



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **MUDr. A. A. S.**, zast. Mgr. Zdeňkem Havlem, advokátem se sídlem Rudé armády 407, Strančice, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2015, č. j. 17/UPS/2015-8, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 4. 2018, č. j. 15 A 70/2015-45,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým bylo výrokem I. podle § 78 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno jak shora uvedené rozhodnutí stěžovatele tak rozhodnutí Městského úřadu Lovosice ze dne 4. 12. 2014, č. j. 109-601/2014 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) a věc byla vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. Zrušeným rozhodnutím stěžovatele bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí, kterým byla umístěna stavba domovní čistírny odpadních vod (dále jen „ČOV“) k novostavbě rodinného domu na pozemku parc. č. x v katastrálním území x.

[2] Krajský soud uvedl, že zvolí-li stavebník pro umístění a povolení své stavby režim veřejnoprávní smlouvy a následně dojde k závěru, že je nutná změna stavby, je povinen postupovat podle ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), týkajících se změny veřejnoprávní smlouvy či změny stavby před jejím dokončením.

[3] V projednávané věci byla dne 15. 4. 2014 Městským úřadem v Lovosicích a stavebníky (manželé K.) uzavřena veřejnoprávní smlouva o umístění a provedení stavby (Rodinného domu, oplocení a vodovodní přípojky), v rámci které byl odvod splaškové vody vyřešen nepropustnou

(bezodtokovou) jímku (žumpou), která měla být umístěna před novostavbou rodinného domu stavebníků, s čímž vlastníci sousedních pozemků a staveb, včetně žalobce, souhlasili. Smlouvou bylo závazně stanoveno, že stavebníci vybudují žumpu jako dílčí stavbu, která zabezpečuje funkčnost stavby hlavní (její užitelnost). Stavebníci se po uzavření a nabytí účinnosti veřejnoprávní smlouvy rozhodli pro změnu záměru – žumpu nahradit ČOV a v červnu roku 2014 požádali prvostupňový správní orgán o vydání územního rozhodnutí pro umístění ČOV. Jak vyplývá z projektové dokumentace k plánované ČOV i z popisu žumpy ve veřejnoprávní smlouvě, je žumpa i ČOV způsobem řešení odvádění odpadních vod pro tutéž novostavbu rodinného domu, plní tutéž funkci z hlediska souboru staveb vymezených veřejnoprávní smlouvou pro dané území.

[4] Z materiálního hlediska je záměr stavebníků vybudovat ČOV změnou dílčí části souboru staveb podle veřejnoprávní smlouvy ze dne 15. 4. 2014. Krajský soud nesouhlasil se stěžovatelem, že se nejedná o novou stavbu, která by nesouvisela se souborem staveb v ní uvedených či o další způsob odkanalizování daného území.

[5] Veřejnoprávní smlouva nahrazuje územní rozhodnutí a stavební povolení. Pokud stavebníci rozhodli místo povolené a v souladu s projektovou dokumentací zamýšlené žumpy vybudovat ČOV, jednalo se o změnu stavby před jejím dokončením (§ 2 odst. 6 stavebního zákona), neboť stavba měla být provedena odlišně oproti jejímu povolení a dokumentaci ověřené prvostupňovým správním orgánem. Stavebníci proto neměli zahajovat územní řízení o umístění ČOV, ale měli využít postup podle stavebního zákona upravující změny veřejnoprávní smlouvy či změny stavby před jejím dokončením. Veřejnoprávní smlouva o provedení stavby ve smyslu § 116 odst. 1 stavebního zákona nezakládá pouze oprávnění stavebníka stavět, nýbrž v souladu s principem právní jistoty a materiální právní moci i legitimní očekávání pro dotčené vlastníky sousedních pozemků a staveb, pokud jde o poměry v území v místě stavby.

[6] Krajský soud zdůraznil, že žádost o územní rozhodnutí i o stavební povolení se podávají pro samostatnou stavbu, soubor staveb nebo jednotlivé soubory staveb a veřejnoprávní smlouvou, která nahrazuje územní rozhodnutí a stavební rozhodnutí, je vymezen předmět řízení. Pokud tedy prvostupňový orgán rozhodl dne 4. 12. 2014 o umístění ČOV k novostavbě rodinného domu na pozemku stavebníků, rozhodl tak o řešení likvidace odpadních vod, ačkoli jiný způsob likvidace odpadních vod již byl součástí veřejnoprávní smlouvy ze dne 15. 4. 2014. Podle § 48 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „správní řád“), lze totéž právo přiznat nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu téže osobě pouze jednou. Překážka věci pravomocně rozhodnuté proto bránila prvostupňovému orgánu ve vydání územního rozhodnutí o umístění ČOV na pozemku, kde již dříve byla pravomocně umístěna stavba řešící odvod odpadních vod z novostavby na základě platné a účinné veřejnoprávní smlouvy, jež nebyla ani změněna, ani nepozbyla účinků, proto mělo být řízení o žádosti stavebníků o vydání územního rozhodnutí zastaveno dle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti

[7] Stěžovatel brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[8] V praxi má stavebník právo volby při procesu budování stavby – územní řízení, stavební povolení, ohláška. U veřejnoprávní smlouvy by to dle zásady zachování legitimního očekávání mělo být stejně, jinak by mohlo dojít ke zkrácení stavebníkových práv.

pokračování

[9] Stavba ČOV je vodním dílem a její povolení podléhá úpravě § 15 a § 15a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „vodní zákon“), stavební zákon se použije pouze přiměřeně. Změna veřejnoprávní smlouvy proto v daném případě nebyla možná, neboť by nekorespondovala s povinností, kterou pro ČOV ukládají ustanovení vodního zákona.

[10] Nejedná se o překážku řízení ve smyslu § 48 odst. 2 správního řádu, neboť nešlo o totéž právo. Krajský soud se dopustil pochybení, neboť v úvaze sloučil dvě rozdílné stavby – ve veřejnoprávní smlouvě plánovanou jímku (žumpu) s nově postavenou ČOV. Výklad § 48 odst. 2 správního řádu značně subjektivně uzpůsobil odůvodnění rozsudku.

[11] Navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[12] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] NSS ze spisu ověřil, že stavebníci uzavřeli s prvostupňovým orgánem veřejnoprávní smlouvu o umístění a povolení stavby ze dne 15. 4. 2014, č. j. 109-172/2014 ve věci „Rodinný dům, oplocení a vodovodní přípojka na pozemku parc. č. x, x v k. ú. x“, která nabyla účinnosti dne 18. 4. 2014. Předmětem smlouvy bylo umístění rodinného domu, oplocení a vodovodní přípojky, přičemž v bodu II. bylo specifikováno: *Bude proveden ... domovní rozvod splaškové kanalizace, který bude ukončen nepropustnou jímku. Dešťové vody budou svedeny na pozemek do vsaku. Žumpa bude umístěna před rodinným domem na pozemku parc. č. x v k. ú. x ve vzdálenosti 2,8 m od obvodové zdi rodinného domu a ve vzdálenosti 8 m od hranice sousedního pozemku parc. č. x v k. ú. x.*

[15] Na základě žádosti stavebníků o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení ze dne 11. 6. 2014 bylo zahájeno územní řízení o umístění stavby ČOV k novostavbě rodinného domu parc. č. x v k. ú. x, jejímž účelem mělo být odvedení odpadních vod z novostavby. V žádosti bylo uvedeno, že *v současné době v místě pozemku chybí jak splašková, tak dešťová kanalizace, splaškové vody budou z objektu odváděny novým plastovým potrubím do domovní ČOV*, dne 4. 12. 2014 bylo prvostupňovým orgánem vydáno rozhodnutí o umístění této stavby.

[16] Obecná úprava veřejnoprávních smluv je upravena v § 159 až § 170 správního řádu. Tato ustanovení zacházejí s veřejnoprávní smlouvou zásadně jako s celkem. Zvláštní úprava veřejnoprávní smlouvy je obsažena ve stavebním řádu, ten ji používá jako alternativu k územnímu rozhodnutí a stavebnímu povolení, tedy jako jeden z tzv. zjednodušených postupů. Stavební zákon v § 78a odst. 8 a obdobně § 116 odst. 6 v souvislosti se stavebníkovým sdělením či oznámením nehovoří o jednotlivých stavbách, ale volí obecnější termín „záměr“, pod nějž lze podřadit i úmysl vybudovat soubor staveb. I stavební zákon tedy zachází s veřejnoprávní smlouvou jako s jedním celkem, jímž je povolen jediný záměr (byť i sestávající z více staveb) [viz rozsudek NSS ze dne 11. 10. 2017, č. j. 6 As 182/2017-30].

[17] Ačkoli stavební zákon výslovně nezakazuje stavebníkovi, aby sdělil stavebnímu úřadu, že upustil jen od (dosud nerealizované) části svého záměru, je zároveň zřejmé, že zákonodárce s takovou možností nepočítal, neboť stavební zákon zná pouze jediný důsledek sdělení stavebníka o upuštění od záměru, a to pozbytí účinnosti celé veřejnoprávní smlouvy, a to jen do doby, než s touto realizací v jakékoliv podobě započne. Takový výsledek ovšem není v daném případě žádoucí (a nepřejí si jej zjevně ani stavebníci), neboť by tím ztratili právní podklad i pro realizaci samotného rodinného domu. Neznamená to samozřejmě, že by stěžovatel musel všechny stavby ze souboru opravdu realizovat – stavebník může od vybudování některých staveb fakticky upustit, aniž by to nutně sděloval stavebnímu úřadu (nejsou-li na jejich vybudování funkčně závislé jiné, již dokončené stavby, u nichž by to bránilo kolaudaci). Právně však dané území zůstává regulováno veřejnoprávní smlouvou, dokud stavebník nedosáhne její změny zákonem předvídaným postupem.

[18] Stavebníci si zvolili pro umístění své novostavby (resp. souboru staveb) dobrovolně jednu z forem územního rozhodnutí, a to veřejnoprávní smlouvu, která představuje zjednodušený postup při umísťování záměrů z hlediska časového i procesního. Z ustanovení vztahujících se k veřejnoprávním smlouvám je nutné vycházet v průběhu celého řízení, tj. musí být splněny požadavky na obsah a formu smlouvy, postup pro její přijetí i možné způsoby pro změnu jejího obsahu. Veřejnoprávní smlouvy lze měnit, vypovídat i rušit; změnit obsah však nelze jednostranně, ale jen písemnou dohodou smluvních stran (viz MACHAČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha C. H. Beck, 2018; komentář k § 78a). I z § 170 správního řádu je zřejmé, že režim změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpověď a zrušení veřejnoprávní smlouvy je kogentně regulován a právní úprava nedává prostor pro jiné způsoby změny obsahu či zániku veřejnoprávní smlouvy, ať už zcela nebo zčásti, než které výslovně umožňuje.

[19] Výklad, že jediným způsobem, jak dosáhnout změny záměru, byla změna veřejnoprávní smlouvy na základě dohody stavebního úřadu a stavebníka dle § 78a odst. 8 stavebního zákona (přípustná za podmínek § 94 odst. 1 cit. zákona), postupem dle § 78a odst. 1 až 4 stavebního zákona (stejně jako veřejnoprávní smlouva samotná vyžaduje i změna, aby žadatel zajistil souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení), by mohl stavebníky nepřiměřeně omezovat na jejich právech, pokud by např. usilovali o takovou změnu stavby, s níž by vlastníci okolních pozemků nesouhlasili, ocitli by se „v pastí“, neboť bez souhlasu vlastníků okolních pozemků by nemohli k žádné úpravě záměru přistoupit. Stavebníci však mají ještě druhou možnost, jak změny svého záměru docílit, a to bez souhlasu sousedů. Jde o postup podle § 118 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož jsou stavebníci povinni provádět stavbu v souladu s jejím povolením vydaným podle tohoto zákona, za něž se považuje též veřejnoprávní smlouva. Změnu stavby před jejím dokončením lze povolit ještě před zahájením stavby nebo v průběhu provádění stavby.

[20] Jestliže stavebníci dospěli k závěru, že oproti původní verzi svého záměru, k níž získali souhlas sousedů, chtějí svůj záměr upravit takovým způsobem, který sousedům vyhovovat nebude, měli požádat o změnu stavby před dokončením (o kterou lze zažádat i před zahájením stavby). V tomto řízení by se transparentně pojmenovaly změny, k nimž má oproti původně odsouhlasené verzi dojít, sousedé by proti změnám mohli vznést námitky a stavební úřad by vyhodnotil, zda jde o námitky oprávněné, jež brání realizaci záměru v upravené podobě, nebo zda je vhodné je zamítnout a změnu stavby před dokončením povolit. Taková situace by byla přehledná a práva všech stran by byla respektována. Místo toho bylo na žádost stavebníků zahájeno územní řízení o umístění stavby ČOV k novostavbě. Takový postup stavební zákon nezná. Jak NSS vyložil výše, stavební zákon upravuje odstoupení od záměru a jeho následky jednoznačně jen pro záměr jako celek (viz rozsudek NSS č. j. 6 As 182/2017-30).

pokračování

[21] Veřejnoprávní smlouva o provedení stavby ve smyslu § 116 odst. 1 stavebního zákona nezakládá pouze oprávnění stavebníka stavět, nýbrž v souladu s principem právní jistoty a principem materiální právní moci i legitimní očekávání pro dotčené vlastníky sousedních pozemků a staveb, pokud jde o poměry v území v místě stavby. Postupem, kdy je za účinnosti veřejnoprávní smlouvy ze strany stavebníků požádáno o vydání rozhodnutí o umístění stavby dle § 79 stavebního zákona, jež však materiálně představuje změnu provedení stavby, nelze docílit změny předmětu veřejnoprávní smlouvy. Pokud stavebníci zvolí pro umístění a povolení své stavby režim veřejnoprávní smlouvy, pak, dospějí-li k závěru, že je třeba změna stavby, jsou povinni postupovat podle příslušných ustanovení stavebního zákona týkajících se změny veřejnoprávní smlouvy či změny stavby před jejím dokončením.

[22] Námitka stěžovatele, že s ohledem na to, že ČOV je vodním dílem, není změna veřejnoprávní smlouvy možná, není důvodná. Podstatným pro posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o umístění ČOV, je, že veřejnoprávní smlouva nahrazovala jak umístění stavby, tak její povolení. Pokud chtěli stavebníci oproti původnímu záměru namísto žumpy vybudovat ČOV, měli nejprve změnit veřejnoprávní smlouvu v části týkající se umístění stavby, což se žádným způsobem nedotýká ani neneguje povinnosti plynoucí pro stavební povolení či ohlášení vodních děl podle vodního zákona.

[23] V nyní projednávané věci byl záměrem uzavřené veřejnoprávní smlouvy rodinný dům, oplocení a vodovodní přípojka, a to včetně řešení likvidace odpadních vod. Rozhodl-li prvostupňový orgán dne 4. 12. 2014 o jiném způsobu řešení likvidace odpadních vod k téže stavbě, vydal územní rozhodnutí o právech a povinnostech, o kterých již bylo dříve pravomocně rozhodnuto na základě platné veřejnoprávní smlouvy, jež nebyla ani změněna, ani nepozbyla svých účinků. Z řízení nevyplývalo, že by při rozhodnutí o umístění ČOV nešlo o totéž právo, jak tvrdí stěžovatel, právě naopak. V prvostupňovém rozhodnutí je výslovně uvedeno, že se jedná o ekologickou likvidaci splaškových vod, přičemž ani v rozhodnutí, ani v projektové dokumentaci (včetně grafických příloh) není zmíněna či vyobrazena žumpa, ale pouze ČOV. Jedná se o dvě odlišné stavby, ale sloužící ke stejnému účelu, záměru. Šlo o *res iudicata* dle § 48 odst. 2 správního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížností zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[25] Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobci, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 19. listopadu 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu