

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. Z. B.**, zast. Mgr. Michalem Honem, advokátem, se sídlem Staňkova 103/18, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 449/3, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) J. B., II) L. J., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2016, č. j. JMK 89193/2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 6. 2018, č. j. 62 A 108/2016 – 125,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 6.800 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce Mgr. Michala Hona, advokáta.

III. Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl jako nepřípustné odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Veselí nad Moravou jako příslušného vodoprávního a speciálního stavebního úřadu (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 10. 3. 2016, č. j. MVNM/7690/2016/ŽPÚP, kterým podle § 8 odst. 1 písm. b) bodu 1 a § 15 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon),

vydal povolení k nakládání s podzemními vodami a povolení stavby vodního díla „Vrtaná studna na p. č. X v k. ú. X“ osobě zúčastněné na řízení II) (dále též „stavebník“).

[2] V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný s odkazem na § 27 odst. 2 a § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, dospěl k závěru, že vystrojení již zrealizovaného průzkumného vrtu a jeho provoz (čerpání vody) vlastnická práva žalobce neohrozí. Žalovaný odkázal na provedené čerpací zkoušky a hydrogeologické posouzení odborných osob s tím, že nemůže jejich závěry zpochybňovat na základě domněnek žalobce.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl, že došlo k porušení jeho práva být účastníkem předmětného stavebního řízení. V této souvislosti žalobce poukázal na skutečnost, že již v průběhu řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění studny na pozemku došlo v důsledku hydrologického průzkumného vrtu pro budoucí studnu k významnému poklesu hladiny spodní vody a úbytku vody v jeho studni, jakož i ke zmenšení přítoku jeho studny. Vydáním stavebního povolení dále došlo k zásahu do vlastnických práv žalobce, neboť stavba studny byla povolena ve vzdálenosti 4,75 metrů od hranice s jeho pozemkem, čímž byl zkrácen na možnosti postavit odpadní jímku, s jejíž stavbou dlouho dopředu počítal. Studna totiž má ochranné pásmo ve smyslu § 24a vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, které do budoucna zasahuje do možnosti okolních vlastníků využívat svůj pozemek.

[4] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 8. 6. 2018, č. j. 62 A 108/2016 – 125, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dále rozhodl, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení a uložil mu povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19.456 Kč k rukám jeho zástupce. Výrokem IV. vyslovil, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

[5] Krajský soud konstatoval, že přezkoumávané rozhodnutí je výsledkem společného řízení podle zákona o vodách a podle stavebního zákona. Při určování okruhu účastníků tohoto řízení nelze aplikovat obecnou právní úpravu účastenství v § 27 odst. 2 správního řádu (viz rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 - 347, č. 2368/2011 Sb. NSS). Odkaz žalovaného v souvislosti s posuzováním účastenství na správní řád, respektive na jeho § 27 a § 28, je proto nesprávný.

[6] Žalovaný tak měl podle krajského soudu povinnost posoudit, zda je žalobce vlastníkem sousedního pozemku nebo stavby na něm, jehož vlastnické právo může být prováděním stavby přímo dotčeno. S přihlédnutím k závěrům uvedeným v rozsudku NSS ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 78/2011-69, krajský soud dospěl k závěru, že žalobci ve smyslu § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona náleželo právo účasti v předmětném řízení, neboť navrhovaná stavba může ovlivnit množství nebo kvalitu vody v jeho studni.

[7] K námitce žalobce, v níž brojil proti samotnému umístění studny ve vzdálenosti 4,75 m od jeho pozemku, krajský soud uvedl, že umístění studny spadá do územního řízení a v posuzované věci již není dán prostor k tomu, aby došlo ke změně umístění studny. Krajský soud uzavřel, že pokud může navrhovaná stavba ovlivnit kvalitu a množství vody

ve studni, která náleží sousedovi, jedná se o důvod účastenství dle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona a v dalším řízení tak bude třeba se za účasti žalobce zabývat otázkou limitů a způsobu čerpání vody ze studny stavebníka v návaznosti na projektovou dokumentaci stavebního provedení studny, a to v rámci řádně formulovaných a žalobcem doložených námitek.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel") kasační stížnost. Uvedl, že stavební povolení povoluje realizaci stavby studny, tedy provedení stavebního díla. Povolení stavby vrtané studny, kdy byl již řádně povolen průzkumný vrt, spočívá pouze v osazení zhlaví studny a ponorného čerpadla. Jiné stavební práce již prováděny zpravidla nejsou. Provozem (čerpáním vody) vlastnická práva k sousednímu pozemku ani stavbě na něm nemohou být nijak ohrožena, a tedy ani přímo dotčena.

[9] Žalovaný vyjádřil přesvědčení, že pokud je předmětem stavebního řízení provedení stavby, nemůže mít způsob provedení ani užívání stavby vliv na množství a kvalitu vody ve studni žalobce. Množství a kvalita vody ve studni může být ovlivněna odběrem podzemní vody, tedy povolením k nakládání s vodami, kde ovšem vodní zákon účast vlastníků sousedních pozemků v řízení nepředpokládá. Pokud žadatel doloží zákonem, resp. vyhláškou požadované doklady, mezi které patří i posouzení osoby s odbornou způsobilostí, je možné na základě takového odborného vyhodnocení učit, zda a v jakém rozsahu lze odběr podzemní vody povolit tak, aby nemohlo dojít k ovlivnění okolních zdrojů podzemních vod. Příslušný vodoprávní úřad z takového odborného hydrogeologického posouzení vychází. S ohledem na výše uvedené považuje stěžovatel za nesprávný závěr krajského soudu, že je dán důvod pro účast žalobce ve stavebním řízení.

[10] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry i argumentací krajského soudu.

[11] Osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření uvedla, že nesouhlasí s výkladem správních orgánů, neboť stavba studny je stavbou jako každá jiná stavba, a uvedla, že rozsudek krajského soudu považuje za správný a kasační stížnost za nedůvodnou.

[12] Osoba zúčastněná na řízení II) (stavebník) ve svém vyjádření konstatovala, že považuje rozsudek krajského soudu za nespravedlivý. Žalobce s osobou zúčastněnou na řízení I) neustále opakují, že v souvislosti s vrtem pro předmětnou studnu došlo u jejich studny k poklesu hladiny o cca 4,5 m a poklesu vydatnosti zdroje na cca ¼. Důkazy o tom však nemají. Dále uvedla, že vlastnické právo žalobce nebylo předmětnou studnou dotčeno a žalobu označil za šikanózní.

[13] Žalobce v replice k vyjádření stavebníka uvedl, že pokles hladiny o 4,5 m byl spolehlivě prokázán hydrologickým posouzením č. G-36a/2014 zpracovaným Ing. M. a Ing. L. Došlo tedy nepochybně k dotčení vlastnického práva žalobce. Žalobce setrval

na svém stanovisku, že nebyl dodržen řádný procesní postup při povolování studny. Žaloba není šikanózní, žalobce se pouze domáhá svého práva být účastníkem řízení. Závěrem zmínil, že ochranné pásmo studny znehodnocuje pozemek žalobce a osoby zúčastněné na řízení I).

[14] Osoba zúčastněná na řízení I) v replice k vyjádření osoby stavebníka vyjádřila přesvědčení, že stavební řízení nebylo bez chyb a plně se přiklonila k vyjádření žalobce.

III. Posouzení kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda žalobce měl být účastníkem stavebního a vodoprávního řízení ve věci stavby *„Vrtané studny na p. č. X v k. ú. X“*.

[18] Otázkami rozhodujícími pro správné posouzení této věci, tj. které právní předpisy jsou rozhodné pro určení účastenství v řízení o stavebním povolení k vodním dílům, a zda skutečnost, že navrhovanou stavbou studny může být ovlivněno množství a kvalita vody ve studni souseda, zakládá účastenství v takovém řízení, se NSS zabýval již v rozsudku ze dne 12. 4. 2012, č. j. 9 As 78/2011 - 69, v němž vyslovil:

„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.“

[19] Výše uvedené podrobně zdůvodněné závěry plně dopadají také na posuzovanou věc, v níž se rovněž jedná o posouzení účastenství vlastníka sousedního pozemku ve stavebním řízení o povolení studny. Nejvyšší správní soud z nich proto stejně jako krajský soud vycházel, přičemž neshledal žádného důvodu se od nich odchýlit. Z výše uvedeného je zároveň patrná nedůvodnost argumentace stěžovatele, že vodní zákon nepředpokládá účast vlastníků sousedních pozemků ve stavebním řízení o povolení studny (vodního díla). Nejvyšší správní soud tak má ve shodě s krajským soudem za to, že žalobce měl být podle § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona účastníkem stavebního řízení o povolení nakládání s podzemními vodami a povolení k provedení stavby předmětné studny, neboť provádění stavby předmětné studny může ovlivnit kvalitu a množství vody ve studni

náležející žalobci. Tuto skutečnost ostatně připouští sám stěžovatel, když v kasační stížnosti uvádí, že množství a kvalita vody ve studni může být ovlivněna odběrem podzemní vody, tedy povolením k nakládání s vodami.

[20] Nejvyšší správní soud nepřehlédl to, že oproti právní úpravě aplikované v citovaném rozsudku č. j. 9 As 78/2011 - 69 došlo novelizací zákonem č. 350/2012 Sb. k určité změně ve formulaci § 109 odst. 1 písm. e) stavebního zákona ve znění aplikovatelném na nyní posuzovanou věc. To však nic nemění na tom, že závěry v citovaném rozsudku jsou i nadále použitelné, neboť jak bylo shora citováno, i způsob, jakým má být stavba studny prováděna a užívána, může ovlivnit práva vlastníka studny na sousedním pozemku, zejména jedná-li se (jako v posuzované věci) o studnu umístěnou v bezprostřední blízkosti povolované stavby nové studny. Pokud tedy stěžovatel argumentuje konkrétními technickými parametry povolované stavby, je třeba uvést, že smyslem účastenství souseda ve stavebním řízení je jeho zapojení do řízení a umožnění podat námitky týkající se potenciálního dotčení na jeho právech konkrétním navrženým způsobem provádění stavby, byť by se posléze při posuzování věci stavebním úřadem ukázalo, že námitky jsou nedůvodné. Ostatně své obavy žalobce opírá mj. o hydrogeologické posouzení Ing. M. a Ing. L., tudíž nelze dovozovat, že by se jednalo o *apriori* nedůvodné subjektivní dojmy žalobce. Na druhou stranu nejde o jakési oprávnění souseda projednávanou stavbu blokovat.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[22] O nákladech řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu odměny právního zástupce za dva úkony právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti a replika k vyjádření stavebníka), podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve výši 2 x 3.100, tj. 6.200 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Celkem tedy zástupci žalobce náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6.800 Kč. Zástupce žalobce není plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se odměna za zastupování o tuto daň nezvyšuje. Celkově tedy je stěžovatel povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 6.800 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho právního zástupce.

[23] K podání žalobce ze dne 17. 7. 2018, v němž je nárokována odměna za převzetí právního zastoupení Nejvyšší správní soud konstatuje, že odměnu za tento úkon podle § 11 odst. 1 písm. b) advokátního tarifu zástupci žalobce nepřiznal, neboť žalobce zastupoval již v řízení před krajským soudem na základě plné moci ze dne 1. 6. 2018 a v době podání kasační stížnosti tudíž byl s projednávanou věcí dostatečně obeznámen a nebyla konána ani porada s klientem.

[24] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení žádná povinnost uložena nebyla, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. září 2018

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu