



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců Mgr. Vladimíra Doležala a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: **a) město Kralupy nad Vltavou**, se sídlem Palackého náměstí 1, Kralupy nad Vltavou, **b) město Mělník**, se sídlem náměstí Míru 1, Mělník, oba zastoupeni zastoupeni Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) obec Nová Ves**, se sídlem Nová Ves 154, okres Mělník, **II) obec Chvatěruby**, se sídlem Chvatěruby 230, **III) obec Kly**, se sídlem Záboří 275, Kly, **IV) obec Vojkovice**, se sídlem Vojkovice 137, okres Mělník, **V) obec Hostín u Vojkovic**, se sídlem Hostín u Vojkovic 80, **VI) obec Zlončice**, se sídlem Zlončice 40, **VII) obec Dolní Beřkovice**, se sídlem Klášterní 110, Dolní Beřkovice, všechny zastoupeny Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, **VIII) Povodí Vltavy**, státní podnik, se sídlem Holečkova 8, Praha, **IX) obec Nelahozeves**, se sídlem Školní 3, Nelahozeves, **X) obec Podolí I**, se sídlem Podolí I 61, **XI) obec Husinec**, se sídlem U Radnice 64, Husinec, okres Praha-východ, **XII) obec Slabčice**, se sídlem Slabčice 53, **XIII) obec Temešvár**, se sídlem Temešvár 45, **XIV) obec Kožlí**, se sídlem Kožlí 25, okres Písek, **XV) město Jetětice**, se sídlem Jetětice 122, **XVI) obec Zvíkovské Podhradí**, se sídlem Zvíkovské Podhradí 25, **XVII) obec Oslov**, se sídlem Oslov 86, **XVIII) obec Ostrovec**, se sídlem Ostrovec 100, **XIX) obec Vráž**, se sídlem Vráž 8, okres Písek, **XX) obec Albrechtice nad Vltavou**, se sídlem Albrechtice nad Vltavou 79, **XXI) obec Varvažov**, se sídlem Varvažov 13, **XXII) obec Olešná**, se sídlem Olešná 14, okres Písek, **XXIII) obec Nevězice**, se sídlem Nevězice 80, **XXIV) obec Orlík nad Vltavou**, se sídlem Orlík nad Vltavou 28, **XXV) obec Čížová**, se sídlem Čížová 79, **XXVI) obec Kučeř**, se sídlem Kučeř 35, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2015, č. j. 51682/2015-MZE-15111, sp. zn. 59VH28901/2015-15111, v řízení o kasační stížnosti žalobce b) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2019, č. j. 45 A 84/2016 – 194,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2019, čj. 45 A 84/2016 – 194, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozsudkem Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) ze dne 4. 9. 2019, čj. 45 A 84/2016 – 194, byla zamítnuta společná žaloba žalobce a města Kralupy nad Vltavou,

kteřou se tito žalobci domáhali zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jejich odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí (dále jen „správní orgán“), ze dne 29. 6. 2015, čj. 046058/2015/KUSK, sp. zn. SZ_046058/2015/KUSK/110 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán schválil *Manipulační řád vodního díla Orlík na významném vodním toku Vltava v ř. km 144,650* (dále jen „manipulační řád Orlík“).

[2] Krajský soud ze správního spisu zjistil, že dne 19. 3. 2015 požádal státní podnik Povodí Vltavy (dále jen „navrhovatel“ nebo „žadatel“; v řízení před soudem vystupoval jako 8. osoba zúčastněná na řízení) o schválení nového manipulačního řádu pro vodní dílo Orlík. Správní orgán, jakožto příslušný vodoprávní úřad, oznámil dne 7. 4. 2015 veřejnou vyhláškou zahájení řízení ve věci schválení manipulačního řádu. Dále stručně shrnul důvody pro přijetí nového manipulačního řádu, jehož hlavní změna oproti původnímu manipulačnímu řádu z roku 2002 spočívala ve zvětšení retenčního prostoru z 62,072 na 93,422 milionů m³. Účastníkům a dotčeným orgánům správní orgán současně stanovil lhůtu k uplatnění jejich připomínek, resp. závazných stanovisek, a poučil je o jejich právu seznámit se s podklady do 7. 5. 2015. Námitky uplatnila řada osob zúčastněných na řízení. Opožděné námitky uplatnil také žalobce. Řada namítajících osob, a mezi nimi i oba žalobci, předložila *Odborný posudek manipulačního řádu vodního díla Orlík z 02/2015 s návrhem opatření pro snížení negativních účinků příští velké povodně v Dolním Povltaví zpracovaný soudním znalcem* Ing. Martinem Jakoubkem, na který se dále odvolávala. Dne 29. 6. 2015 vydal správní orgán prvostupňové rozhodnutí, kterým navržený manipulační řád schválil. Oba žalobci a několik dalších osob zúčastněných na řízení se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolali. Dne 9. 12. 2015 žalovaný svým rozhodnutím odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[3] Krajský soud nejprve kladně vyhodnotil aktivní (žalobní) legitimaci žalobců, kteří jakožto účastníci správního řízení tvrdili, že napadené rozhodnutí představuje zásah do jejich hmotných práv, jelikož je nezákonné a současně tvrdili skutečnosti, podle nichž měla být porušena jejich procesní práva. Při věcném posouzení žaloby pak krajský soud poukázal na závěry judikatury formulované ve vztahu ke schvalování manipulačních řádů vodních děl. Podle ní je manipulační řád pouze technickou směrnicí pro nakládání s vodami, která nikomu nezakládá práva ani povinnosti, přesto jí mohou být dotčena hmotná práva dotčených osob. Soudům nepřisluší posuzovat správnost stanovení jednotlivých hodnotových ukazatelů, ostatně již z povahy obsahu a náležitostí manipulačního řádu lze stěží dovodit, co by bylo předmětem přezkumu. Přitom krajský soud konkrétně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, čj. 5 As 82/2008 - 107. Není tedy na soudech, aby zasahovaly do působnosti správního orgánu v tom směru, aby hodnotily účelnost a věcnou správnost jeho závěrů, nejde-li zároveň o kritéria zákonná. Jiný postup by byl nepřijatelným zasahováním moci soudní do moci výkonné. Zde krajský soud odkázal na další rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2004, čj. 6 A 143/2001 - 151.

[4] Krajský soud poté postupně odmítl všechny žalobní body, ze kterých Nejvyšší správní soud jednotlivě (viz body [5] až [10]) rekapituluje jen ty, které byly později uplatněny jako stížnostní body.

[5] Žalobci takto namítali, že součástí podkladů pro vydání rozhodnutí nebyla studie ČVUT *Prověření strategického řízení Vltavské kaskády – parametry manipulačního řádu*, ačkoli ta dává odpověď na otázku, proč navrhovatel zvolil v novém manipulačním řádu určitou velikost (objem) retenčního prostoru. Krajský soud s odkazem na náležitosti žádosti o schválení manipulačního řádu vodního díla, předepsané vyhláškou č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, ve znění

pozdějších předpisů, uzavřel, že navrhovatel neměl povinnost k žádosti přikládat studii, která by zdůvodňovala obsah manipulačního řádu. Předložení (na ni navazující) dílčí studie ČVUT *Vodobospodářské řešení nádrže Orlík* bylo motivované patrně snahou v řízení prokázat, že změna manipulačního řádu spočívající ve zvětšení retenčního prostoru byla odborně podložená a nikoli jen nahodilá a že i po této změně budou v přijatelném rozsahu plněny ostatní funkce vodní nádrže. Ani správní orgán proto nemohl po navrhovateli požadovat předložení žalobci uváděné studie jen proto, aby se s touto studií mohli ostatní účastníci řízení seznámit. Skutečnost, že žalobci požadovaná studie nebyla součástí správního spisu, tedy nepředstavuje nezákonnost.

[6] V této souvislosti krajský soud hodnotil, že žalobci se domáhali zpřístupnění předmětné studie ČVUT, aby ověřili, zda navržený manipulační plán odpovídá z jejich pohledu nejlepší variantě. Žalobci však v tomto ohledu vycházeli z nesprávného předpokladu, že předmětem řízení o schválení manipulačního řádu je vyvažování jednotlivých kolidujících zájmů a hledání nejpříjemnějšího kompromisu, tedy že předložený manipulační řád je pouze formální podmínkou zahájení řízení, jehož další průběh se od obsahu žádosti odpoutává. Předmětem řízení o schválení manipulačního řádu je ovšem jen zhodnocení, zda předložený návrh je v souladu s právními předpisy, nikoliv zda představuje neoptimálnější variantu opírající se o široce přijímaný konsenzus. Pro účely přezkoumávaného řízení tedy byla plně postačující studie, která analyzuje žadatelem zvolené řešení a jeho dopady na plnění všech funkcí vodního díla. Studie zabývající se možnými alternativami zjevně překračovala rámec správního řízení, z tohoto důvodu by se jednalo o podklad nadbytečný. Námitku žalobců proto soud hodnotil jako nedůvodnou.

[7] Jako nedůvodnou, hodnotil krajský soud další námitku, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná, když neobsahují žádné zdůvodnění toho, proč byl objem retenčního prostoru vodní nádrže stanoven právě na 93,422 milionů m³ a nikoli v jiné hodnotě. Krajský soud vysvětlil, že předmět řízení o žádosti ke schválení manipulačního řádu vymezuje žadatel tím, jakou žádost podá. Jak již bylo uvedeno, správní orgány následně zkoumají, zda má žádost právními předpisy vyžadované náležitosti a zda je v souladu s právními předpisy. Pokud ano, podané žádosti vyhoví, pokud nikoli, zamítnou ji. Návrh manipulačního řádu je podstatnou náležitostí žádosti, která předurčuje předmět správního řízení. Nejde jen o formální úkon zahajující řízení, jehož předmětem by obecně bylo schválení jakéhokoli jiného manipulačního řádu bez předem závazně stanovených parametrů. V daném případě navíc navrhovatel – vlastník vodního díla měl schválený manipulační řád a nic ho nenutilo zpracovat nový. Podáním žádosti sledoval jediný cíl, a to schválení faktické změny, spočívající ve snížení hladiny zásobovacího prostoru vodního díla, čímž dojde ke zvýšení kapacity retenčního prostoru. Bylo by nepřípustné, aby výstupem tohoto řízení bylo schválení manipulačního řádu, založeného na jiných parametrech, než bylo navrhováno. Účastníci řízení mají právo na to, aby byl schválený manipulační řád v souladu s právními předpisy. Z vodního zákona ani z jiného právního předpisu však nelze dovodit jejich právo na to, aby se jejich požadavky – třeba i přes nesouhlas vlastníka vodního díla – promítly do finální podoby schvalovaného manipulačního řádu. Vlastník vodního díla je ten, kdo určuje způsob užívání vodního díla tak, aby byl prováděn v souladu s existujícími veřejnoprávními povoleními. Pokud by správní orgán byl oprávněn provádět dílčí zásahy do navrženého manipulačního řádu, mohl by v důsledku omezených znalostí o fungování konkrétního vodního díla zvolit řešení, které je nevhodné. Tím spíše to platí v právě posuzované věci, kdy se jedná o vodní dílo, jež je součástí komplexu vltavské kaskády a kdy musí být manipulační řády jednotlivých vodních nádrží vzájemně koordinovány. Nelze tedy připustit, aby jeden krajský úřad svými zásahy do manipulačního řádu jedné z přehrad určoval poměry v celé vltavské kaskádě. K dosažení konsensu mezi vlastníkem vodního díla a osobami, které jsou jeho provozem dotčeny, tak z povahy věci nemůže dojít až v řízení o schválení manipulačního řádu, neboť zde k tomu není prostor. K vyjednávání musí dojít před takovým řízením. Pokud

vlastník vodního díla nemá zájem na zohlednění požadavků těch, jichž se provoz vodního díla může týkat, nelze je ingerencí správního orgánu do manipulačního řádu prosadit, pokud ten současně není v rozporu s právními předpisy. Správní orgány obou stupňů proto nepochybily, pokud podrobně nezdůvodnily, proč schvalují manipulační řád s právě takovým objemem retenčního prostoru. Vysvětlení, že se tak děje proto, že právě takový objem retenčního prostoru navrhovatel ke schválení předložil, je přesné a dostačující.

[8] Krajský soud odmítl také námitku žalobců, že v manipulačním řádu není v rozporu s § 2 odst. 1 písm. e) bod 1 vyhlášky č. 216/2011 Sb. zmíněna existence protipovodňového opatření – mobilních hliníkových hradítek, o kterém tvrdili, že se jedná o technická zařízení způsobilé zadržet ve vodní nádrži až 30 milionů m³ vody nad její kapacitu. V manipulačním řádu Orlík se navrhovatel rozhodl neupravit využití mobilních hradítek. Pokud by tedy tato hradítka byla skutečně způsobilá zadržet v přehradě miliony kubíků vody nad rámeček její horní ovladatelné hladiny, nemůže je navrhovatel jednoduše takovým způsobem použít. Jejich použití s takovým následkem by totiž patrně skutečně spadalo do režimu § 2 odst. 1 písm. e) bodu 1 vyhlášky č. 216/2011 Sb. a protože by nebylo v manipulačním řádu upraveno, bylo by protiprávní. Okolnost, že navrhovatel bude v budoucnu postupovat v rozporu s manipulačním řádem, však soud nemohl předjímat jen z toho, že na hrázi a jejím bezprostředním okolí byla učiněna stavební příprava pro montáž mobilních hradítek. Manipulační řád tedy není nezákonný proto, že nepředpokládá užití takových opatření, pro něž byla provedena stavební příprava. Pokud ovšem naopak mobilní hradítka slouží pouze k ochraně technických zařízení přehrady a nejsou schopna zadržovat vodu, jak tvrdil žalovaný, pak v manipulačním řádu nemusela být upravena. V takovém případě totiž není funkcí mobilních hradítek vzdouvat vodu a akumulovat ji, nýbrž jen ochránit jednotlivé objekty hráze, které nejsou určeny k manipulaci vody (jejímu odtoku) a které by mohly být v případě mimořádných událostí ohroženy zaplavením, a tedy poškozením.

[9] Dále žalobci namítali, že manipulační řád neobsahuje pokyny pro manipulaci s vodou při mimořádných událostech, zejména pro situaci, kdy dojde k povodni překračující návrhové parametry vodního díla. K tomu krajský soud uvedl, že manipulační řád obsahuje náležitosti požadované § 2 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 216/2011 Sb. Konkrétně pro případ povodní překračující návrhové parametry vodního díla, se stanoví, že je-li hladina v nádrži na svém maximu (353,6 m n. m.) a současně je přítok do nádrže větší než kapacita výpustných zařízení, je třeba a) udržovat maximální možný průtok přes všechna výpustná zařízení, b) postupovat podle pokynů Povodí Vltavy, c) postupovat podle programu a pokynů pracovníků technickobezpečnostního provozu, kteří udílejí pokyny k realizaci nouzových opatření ke zvýšení bezpečnosti vodního díla. Jedná se sice o pokyny relativně obecné, avšak tato obecnost není v rozporu s uváděnou vyhláškou. Velké povodně, které by způsobily, že by byly parametry vodního díla Orlík překročeny, by totiž nepochybně podobnou měrou dopadly i na další vodní díla tvořící Vltavskou kaskádu. U takové krizové situace by nebylo možné předvídat její průběh a jen obtížně je proto možné předem stanovit, jaká konkrétní opatření budou pro to které vodní dílo ideální. Pokud je tedy v manipulačním řádu stanoveno, že v takové situaci bude o postupu na celé Vltavské kaskádě operativně rozhodovat Povodí Vltavy, které bude situaci sledovat a koordinovat, jde o řešení rozumné. Naopak příliš svazující by bylo stanovení konkrétních postupů pro jednotlivá vodní díla v manipulačním řádu. S ohledem na individuální okolnosti každé povodně by se totiž taková opatření mohla ukázat jako nevhodná a jejich nedodržení by bylo vykročení z mezí stanovených manipulačním řádem. Při překročení maximální hladiny by navíc byla voda v nádrži v podstatě nemanipulovatelná a nemělo by smysl stanovit manipulačním řádem postupy, které by se pak v konkrétní situaci mohly ukázat jako neuskutečnitelné.

[10] Nakonec je třeba v souvislost s kasační stížností (viz níže) uvést, že krajský soud nevyhověl důkaznímu návrhu žalobců, který se týkal odborného článku Ondřeje Hrazdíry: *Zabezpečení vodního díla Orlík před účinky povodní*, neboť se netýkal otázek rozhodných pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o schválení manipulačního řádu, nýbrž otázky bezpečnosti hráze vodního díla.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, kterou navrhoval jeho zrušení, zrušení rozhodnutí obou správních orgánů a vrácení věci správnímu orgánu k dalšímu řízení. Stížnost byla poměrně rozsáhlá, a protože se argumentace k jednotlivým stížnostním důvodům překrývala, nekoresponduje následující členění beze zbytku s rozdělením kasačních důvodů podle § 103 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

II.a) Namítaná nezákonnost rozsudku krajského soudu pro nesprávné posouzení právní otázky

[12] První námitka se týkala již v žalobě namítaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí, když jejich součástí nebyla studie ČVUT z prosince 2014: *Prověření strategického řízení Vltavské kaskády – parametry manipulačního řádu*, s níž se žalobce proto neměl také možnost seznámit (část 3.1. stížnosti). S odkazem na § 50 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se stěžovatel dovolával povinnosti správního orgánu zjistit všechny okolnosti, důležité pro ochranu veřejného zájmu. Přitom správní orgán není vázán jen návrhy účastníků a vždy provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Navrhovatel právě s odkazem na předmětnou studii ČVUT dospěl k závěru, že retenční prostor vodní nádrže je možné zvýšit o 30 mil. m³, přičemž na studii v tomto směru odkazuje i nový manipulační řád. Ta se zabývá sedmi variantami zvětšení retenčního prostoru, což byla stěžejní otázka pro zpracování nového manipulačního řádu. Podle posudku *společnosti VHS Projekt* z roku 2013 (zřejmě jde o písemný posudek společnosti VHS Projekt, s. r. o., zpracovaný Ing. Martinem Jakoubkem, Ing. Mikulášem Exnerem a Ing. Hanou Píšovou, který žalobci označili k důkazu v žalobě) byla jako vhodnější varianta vybrána možnost zvětšení retenčního prostoru o 60 mil. m³. Tím, že si správní orgán studii ČVUT jako podklad pro rozhodnutí nevyžádal, zbavil stěžovatele a další účastníky řízení možnosti se k ní vyjádřit a současně porušil zásadu materiální pravdy, kdy nedostatečně zjistil skutkový stav tak, aby o něm nebyly pochybnosti. Pokud následně krajský soud hodnotil, že žadatel neměl povinnost předmětnou studii k žádosti předkládat a proto ani správní orgán neměl právo ji vyžadovat, porušil § 50 odst. 1 a 2 a § 52 v kombinaci s § 2 a § 3 správního řádu. Z procesních předpisů nevyplývá závěr, že správní orgán může v řízení o žádosti pouze návrhu vyhovět či jej zamítnout. Hodnocení krajského soudu v tomto smyslu je tak v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a v rozporu s principem rovnosti zbraní podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

[13] Další námitka se týkala nesprávného posouzení náležitosti manipulačního řádu spočívající v tom, že pokyny pro manipulaci s vodou při mimořádných událostech jsou obecné a nespĺňují požadavky § 2 odst. 1 písm. e) bodu 1 vyhlášky č. 216/2011 Sb. (část 3.4. stížnosti). Stěžovatel se neztotožnil s názorem krajského soudu, který hodnotil, že žadatel splnil svou povinnost obecným pokynem. Pokud by byla přípustná takto obecná formulace pokynů, ztratil by § 2 odst. 1 písm. e) bod 1 vyhlášky č. 216/2011 Sb. svůj význam a účel. Přestože nelze předjímat konkrétní vývoj povodňové situace, lze v manipulačním řádu alespoň obecně uvést výčet opatření a vhodnost jejich použití v konkrétních situacích. V krizových situacích se nelze spoléhat na včasná a vhodná opatření k řešení dané situace, aniž by byl k dispozici obecný návod postupu. Teprve po selhání tohoto postupu, nebo konstatování jeho evidentní nevhodnosti v dané situaci,

by byl prostor pro operativní řešení dle pokynů žadatele nebo pracovníků technickobezpečnostního provozu. Vlastník vodního díla by měl tedy postup při mimořádných událostech alespoň naznačit, jinak popírá účel manipulačního řádu.

II.b) Namítaná vada v řízení před správním orgánem, pro kterou mělo být jeho rozhodnutí zrušeno

[14] Krajský soud nezohlednil dostatečně námitku, týkající se nedostatečného zjištění skutkového stavu a nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů ve vztahu k posouzení vhodnosti navrhovaného řešení a stanovení objemu retenčního prostoru (část 3.2. stížnosti). Stěžovatel hodnotil, že správní orgán musí zajistit, aby manipulační řád odpovídal požadavkům, kladeným právními předpisy. Pokud splněny nejsou, může žadatele vyzvat k doplnění či opravě, nebo mu stanovit podmínky, za kterých manipulační řád schválí, což vyplývá z § 59 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon). Právě proto, že k podání návrhu je oprávněn pouze vlastník vodního díla, mají ostatní účastníci právo se se vyjádřit k vhodnosti navrhovaného řešení a na to, aby jejich námitky byly zohledněny v rozhodnutí. Správní orgán však námitky nezohlednil a vhodnost řešení neposoudil. Závěr krajského soudu o tom, že je vyloučeno, aby se vlastník vodního díla vystavil riziku, že manipulační řád bude založen na jiných parametrech, než navrhoval, je proto v rozporu s § 59 odst. 3 vodního zákona a porušuje rovnost zakotvenou ve výše citovaných ústavních předpisech.

[15] Nesprávný je podle stěžovatele také v této souvislosti soudem vyslovený závěr o tom, že by správní orgán neměl znalosti, potřebné k zásahům do navrhovaného manipulačního řádu. Odpovědné osoby vodoprávního úřadu mají být profesionály v oblasti vodohospodářství s potřebnými znalostmi, aby byly schopné vyhodnotit informace zpracované vlastníkem vodního díla v předkládaném manipulačním řádu. V opačném případě by žadateli nebránilo nic v tom, aby svévolně stanovil objem retenčního prostoru tak, aby byl např. vhodný pro výrobu elektrické energie, avšak s následkem vyšších škod na okolních nemovitostech a v obcích, ležících na dolním toku řeky při povodni. Koordinaci s manipulačními řády jednotlivých, vzájemně se v soustavě ovlivňujících vodních děl, zajišťuje komplexní manipulační řád, upravený v § 47 odst. 4 písm. g) vodního zákona, schvalovaný také vodoprávním – krajským úřadem. Pokud je tedy změna v souladu s komplexním manipulačním řádem, nelze ji hodnotit jako nepřijatelnou jen proto, že ji nenavrhl vlastník vodního díla.

[16] Jako absurdní pak stěžovatel označil názor krajského soudu o tom, že ke shodě mezi vlastníkem vodního díla a dotčenými subjekty by mělo dojít před předložením návrhu manipulačního řádu s tím, že pokud vlastník vodního díla nemá zájem na zohlednění požadavků obcí, budou za stávající úpravy tahat za kratší provaz. V jeho důsledku by ostatní účastníci přišli o jakoukoli možnost procesní obrany proti nevhodným opatřením, zasahujícím do jejich práv, neboť v řízení o schválení manipulačního řádu již nemohou nijak ovlivnit jeho výslednou podobu a podmínky schválení. Takové hodnocení je v rozporu s § 36 správního řádu a popírá celý smysl správního řízení. Účastníci řízení mají zajištěné tzv. plné účastenství, jež není nijak omezeno. V této souvislosti stěžovatel analogicky odkazoval na stavební řízení, v němž sousedé pozemku, na němž bude povolovaná stavba, jako účastníci řízení mohou podávat námitky a stavební úřad je nemůže odmítnout s tím, že podmínky stavby měly být vyjednány předem.

[17] Stěžovatel nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu, podle nějž nedošlo k pochybení, pokud správní orgány podrobně nezdůvodnily schválení manipulačního řádu s určitým objemem retenčního prostoru, neboť právě takový objem byl navržen žadatelem. Namítal, že ze schváleného manipulačního řádu není zřejmé, proč došlo k navýšení retenčního prostoru ze stávajících 62,072 mil m³ jen na 93,422 mil. m³, ačkoli stěžovatel v souladu s jím předloženými odbornými posudky navrhoval zvýšení na 120 mil m³, při němž budou zachovány nezbytné

funkce vodního díla a dílo bude sloužit k ochraně území stěžovatele a dalších obcí před povodněmi. Při porovnání významů jednotlivých funkcí vodního díla stěžovatel hodnotil, že protipovodňová ochrana patří k jeho důležitějším účelům. Právě s ohledem na zásadní význam vodního díla při ochraně před povodněmi se měl správní orgán zabývat tím, jaká je maximální mezní hodnota objemu retenčního prostoru, při které by ještě přijatelně byly zachovány ostatní funkce vodního díla.

[18] V této souvislosti stěžovatel odkazoval na již výše citovaný rozsudek čj. 5 As 82/2008 - 107, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je nepřezkoumatelné rozhodnutí vodoprávního úřadu, pokud pouze odkazuje na podklad rozhodnutí (stanovisko žadatele), aniž by odůvodnilo, v čem řešení spočívá a na základě jaké úvahy k závěru úřad dospěl. V tomto rozhodnutí bylo konstatováno, že o schválení manipulačního řádu rozhoduje vodoprávní úřad, nikoli vlastník a provozovatel vodního díla, který je povinen návrh předložit. *Správní orgán byl tak povinen v odůvodnění uvést konkrétně, které závěry navrhovatele převzal, jakož i úvahu, proč tak učinil, nelze však vlastní úvahu a odůvodnění vlastního rozhodnutí nabravit bez dalšího stanoviskem subjektu, který není nadán kompetencí ve věci rozhodovat.* Ve smyslu tohoto závěru je tedy rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné.

II.c) Namítaná vada řízení před krajským soudem

[19] Stěžovatel namítal, že ani v řízení před krajským soudem nebyly provedeny důkazy ke zjištění účelu mobilních hliníkových hradítek (části 3.3., 3.5.1 a 3.5.2 stížnosti), a proto je také nesprávné skutkové zjištění o jejich povaze a na to navazující právní posouzení, že do manipulačního řádu nebylo nutné toto protipovodňové zařízení zahrnovat (části 3.3. a 3.4. stížnosti).

[20] V tomto směru stěžovatel předně hodnotil, že byt' by byla hradítka při povodních užívána jen k usměrňování toku vody, bylo by jejich užívání i v takovém případě povinnou náležitostí manipulačního řádu podle § 2 odst. 1 písm. j) bodu 1 vyhlášky č. 216/2011 Sb. V této souvislosti pak poukázal na to, že žalovaný příjedenání před krajským soudem připustil existenci a užívání mobilních hliníkových hradítek ke směřování odtoku vody z nádrže v případě povodně tak, aby bylo chráněno technické zázemí přehrady. Rovněž podle § 2 odst. 1 písm. e) bodu 1 téže vyhlášky je zřejmé, že součástí manipulačního řádu je i pokyn pro manipulaci s protipovodňovými opatřeními – mobilními hradítky, byt' by sloužila čistě ke směřování toku vody. Jen tak lze naplnit účel zpracování manipulačního řádu a účel vodního zákona ve smyslu jeho § 1 odst. 1, jímž je ochrana povrchové a podzemní vody a vytvoření podmínek pro snižování nepříznivých účinků povodní. V bodě 6.6.16.1 normy TNV 75 2910 je také stanoveno, že *[s]tanoví zásady a podmínky pro používání různých zařízení na vodním díle, při kterém se ovlivní průtoky ve vodním toku, hospodaření s vodou v nádrži nebo jakost vody, a pro manipulace s vodou související s provozními a jinými potřebami.* Je přitom evidentní, že mobilními hradítky se ovlivní průtok, že mají vliv na hospodaření s vodou v nádrži a že jejich použitím dochází k manipulaci s vodou, a to i v průběhu povodní. Tento závěr stěžovatel podporoval také poukazem na rozhodovací praxi vodoprávních úřadů, které tyto stavby povolují jako vodní díla ve smyslu § 55 odst. 1 písm. d) vodního zákona. Závěr krajského soudu o tom, že mobilní hradítka nejsou předmětem řešení v manipulačním řádu, je proto v rozporu s § 2 odst. 1 písm. e) bodem 1 a písm. j) bodem 1 vyhlášky č. 216/2011 Sb. a zároveň v rozporu s principem materiální pravdy ve smyslu § 3 správního řádu. To stěžovatel hodnotil jako vadu, která měla za následek nezákonné rozhodnutí.

[21] Přes tuto vadu bylo již ze stěžovatelem navrhovaného a krajským soudem provedeného důkazu – čtením písemného odborného posudku Ing. Martina Jakoubka z října 2015 – zřejmé,

že mobilní hradítka zadrží 57,1 mil m³ vody. Tento posudek tedy prokazuje tvrzení stěžovatele a nikoli opačné tvrzení žalovaného, jehož tvrzení naopak zůstala neprokázána. Krajský soud proto při hodnocení důkazů nepostupoval podle § 132 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.

[22] K nezákonnému rozhodnutí v tomto směru došlo podle stěžovatele také díky tomu, že krajský soud neprovedl jím navrhovaný důkaz listinou - rozhodnutími o umístění, resp. povolení některých vodních staveb vydanými Městským úřadem Otrokovice, Městským úřadem Kralupy nad Vltavou a Městským úřadem Jaroměř. Krajský soud zamítnutí důkazního návrhu zdůvodnil tím, že nebylo třeba zkoumat povahu mobilních hliníkových hradítek pro posouzení otázky zákonnosti napadeného rozhodnutí, a tudíž nebylo třeba se ani zabývat správní praxí stavebních úřadů ve vztahu k těmto hradítkům. Tento závěr soudu je v přímém rozporu s jeho konstatováním, že mobilní hradítka nejsou zařízení, která by měla být součástí manipulačního řádu. O tomto tvrzení je přitom mezi stranami spor. Aby soud kvalifikovaně mohl tento spor posoudit, musí se povahou mobilních hradítek zabývat a provést důkazy, které strany sporu navrhuji pro svá tvrzení. V této souvislosti stěžovatel dále poukazoval na to, že podle § 135 odst. 2 občanského soudního řádu soud vychází z jiného rozhodnutí o otázce, o níž bylo vydáno rozhodnutí příslušným orgánem, v tomto případě vodoprávním úřadem. Povinností soudu bylo tyto navrhované důkazy provést, protože bez jejich provedení neměl žádné poznatky o povaze mobilních hradítek vyjma tvrzení stran sporu, z nichž tvrzení stěžovatele bylo prokázáno odborným stanoviskem. V návaznosti na provedené dokazování by teprve mohl kvalifikovaně posoudit, zda je v tomto smyslu manipulační řád správně a v souladu s právními předpisy zpracován, či nikoli.

[23] Nakonec stěžovatel i nyní namítal neprovedením důkazu odborným článkem Ondřeje Hrazdíry: *Zabezpečení vodního díla Orlík před účinky povodní*, aniž by vysvětlil, jaké tvrzení by měl tento důkaz prokázat. Pouze hodnotil, že krajský soud, aniž by se seznámil s obsahem důkazu, nesprávně posoudil, že se netýká otázek rozhodných pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o schválení manipulačního řádu, nýbrž otázky bezpečnosti hráze vodního díla.

II.d) Vyjádření žalovaného

[24] Žalovaný navrhoval zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnil se s argumentací krajského soudu a poukázal na to, že veškeré kasační námítky byly v předcházejícím řízení vypořádány. Dále zdůraznil povahu správního řízení o žádosti. Správní orgán nemůže obsah žádosti změnit, pokud to nestanoví výslovně zákon. Stěžovatel se přitom fakticky domáhá toho, aby správní orgán rozhodl o jiném předmětu řízení. Argumentace stěžovatele dále zcela opomíjí skutečnost, že správním rozhodnutím bylo do práv žalobce zasaženo výlučně pozitivně, když úroveň jeho protipovodňové ochrany byla navýšena. Stěžovatel také dosud neuvedl, do jakého jeho konkrétního subjektivního práva bylo správním rozhodnutím zasaženo.

II.e) Reakce stěžovatele

[25] Stěžovatel v reakci na to vyjádřil nesouhlas s vypořádáním svých námitek v předchozích řízeních a v duchu kasační stížnosti polemizoval s hodnocením povahy správního řízení o žádosti ke schválení manipulačního řádu. Dále již jen vysvětlil, že vodní nádrž Orlík v současnosti nevyhovuje požadavkům na bezpečnost při povodních. Předložený manipulační řád trpěl řadou nedostatků, což může být za povodňových stavů nepochybně rizikem pro bezpečnost vodního díla. Proto se stěžovatel zapojil do procesu schvalování manipulačního řádu a požadoval další navýšení objemu retenčního prostoru oproti návrhu tak, aby případné dopady povodně na území stěžovatele byly co nejmenší. Stěžovatel nezpochybňoval, že schválením manipulačního řádu

došlo k navýšení objemu retenčního prostoru vodního, což může vést k jistému snížení možných dopadů povodní i na území stěžovatele, avšak nedostatečně. Právě s ohledem na zásadní význam tohoto vodního díla při ochraně před povodněmi a povinností koordinovat jednotlivé zájmy účastníků řízení a dotčených orgánů je stěžovatel přesvědčen, že se měl správní orgán zabývat tím, jaká je maximální mezní hodnota objemu retenčního prostoru, při které by byly ještě přijatelně zachovány ostatní funkce vodního díla. Zasažena byla také nejen jeho procesní práva, ale vedle toho i jeho právo na samosprávu dle čl. 8 Ústavy České republiky a ohroženo je také vlastnické právo stěžovatele dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 101 odst. 3 Ústavy České republiky, neboť podoba manipulačního řádu v kombinaci s rizikovými událostmi může mít negativní dopad právě do jeho majetkové sféry vznikem škody vlivem povodní.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] 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 přípustná ve smyslu § 102 s. ř. s. Poté soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[27] Předně je vhodné reagovat na zjištění krajského soudu o tom, že stěžovatel uplatnil námitky proti navrhovanému manipulačnímu řádu před správním orgánem opožděně, tj. po uplynutí lhůty, kterou správní orgán stanovil pro podání námitek a návrhů účastníků podle § 115 odst. 8 vodního zákona. Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že účastníci nebyli správním orgánem ve veřejné vyhlášce ze dne 7. 4. 2015, čj. 052026/2015/KUSK, (jíž byla právě lhůta stavena) upozorněni ve smyslu § 115 odst. 8 vodního zákona na to, že marné uplynutí lhůty pro podání námitek, popřípadě uplatnění důkazů k navrhovanému řešení, způsobuje to, že k nim nebude přihlíženo. Proto je nutné se námitkami stěžovatele zabývat věcně, pokud je stěžovatel učinil předmětem soudního, resp. nyní kasačního přezkumu.

[28] Kasační důvody, o něž stěžovatel svoji stížnost opírá, jsou zakotveny v § 103 odst. 1 písm. a), b) a c) s. ř. s. Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

III.a) Změna obsahu manipulačního řádu

[29] Jádrem kasačních důvodů je polemika stěžovatele se závěrem krajského soudu a stanovisky správních orgánů o tom, zda má vodoprávní úřad pravomoc schválit manipulační řád v jiné podobě, než v jaké jeho schválení navrhoval žadatel. Přestože zákon speciální aktivní legitimaci k podání návrhu na schválení manipulačního řádu výslovně neupravuje, lze zejména z § 59 odst. 3 nebo 4 ZV dovodit, že svědčí výhradně vlastníku vodního díla. Řízení v tomto směru nemůže zahájit vodoprávní úřad sám. Ten je oprávněn pouze k tomu, aby uložil vlastníku vodního díla návrh předložit (§ 59 odst. 3 vodního zákona). Podle § 59 odst. 5 vodního zákona sice může vodoprávní úřad uložit nebo povolit vlastníkovu vodního díla mimořádnou manipulaci na vodním díle, toto opatření však jde nad rámec schváleného manipulačního řádu. V tomto směru ostatně nebyl mezi účastníky řízení spor. Sporné nebylo ani vlastnické právo žadatele k vodnímu dílu. Byť se tedy správní orgány otázkou vlastnictví věcně nezabývaly, vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že žadateli svědčí právo vykonávat práva vlastníka zvláště proto, že žadatel je správcem vodního toku, na němž vodní dílo leží a současně správcem státních vodohospodářských děl podle § 1 odst. 2 písm. e) ve spojení s § 4 odst. 1 zákona č. 305/2000 Sb., o povodích.

[30] V projednávané věci je dále zřejmé, že navrhovatel nežádal o schválení úpravy manipulačního řádu ve smyslu § 59 odst. 1 písm. a) vodního zákona, jak by se mohlo z vyjádření žalovaného jevit. Byť se mohla obsahová odlišnost nově navrhovaného manipulačního řádu oproti stávajícímu manipulačnímu řádu týkat jen velikosti objemu retenčního prostoru, bylo formálně navrhováno schválení celého nového dokumentu. Při posouzení námitek stěžovatele se proto nelze omezit jen na okolnost, že došlo ke zvětšení objemu retenčního prostoru vodního díla a s argumentem, že možný negativní zásah do poměrů stěžovatele je touto změnou vyloučen, jeho námítka odmítnout.

[31] Pokud jde o možnosti změny obsahu navrhovaného manipulačního řádu správním orgánem, vysvětlily již oba správní orgány a krajský soud, že pokud je vedeno řízení o žádosti, může správní orgán rozhodnout jen v limitech podané žádosti (v této souvislosti viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, čj. 4 Ads 108/2012 - 31, č. 2815/2013 Sb. NSS). V souladu s touto obecnou zásadou proto správní orgány nemohly schválit manipulační řád v jiné podobě, než bylo navrhováno. Pokud by návrh manipulačního řádu byl v rozporu s právními předpisy, bylo na místě jen jeho zamítnutí. Význam této zásady pro návrhové řízení nemůže snížit ani stěžovatelem odkazované ustanovení § 59 odst. 3 vodního zákona, podle něž vodoprávní úřad může též stanovit podmínky, za kterých rozhodnutí o schválení manipulačního řádu vydá. Již z jazykového významu této normy je totiž zřejmé, že podmínky se vztahují k budoucímu rozhodnutí o schválení manipulačního řádu. Tak jako tak by tedy vodoprávní úřad rozhodoval pouze o navrhovaném znění manipulačního řádu. Tento závěr plyne i z dalšího textu ustanovení § 59 vodního zákona. I z něj jasně vyplývá, že právní úprava zde stále reguluje jednání (procesní úkon) žadatele. Předem stanovené podmínky schválení, předem stanovená lhůta pro podání žádosti o schválení či uložení povinnosti doplnit manipulační řád nebo jej upravit, vždy směřují k podání příslušného návrhu, o němž teprve správní orgán věcně rozhodne. Ani stěžovatelem poukazovaná paralela s úpravou povolování staveb podle stavebního zákona nic jiného nekonstruuje. I podmínky pro provedení stavby podle § 115 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), umožňují stavebnímu úřadu určit další kritéria pro ochranu veřejného zájmu, ale vždy v zákonných limitech, aniž by současně zásadně měnily navrhovanou stavbu, či její uvažované využití. Jde jen o stanovení podrobností provádění či užívání stavby a zdůraznění omezení, která pro stavebníka vyplývají z jiných právních předpisů či z existence podmiňujících staveb, nebo z předchozího povolení (o umístění stavby, k ochraně životního prostředí apod.). Stejně tak vodoprávní úřad při stanovení podmínek pro vydání rozhodnutí o schválení manipulačního řádu může žadatele omezit jen v limitech stanovených zákonem a příslušnými veřejnoprávními povoleními k ochraně veřejného zájmu. Není však oprávněn sám manipulační řád vytvářet, nebo jej za žadatele měnit či doplňovat. Tento závěr, důsledně respektující dispoziční právo žadatele, ostatně odpovídá i realitě procesní úpravy. Pokud by totiž vodoprávní úřad schválil manipulační řád v podobě, která by neodpovídala žadatelovým představám, nic by mu nebránilo vzít návrh na schválení zpět a tím docílit zastavení řízení o jeho žádosti.

[32] V této souvislosti je nutné připomenout, že uložení podmínek bez výslovného zákonného zmocnění odporuje čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, respektive čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené zákonem č. 23/1991 Sb. (která je součástí ústavního pořádku České republiky podle čl. 112 odst. 1 Ústavy České republiky), jak Nejvyšší správní soud uvedl například v rozsudku ze dne 8. 3. 2017, čj. 3 Ads 253/2016-38, přičemž v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 8 As 53/2008-93, také konstatoval, že oprávnění rozhodovat o subjektivních právech adresátů veřejné moci nelze dovozovat skrze analogii. Pokud tedy stěžovatel namítal, že správní orgány nesprávně samy nestanovily jinou velikost objemu retenčního prostoru nádrže, není jeho námítka důvodná.

[33] Z tohoto pohledu je pak nutné jako nevýznamný hodnotit také jen v této souvislosti vyslovený nesouhlas stěžovatele se stanoviskem krajského soudu o nedostatečné odborné erudici pracovníků správního orgánu a jeho závěry o omezených možnostech ostatních účastníků správního řízení o schválení manipulačního řádu domoci se jiného, než žadatelem navrhovaného řešení. Krajský soud měl bezpochyby na mysli neexistenci potřeby takové odborné erudice, která by umožnila posoudit nutnost jiného objemu retenčního prostoru. Nikoli tedy odbornosti, která by zaručila posouzení návrhu v zákonem stanovených limitech. Lze také s krajským soudem souhlasit v tom, že ochrana práv ostatních účastníků správního řízení je omezena předmětem řízení. Jestliže tímto předmětem není možnost změny objemu retenčního prostoru, nezbývá skutečně nic jiného, než jen odkázat na mimosprávní (ve smyslu mimoúřední) jednání.

[34] Ohledně stěžovatelem namítané prioritě protipovodňové funkce vodního díla lze odkázat na § 55 odst. 1 vodního zákona, podle nějž 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 tímto zákonem*. Ochrana před škodlivými účinky vod či usměrňování odtokového režimu jsou jen jedním z důvodů vzniku a provozování vodních děl. Nadřazenost povodňové ochrany nelze nalézt ani ve vymezení manipulačního řádu podle § 1 písm. a) vyhlášky č. 216/2011 Sb., na nějž stěžovatel odkazuje. Proto také nelze souhlasit se stěžovatelem v tom, že schvalování manipulačního řádu by mělo být tomuto požadavku podřízeno.

[35] V návaznosti na výše uvedené závěry je zřejmé, že nedůvodná je také námitka nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, pokud napadá nedostatky odůvodnění vhodnosti navrhovaného řešení ve vztahu k velikosti retenčního objemu nádrže. Odůvodnění žalovaného, které je součástí správního řízení jako celku, jasně vysvětluje, že právě žadatelem navrhovaný objem zabezpečuje rovnovážné plnění všech funkcí vodní nádrže, což je podloženo žadatelem předloženým dokumentem *Vodohospodářské řešení nádrže Orlik na vodním toku Vltava (v ř. km 144,650)*. To, že by pro plnění protipovodňové funkce bylo možná vhodnější jeho navýšení, jak by se mohlo jevit ze stěžovatelem dokládaného odborného vyjádření, je pro posouzení zákonnosti rozhodnutí správního orgánu z výše uvedených důvodů (bod [31] odůvodnění) nepodstatné. Protože rozhodnutí správních orgánů dostatečným způsobem vysvětluje důvody, pro které byl schválen manipulační řád právě s žadatelem navrhovaným objemem retenčního prostoru, je nemístný stěžovatelův poukaz na vytýkanou nepřezkoumatelnost v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 82/2008 – 107.

III.b) Obecnost pokynů pro manipulaci při mimořádných událostech

[36] Nejvyšší správní soud se také neztotožnil s námitkou stěžovatele, napadající nesprávné posouzení pokynů pro manipulaci s vodou při mimořádných událostech, které schválený manipulační řád obsahuje jen v obecném rozsahu. Z obsahu správního spisu, resp. z obsahu odůvodnění rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2015 je zřejmé, že při mimořádné situaci, při povodni, překračující návrhové parametry vodního díla, nelze stanovit detailní postup konkrétních prací a pokynů jak dále postupovat. Pokud přítok do nádrže přesáhne při určité hladině hodnoty výpustního zařízení, nastane neovladatelný stav. Smysluplná manipulace s vodou (ve smyslu akumulace a vzdouvání) je tedy možná jen do vzniku této situace. Tato manipulace je upravena v části C.5.4. Na to navazující postup při zvyšování hladiny vody je obsažen v části E.1 tak, že při překročení maximální projektované hladiny vody je nutné udržovat maximální možný průtok přes všechna výpustní zařízení. Pokud je k tomu upravena také konkrétní hlásná povinnost obsluhy vodního díla a respektování pokynů řídicích orgánů správce povodí, vydaných v těchto případech na základě rozhodnutí příslušného vodoprávního úřadu (viz část C.5.4

a E.2.1.1), lze si těžko představit, jak podobněji by ještě měla úprava manipulačního řádu vypadat. V tomto směru ani stěžovatel nenabízí konkrétní návrh.

III.c) Charakter mobilních hradítek

[37] Jiná je ovšem procesní situace u námítky stěžovatele, týkající se neúplného posouzení účelu a smyslu mobilních hradítek. Mezi účastníky není sporu v tom, že použití tohoto zařízení není v manipulačním řádu Orlík upraveno. Podle správních orgánů proto, že to jednoduše není třeba, neboť jde o zařízení, sloužící jen k ochraně před povodní, nikoli k nakládání s vodou, přičemž jejich použití je upraveno v provozním řádu vodního díla. Krajský soud se posouzení charakteru mobilních hradítek vyhnul s tím, že pokud napomáhají vzdouvání či akumulaci vody jak tvrdí stěžovatel, nemůže je provozovatel vodního díla použít, protože to manipulační řád nepřipouští. Případné protiprávní jednání v tomto směru nelze podle krajského soudu nyní předjímat, a to ani za situace, kdy by byla provedena stavební příprava pro instalaci.

[38] Tento názor krajského soudu však Nejvyšší správní soud nesdílí. Pokud by totiž skutečně byla stavba vodního díla stavebně připravena k instalaci vodních hradítek (jak stěžovatel tvrdí) a jeho provozovatel by byl připraven je použít, pak pro případ, kdy by byla hradítka schopna zvednout vodní hladinu (vzdouvat vodu) nad rámec uvažovaného provozní či maximální úrovně, by bylo nutné jejich použití upravit také v manipulačním řádu podle § 1 odst. 1 písm. e) bodu 1. vyhlášky č. 216/2011 Sb., jak také krajský soud sám připustil. V této souvislosti je významné, že žadatel použití mobilních hradítek nevyločil, přičemž z vyjádření žalovaného je zřejmé, že s jejich využitím při povodni se naopak počítá. Sporný byl zřejmě jen rozsah jejich použití, který žalovaný bagatelizoval jen k ochraně vstupů do hráze (s dokladem fotografií na č. l. 39 a 40 soudního spisu), zatímco stěžovatel uváděl délku 105 m na čtvrtině hráze (také s dokladem fotografií; viz č. l. 55 soudního spisu). Ke zjištění důsledků použití hradítek proto bylo nezbytné provést dokazování podle návrhu stěžovatele.

[39] Krajský soud v této souvislosti při jednání dne 4. 9. 2019 provedl k návrhu stěžovatele důkaz listinami, a to čtením obsahu odborného vyjádření Ing. Martina Jakoubka (autorizovaného inženýra v oboru projektování vodohospodářských staveb) k protipovodňovým opatřením na hrázi vodního díla Orlík a odborného posudku Přípomínky k expertíze prověření strategického řízení Vltavské kaskády – parametry manipulačního řádu zpracované ČVUT v Praze 12/2014 a dalších materiálů týkajících se vltavské kaskády VHS Projekt s. r. o. z října 2015 (viz doba 44:27 a dále zvukového záznamu z jednání), které nebyly součástí správního spisu. Z prvního listinného důkazu krajský soud zjistil, že mobilní hradítka podle odhadu zpracovatele zadržují 57,1 mil. m³ vody. Po poslechu zvukového záznamu lze souhlasně se stěžovatelem konstatovat, že v písemném vyhotovení rozsudku u tohoto údaje zjevně došlo k chybě v psaní, když bylo uvedeno jen 57,1 m³ vody. Navrhovaný výsledek Ing. Jakoubka krajský soud neprovedl, neboť byl nadbytečný s ohledem na to, že potřebná zjištění vyplývají z písemného dokumentu. Soud tedy zjevně vycházel z údajů, které jsou v písemném dokumentu obsaženy. Z této listiny pak krajský soud dále hodnotil fotografie hradítek. U nich, stejně jako u fotografií předložených žalovaným uvedl, že *indikují* jen ochranu technických zařízení přehrady. Druhý listinný důkaz nebyl v souvislosti s tvrzením stěžovatele o charakteru hradítek vůbec hodnocen.

[40] Skutkové závěry, které byly přijaty z tohoto skutkového zjištění, jsou ovšem nejen zjevně nedostatečné, ale i nejasné. Předně není zřejmé, jak krajský soud jen z fotografií dospěl k jistě odbornému závěru o tom, že hradítka chrání jen technické zařízení přehrady. A není ani zřejmé, jaký význam má zjištění o ochraně zařízení přehrady pro manipulaci s vodou, když současně bylo zjištěno, že hradítka přinejmenším dočasně (do doby vystoupení hladiny nad korunu hráze) zvyšují vodní hladinu v okolí jimi ohrazeného prostoru, což je sekundární projev související

s usměrňováním toku vody. Protože krajský soud již dále nehodnotil, jak vysoko hladina vody vystoupá, resp. jaké množství vody takto bude zadrženo, je zjevně nutné vycházet z odborného vyjádření, tedy ze zadržení 57,1 mil. m³ vody. Tento skutkový závěr je však v rozporu s právním hodnocením krajského soudu o tom, že použití mobilních hradítek nemusí být upraveno ve schváleném manipulačním řádu Orlik, přestože § 2 odst. 1 písm. e) vyhlášky č. 216/2011 Sb. takovou úpravu vyžaduje. Právní závěr krajského soudu je tedy buď nesrozumitelný, nebo vychází z nesprávně zjištěného skutkového stavu. Kasační námitka je tak v tomto směru důvodná podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s..

III.d) Rozsah podkladů pro rozhodnutí správních orgánů

[41] Přestože již hodnocení podle bodu [40] vyvolává nutnost zrušení stížností napadeného rozsudku, zabýval se Nejvyšší správní soud i dalším kasačním důvodem, týkajícím se namítaných nedostatků rozsahu skutkových zjištění správních orgánů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť posouzení této námítky může mít význam pro další řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Stěžovatel namítal, že správní orgán pro své rozhodnutí nezajistil další podklad, a to studii ČVUT z prosince 2014: *Prověření strategického řízení Vltavské kaskády – parametry manipulačního řádu* a tím porušil zásadu materiální pravdy.

[42] Správní orgán je podle § 50 odst. 3 správního řádu povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Rozsah zjišťovaných okolností však musí být podle § 3 správního řádu takový, aby o něm nebyly pochybnosti a byl současně nezbytný pro soulad rozhodnutí se zásadami, stanovenými v § 2 správního řádu. K těmto zásadám patří mj. nezbytnost zásahu do práv jiných osob a přiměřenost okolnostem daného případu. Jestliže tedy správní orgány vyhodnotily, že předmětná studie není dokladem pro schválení manipulačního řádu vodního díla předepsaným v § 11q odst. 1 vyhlášky č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu, a současně vysvětlily, že nebyla ani nezbytná pro rozhodnutí proto, že důvody navýšení objemu retenčního prostoru vyplývaly z jiného podkladu, nelze jejich postupu nic vyčítat. Naopak každá další výzva k dokládání nikoli nezbytných podkladů by nepřiměřeně (a tedy v rozporu s § 2 odst. 2 a 3 správního řádu) zasahovala do poměrů žadatele a byla by činěna nad rámec pravomoci správního orgánu (a tedy v rozporu s § 2 odst. 2 a § 52 správního řádu a s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Jak již bylo výše vysvětleno, jestliže zjištěný stav umožnil posoudit, že navrhovaná úprava není v rozporu se zákonem, nebylo nezbytné zjišťovat další okolnosti řešení, byť by se snad jinému účastníku řízení jevilo výhodnější. Namítaný rozpor postupu správních orgánů s § 2 a 3 správního řádu a s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky tedy Nejvyšší správní soud neshledal. Z kasační stížnosti není také zřejmé, jak by mohlo dojít k porušení principu rovnosti zbraní podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, nebo práva na spravedlivý proces chráněného čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., tím, že se stěžovatel neseznámil s dokumentem, jenž nebyl podkladem pro rozhodnutí. Ochrana takového práva by snad bylo možné najít v právní úpravě, zakotvující právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny), což ovšem pro nyní zkoumané správní řízení nemá význam. Nepřípadné je také v této souvislosti stěžovatelem namítané porušení § 50 odst. 1 a 2 správního řádu, neboť toto ustanovení pouze obecně vyjmenovává důkazní prostředky a upravuje způsob jejich zajišťování.

IV. Závěr a náklady řízení

[43] Na základě výše uvedeného zjištění a jeho právního hodnocení Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

pro důvodnost kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., spočívajícího v nedostatku důvodů či nesrozumitelnosti hodnocení žalobního bodu o neupraveném použití mobilních hliníkových hradítek ve schváleném manipulačním řádu podle bodu [40] odůvodnění.

[44] V dalším řízení krajský soud buď z již provedených důkazů vyvodí jasné skutkové závěry (včetně vysvětlení významu fotografií předložených žalovaným), které srozumitelně právně zhodnotí s vysvětlením, proč nebyly další důkazní návrhy stěžovatele vyslyšeny, anebo právní hodnocení provede po doplnění dokazování podle návrhu stěžovatele. Přitom se neopomene zabývat tím, zda napadené rozhodnutí je přezkoumatelné také z hlediska souladu schváleného manipulačního řádu s povolením s nakládáním s vodami ve smyslu § 1 písm. a) vyhlášky č. 216/2011 Sb. V dalším řízení pak podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. dubna 2020

JUDr. Lenka Kaniová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Valová