



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **F. S.**, zastoupený obecným zmocněncem JUDr. J. V., proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **ELEKTROŠTIKA, s. r. o.**, se sídlem U Družstva Ideál 13, Praha 4, zastoupená Mgr. Lukášem Damborským, advokátem se sídlem Václavské nám. 1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2017, čj. ŽP/9540/17, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 10. 2018, čj. 57 A 88/2017-94,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši **300 Kč** k rukám JUDr. Jiřího Vrby, obecného zmocněnce, **do 30 dnů** od právní moci tohoto rozsudku.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

### **I. Vymezení věci**

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 7. 2017 zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Rokycany (dále jen „městský úřad“) ze dne 24. 4. 2017, kterým bylo podle § 12 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon), změněno povolení k nakládání s vodami na malé vodní elektrárně (MVE) Kaceřovský mlýn na pozemku p. č. X, X a X, vše v k. ú. O. u R; změna spočívala především v prodloužení délky vzduť při maximální hladině na 3,675 km.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u krajského soudu, který jí vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud dovodil, že MVE Kaceřovský mlýn je nepovolenou stavbou ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), protože byla provedena, aniž byly v územním řízení posouzeny dopady jejích vlivů na dotčené vlastníky a veřejné zájmy v území mezi říčním kilometrem 112,8 až 115,070. K nápravě pochybení, které vzniklo v územním řízení, nelze použít rozhodnutí o změně povolení k nakládání s vodami podle § 12 odst. 2 vodního zákona, ale je nutné využít dodatečného povolení stavby.

## **II. Podstatný obsah kasační stížnosti žalovaného, vyjádření osoby zúčastněné na řízení a žalobce**

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[4] Stěžovatel namítl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku (změny) povolení k nakládání s vodami. S odkazem na § 129 odst. 3 písm. a) stavebního zákona stěžovatel uvedl, že ani v případě dodatečného stavebního povolení stavební zákon nepředpokládá „*projednání dodatečného územního rozhodnutí*“. V posuzované věci byla stavba MVE Kaceřovský mlýn povolena rozhodnutím městského úřadu ze dne 21. 3. 2012. Stavba jezu byla provedena v technických parametrech, které odpovídají stavebnímu povolení. Vlastní stavba pevného jezu sama o sobě nezpůsobuje vzduť nad ř. km 112,8, proto nemohou být dotčeni vlastníci či veřejné zájmy v úseku ř. km 112,8 – 115,070 vlivem stavby pevného jezu; ke zvýšenému vzduť dochází pohyblivou částí hradicí konstrukce. Tyto zájmy jsou dotčeny zejména nakládáním s povrchovými vodami (tj. regulací hladiny vzduť vody pohyblivou konstrukcí jezu), které je dáno jeho parametry, tedy maximálně povolenou hladinou vzduť vody, délkou vzduť při maximální hladině a celkovým množstvím vzduť (akumulované) vody, tedy parametry, které jsou dány právním předpisem. Délka vzduť tak závisí na maximální povolené hladině vzduť vody, která je regulovatelná v určitém rozmezí. V rozporu s územním rozhodnutím proto není provedení stavby, ani její vliv na území, ale teoretickým výpočtem stanovená délka vzduť při navržené maximální hladině vzduť vody. Vzhledem k tomu, že teoreticky navržená délka vzduť v projektové dokumentaci při maximální povolené hladině vody na jezu neodpovídá skutečnému stavu, požádala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „ELEKTROŠTIKA“) o změnu povolení k nakládání s vodami.

[5] V řízení o změně povolení k nakládání s povrchovými vodami se posoudily dopady vlivů délky vzduť na dotčené vlastníky a veřejné zájmy a též míra dotčení práv žalobce. Na změnu povolení k nakládání s vodami nedopadá žádný typ územního rozhodnutí podle stavebního zákona. Ani prováděcí předpisy k vodnímu zákonu neukládají případnému žadateli o změnu povolení k nakládání s vodami předložit územní rozhodnutí. Dodržení platného povolení k nakládání s vodami lze dosáhnout jen způsobem výše uvedeným. V opačném případě by byly porušeny podmínky povolení k nakládání s vodami.

[6] V projednávané věci se tedy nejedná o nepovolenou stavbu, jak mylně dovodil krajský soud. Důsledkem výkladu krajského soudu je podle stěžovatele závěr, podle něhož by územní rozhodnutí bylo nutné pro téměř všechny změny povolení k nakládání s vodami. Je ostatně pochybné, co by vlastně mělo být projednáno v řízení o odstranění stavby a „*dodatečném územním rozhodnutí*“, tímto právním názorem krajského soudu je přitom stěžovatel vázán.

pokračování

[7] K podmínce Povodí Vltavy, s. p., závod Berounka (dále též „správce povodí“), která byla zahrnuta do územního rozhodnutí, stěžovatel uvedl, že správce povodí hájí veřejné zájmy také jako správce vodního toku Berounka. Městský úřad s ním v řízení jednal a správce povodí neuplatnil proti změně povolení k nakládání s vodami námitky a se změnou souhlasil.

[8] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že pro své rozhodnutí jako nosný důvod použil provedení stavby žalobce (MVE Darová) v rozporu s příslušným povolením. Provoz MVE Darová může být ovlivněn délkou vzduť pouze při snížení povoleného spádu; prokázalo se však, že nic takového nenastalo.

[9] Závěrem stěžovatel namítl, že krajský soud nijak nerozvedl, na základě čeho dovodil, že je danou změnou dotčeno vlastnické právo žalobce. Povrchové ani podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou ani součástí či příslušenstvím pozemku, na němž (resp. pod nímž) se vyskytují (§ 3 odst. 1 vodního zákona). Vzduť hladiny v Berounce tedy nemůže být vlastnické právo žalobce dotčeno ani není ovlivněno jeho povolené nakládání s vodami v MVE Darová.

[10] Stěžovatel navrhl, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] ELEKTROŠTIKA se ztotožnila s kasační stížností stěžovatele, což ve shodě s jeho argumentací podrobně zdůvodnila.

[12] Zejména uvedla, že je mylný závěr krajského soudu, že z územního rozhodnutí vyplývá povinnost posoudit vzduť hladiny Berounky mezi ř. km 112,8 až ř. km 115,070. Předmětem územního řízení není nakládání s vodami – to se posuzuje ve vodoprávním řízení. Není tedy správný ani závěr krajského soudu, že se v územním řízení určuje okruh účastníků podle vzduť hladiny řeky.

[13] Dále ELEKTROŠTIKA podrobně rozvedla průběh územního řízení a konstatovala, že stavební úřad v něm neposuzoval vzduť hladiny Berounky. Do textu výroku územního rozhodnutí pouze zahrnul připomínky správce povodí, a to včetně požadavku na předložení podélného profilu, který dokládá, že vzduť jezu bude zasahovat max. do ř. km 112,8, což bylo v dané době splněno. Opíše-li stavební úřad již splněný požadavek správce povodí, činí tak nadbytečně. K takovému požadavku, byť je uveden v územním rozhodnutí, nelze přihlížet.

[14] K okruhu účastníků územního řízení ELEKTROŠTIKA uvedla, že územní rozhodnutí bylo vydáno veřejnou vyhláškou, v tomto řízení bylo též konáno veřejné ústní jednání spojené s místním šetřením. Není proto pravda, že žalobce v územním řízení nemohl svá vlastnická práva bránit.

[15] Dále ELEKTROŠTIKA vytkla nesprávnost závěru krajského soudu, že MVE Kaceřovský mlýn je nepovolenou stavbou. Ve shodě se stěžovatelem rozvedla, že v územním řízení stavební úřad ani nemůže posuzovat nakládání s vodami podle vodního zákona. ELEKTROŠTIKA v této souvislosti též poukázala na § 94 odst. 5 stavebního zákona, podle něhož se nevydává územní rozhodnutí, pokud je zrušeno a stavba je v mezidobí již povolena. V projednávané věci se nadto jedná o povolení k nakládání s povrchovými vodami, nikoli o územní rozhodnutí či stavební povolení.

[16] Nesprávný je rovněž závěr krajského soudu týkající se údajné úvahy stěžovatele o protiprávním provedení MVE Darová. V tomto směru se ELEKTROŠTIKA ztotožnila se závěry stěžovatele.

[17] Žalobce souhlasil se závěry krajského soudu a podrobně rozvedl důvody, jimiž podpořil jeho argumentaci.

[18] Žalobce s odkazem na § 76 odst. 1 a § 93 odst. 2 stavebního zákona uvedl, že povolení stavebních úprav jezu a výstavby MVE Kaceřovský mlýn bylo podmíněno mimo jiné tím, že nesmí dojít k negativní změně odtokových poměrů a že vzduť jezu nebude zasahovat za ř. km 112,80. Podle názoru žalobce je neopodstatněné tvrzení stěžovatele, že ke zvýšenému vzduť dochází pohyblivou hradicí konstrukcí, nikoliv vlivem stavby pevného jezu. Podle stavebního povolení se jedná o jeden vzdouvací objekt, což žalobce podrobně rozvedl. Podstata věci nespočívá v otázce, zda je voda vzdouvána tou či onou částí jezového tělesa, ale ve skutečnosti, že výše, do níž je vzdouvána, způsobuje takovou délku vzduť, která je v rozporu s územním rozhodnutím.

[19] Dále není správný názor stěžovatele, že v rozporu s územním rozhodnutím není provedení stavby ani její vliv na území, ale teoretickým výpočtem stanovená délka vzduť při navržené maximální hladině vzduť vody. Tento závěr neodpovídá územnímu rozhodnutí, které jasně stanoví podmínku, že se stavbou ani během stavby nesmí negativně změnit odtokové poměry daného území a že vzduť jezu bude zasahovat max. do ř. km 112,8 s doložením podélného profilu. Územní rozhodnutí záměrně neobsahovalo výšku vzduť vody, neboť pro něj byla rozhodující celková délka vzduť. Stavební rozhodnutí ke stavbě MVE Kaceřovský mlýn je nejen v rozporu s územním rozhodnutím, ale je rovněž nepřezkoumatelné, což žalobce blíže rozvedl, a ve shodě s krajským soudem zdůraznil, že v případě MVE Kaceřovský mlýn se jedná o nepovolenou stavbu.

[20] Žalobce se také ztotožnil s názorem krajského soudu, podle kterého s ním nebylo v územním řízení v důsledku stanovení nesprávné délky vzduť projektovou dokumentací jednáno jako s účastníkem. Mezi účastníky řízení nebyli zahrnuti ani jiní vlastníci pozemků ve sporném úseku. Záměr ani nemohl být v tomto úseku posouzen z hlediska veřejných zájmů v území.

[21] Žalobce rovněž upozornil, že pokud stěžovatel připouští, že osoba zúčastněná na řízení je schopna po sklopení pohyblivé části jezu pod max. hladinou vzduť vody povolenou městským úřadem naplnit délku vzduť 1,405 km (ř. km 112,80), a tudíž i splnit podmínky pro povolení k nakládání s vodami i podmínky územního rozhodnutí, pak musí také dospět k závěru, že osoba zúčastněná na řízení od samého počátku provozuje MVE v rozporu s povolením k nakládání s vodami i územním rozhodnutím. Rovněž je i z této skutečnosti zjevné, že stavební povolení je v rozporu s územním rozhodnutím. Navíc nikdo nemůže osobu zúčastněnou na řízení přinutit, aby dobrovolně sklopila pohyblivé části jezu pod maximální hladinu vzduť vody.

[22] Závěrem žalobce zdůraznil, že příčinou zásahu do jeho oprávněných zájmů a vlastnických práv je již to, že záměr nebyl projednán v územním řízení, nikoli až změna povolení k nakládání s vodami. Podle § 91 odst. 2 stavebního zákona je žadatel povinen k žádosti o vydání územního rozhodnutí připojit posudek a dokumentaci vlivů. Pokud územní rozhodnutí stanoví podmínku možného vzdouvání vody (jedná se o vliv záměru na životní prostředí) max. ř. km 112,8, pak pouze nové územní rozhodnutí může tento stav změnit.

pokračování

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Zásadní pro rozhodnutí nyní projednávané věci je posouzení vzájemného vztahu tří rozhodnutí - územního rozhodnutí, povolení k provedení vodního díla (stavebního povolení) a (změny) povolení k nakládání s vodami.

[24] Městský úřad Radnice, stavební odbor, vydal dne 14. 7. 2008 územní rozhodnutí o umístění stavby „*Stavební úpravy jezu a výstavby malé vodní elektrárny na pozemcích: X v k. ú. P. u N. a X, X a X v k. ú. Ol. u R.*“. Podle tohoto územního rozhodnutí byly pro umístění a zpracování projektové dokumentace mimo jiné stanoveny tyto podmínky:

5. *Projektová dokumentace k vodohospodářskému povolení bude splňovat podmínky vyhl. č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, a bude respektovat podmínky obsažené v podkladových stanoviscích dotčených orgánů státní správy vydaných pro tuto stavbu.*
8. *b) Povodí Vltavy, s. p., závod Berounka, čj. 2008/04117/324/Ron z 1. 2. 2008*
  - *vzdutí jezu bude zasahovat max. do ř. km 112,8 – požadujeme doložit podélným profilem [...]*
  - *požadujeme předložit situaci, ze které bude patrné dotčení jednotlivých pozemků zvýšením vzdutí.*

Podle odůvodnění územního rozhodnutí „[s]tavební úřad zajistil vzájemný soulad předložených stanovisek účastníků řízení a dotčených orgánů vyžadovaných zvláštními předpisy, zabezpečil plnění jejich požadavků a tato stanoviska zahrnul do podmínek rozhodnutí“ (podtrženo NSS).

[25] Rozhodnutím městského úřadu ze dne 21. 3. 2012 bylo ELEKTROŠTICE v prvním výroku vydáno *povolení k nakládání s vodami*, v němž byla stanovena délka vzdutí při maximální hladině – 1,405 km (ř. km 112,80), a ve druhém výroku jí bylo vydáno *vodoprávní povolení ke stavbě vodního díla* MVE Kaceřov.

[26] Na základě žádosti ELEKTROŠTIKY podle § 12 odst. 2 vodního zákona bylo rozhodnutím městského úřadu ze dne 24. 4. 2017 *změněno rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami* na MVE Kaceřovský mlýn na p. p. č. X, X a X v k. ú. O. u R., ze dne 21. 3. 2012.

[27] Krajský soud považoval za podstatnou otázku, „*zda v případě prodloužení délky vzdutí postačí změna povolení k nakládání s vodami (jak tvrdí správní orgány), či zda je nutné stran této otázky vést územní řízení*“. Dále se zabýval problematikou územního řízení a dovodil, že podle územního rozhodnutí byl stavební záměr (tj. MVE Kaceřovský mlýn) z hlediska jeho zasazení do území a jeho působení z pohledu veřejných zájmů v územním řízení posouzen toliko do ř. km 112,8 (délka vzdutí 1,405 km). Ohledně jeho dopadů na území mezi ř. km 112,8 až ř. km 115,070 (délka vzdutí podle napadeného rozhodnutí) žádné posouzení v územním řízení neproběhlo (z odůvodnění rozhodnutí městského úřadu je podle krajského soudu patrné, že důvodem tohoto postupu byla skutečnost, že projektová dokumentace stavebního záměru počítala se vzdutím právě pouze do ř. km 112,8). Jedná se tedy o stavbu nepovolenou, a za této situace bylo žalobci (popř. dalším vlastníkům) upřeno v územním řízení právo vznášet námitky. Stavba tak zasahuje do vlastnického práva žalobce bez právního důvodu, neboť zde chybí soukromoprávní titul takového zásahu, jakož i titul veřejnoprávní v podobě územního rozhodnutí. Na základě uvedeného krajský soud dovodil, že: „*K nápravě pochybení vzniklého v územním řízení není proto možné použít rozhodnutí o změně nakládání s vodami podle § 12 odst. 2 vodního zákona, jakožto institutu navazujícího na stavební povolení, ale nástroj, který je k tomuto účelu výslovně upraven ve stavebním zákoně - dodatečné povolení stavby (podtrženo NSS) [...]* V rámci dodatečného územního řízení (podtrženo NSS) bude možné transparentním

*způsobem posoudit intenzitu dotčení práv žalobce (případně dalších vlastníků v úseku mezi ř. km 112,8 a ř. km 115,070) a rozhodnout, zda jsou dané dotčení povinní strpět, či nikoliv.“*

[28] Krajský soud tedy dovedl, že vzhledem k nedodržení podmínky v územním rozhodnutí nelze dosáhnout nápravy změnou povolení k nakládání s vodami, ale pouze v řízení o dodatečném povolení stavby. NSS v této souvislosti uvádí, že použil-li krajský soud v rozsudku termín „*dodatečné územní řízení*“, jedná se zřejmě pouze o písařskou chybu, neboť v předcházejícím textu krajský soud hovoří o dodatečném povolení stavby. Závěry krajského soudu je ovšem nutné, jak níže rozvedeno, do určité míry korigovat.

[29] NSS konstatuje, že v projednávané věci není sporu o tom, že Městský úřad Radnice, stavební odbor, vydal dne 24. 7. 2008 *územní rozhodnutí o umístění stavby*, které stanovilo podmínky pro stavbu jezu, přičemž jednou z podmínek byla i maximální délka vzduť do ř. km 112,8 (délka vzduť 1,405 km). V *rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami* (první výrok rozhodnutí městského úřadu ze dne 21. 3. 2012) městský úřad stanovil jako jednu z podmínek totožnou maximální délku vzduť. Ve stejném rozhodnutí městský úřad v druhém výroku *rozhodl o povolení stavby* jezu a strojovny MVE Kaceřovský mlýn.

[30] Podle § 9 odst. 5 vodního zákona *povolení k nakládání s vodami, které lze vykonávat pouze užíváním vodního díla, je možné vydat jen současně se stavebním povolením k takovému vodnímu dílu ve společném řízení, pokud se nejedná o vodní dílo již existující nebo povolené, nebo které bude povolovat ve společném územním a stavebním řízení podle zvláštního zákona jiný správní orgán než vodoprávní úřad. V případě vydávání povolení k nakládání s vodami současně s povolením k provedení vodního díla se výroky těchto povolení vzájemně podmiňují.*

[31] Úvodem považuje NSS za vhodné v obecné rovině uvést, že v situacích, v nichž na sebe obsahově navazují správní akty, nutné např. k výkonu určité činnosti a správní orgány posuzují otázku přípustnosti povolované činnosti v postupech či řízeních, která po sobě časově a logicky následují, z různých hledisek, rozlišuje judikatura i doktrína dva základní druhy vazeb takto souvisejících správních aktů: řetězení a subsumpci.

[32] Při *řetězení* jsou jednotlivé správní akty vydávány samostatně a postupně a adresátovi (adresátům) jsou samostatně oznamovány. Zpravidla teprve po nabytí právní moci podmiňujícího aktu následuje řízení či postup směřující k vydání navazujícího správního aktu.

[33] Naproti tomu při *subsumpci* je navenek vydáván jediný finální správní akt, jenž subsumuje podmiňující správní akt nebo správní akty (např. závazná stanoviska), které samy o sobě nesměřují vůči adresátovi finálního správního aktu, nýbrž zavazují primárně pouze správní orgán příslušný k vydání finálního aktu (srov. např. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 8. vydání, Praha, C. H. Beck, 2012, str. 230-231). Je-li navazujícím (finálním) správním aktem rozhodnutí správního orgánu, lze v řízení o žalobě proti tomuto finálnímu rozhodnutí přezkoumat i zákonnost subsumovaných aktů podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113). Naopak při řetězení nelze v řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí přezkoumávat podmiňující akt správního orgánu, lze-li jej napadnout samostatnou žalobou (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 1 As 21/2008-81).

[34] NSS zejména nemůže přisvědčit argumentaci, že v územním řízení nebylo posuzováno vzduť hladiny Berounky, ale v územním rozhodnutí byly zahrnuty „*pouze připomínky správce povodí, a to včetně požadavku na předložení podélného profilu, který dokládá, že vzduť jezu bude zasahovat max. do ř. km 112,8, což bylo v dané době splněno*“; k takovému požadavku nelze přihlížet.

pokračování

Z obsahu územního rozhodnutí je totiž bez jakýchkoli pochybností zřejmé, že se nejedná o pouhý „*opis připomínek*“ správce povodí. Stanovisko správce povodí, podle nějž „*vzdutí jezu bude zasahovat max. do ř. km 112,8 – požadujeme doložit podélným profilem*“, totiž stavební úřad výslovně zahrnul do podmínek územního rozhodnutí, jak je zjevné nejen z jeho výroku, ale i z jeho odůvodnění.

[35] Dále NSS konstatuje, že je nepochybné, že výroky povolení k nakládání s vodami a povolení k provedení vodního díla se v případě společného řízení podle § 9 odst. 5 vodního zákona vzájemně podmiňují. Pokud jde o samotné povolení k provedení vodního díla, nelze přehlédnout, že je obsahově závislé na územním rozhodnutí. Územní rozhodnutí a povolení k provedení vodního díla (stavební povolení), resp. kolaudační souhlas, považuje NSS konstantně za navazující (řetězíci se) správní akty (jiné úkony) a v obecné rovině připouští i jejich vzájemné ovlivňování. Současně je ovšem třeba zdůraznit, že předmět územního řízení se liší od předmětu řízení stavebního. NSS v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128, č. 1815/2009 Sb. NSS, uvedl: „*Starý stavební zákon byl postaven na návaznosti jednotlivých procesů a řízení, počínaje pořizováním územního plánu, přes územní řízení, stavební řízení a konče kolaudačním řízením. Každá z těchto fází má svůj vlastní předmět, který se liší od předmětů ostatních řízení.*“ Tyto závěry jsou aplikovatelné i na současnou právní úpravu, která rovněž mezi uvedenými druhy řízení rozlišuje.

[36] Pro bližší pochopení vztahu mezi územním a stavebním řízením je vhodné ve shodě s rozsudkem NSS ze dne 22. 7. 2011, čj. 7 As 26/2011-75, také uvést, že „*správní orgán ve stavebním řízení si nemůže učinit úsudek o nezákonnosti rozhodnutí vydaného v územním řízení. Není možné připustit, aby měl kdokoli možnost posuzovat vadnost veřejnoprávního aktu a podle svého uvážení se poté rozhodnout, zda se dotčeným aktem bude řídit, či nikoliv. Tímto by došlo k zásadnímu narušení efektivnosti fungování celé veřejné správy, což je jistě nežádoucí stav. Jako předběžnou otázku mohl stavební úřad pouze posoudit nejzávažnější z vad správního rozhodnutí, jíž je nicotnost, u které se presumpce správnosti neuplatní*“. Již na tomto místě lze poznamenat, že v nyní projednávané věci správní orgány o nicotnosti územního rozhodnutí ve svých rozhodnutích ani neuvažovaly.

[37] Stěžovateli lze jistě přisvědčit, že povolení k nakládání s vodami, resp. jeho změna, není přímo vázáno na vydání územního rozhodnutí, neboť územní rozhodnutí je povinným podkladem „pouze“ k vydání povolení k provedení vodního díla. Tento závěr je však jen obecný a poněkud zjednodušující, protože v dané věci přehlíží vzájemnou podmíněnost výroků povolení k provedení vodního díla a povolení k nakládání s vodami. Jinými slovy řečeno, územní rozhodnutí sice není přímým podkladem pro vydání povolení k nakládání s vodami, ale v důsledku vzájemné podmíněnosti výroků povolení k provedení vodního díla a povolení k nakládání s vodami má na jeho výrok nepřímý vliv prostřednictvím povolení k provedení vodního díla, které na územní rozhodnutí navazuje. V této souvislosti je rovněž vhodné opětovně podotknout, že předmět všech tří řízení je rozdílný, z čehož ovšem také plyne potřeba vzájemného souladu těchto rozhodnutí (žádné z nich nemůže nahradit jiné). Územní rozhodnutí tak ve svém důsledku musí následně být respektováno nejen povolením k provedení vodního díla, ale logicky též povolením k nakládání s vodami.

[38] Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že soulad dotčených tří rozhodnutí (územní rozhodnutí, povolení k provedení vodního díla a povolení k nakládání s vodami) je zajištěn návazností (řetězením) povolení k provedení vodního díla na územním rozhodnutí a dále vzájemnou podmíněností výroků rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami a povolení k provedení vodního díla. Všechna tato rozhodnutí spolu souvisí a nemohou být ve vzájemném rozporu. Správní orgány si tedy v řízení o povolení k provedení vodního díla, a tím spíše

ani v řízení o povolení k nakládání s vodami, nemohou učinit úsudek o nezákonnosti rozhodnutí vydaného v územním řízení; územní rozhodnutí jsou povinny respektovat. Podstatné pro tuto věc také je, že zamýšlenou činnost (stavbu vodního díla) lze realizovat výlučně v případě pozitivní povahy všech rozhodnutí (srov. obdobně např. rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2009, čj. 1 As 79/2008-128).

[39] V projednávané věci však rozhodnutí o povolení k provedení vodního díla nepřevzalo podmínku, že „*vzdutí jezu bude zasahovat max. do ř. km 112,8*“. Na tom nic nemění skutečnost, že tato podmínka byla obsažena v povolení k nakládání s vodami, neboť daná podmínka měla být obsažena právě v povolení k provedení vodního díla, které navazuje na územní rozhodnutí (uvedené je ostatně v souladu s argumentací stěžovatele, podle které územní rozhodnutí není podkladem pro rozhodnutí o povolení k nakládání s vodami).

[40] Sám stěžovatel pak i ve vyjádření k žalobě uvedl, že MVE Kaceřovský mlýn byla sice provedena podle stavebního povolení (povolení k provedení vodního díla), ale při zkušebním provozu bylo zjištěno, že délka vzdutí je mnohem delší, než předpokládala projektová dokumentace. Délka vzdutí dosahuje až k MVE Darová, ačkoli tím není podle názoru správních orgánů provoz (tj. výkon) MVE Darová ovlivněn.

[41] NSS tedy musí konstatovat, že provedené vodní dílo (resp. jeho užívání – viz dále) skutečně nespĺňuje podmínku „*vzdutí jezu bude zasahovat max. do ř. km 112,8*“, která byla stanovena územním rozhodnutím (a původním povolením k nakládání s vodami). Změna povolení k nakládání s vodami nemůže nahradit (změnit) podmínku stanovenou územním rozhodnutím.

[42] Na výše uvedeném nic nemění ani námitky stěžovatele, že ke zvýšenému vzdutí dochází pohyblivou částí hradicí konstrukce, nikoli vlastní stavbou pevného jezu. Již z tvrzení stěžovatele je zřejmé, že tato konstrukce je nepochybně součástí stavby MVE Kaceřovský mlýn (stavbu tvoří jeden celek sestávající z pohyblivých i nepohyblivých částí). Nedůvodnost těchto námitek pak stěžovatel jen dále potvrzuje argumentem, že v rozporu s územním rozhodnutím je „*teoretickým výpočtem stanovená délka vzdutí při navržené maximální hladině vzduté vody...teoreticky navržená délka vzdutí v projektové dokumentaci při maximální povolené hladině vody na jezu neodpovídá skutečnému stavu*“. Je tedy pravděpodobné, že tato nešťastná situace byla způsobena chybou v projektové dokumentaci.

[43] NSS nepřehlédl žalobcovo upozornění, že pokud stěžovatel připouští, že je ELEKTROŠTIKA schopna po sklopení pohyblivé části jezu pod max. hladinou vzduté vody povolenou městským úřadem naplnit délku vzdutí 1,405 km (ř. km 112,80), a tudíž i splnit podmínky pro povolení k nakládání s vodami i podmínky územního rozhodnutí, pak stěžovatel musí také dospět k závěru, že ELEKTROŠTIKA provozuje (užívá) od samého počátku MVE v rozporu s povolením k nakládání s vodami i územním rozhodnutím. V této souvislosti musí NSS zdůraznit, že předmětem tohoto řízení není sám o sobě způsob provozování (užívání) MVE Kaceřovský mlýn a otázka, zda za současného stavu této MVE je ELEKTROŠTIKA schopna splnit podmínky územního rozhodnutí.

[44] Neobstojí ani námitky stěžovatele a ELEKTROŠTIKY, že v územním řízení nemůže stavební úřad posuzovat nakládání s vodami podle vodního zákona. To je jisté v obecné rovině pravda, ale tato argumentace přehlíží, že podle § 92 odst. 1 stavebního zákona stavební úřad schvaluje územním rozhodnutím navržený záměr a stanoví podmínky pro využití a ochranu území, podmínky pro další přípravu a realizaci záměru. Stavební úřad v souladu s tímto ustanovením stanovil v územním rozhodnutí podmínku, že stavbou ani během stavby nesmí dojít k negativní změně odtokových poměrů daného území a že vzdutí jezu bude zasahovat



pokračování

max. do ř. km 112,8, a to včetně požadavku na předložení situace, ze které bude patrné dotčení jednotlivých pozemků zvýšením vzduší – tedy podmínku využití a ochrany území. V této souvislosti není případný ani poukaz stěžovatele na to, že by každá změna povolení k nakládání s vodami vyžadovala územní rozhodnutí – podstatné jsou v této souvislosti okolnosti konkrétní věci včetně otázky využití a ochrany území.

[45] NSS nemůže přisvědčit ani námitce, že krajský soud nerozvedl, jak může být žalobce dotčen na vlastnických právech a jaký „soukromoprávní titul“ k takovému zásahu chybí. Stěžovatel má pravdu, že povrchové ani podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví, ale na druhé straně sám uvádí, že při novém stanovení povolené délky vzduší se posuzovalo také to, zda bude mít změna povolení k nakládání s vodami v MVE Kaceřovský mlýn vliv na užívání MVE Darová žalobcem. Jinými slovy řečeno, užíváním (resp. provedením) MVE Kaceřovský mlýn mohlo být v rozporu s podmínkami územního rozhodnutí zasaženo užívání MVE Darová žalobcem.

[46] V této souvislosti nelze souhlasit ani s tvrzením, že územní rozhodnutí bylo vydáno veřejnou vyhláškou a žalobce tedy v územním řízení mohl svá vlastnická práva bránit a obdobně mohl svá práva bránit v řízení o změně povolení k nakládání s vodami. Tato argumentace nemůže nic změnit na tom, že vodní dílo je užíváno (resp. bylo provedeno) v rozporu s územním rozhodnutím a změna povolení k nakládání s vodami nemůže nahradit podmínky územního rozhodnutí, jak již rozvedeno. Nadto skutečnost, že délka vzduší se liší od podmínek územního rozhodnutí (a projektové dokumentace), vyšla najevo až při zkušebním provozu. Podmínky územního rozhodnutí nemůže změnit ani následné jiné stanovisko správce povodí v řízení o změně povolení k nakládání s vodami, jak stěžovatel též namítal.

[47] NSS konečně nemůže než souhlasit s tvrzením ELEKTROŠTIKY, že podle § 94 odst. 5 věty první stavebního zákona platí, že se územní rozhodnutí již nevydává, dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby. V projednávané věci však není předmětem řízení územní rozhodnutí, ale změna povolení k nakládání s vodami, jak ostatně uvádí sama ELEKTROŠTIKA. Ani této argumentaci tedy nelze přisvědčit.

[48] V projednávané věci tedy nelze docílit „nápravy“ nežádoucího stavu bez dalšího samotnou změnou povolení k nakládání s vodami - tato změna nemůže zhojit to, že užívání (resp. provedení) stavby MVE Kaceřovský mlýn je v rozporu s územním rozhodnutím. V tomto směru je názor krajského soudu správný, byť jeho související úvahy bylo nutné v určitých směrech korigovat. Tato korekce však nemá vliv na rozhodné závěry krajského soudu a zákonnost výroku jeho rozsudku.

[49] Nad rámec důvodů tohoto rozhodnutí NSS dále konstatuje, že náprava popsaného nežádoucího stavu je možná v závislosti na skutečnostech zjištěných v dalším řízení (doplnění skutkových zjištění) zřejmě vícero způsoby. Tyto však může NSS v tomto řízení s ohledem na jeho předmět pouze nastínit a nemůže bez dalšího vyloučit ani jiné způsoby nápravy.

[50] Na základě dosud zjištěného skutkového stavu lze s jistou mírou pravděpodobnosti (nikoli jistoty) usuzovat na to, že *stavba MVE Kaceřovský mlýn mohla být provedena v souladu se stavebním povolením* a nesoulad s dotčenou podmínkou územního rozhodnutí (délka vzduší) je tedy způsoben nikoli provedením této stavby, ale jejím užíváním. Tomuto závěru nasvědčuje argumentace stěžovatele, že ke zvýšenému vzduší dochází pohyblivou hradicí konstrukcí, nikoliv vlivem stavby pevného jezu. Pokud by se jednalo o takový případ, mohl by přicházet v úvahu postup podle § 127 stavebního zákona, v nyní účinném znění, tj. změna užívání stavby.

[51] Dále přichází v úvahu možnost, že bude zjištěno, že stavba MVE Kaceřovský mlýn *byla provedena v rozporu s povolením k provedení vodního díla*. V takovém případě by se ovšem jednalo o stavbu nepovolenou, přičemž podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*.

[52] V tomto případě by tedy příslušný stavební (vodoprávní) úřad byl povinen vést řízení o odstranění stavby ve smyslu § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, 4 As 192/2018-34). Nápravy by podle názoru NSS bylo možné docílit pouze cestou žádosti osoby zúčastněné na řízení o dodatečné povolení stavby (§ 129 odst. 2 stavebního zákona). NSS pro úplnost k argumentaci stěžovatele a ELEKTROŠTIKY připomíná, že ani v řízení o dodatečném povolení stavby (vodního díla) nelze od dříve vydaného územního rozhodnutí a podmínek v něm stanovených zcela odhlédnout (v podrobnostech viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016, čj. 5 As 48/2015-43). NSS v této souvislosti ke kasačním námitkám také dodává, že ve smyslu § 129 odst. 3 stavebního zákona dodatečné povolení stavby nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí.

[53] V projednávané věci přitom není pochyb, jak se domnívá stěžovatel, o tom, co by mělo být projednáno v případném řízení o odstranění stavby. Odpověď je jednoduchá - nepovolená stavba MVE Kaceřovský mlýn v rozsahu, v němž nedodrží podmínku délky vzdutí, která byla stanovena územním rozhodnutím.

[54] Konečně nelze bez dalšího vyloučit ani možnost, že „vedení věci“ do souladu s podmínkou územního rozhodnutí vztahující se k délce vzdutí bude možné provést stavebními či jinými úpravami, které ještě budou vyhovovat kritériím již vydaného povolení k provedení stavby MVE Kaceřovský mlýn.

[55] Závěrem ovšem NSS opětovně zdůrazňuje, že výše předestřené způsoby řešení posuzované situace jsou dosud pouhými možnostmi a v dalším řízení bude volba postupu záviset především na dostatečně zjištěném skutkovém stavu. V tomto stádiu řízení NSS ani nemůže závazně určit jediný možný způsob dalšího postupu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[56] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto je povinen nahradit úspěšnému žalobci, který byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen obecným zmocněncem, paušální náhradu nákladů zastoupení ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 1 odst. 1, 2, 3 písm. a) vyhlášky č. 254/2015 Sb., § 13 odst. 4 advokátního tarifu]. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[57] Osoba zúčastněná na řízení (ELEKTROŠTIKA) by měla právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem (§ 60 odst. 5 s. ř. s.); to ale v této věci nenastalo.

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

pokračování

V Brně dne 25. února 2021

Ondřej Mrákota  
předseda senátu