



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Michala Bobka a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **M. F.**, zastoupen Mgr. Libuší Hrušovou, advokátkou se sídlem Veverkova 2707/1, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) V. K.**, a **II) Z. K.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 6. 2022, č. j. 57 A 14/2022-112,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV.** Žalobci **s e v r a c í** soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Libuše Hrušové, advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 1. 2022, č. j. PK-RR/230/22, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Města Touškov (dále též „stavební úřad“) ze dne 24. 8. 2021, č. j. 4365/2017/MUMT-38, jímž byla podle § 115 a § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), zamítnuta žalobcova žádost o dodatečné povolení stavby opěrné zdi na pozemku parc. č. X v k. ú. K. (dále též „stavba“).

II.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného správní žalobou. Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Plzni (dále též „krajský soud“) žalobu zamítl. Přisvědčil správním orgánům, že nebyly splněny podmínky pro dodatečné povolení stavby. Konkrétně nebyla splněna podmínka dle § 129 odst. 3 písm. b) věty první stavebního zákona, podle něhož lze nepovolenou stavbu dodatečně povolit jen tehdy, pokud není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje. V řízení bylo prokázáno, že stavba stojí na pozemku umístěném v aktivní zóně záplavového území řeky Mže, což zakazuje § 67 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále též „vodní zákon“). K tomu odkázal na závazné stanovisko odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 26. 2. 2018, č. j. PK-ŽP/2407/18, o které opřel své rozhodnutí i žalovaný. Krajský soud připustil, že v dané věci bylo vydáno vícero stanovisek, bylo však třeba vycházet právě z označeného stanoviska Krajského úřadu Plzeňského kraje. Uvedené stanovisko splňuje požadavky právní úpravy a judikatury. Úvahy dotčeného orgánu jsou srozumitelně popsány, jsou přesvědčivě odůvodněny a jsou logické. Soud aproboval i závěr žalovaného, že žádaná stavba není údržbou stávající stavby ani její stavební úpravou. Z obsahu spisu vyplývá, že se jedná o novou stavbu. Pro danou věc je přitom irelevantní povodňový plán obce Kozolupy, jakož i další žalobcem označené podklady. Krajský soud neshledal důvodnými ani další námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu námitek poukazoval na vady dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle stěžovatele se krajský soud řádně nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Řízení tak zatížil nepřezkoumatelností. Ve druhém okruhu námitek stěžovatel poukazoval na vady dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Rozhodnutí žalovaného je ve svém celku nepřezkoumatelné a nesprávné. Nebyly náležitě zjištěny všechny rozhodné skutečnosti. Žalovaný nezohlednil základní principy správního práva, a to především zásadu oficiality, když neshromáždil a neprovedl takové důkazy, které by odůvodňovaly nepovolení stavby. V dalším okruhu námitek poukazoval na nesprávné právní posouzení. K tomu uvedl, že stavební úřad předmětnou stavbu opakovaně (dvakrát) povolil a teprve následně pod vlivem žalovaného vydal zamítavé rozhodnutí. Podle stěžovatele měly správní orgány jeho žádosti vyhovět, a to na základě závazného stanoviska Městského úřadu Nýřany, odboru životního prostředí ze dne 23. 8. 2018, č. j. OZP-BAR/23058/2018. Opačný postup odporuje rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40, dle kterého je pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Takto však správní orgány nepostupovaly a jejich postup aproboval i krajský soud. Krajský soud pochybil i v otázce dokazování. Důkladně nezkoumal podklady přiložené k žalobě, ze kterých vyplývá, že předmětný pozemek (na kterém je umístěna stavba) nepatří do aktivní záplavové zóny. Nadto se nejednalo o novou stavbu, ale o pouhou údržbu, resp. stavební úpravy původní stavby. Dodal, že předmětná stavba mohla posloužit jako protipovodňové opatření. Stěžovatel kasační stížnost uzavřel konstatováním, že s ohledem na okolnosti případu je dodatečné nepovolení stavby nepřiměřeně přísné, přehnaně tvrdé a odporuje i základním zásadám zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), a stavebního

pokračování

zákona. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Požádal i o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

IV.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém se ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

[5] Osoby zúčastněné na řízení I a II podaly ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém vyslovily souhlas s posouzením provedeným krajským soudem. Z hlediska přípustnosti stavby správní orgány a krajský soud správně vyšly ze závazného stanoviska odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 26. 2. 2018, č. j. PK-ŽP/2407/18. Stanovisko akcentované stěžovatelem (stanovisko Městského úřadu Nýřany, odboru životního prostředí, vydaného č. j. OZP-BAR/23058/2018) bylo vydáno v rozporu s předchozími stanovisky. I správce povodí shledal, že se pozemek stěžovatele nachází v aktivní zóně, ve které nelze bez povolení umístit stavby. Bylo přitom prokázáno, že stěžovatel provedl stavbu zcela nové zdi a nikoliv rekonstrukci původní zdi. Dodaly, že situaci zavinil sám stěžovatel, který začal stavět opěrnou zeď bez opatření stavebního úřadu, a i přes výzvu k okamžitému zastavení prací soustavně stavbu upravoval a dostavoval, což osoby zúčastněné na řízení rovněž doložily ve správním řízení. Ani další námitky neshledaly osoby zúčastněné na řízení případnými. Navrhly proto kasační stížnost zamítnout.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným*

na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“* Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“*

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Krajský soud důkladně vypořádal vznesené námítky, vč. námitek dovozujících splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby, tvrzené rozpornosti závazných stanovisek dotčených orgánů a další stěžejní námítky. Nejvyšší správní soud dodává, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[12] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci vad dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[13] Uvedený kasační důvod tedy zahrnuje tři možné situace. Za prvé může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správního skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaký učinil rozhodující správní orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správního skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytykanou vadu měl soud napadané rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita

pokračování

porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá citovaným ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 4 Ads 90/2009-76).

[14] Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně, má oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení správních rozhodnutí. Správní rozhodnutí nelze považovat ani za nepřezkoumatelná. I ta odpovídají konstantní judikatuře správních soudů (srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25).

[15] Jádrem dané věci představuje otázka, zda správní orgány měly vyhovět žádosti stěžovatele o dodatečné stavební povolení.

[16] Soud připomíná, že právní orgány nemožnost vyhovění žádosti postavily na nesplnění podmínky dle § 129 odst. 3 písm. b) stavebního zákona.

[17] Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona bylo lze nepovolenou stavbu dodatečně povolit jen tehdy, pokud by stavebník prokázal, že *a) není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzavěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.*

[18] Právní úprava tedy umožňuje stavbu dodatečně povolit, to však pouze tehdy, pokud žadatel jednoznačně prokáže splnění zákonných podmínek. Na jejich splnění je třeba bezpodmínečně trvat. Na řízení o dodatečném povolení stavby nelze aplikovat mírnější kritéria, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. V řízení o dodatečném povolení stavby je třeba zohlednit abnormální situaci, kdy předmětem povolovacího procesu je dokončená stavba provedená bez příslušného povolení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006-75).

[19] Z obsahu spisu vyplývá, že předmětnou stavbu (stavba opěrné zdi na břehu řeky Mže, která s ohledem na svou výšku vyžadovala stavební povolení) postavil stěžovatel bez stavebního povolení. Požádal proto o vydání dodatečného povolení stavby. V návaznosti na jeho žádost zahájil stavební úřad řízení o dodatečném povolení stavby, v rámci kterého bylo úkolem stěžovatele prokázat mj. splnění podmínky dle § 129 odst. 3 písm. b) stavebního zákona. Nejvyšší správní soud souhlasí se správními orgány a krajským soudem, že stěžovatel neprokázal, že stavba nebyla realizována na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje, resp. omezuje. Jeho tvrzení byla vyvrácena zjištěními správních orgánů. Ty totiž zjistily, že stavba je umístěna v aktivní zóně záplavového území řeky Mže, tedy v rozporu s § 67 odst. 1 vodního zákona. Podle tohoto ustanovení se v aktivní zóně záplavových území nesmí umísťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou vodních děl, jimiž se upravuje vodní tok, převádějí povodňové průtoky, provádějí opatření na ochranu před povodněmi nebo která jinak souvisejí s vodním tokem nebo jimiž se zlepšují odtokové poměry, staveb pro jímání vod, odvádění odpadních vod a odvádění srážkových vod a dále nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury, za podmínky, že současně budou provedena taková opatření, že bude minimalizován vliv na povodňové

průtoky; to neplatí pro údržbu staveb a stavební úpravy, pokud nedojde ke zhoršení odtokových poměrů.

[20] Uvedená rozpornost se zvláštním zákonem (vodním zákonem) byla konstatována v závazném stanovisku odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 26. 2. 2018, č. j. PK-ŽP/2407/18. To jednoznačně dovodilo (mj. na základě souřadnic daného pozemku), že stavba je umístěna na pozemku umístěném v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže. O toto stanovisko následně opřel nemožnost vydání dodatečného stavebního povolení i žalovaný.

[21] Podle § 104 odst. 9 vodního zákona lze v rámci postupu podle stavebního zákona při umístování a povolování staveb vydat rozhodnutí jen na základě závazného stanoviska příslušného úřadu, pokud mohou být dotčeny chráněné zájmy podle tohoto zákona. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Podle § 149 odst. 4 téhož zákona neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne, jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět.

[22] Jak správně připomenul krajský soud, z judikatury správních soudů vyplývá, že závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113). Z navazující judikatury vyplývá, že pokud nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je tento akt opět závazným stanoviskem (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30). Úkolem soudu přitom není nahrazovat odbornou činnost dotčených orgánů. Jejich úkolem je přezkoumat, zda závazné stanovisko dostatečně a přesvědčivě odůvodňuje své závěry, resp. zda v základních parametrech odpovídá požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 375/2018-26, ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64 atp.). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že stanovisko, o které opírá své rozhodnutí žalovaný (stanovisko odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 26. 2. 2018, č. j. PK-ŽP/2407/18) uvedeným požadavkům dostalo.

[23] Je přitom pravdou, že v dané věci bylo vydáno vícero stanovisek. Dne 1. 8. 2016 vydal Městský úřad Nýřany, odbor životního prostředí, závazné stanovisko č. j. OŽP-Hra/21689/2016, jímž udělil ke stavbě souhlas podle § 17 odst. 1 písm. a) vodního zákona (dále též „*závazné stanovisko 1A*“). Dne 10. 11. 2017 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. 4365/2017/MUMT-3, kterým stavbu dodatečně povolil. Proti tomuto rozhodnutí podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání a žalovaný podle § 149 odst. 4 správního řádu požádal příslušný nadřízený správní orgán o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska 1A.

[24] Závazným stanoviskem odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 26. 2. 2018, č. j. PK-ŽP/2407/18 (dále též „*závazné stanovisko 2A*“), bylo podle § 149 odst. 5 správního řádu stanovisko 1A změněno na závazné stanovisko nesouhlasné s odůvodněním, že stavba je umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže, které bylo stanoveno opatřením obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11 (stěžovatel se přitom mýlí, pokud uvedený akt považuje

pokračování

za stanovisko; jedná se o opatření obecné povahy a nikoliv o stanovisko - pozn. soudu). V návaznosti na uvedené stanovisko žalovaný rozhodnutí stavebního úřadu zrušil (rozhodnutím ze dne 21. 3. 2018, č. j. PK-RR/1605/18), a věc vrátil stavebnímu úřadu k dalšímu řízení.

[25] Stěžovatel následně předložil závazné stanovisko Městského úřadu Nýřany, odboru životního prostředí, ze dne 23. 8. 2018, č. j. OŽP-BAR/23058/2018, jímž byl ke stavbě udělen souhlas podle § 17 odst. 1 písm. a) a c) vodního zákona (dále též „*závazné stanovisko 1B*“). Na základě tohoto stanoviska vydal dne 12. 12. 2019 stavební úřad rozhodnutí č. j. 4365/2017/MUMT-21, kterým stavbu dodatečně povolil.

[26] Proti tomuto rozhodnutí podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání a odbor životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje k podnětu žalovaného sdělením ze dne 21. 4. 2020, č. j. PK-ŽP/7021/20 (dále též „*sdělení 2B*“), sdělil, že podle § 4 odst. 4 stavebního zákona je dotčený orgán vázán svým předchozím závazným stanoviskem a navazující stanoviska může uplatnit pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve, kdy takový případ v dané věci nenastal – nedošlo ke změně záplavového území stanoveného v roce 2011 ani ke změně v umístění stavby opěrné zdi. Krajský úřad shledal, že závazné stanovisko 1B je neodůvodněné a nepřezkoumatelné, což vedlo k tomu, že žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 6. 2020, č. j. PK-RR/2397/20, rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[27] Konečně dne 24. 8. 2021 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. 4365/2017/MUMT-38, jímž zamítl žádost o dodatečné povolení stavby. Podle stavebního úřadu stěžovatel neprokázal, že stavba není prováděna na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, a není tedy splněna podmínka pro dodatečné povolení stavby dle § 129 odst. 3 písm. b) stavebního zákona. Toto rozhodnutí potvrdil žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím (ze dne 24. 1. 2022, č. j. PK-RR/230/22). I podle žalovaného byla stavba provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje. K tomu odkázal na nesouhlasné závazné stanovisko 2A, podle něhož je stavba umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže. Žalovaný připustil, že Městský úřad Nýřany zastával opačný názor. Jeho kladné stanovisko (1A) však bylo postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu závazným stanoviskem nadřízeného orgánu (stanoviskem 2A) změněno na nesouhlasné závazné stanovisko. Městský úřad Nýřany pak sice vydal další kladné stanovisko (stanovisko 1B), z něho však nevyplývají žádné nové zjištění a skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnilly podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno (§ 4 odst. 4 správního řádu). Toto konstatoval i Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí, ve svém sdělení č. j. PK-ŽP/7021/20 ze dne 21. 4. 2020 (sdělení 2B). Žalovaný tudíž nepochybil, pokud za relevantní považoval závazné stanovisko 2A. S uvedeným Nejvyšší správní soud souhlasí. I podle jeho názoru bylo třeba vycházet ze stanoviska 2A, tedy stanoviska vydaného nadřízeným orgánem, jak správně dovodil i žalovaný, který dostatečně vysvětlil, proč nemohl zohlednit stanoviska Městského úřadu Nýřany. Postup žalovaného měl plnou oporu ve shora citované právní úpravě (zejména § 4 správního řádu a § 149 téhož zákona). Lze dodat, že stanovisko 2A splňuje zákonné požadavky. Krajský úřad své úvahy náležitě odůvodnil. Jeho úvahy jsou přesvědčivé, logické a odpovídají i dalším požadavkům judikatury (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 375/2018-26, ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021-64 atp.).

[28] Nejvyšší správní soud přitom nezpochybnuje, že pro rozhodování správního orgánu rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, za to však nelze považovat stanovisko Městského úřadu Nýřany, odboru životního prostředí ze dne 23. 8. 2018, č. j. OŽP-BAR/23058/2018 (stanovisko 1B). Za rozhodnutí je v dané věci považovat rozhodnutí

ve věci nepovolení předmětné stavby (a nikoliv stanovisko dotčeného orgánu). Opačný výklad nevyplývá ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018-40, jak dovozuje stěžovatel. Krajský soud nepochybil ani aplikací rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30. Tento byl aplikován na danou věc zcela přílehavě. Vyplývá z něj, jak nahlížet na úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu. Právě k takové situaci došlo i v dané věci (viz výše). Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal ani žádnou jinou nezákonnost při posuzování předmětných závazných stanovisek.

[29] I postup při dokazování před správními orgány a krajským soudem odpovídá právní úpravě a judikatuře (§ 51 správního řádu, § 52 s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 2. 5. 2013, č. j. 3 As 9/2013-35, ze dne 20. 2. 2012, č. j. 2 As 102/2011-121, ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51, ze dne 25. 4. 2019, č. j. 2 As 258/2017-48, či rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, ze dne 29. 6. 2004, sp. zn. II. ÚS 418/03, ze dne 23. 9. 2005, sp. zn. III. ÚS 359/05, ze dne 24. 7. 2014, sp. zn. IV. ÚS 714/13, ze dne 14. 11. 2002, sp. zn. III. ÚS 285/02, ze dne 12. 11. 2013, sp. zn. I. ÚS 1215/11 atp.). Jak již bylo výše uvedeno, povinnost prokázat soulad stavby se stavebním zákonem je na žadateli o dodatečné stavební povolení; správní orgány v daném řízení nejsou povinny obstarávat za žadatele podklady svědčící v jeho prospěch. Jejich role je omezena na ověření splnění zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby. V tomto ohledu přitom provedly správní orgány náležité ověření. Důkladně zkoumaly všechny okolnosti věci, přičemž nepřehlédly ani stěžovatelem akcentované podklady, vč. těch, které mají prokazovat, že pozemek nepatří do aktivní záplavové zóny. I krajský soud se obsáhle zabýval otázkou, zda pozemek stěžovatele ne/spadá do aktivní záplavové zóny, přičemž důkladně hodnotil stěžovatelem označené podklady vč. povodňového plánu obce Kozolupy, závazného stanoviska 1B, vyjádření státního podniku Povodí Vltavy atp.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že uvedené, jakož i další podklady přiložené k žalobě, nemají potenciál vyvrátit závazné stanovisko 2A, z něhož jednoznačně vyplývá, že stavba byla umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže, kterou stanovilo opatření obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11. Nejvyšší správní soud souhlasí i s tím, že aktivní zónu byl oprávněn vymezit krajský úřad na návrh správce vodního toku. Krajský úřad ji vymezil právě uvedeným opatřením obecné povahy z roku 2011. Pro danou věc je přitom irelevantní povodňový plán obce Kozolupy. Podle § 71 odst. 1 vodního zákona se povodňové plány týkají způsobu zajištění včasných a spolehlivých informací o vývoji povodně, možnosti ovlivnění odtokového režimu, organizace a přípravy zabezpečovacích prací, způsobu zajištění včasné aktivizace povodňových orgánů, zabezpečení hlásné a hlídkové služby a ochrany objektů, přípravy a organizace záchranných prací a zajištění povodní narušených základních funkcí v objektech a v území a stanovení směrodatných limitů stupňů povodňové aktivity. Z uvedených důvodů tak nelze souhlasit s tím, že žalovaný pochybil, pokud vyšel z opatření obecné povahy Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11 (a nikoliv z územního plánu obce Kozolupy). Je přitom pravdou, že jedno ze stanovisek Povodí Vltavy konstatuje, že pozemek je mimo aktivní zónu, i touto námitkou se však krajský soud zabýval. Krajský soud mj. uvedl, že stavební úřad své rozhodnutí postavil na závěru závazného stanoviska 2A, že stavba je v aktivní zóně záplavového území, přičemž tento závěr stěžovatel v odvolacím řízení nesporeoval. Krajský soud dodal, že stěžovatelem označený podklad odporuje stanovisku správce povodí ze dne 14. 6. 2016, č. j. 38561/2016/342/Kai, podle něhož se stavba v aktivní zóně záplavového území nachází. Správní spis nadto obsahuje znalecký posudek č. 196/2017 vypracovaný znalcem Ing. Martinem

pokračování

Kejhrou, podle něhož je rovněž stavba v aktivní zóně záplavového území. Předmětné vyjádření státního podniku Povodí Vltavy je nadto svou povahou vyjádřením účastníka řízení a není tak s to založit pochybnosti o správnosti odborného závěru závazného stanoviska 2A. Uvedené konkrétní závěry krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti relevantně nezpochybnil. Neuvedl, v čem jsou nesprávné, nezákonné atp. Soud zdůrazňuje, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[31] Podle názoru Nejvyššího správního soudu není rovněž podstatné, že správní orgán I. stupně vydal ke stavbě v minulosti dodatečné povolení (rozhodnutí ze dne 10. 11. 2017 a ze dne 12. 12. 2019). Jak totiž vyplývá ze shora provedené rekapitulace, tato rozhodnutí byla zrušena žalovaným v rámci odvolacího řízení. Nenabyla tudíž právní moci. Jelikož rozhodnutí nenabyla právní moci, nebyla závazná ani pro účastníky, ani pro správní orgány (srov. § 73 odst. 2 správního řádu). Z uvedených důvodů je nepodstatné i to, jaké stanovisko platilo v době vydávání kladných prvostupňových rozhodnutí.

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že předmětná stavba není údržbou stávající stavby ani její stavební úpravou. Z obsahu spisu vyplývá, že zeď byla nově vystavěna; konstrukce zdi byla uložena na kameny, které zbyly z destruované původní zdi. Ostatně i podle projektové dokumentace předložené stěžovatelem se jedná o novou stavbu. V podrobnostech odkazuje soud na rozhodnutí žalovaného a rozsudek krajského soudu, kteří se zabývali i souvisejícími aspekty předmětné námítky. Za situace, kdy stavba nebyla koncipována a schválena jako protipovodňové opatření, je nepřipadná argumentace stěžovatele v tomto smyslu. Přístup stěžovatele by vedl k tomu, že by si každý mohl v blízkosti řek stavět jakoukoliv stavbu s tvrzením, že tato může sloužit i jako protipovodňové opatření. Takto však právní úprava koncipována není. Ta vyžaduje, aby před umístěním staveb byly zvažovány jejich důsledky mj. na jiné pozemky, veřejné zájmy atp., což platí tím spíše u staveb v blízkosti vodních toků. Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s námitkou poukazující na nesprávné vymezení předmětu řízení. Ten byl vymezen stěžovatelem v jeho žádosti a respektován správními orgány i v daném řízení. Stěžovatelův přístup k předmětu řízení hodnotí soud jako nepřipustně formalistický.

[33] S ohledem na obsah spisu není Nejvyšší správní soud názoru, že by předmětné rozhodnutí bylo nepřiměřeně přísné a tvrdé, jak výslovně tvrdil stěžovatel. Byl to stěžovatel, kdo realizoval stavbu bez stavebního povolení a musí tak nést negativní následky s tím spojené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014-36, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2021 č. j. 7 As 143/2021-23, či usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2022, sp. zn. II. ÚS 3117/21). Nejvyšší správní soud dodává, že z obsahu spisu nevyplývá, že by byl stěžovatel stran předmětné stavby v dobré víře, resp. že by její odstranění narušovalo jeho legitimní očekávání, právní jistotu, resp. jiné zásady správního procesu. Nejvyšší správní soud uvedeným nezlehčuje důsledky předmětného rozhodnutí o nepovolení předmětné stavby. Tento zásah je však ústavně aprobovaný, neboť směřuje k nutnosti ochrany zákonem chráněných zájmů. V dané věci se jedná mj. o zájem na dodržení požadavků stavebního a vodního, jakož i o zájem na ochranu osob dotčených stavbou - zde osob zúčastněných na řízení (podpůrně srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 4. 2004,

sp. zn. II. ÚS 482/02 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2005, č. j. 3 As 33/2004-68).

[34] Ani na základě žádné další stížní argumentace kasační soud nehledal důvod ke zrušení rozsudku. S argumentací obsaženou v rozsudku krajského soudu se plně ztotožnil, v důsledku čehož nemohl shledat případnou polemiku stěžovatele s ní. Nejvyšší správní soud dodává, že neshledal ani existenci žádné vady, ke které je třeba přihlížet ex offio (viz např. § 109 s. ř. s.)

[35] Souhrnně vzato se Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci plně ztotožnil s hodnocením a závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, které považuje za správné a náležitě vyargumentované. To, že s nimi stěžovatel nesouhlasí a má jiný názor, přirozeně samo o sobě neznamená, že je napadený rozsudek nezákonný. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námítky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[36] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

[37] S ohledem na povahu věci rozhodl soud přednostně (§ 56 s. ř. s. v návaznosti na § 120 s. ř. s.). Samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003-44).

[38] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[39] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

[40] Protože Nejvyšší správní soud nerozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, rozhodl podle § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000 Kč stěžovateli, a to k rukám jeho zástupkyně.

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

V Brně dne 21. září 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu