací průzkumného vrtu posoudily otázku příčinné souvislosti mezi ztrátou vody a provedenými pracemi.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy namítá nesprávné právní posouzení krajským soudem a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[7] Stěžovatel uvádí, že dle § 55 odst. 3 vodního zákona se průzkumný vrt nepovažuje za vodní dílo, pokud neslouží k odběru podzemní vody, přičemž dle § 8 odst. 3 písm. a)

vodního zákona není třeba povolení k nakládání s vodami k čerpacím pokusům při provádění hydrogeologického průzkumu nebo při průzkumu vydatnosti zdrojů podzemních vod, pokud mají trvat méně než 14 dnů a odběr vody v této době nepřekročí 1 l/s. Ze správního spisu neplyne, že by se jednalo o již rozestavěnou stavbu studny. Zárubnice, která je vždy součástí průzkumného vrtu, má parametry vystrojovaného materiálu odpovídající projektové dokumentaci a tím i vyhlášce č. 409/2005 Sb., o hygienických požadavcích na výrobky přicházejícími do přímého styku s vodou a na úpravu vody, ve znění pozdějších předpisů. Není-li v plánu využití průzkumného vrtu pro úpravu na vodní dílo, mohou být technické parametry použitého materiálu odlišné. V tomto směru se stěžovatel opírá i o znění normy ČSN 755115 nazvané *Jímání podzemní vody* (dále jen „ČSN norma"), v níž je definována zárubnice („*potrubí, trvale zajišťující stabilitu horniny nebo obsypu u vrtané studny*"). V době místního šetření byl proveden průzkumný vrt vystrojený zárubnicí, jehož zhlaví (zárubnice vyvedená nad povrch terénu) nebylo dokončeno - zabezpečeno krytem. Jedná se o běžnou praxi, že se průzkumné vrty po jejich provedení nelikvidují, ale zajistí se s ohledem na jejich další využití. Tyto vrty se tak teprve po stavební úpravě stanou vodními díly, přičemž pro stavební úpravu vrtu na studnu je třeba mít stavební povolení. Proto není průzkumný vrt vodním dílem ve smyslu vodního zákona, ale činností v intencích zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o geologických pracích"). Stěžovatel tudíž není kompetentní se vypořádat s námitkou, že žalobkyni mohlo poškodit již vlastní provedení vrtných prací. V tomto směru odkazuje na § 29 odst. 2 vodního zákona, dle kterého je poškozené osobě umožněno domáhat se náhrady za ztrátu podzemní vody u osoby, která ztrátu způsobila provozní činností. Tyto spory má řešit pouze soud.

[8] Stěžovatel je přesvědčen, že nesprávný názor krajského soudu by v důsledku znamenal, že by průzkumný vrt nebylo možné následně použít jako základ pro stavbu vodního díla a musel by se vždy likvidovat. To by bylo v rozporu se zákonem o geologických pracích a zároveň by to znamenalo i výrazné zvýšení nákladů. Průzkumný vrt lze využít pro stavbu studny, neboť má technické parametry umožňující budoucí využití.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že se správní orgány spokojily s nedostatečně zjištěným skutkovým stavem. Dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"), je třeba zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, který je pro dané řízení relevantní. Relevantním není posouzení výše hladiny vody ve studni před provedením průzkumného vrtu. V souladu s § 3 odst. 1 vodního zákona není podzemní voda ve studni vlastnictvím žalobkyně. Požadavek krajského soudu jde nad rámec toho, co je nezbytné v řízení zjistit. Zároveň se jedná o požadavek *de facto* nesplnitelný, protože již není možné zjistit, zdali měl průzkumný vrt tvrzené negativní účinky na studnu žalobkyně. S ohledem na znění § 3 správního řádu je podstatné, že při čerpací zkoušce bylo potvrzeno, že nedojde povoleným odběrem k ovlivnění vody ve studni žalobkyně. Jenom tímto způsobem mohou být dotčena její práva, jelikož voda akumulovaná či přitékající do studny není jejím vlastnictvím. Napadený rozsudek je nezákonný a nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, proto stěžovatel navrhuje, aby ho Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobkyně a replika stěžovatele

[10] Žalobkyně naopak považuje závěry krajského soudu za správné. Stěžovatel nezjistil úplný skutkový stav věci, a proto nepostupoval dle § 3 správního řádu. Žalobkyně trvá na tom, že měla být vyslechnuta a také měl být ustanoven soudní znalec, který by zpracoval revizní znalecký posudek. Pokud by stěžovatel řádně zjistil skutkový stav, dospěl by k závěru, že odběrem vody ze studny stavebníků dochází k úbytku vody v její studni. Stěžovatel v odůvodnění kasační stížnosti uvádí, že nyní není možné zjistit, zda zbudování nové studny ovlivnilo studnu žalobkyně. S tímto žalobkyně nesouhlasí a podotýká, že stěžovatel činí závěry ještě předtím, než byly ve věci provedeny jí navrhované důkazy. Žalobkyně je přesvědčena, že studna stavebníků je ve skutečnosti hlubší než 30 m. Pro hlubší studnu jsou zákonem stanoveny přísnější požadavky, které zbudovaná studna nesplňuje. Stěžovatel rozhoduje o vodním sloupci ve studni žalobkyně před provedením průzkumného vrtu. Tyto závěry opírá o montážní deník předložený žalobkyní při místním šetření, který se nestal součástí správního spisu. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť stěžovatel neměl k dispozici důkaz, který by mohl bezprostředně vnímat a učinit si o něm vlastní úsudek. Nelze souhlasit, že by žalobkyně měla řešit vzniklou situaci podle § 29 odst. 2 vodního zákona. Bude-li jednání stavebníků legitimizováno v tomto řízení, jen stěží se následně domůže jakéhokoliv nároku. Žalobkyně proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[11] V replice stěžovatel odkazuje na provedenou čerpací zkoušku, kterou bylo prokázáno, že čerpání vody ze studny stavebníků neovlivní množství vody ve studni žalobkyně. V otázce hloubky studny má stěžovatel za to, že vodní zákon nepředepisuje pro studny hlubší než 30 m o mnoho přísnější požadavky, které by v daném případě nebyly splněny. Rozdílný postup při provádění vrtných prací předpokládá zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“). Stěžovatel nedisponuje žádnou pravomocí dle tohoto zákona. Údaje z montážního deníku, který žalobkyně předložila, byly zaznamenány v podepsaném protokolu z ústního jednání. Užití těchto údajů v kontextu s dalšími měřeními hladiny vody ve studni žalobkyně je v souladu se správním řádem. Řízení dle § 29 odst. 2 vodního zákona řeší problematiku odpovědnosti osoby, která způsobí při provozní činnosti ztrátu podzemní vody nebo její podstatný úbytek. Náhrady se lze domáhat i v případě, že činnost takové osoby byla v souladu se zákonem.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[13] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[14] Nejvyšší správní soud vyšel z následujících skutkových zjištění plynoucích ze správního spisu. Dne 5. 11. 2013 společnost VODOVRTY s. r. o. (dále jen „společnost Vodovrty“) provedla na žádost stavebníků průzkumný vrt. Před zahájením vrtných prací byli na místě osloveni vlastníci sousedních nemovitostí (o plánovaném průzkumném vrtu nebyli předem informováni), v jejichž studnách byla změřena výška vodní hladiny. Žalobkyně nebyla na místě přítomna, a proto nedošlo ke změření vodní hladiny její (zamčené) studny. Dne 8. 1. 2013 správní orgán prvního stupně vydal územní rozhodnutí, jehož součástí byla podmínka č. 6, která stanovila povinnost do projektové dokumentace pro stavební řízení zapracovat skutečnost, že vlastníci okolních dotčených studní budou prokazatelně informováni předem o termínu měření vodních hladin vod ve studních a o provedení vrtných prací. Po zahájení stavebního řízení bylo dne 30. 5. 2014 provedeno místní šetření. Dne 27. 6. 2014 se uskutečnila čerpací zkouška, která prokázala, že čerpání většího množství vody z průzkumného vrtu neovlivní vodní hladiny okolních studní (včetně studny žalobkyně). Dne 4. 7. 2014 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí č. j. 212/ŽP/14, které bylo stěžovatelem zrušeno z procesních důvodů. Dne 8. 12. 2014 vydal správní orgán prvního stupně rozhodnutí o povolení stavby. Další průběh řízení je popsán výše.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvážil pro věc rozhodné skutečnosti, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2010, č. j. 7 Afs 15/2010 – 89, nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Z rozhodnutí správního soudu musí jednoznačně vyplývat, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Neuvede-li soud, jakým právním názorem jsou správní orgány po zrušení svého rozhodnutí vázány a jak mají v dalším řízení postupovat, je takový rozsudek nepřezkoumatelný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009 - 132).

[16] V napadeném rozsudku jsou na několika stranách rekapitulována podání účastníků a poté následuje krátké odůvodnění výroku. Krajský soud nejprve *obiter dictum* vyslovil svůj pohled na právní povahu průzkumného vrtu (dle jeho mínění se jednalo o nepovolenou stavbu studny) a poté konstatoval nedostatečné zjištění skutkového stavu správními orgány, což bylo důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí i rozhodnutí o povolení stavby. Odůvodnění napadeného rozsudku je z hlediska rozvedení úvah, na nichž stojí rozhodovací důvody krajského soudu, příliš stručné. Není zřejmé, jak krajský soud uvážil pro věc rozhodné skutečnosti ani jakým právním názorem správní orgány pro účely

pokračování v řízení zavázal. Správním orgánům byla stanovena povinnost doplnit dokazování, avšak krajský soud neuvedl, jak se mají dokazované skutečnosti promítnout do právního posouzení (nevyjasnil, jak má případné zjištění, že průzkumným vrtem došlo k úbytku vody ve studni žalobkyně, ovlivnit zákonnost rozhodnutí o povolení k nakládání s podzemními vodami a stavebního povolení ke stavbě studny pravomocně umístěné v území). Úvahy o povaze průzkumného vrtu vyslovené toliko nad rámec odůvodnění rozsudku nejsou podloženy žádnou právní úpravou ani nelze z celkového znění rozsudku vyvodit, které právní předpisy krajský soud aplikoval. Závěry krajského soudu jsou proto natolik neurčité a nepodložené, že činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[17] V posuzovaném případě bylo potřeba, aby krajský soud nejprve vyjasnil předmět posuzovaného řízení, neboť dle § 3 správního řádu: „*Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2*“. Při uplatňování zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu) je správní orgán, nestanoví-li zákon jinak, povinen zjistit *ex offo* stav věci prostý důvodných pochybností, aniž by se při tom omezoval na tvrzení účastníků řízení. K tomu je třeba poukázat na rozsudek ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008 – 53, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že „[a]*plikace zásady materiální pravdy zakotvené v § 3 správního řádu, podle něhož správní orgán postupuje tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je pochopitelně limitována určením rozsahu, v němž je zjišťování skutkového stavu nezbytné pro rozhodování správního orgánu v konkrétním případě. V tomto omezení se projevuje jiná zásada správního řízení, a to zásada procesní ekonomie*“ (důraz přidán). Rozsah skutkových zjištění nezbytných pro určité rozhodnutí (výrok) je tedy odvislý od předmětu řízení. Od něj se následně odvíjí portfolio žalobních námitek a prostor pro soudní přezkum.

[18] Na základě žádosti podané stavebníky dne 10. 2. 2014 zahájil správní orgán prvního stupně společné řízení o stavebním povolení studny a o povolení odběru podzemních vod (§ 9 odst. 5 ve spojení s § 15 odst. 1 vodního zákona). Nejvyšší správní soud považuje za podstatné předeslat, že stavební řízení není pokračováním územního řízení. Předmět obou těchto řízení, tj. okruh otázek, které se v nich řeší, je odlišný. Ve stavebním řízení se neřeší umístění stavby na pozemku, neboť to je již závazně určeno pravomocným územním rozhodnutím. Mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězící správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra, která je striktně odděluje. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení. Důsledkem této diference je zavedení věcné koncentrace námitek účastníků řízení v § 114 odst. 1 a 2 stavebního zákona (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 1 As 119/2012 – 86, nebo ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565).

[19] Ustanovení § 114 odst. 1 stavebního zákona říká, že: „[ú]*častník řízení může uplatnit námitky proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů, pokud je jimi přímo dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené*

smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě. Osoba, která je účastníkem řízení podle § 109 písm. g), může ve stavebním řízení uplatňovat námitky pouze v rozsahu, v jakém je projednávaným záměrem dotčen veřejný zájem, jehož ochranou se podle zvláštního právního předpisu zabývá. Účastník řízení ve svých námitkách uvede skutečnosti, které zakládají jeho postavení jako účastníka řízení, a důvody podání námitek; k námitkám, které překračují rozsah uvedený ve větě první a druhé, se nepřihlíží".

[20] Podle § 114 odst. 2 stavebního zákona „[k] *námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území, se nepřihlíží*".

[21] Aby se jednalo o námitku ve smyslu § 114 odst. 1 stavebního zákona, je nutné kumulativní splnění dvou podmínek: 1. námitka musí směřovat proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů (věcný rozsah) a 2. účastník musí tvrdit přímé dotčení na svém vlastnickém právu, případně právu založeném smlouvou provést stavbu nebo opatření nebo právu odpovídajícímu věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011 - 127). Ve společném řízení ve smyslu § 9 odst. 5 a § 15 odst. 1 vodního zákona musí být otázka vlastnického práva posuzována nikoliv ve vztahu k vlastnictví (podzemní) vody, neboť to je dle § 3 odst. 1 vodního zákona vyloučeno, ale k dříve povolenému odběru vody. Dotčeno totiž není vlastnické právo k vodě, ale právo na odběr vody v povoleném rozsahu. Zároveň nejsou přípustné námitky, které mohly být uplatněny již dříve, zejména v rámci územního řízení. Pokud nejsou tyto podmínky splněny, nemůže být uplatněná námitka projednána ve stavebním řízení ani věcně přezkoumána správním soudem.

[22] Druhý okruh projednatelných námitek vymezuje řízení o povolení k nakládání s podzemními vodami [§ 8 odst. 1 písm. b) bod 1. vodního zákona]. Řízení o povolení k nakládání s podzemními vodami má zajistit naplnění účelu vodního zákona (dle § 1 odst. 1 vodního zákona se jedná o zajištění ochrany, zabezpečení, hospodárného a účelného využívání vody). Dle § 9 odst. 1 vodního zákona má být podkladem pro rozhodnutí vyjádření osoby s odbornou způsobilostí. Obsah vyjádření je vymezen v § 3a odst. 1 písm. c) vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu (dále jen „vyhláška č. 432/2001 Sb."). Dle této vyhlášky má odborně způsobilá osoba zhodnotit hydrogeologickou charakteristiku území, včetně stanovení úrovně hladiny podzemních vod, mocnosti zvodnělé vrstvy, zhodnocení míry rizika ovlivnění množství zdrojů podzemních a povrchových vod nebo chráněných území vymezených zvláštními právními předpisy. Zároveň má osoba vypracovávající vyjádření navrhnout podmínky, za kterých může být povolení k odběru podzemních vod vydáno, pokud může tento odběr mít podstatný vliv na jakost a množství podzemních vod, a má taktéž zpracovat návrh minimální hladiny, pokud odběr může mít za následek podstatné snížení hladiny podzemních vod [viz § 3a odst. 1 písm. c) body 3 – 6 vyhlášky č. 432/2001 Sb.]. V řízení o povolení k nakládání s podzemními vodami mají být posuzovány výhradně okolnosti

spojené s budoucím odběrem podzemní vody. Má být hodnocen rozsah možného odběru i jeho vliv (kvantitativní i kvalitativní) na okolní zdroje vody. Výsledné povolení má odrážet faktický stav v území a umožňovat odběr vody v takovém rozsahu, který neohrožuje okolní zdroje podzemní či povrchové vody.

[23] Teprve poté, co by bylo vyjasněno, jaký je předmět řízení, bylo by možno posoudit relevanci žalobkyní uplatněných námitek a věcně vypořádat ty z nich, které z rámce řízení, jejichž výsledky byly podrobeny přezkumu, nevybočují. Návrh na ustanovení znalce z oboru hydrogeologie, který měl odborně posoudit umístění studny stavebníků, či námitka, že stavebníci chtějí zbudovat novou studnu pouze metr od své původní studny, se týkají umístění stavby studny, a nikoliv jejího technického provedení nebo užívání, proto měly být uplatněny již v územním řízení. Velká skupina výhrad žalobkyně směřovala vůči nepovoleným vrtným pracím. Žalobkyně především tvrdila, že ji průzkumný vrt připravil o vodu v její studni. Vrtné práce časově souvisí s nalezením optimálního umístění studny, a to i ve vztahu k okolním zdrojům vody, proto je pozdě se jimi zabývat v řízení o povolení stavby studny. Otázka poškození žalobkyně faktickým provedením průzkumného vrtu také nemá být řešena v tomto řízení. Negativní ovlivnění hladiny vody ve studni, které mělo způsobit provedení průzkumného vrtu, má být zjišťováno v civilním řízení dle § 29 odst. 2 vodního zákona. V tomto typu řízení se před obecným soudem objasňuje, zda ztráta podzemní vody nastala, zdali je mezi tímto následkem a provozní činností osoby (zde společnost Vodovrty) příčinná souvislost, a pokud ano, je založen zvláštní nárok na náhradu škody poškozenému (oprávněnému odběrateli podzemních vod), jehož majetkový stav nezahrnoval podzemní vody, a proto se sám o sobě nezmenšil (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. 22 Co 136/2013, dostupný ze systému ASPI). Odpovědnost zhotovitele vrtu je objektivní, a proto se nevyžaduje zavinění. Poškozený při uplatňování svého nároku nemusí dokazovat porušení konkrétní právní povinnosti na straně provozovatele, ale jen to, že škoda byla vyvolána povahou provozní činnosti (srov. Horáček, Z. a kol. *Vodní zákon*. Praha: Sondy, 2011, s. 96 – 97). Pokyn krajského soudu, aby se správní orgány znovu důkladně zabývaly otázkou snížení vodní hladiny ve studni žalobkyně způsobené průzkumným vrtem, je tedy zavádějící. Žalobkyní navrhované a předkládané důkazy (její výslech, výslech Miroslava Cimického, příjmový doklad ze dne 20. 9. 2013 o provedení prohlídky čerpadla, písemná vyjádření sousedů žalobkyně) měly být uváženy i hodnoceny ve vztahu ke skutečnostem, které měly prokázat. Ze správního a soudního spisu zatím spíše plyne, že tyto důkazy měly prokazovat výši hladiny a množství vody ve studni žalobkyně před provedením průzkumného vrtu, a proto by nemohly objasnit žádné skutečnosti relevantní pro posuzované řízení. Vypořádat se s uvedenými důkazními návrhy bude v dalším řízení úkolem krajského soudu.

[24] Po vyloučení nepřípustných námitek se měl krajský soud zaměřit na zbývající žalobní argumentaci. Předmětem přezkumu mělo být naplnění podmínek územního rozhodnutí, zejména podmínky č. 6, na jejíž nesplnění žalobkyně upozorňovala. Krajský soud měl uvážit, jak má být podmínka vykládána a zdali se může vztahovat i na dříve provedené práce (respektive na práce, které byly provedeny ještě předtím, než byla podmínka správním orgánem formulována). Žalobkyně dále brojila proti rozsahu povoleného odběru podzemní vody ze studny stavebníků. Namítala, že využíváním staré i

nové studny stavebníků dojde k překročení povolovaného limitu, a že touto argumentací se stěžovatel nezabýval, ačkoliv byla v odvolání řádně uplatněna, a proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Žalobkyně taktéž zpochybňovala provedenou čerpací zkoušku, o kterou správní orgány opírají svá rozhodnutí. Provedené čerpací zkoušce vytýkala, že byla nedostatečná, co se týče rozsahu, protože nebyl náležitě zjišťován přítok do budované studny a do studny žalobkyně. Z dalších nedostatků v dokazování poukazovala na projektovou dokumentaci i vyjádření odborně způsobilé osoby, které byly zhotoveny osobami napojenými na společnost Vodovrty, mající podle ní zájem na legitimizování protiprávního chování. Úkolem krajského soudu bylo v rámci žalobních bodů posoudit, zda se stěžovatel řádně vypořádal se všemi v odvolání uplatněnými námitkami žalobkyně. Provedené dokazování mělo být předmětem úvah, zdali bylo dostatečné, řádné a relevantní k prokázání potřebných skutečností (u rozsahu očekávaného čerpání vody se zvážením vlivu na okolní studny) a technického provedení povolované stavby (zkoumán měl být pouze vliv budoucího čerpání z povolované studny na okolní zdroje vody, a nikoliv tvrzený negativní vliv již provedeného vrtu, jak plyne z výše uvedeného).

[25] Žalobkyně směřovala své výtky i vůči technickému provedení stavby. Uváděla, že vůbec nebyla ověřována hloubka povolované studny. Ze stavebního deníku plyne, že studna má hloubku 28 – 30 m. Žalobkyně tento údaj zpochybňovala, protože tuto hloubku má údajně mít i původní studna na pozemku stavebníků, proto žalobkyně nevidí racionální důvod, proč budovat dvě stejně hluboké studny vedle sebe. Krajský soud tuto námitku posoudí, nicméně by měl zároveň zohlednit, že územní rozhodnutí počítá s vyhloubením studny až do hloubky 60 m. V závěru žaloby žalobkyně zpochybňovala procesní postup stěžovatele i správního orgánu prvního stupně. Dle jejího názoru nesprávně vedli spis, protože v něm nejsou zahrnuty všechny listiny. Stěžovatel nesprávně hodnotil vyjádření žalobkyně, protože jí přisuzuje tvrzení, která neměla nikdy uvést, či ji nesprávně obviňuje, že si protiřečí. Krajský soud měl důvodnost těchto výtek a jejich vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí ověřit na podkladě obsahu správního spisu.

[26] Nejvyšší správní soud dále považuje za potřebné vyjádřit se k názoru krajského soudu na právní povahu průzkumného vrtu, neboť se jedná o otázku podstatnou pro další postup krajského soudu a zároveň byla obsáhle argumentována v kasační stížnosti. Krajský soud průzkumný vrt posoudil jako nepovolenou stavbu studny. Tento závěr uvedl pouze *obiter dictum*, takže nebyl nosným důvodem pro zrušení rozhodnutí stěžovatele.

[27] Dle § 55 odst. 3 vodního zákona není průzkumný vrt vodním dílem. Podle § 8 odst. 3 písm. a) vodního zákona není třeba povolení k nakládání s vodami „*k čerpacím pokusům při provádění hydrogeologického průzkumu nebo při průzkumu vydatnosti zdrojů podzemních vod, pokud mají trvat méně než 14 dnů a odběr vody v této době nepřekročí 1 l/s*“. Geologické práce (mezi něž lze zařadit i průzkumné vrty) může provádět dle § 3 odst. 1 zákona o geologických pracích pouze organizace splňující podmínky stanovené právními předpisy. Organizace je povinna do 30 dnů před zahájením geologických prací předat potřebné podklady České geologické službě (§ 7 odst. 1 zákona o geologických pracích). Nejméně patnáct dní před zahájením geologických prací spojených se zásahem do pozemku je organizace povinna informovat obec, na jejímž území se pozemek nachází, o

provedení těchto prací (§ 9a odst. 3 zákona o geologických pracích). Obec nemá zákonnou povinnost o této skutečnosti informovat své občany. Má-li být průzkumný vrt hlubší než 30 m, je organizace povinna alespoň 30 dnů předem informovat místně příslušný krajský úřad a vyžádat si jeho vyjádření (§ 6 odst. 3 zákona o geologických pracích). Zhotovení vrtů hlubších než 30 m je zároveň činností prováděnou hornickým způsobem dle § 3 písm. f) zákona o hornické činnosti, kterou může v souladu s § 5 odst. 2 téhož zákona vykonávat organizace, jíž bylo orgánem státní báňské správy vydáno oprávnění. Tato činnost může být prováděna na základě povolení či ohlášení (§ 5 odst. 2 zákona o hornické činnosti). Průzkumný vrt (stavba studny) hlubší než 30 m dle § 10 odst. 1 ve spojení s § 13 odst. 1 vyhlášky č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů, musí být ohlášena alespoň 8 dní předem příslušnému obvodnímu báňskému úřadu.

[28] Z právní úpravy plyne, že průzkumný vrt není vodním dílem a k jeho provedení není potřebné žádné povolení. Organizace provádějící vrt musí pouze dodržet výše zmiňované informační povinnosti. Zákon však neukládá informační povinnost ve vztahu k vlastníkům okolních studní ani povinnost měřit vodní hladinu v okolních studnách před započetím vrtných prací (k tomu viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, č. j. 1 As 44/2005 – 123). Právní úprava zároveň nevylučuje, aby byl průzkumný vrt, pokud je úspěšně nalezeno dostatečné množství vody, využit a přebudován na studnu. Průzkumný vrt proto může mít některé shodné technické parametry, jako má mít studna. Následné využití průzkumných vrtů je odůvodněno ekonomickými hledisky i snahou minimalizovat vrtné práce (obojí je vedeno snahou provádět vrtné práce v co nejmenším rozsahu). Přebudování vrtu na vodní dílo je podpořeno i zněním prováděcích předpisů. Dle přílohy 7 bodu 2.6 vyhlášky č. 369/2004 Sb., o projektování, provádění a vyhodnocování geologických prací, oznamování rizikových geofaktorů a o postupu při výpočtu zásob výhradních ložisek, ve znění pozdějších předpisů, má být u zprávy o řešení geologického úkolu s výpočtem zásob podzemních vod uveden „*způsob likvidace nebo zajištění technických prací, popřípadě odkaz na jejich další využití*“. Z uvedeného plyne, že právní vymezení vrtu následnou stavební úpravu na studnu nevylučuje. Je tudíž pochopitelná snaha dodržovat technické parametry vyžadované pro stavbu studny dle § 17 vyhlášky č. 590/2002 Sb., o technických požadavcích pro vodní díla, ve znění pozdějších předpisů.

[29] Na závěr Nejvyšší správní soud shrnuje, že napadený rozsudek byl zrušen z důvodu nepřezkoumatelnosti, protože krajský soud nedostatečným způsobem odůvodnil své úvahy a zavázal správní orgány k doplnění dokazování, aniž pro ně vymezil prostor daný předmětem řízení a vyjasnil, jak by se jeho výsledky měly projevit v právním hodnocení (zavázal je k doplnění dokazování ohledně skutečností, které nejsou předmětem posuzovaného řízení). V dalším řízení krajský soud uváží, které z uplatněných žalobních námitek jsou ve vztahu k předmětu přezkumu relevantní, a ty náležitě vypořádá.

[30] Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud ještě podotýká, že lze mít pochopení pro situaci žalobkyně, která usiluje zejména o to, aby soud aproboval její přesvědčení, že byla již průzkumným vrtem negativně dotčena. Okruh námitek, které je v této fázi

správní soud oprávněn řešit, však nemůže pokrývat všechny výhrady, které žalobkyně k vybudování nové studny na sousedním pozemku má. Je na ní, aby se případně domáhala náhrady v řízení k tomu určeném (dle § 29 odst. 2 vodního zákona). Soud připouští, že nejde koncepčně o právě ideální řešení, protože poškozená osoba nemá zákonem garantovanou možnost, jak se o provedení průzkumného vrtu dozvědět dříve, než bude fakticky proveden, což následně podstatně ztěžuje důkazní situaci. Na tento problém upozorňoval i Veřejný ochránce práv a navrhl změnu zákonné úpravy (viz Souhrnná zpráva o činnosti Veřejného ochránce práv za rok 2013; dostupná na www.eso.ochrance.cz), nicméně k potřebné novele zákona o geologických pracích či vodního zákona zatím nedošlo.

V. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. srpna 2017

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu