



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a Mgr. et Mgr. Jaroslava Vávry ve věci **žalobce: M. B., zastoupeného: JUDr. J. V., obecným zmocněncem**, bytem H. 2812, T., proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice, **za účasti: M. B., v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2016, č.j. KrÚ 46742/2016**

t a k t o :

I. Žaloba se z a m í t á .

II. Žádná z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Napadené rozhodnutí

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Chrudim ze dne 3. 2. 2016, č.j. CR 007461/2016 OŽP/Ge - 0004, jímž bylo žalobci jako stavebníku stavby vodního díla „*nástavba hráze rybníka a nátoky na malou vodní elektrárnu*“ na pozemku parc. č. X v katastrálním území Bojanov, obec Bojanov (dále v textu „stavba“ nebo „stavba vodního díla“) nařízeno podle § 129 odst. 1, písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“), odstranění stavby tohoto vodního díla.

II. Podstata věci

Rozhodnutím ze dne ze dne 3. 2. 2016, č.j. CR 007461/2016 OŽP/Ge – 0004 Městský úřad Chrudim, Odbor životního prostředí, oddělení vodního hospodářství jako příslušný vodoprávní úřad nařídil žalobci (dále též jako „stavebník“) odstranění stavby vodního díla „*nástavba hráze rybníka a nátoku na malou vodní elektrárnu*“ na pozemku parc. X v katastrálním území Bojanov, obec Bojanov. V rozhodnutí popsal odstraňovanou stavbu, stanovil podmínky pro odstranění stavby a uložil nahradit náklady řízení. Jedná se o navýšení hráze rybníka a nadbetonování opěrných zdí nátoku na malou vodní elektrárnu (dále „MVE“) oproti projektové dokumentaci ověřené v rámci ohlášení udržovacích prací. K odůvodnění uvedl, že došlo k navýšení boční hráze o 34 cm až 54 cm a nadbetonování opěrných zdí nátoku na MVE o 53 cm oproti dokumentaci. Tyto skutečnosti vodoprávní úřad (též jako speciální stavební úřad) zjistil při šetření na místě v rámci kontrolní prohlídky a nechal následně zaměřit oprávněnou osobou. Stavebník (žalobce) byl vyzván k zastavení prací, bylo zahájeno řízení o odstranění stavby a žalobce byl poučen o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby. Žalobce následně předložil doplnění projektové dokumentace. Stavební úřad jej poté informoval o nedostatecích dodatku. Žádost o dodatečné povolení stavby nebyla podána. Úřad nechal zpracovat znalecký posudek k posouzení bezpečné výše hladiny vody vodního díla. Podstatným důvodem pro nařízení odstranění stavby bylo to, že došlo k provedení stavby v rozporu s opatřením stavebního (vodoprávního) úřadu.

Žalobce a Mgr. M. B. podali proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolání. Žalovaný obě odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Na stranách 6 až 13 napadeného rozhodnutí se rozsáhle vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami. Neshledal, že by rozhodnutí orgánu I. stupně bylo nezákonné. Za podstatný moment odůvodnění považoval to, že stavebník ohlásil udržovací práce v rozsahu dle ověřené projektové dokumentace, avšak rozsah udržovacích prací nebyl poté dodržen. Stavba nebyla dodatečně povolena (ani nemohla být, neboť o to nebylo požádáno), proto bylo nařízeno její odstranění. V rozhodnutí byl též podrobně popsán postup orgánu prvního stupně a byla opakována jeho argumentace pro vydané rozhodnutí.

III. Shrnutí žaloby

Žalobce žalobu včetně následného osvětlujícího sdělení koncipoval poněkud nepřehledně, spíše jako málo sourodou polemiku s rozhodnutími obou správních orgánů. Pro soud pak bylo vcelku obtížné identifikovat tzv. žalobní body ve smyslu § 71 odst. 1, písm. d) soudního řádu správního, v rámci kterých má být napadené řízení přezkoumáváno. Námitky žalobce lze shrnout do těchto okruhů:

- (i) Žalobce ohlásil udržovací práce, vodoprávní úřad sdělil, že nemá námitek. Nejedná se tedy o stavbu jak je označena ve výroku rozhodnutí orgánu I. stupně.
- (ii) Stavební úřad neměl provádět kontrolní prohlídky u stavby, která byla pouze ohlášena. Při jedné takové nezákonné prohlídce pak opatřil i důkaz – geodetické zaměření. Šlo tedy o nezákonný postup.
- (iii) Stavební úřad neoprávněně rozlišuje dvě stavby – ohlášené udržovací práce a neexistující stavbu v pojmenování dle výroku rozhodnutí. Pojem stavba dle stavebního zákona nezahrnuje udržovací práce.

- (iv) Žalobce ohlásil udržovací práce, jejich změnu tak lze provést na též základě ohlášení (§ 118 odst. 4 stavebního zákona). Za takové ohlášení lze považovat dodatek č. 1 k projektové dokumentaci podaný dne 29. 6. 2015. Vodoprávní úřad měl sdělit námitky do 15 dní, eventuálně práce usnesením zakázat. Takto nebylo postupováno a byl proto porušen správní řád.
- (v) Za jádro sporu považuje výklad pojmu „minimální kóta“. V dokumentaci k opravě hráze rybníka a opěrné zdi MVE se uvádí minimální kóta 419,00 m.n.m. Žalovaný i orgán I. stupně tuto formulaci vykládají mylně a porušují tak zákaz zneužití správního uvážení.
- (vi) Dále žalobce vytýká žalovanému, že přehlíží nezákonný postup orgánu I. stupně, jde například o nezákonné pořizování důkazů.
- (vii) Vytýká napadenému rozhodnutí, že ve spojení s rozhodnutím orgánu I. stupně se jedná o nevykonatelné rozhodnutí, neboť nespecifikuje, která část hráze při odstraňování by měla podléhat tomuto rozhodnutí. Nebyl vzat v úvahu původní stav hráze rybníka, který vykazoval výškové rozdíly i jeden metr nad 419 m.n.m.
- (viii) Konečně se snaží vykreslit rozpory v rozhodnutích obou správních orgánů (poslední strana podání žalobce ze dne 18. 10. 2016).

Žalobce je veden snahou vodní dílo udržovat a v maximální možné míře zvýšit stabilitu vodního díla. Výše hráze je určující pro zvládání povodňových stavů.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí a vyjádřil se k jednotlivým žalobním námitkám, navrhl, aby žaloba byla zamítnuta. Současně připomněl, že rozhodujícím momentem v žalované věci je to, že žalobce prováděl stavební úpravy nad rámec oznámení, které správní orgán odsouhlasil. Pokud to následně správní orgán zjistil, nemohl postupovat jinak než zahájit řízení o odstranění stavby.

Žalobce byl opakovaně v průběhu správního řízení poučován o tom, že může požádat o dodatečné povolení stavby. S tím jsou však splněny další podmínky, které nebyly naplněny. Skutečnost, že žalovaný dokládá, že stavení práce byly provedeny řádně a že nehrozí jakékoli podmínky se stabilitou hráze, nic nemění na závěrech rozhodnutí učiněných správními orgány.

V. Posouzení věci krajským soudem

Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s., žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v rámci uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s.ř.s., podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného ve smyslu § 75 odst. 1 s.ř.s.

Zcela na úvod, než bude přistoupeno k samotnému zhodnocení výsledků přezkumu rozhodnutí v rozsahu, jak jej napadl žalobce, považuje soud za podstatné uvést několik obecných podstatných tezí, kterými je třeba se řídit při přezkumu v rámci správního

soudnictví. Již shora soud uvedl, že žaloba je koncipována vcelku nepřehledně, nelze říci, že by byla stručná a výstižná. Z pohledu soudu se jedná v podstatné míře o polemiku s dílčími závěry rozhodnutí správních orgánů (napadené rozhodnutí a rozhodnutí orgánu I. stupně tvoří pro účely přezkumu jeden celek).

S ohledem na shora uvedené je tak vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí – dostupné na stránkách tohoto soudu <https://hudoc.echr.coe.int>). Nadto je třeba mít na paměti, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy, minimálně implicitně, vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry [proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz)], případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72. To znamená, že na určitou námitku lze reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (srov. nálezy ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „*Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.*“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č.j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č.j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů: „...*přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námítky, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.*“ Obdobně argumentoval NSS v rozsudku ze dne 6. 4. 2016, č.j. 6 Afs 3/2016-45, bod 19.

Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné stejně jako další citovaná rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>).

Soud taktéž dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

Ze správního spisu a též z nesporných tvrzení účastníků vyplývají tyto rozhodné skutečnosti.

Žalobce ohlásil dne 23. 8. 2013 správnímu orgánu I. stupně jako příslušnému vodoprávnímu úřadu udržovací práce nazvané „*rybník, parc. č. X, vodní tok X, přilehlý sousední pozemek s hrází čp. X*.“ Jako účel uvedl uvedení vodního díla do původního a bezpečného stavu. V ohlášení popsal rozsah jednotlivých udržovacích prací. Součástí ohlášení byla též projektová dokumentace nazvaná „*Udržovací práce rybníka*“ od zpracovatele A. L. s.r.o. z 04.2013, zak. č. 011 X/13. Vodoprávní úřad vydal dne 28. 8. 2013 sdělení, ve kterém uvedl, že proti provedení popsanych udržovacích prací nemá námitek. Popsal stručně udržovací práce a uvedl, že pro popsané udržovací práce nebude vydávat stavební povolení.

Na základě kontrolní prohlídky dne 11. 2. 2015 na místě provádění ohlášených prací za účasti geodeta Ing. T. J. vodoprávní úřad zjistil (po zaměření), že roh opěrné zdi je ve výšce 419,53 m.n.m. (dle souřadnicového systému JTSK a výškového Bpv). Výška hráze rybníka se nachází v rozmezí 419,34 až 419,54 m.n.n.

Oznámením doručeným žalobci dne 25. 3. 2015 vodoprávní úřad zahájil z moci úřední řízení o nařízení odstranění stavby pojmenované jako nástavba hráze rybníka a nátoku na malou vodní elektrárnu. V odůvodnění uvedl, že práce jsou prováděny na rámec dokumentace ověřené v rámci ohlášení udržovacích prací, neboť se mělo jednat o vyrovnaní koruny hráze na výšku 419 m.n.m. Na to žalobce reagoval tak, že jde o sypanou hráz a lze předpokládat, že dojde k poklesu a hráz si časem sedne. Kóta 419 m.n.m. byla stanovena jako minimální, nikoli tak že je to jediná závazná míra. Výška opěrné zdi nátoku na MVE taktéž nebyla stanovena přesně na 419 m.n.m. Postup úřadu považuje za byrokratický až šikanózní.

Žádost o dodatečné povolení stavby nebyla podána. Dne 18. 5. 2015 žalobce bez dalšího písemně úřadu sdělil, že bude zpracován doplněk – dopřesnění projektové dokumentace s tím, že je přesvědčen, že současná dokumentace plně postačuje. Žalobce byl opětovně a opakovaně upozorněn – poučen, že jedinou možností je (neprodleně) podání žádosti o dodatečné povolení stavby.

Dne 29. 6. 2015 žalobce předložil vodoprávnímu úřadu dodatek č. 1 k projektové dokumentaci z 05.2015, zak. č. 011 X/13.

Na zadání úřadu byl zpracován znalecký posudek ve věci výškového řešení objektu rybníka v souvislosti s navýšením koruny hráze a určení maximální hladiny vody v nádrži. Žalobce s postupem úřadu nesouhlasil. Dne 3. 2. 2016 bylo vydáno rozhodnutí, kterým bylo nařízeno odstranění stavby vodního díla. Žalobce i M. B. podali odvolání.

Za stěžejní otázku pro posouzení věci soud považuje to, zda žalobce prováděl udržovací práce dle svého písemného ohlášení či nikoli. Tuto otázku žalobce sice výslovně neklade, avšak z jeho námitek v průběhu správního řízení i z námitek v řízení před soudem se podává, že od počátku stojí na stanovisku, že prováděl udržovací práce a že se nejedná o novou stavbu, případně nástavbu stavby existující. Druhým podstatným bodem, po vyřešení první nadnesené otázky je to, zda v zahájeném řízení o nařízení odstranění předmětné stavby bylo či nebylo za daných okolností místo pro přijetí úpravy dokumentace bez toho, aby stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby

Jednou ze sporných otázek mezi účastníky je to, zda stavba označená v potvrzeném rozhodnutí orgánu I. stupně je novou stavbou, nebo zda se jedná pouze o výsledek udržovacích prací prováděných žalobcem. Předně je třeba konstatovat, že zmíněnou stavbu je třeba hodnotit nikoliv z pohledu občanskoprávního (statického), jak naznačuje žalobce v žalobě, nýbrž vymezení pojmu „stavba“ a otázky s tím spojené (např. zánik stavby atd., posouzení, zda se jedná o stavbu či nikoliv) patří nepochybně do oblasti správního práva, konkrétně se jedná o oblast stavebního a vodního práva (stavební zákon, zákon o vodách). I v oblasti vodního práva při vymezení pojmu „stavba“ je třeba vycházet ze stavebního zákona (dynamické pojetí stavby jako výsledek stavební činnosti), když podle ust. § 115 odst. 1 zákona o vodách, pokud tento zákon nestanoví jinak, postupují vodoprávní úřady při řízení upravených vodním zákonem podle stavebního zákona, jde-li o rozhodování týkající se vodních děl a vodohospodářských úprav.

Podle ust. § 2 odst. 3 věta první stavebního zákona se stavbou rozumí veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na jejich stavebně

technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání.

Dle ust. § 2 odst. 5, písm. a) téhož zákona změnou dokončené stavby je nástavba, kterou se stavba zvyšuje.

Dle ust. § 3 odst. 4 téhož zákona se údržbou stavby rozumějí práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její užitelnost.

Krajský soud ještě dodává, že vymezení pojmu stavba je podstatné právě z hlediska sporné otázky mezi účastníky, tj. zda žalobce prováděl pouze udržovací práce na již existujícím vodním díle, tj. na již existující stavbě, či zda se jednalo o změnu (nástavbu), na kterou bylo třeba vydat stavební povolení (toto stavební povolení je třeba k provedení vodních děl dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o vodách, přičemž na odstraňování nepovolených staveb tak platí stavební zákon, tj. § 129 stavebního zákona).

Stavební zákon chápe stavbu ve smyslu výše zmíněného citovaného ustanovení § 2 odst. 3 stavebního zákona, jako jakékoliv dílo, které vzniká stavební nebo montážní technologií, bez zřetele na stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a dobu trvání. Za stavbu se také považuje výrobek plnící funkci stavby, stavební zákon stanoví, že vymezení se použije pro účely stavebního zákona. K otázce aplikace občanského práva, resp. občanskoprávního vymezení tohoto pojmu je třeba vycházet i z ustanovení § 1 odst. 1 věty 2 občanského zákoníku, podle kterého je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného. Z účelů obou právních předpisů nepochybně vyplývá, že oba pojmy nejsou vymezeny totožně, neboť v každém případě je sledována jiná oblast regulace. Stavební zákon vymezuje pojem šířeji, aby umožnil veřejnoprávní usměrňování území, přičemž ohledně obsahu pojmu stavba z hlediska práva veřejného, je třeba vycházet i z dosavadních výkladů, které se vztahují i k předchozí právní úpravě před nabytím účinnosti nového stavebního zákona. Stále tedy platí například i závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího soudu České republiky (sp. zn. 22 Cdo 1118/2005), kdy pojem stavba podle stavebního práva je třeba chápat dynamicky, tedy jako činnost směřující k uskutečnění díla, přičemž naopak občanskoprávní pojem je kategorií statickou, tedy pojetím, zda se jedná o samostatnou věc v právním smyslu.

Podstatné je, že posouzení otázky, zda se jednalo o udržovací práce, či naopak, zda se jednalo o stavbu zcela novou, resp. změnu dokončené stavby ve formě nástavby, je plně v pravomoci stavebního úřadu. K určení toho, zda něco stavbou je nebo není, závisí na zhodnocení zjištěných skutečností a jejich právní kvalifikaci stavebním úřadem, v dané věci příslušným vodoprávním úřadem, tj. správním orgánem I. stupně a žalovaným. Stavby, jejich změny a udržovací práce na nich lze provádět jen podle stavebního povolení nebo na základě ohlášení stavebnímu úřadu (v daném případě příslušnému vodoprávnímu orgánu), tedy orgánu, který vykonává státní správu na tomto úseku, když provedení stavby neopravňuje samotné vlastnictví pozemku či stavby, dokonce ani předem opatřená stanoviska dotčených orgánů státní správy či souhlas některého z orgánů územního samosprávního celku v rámci jeho samostatné působnosti, přičemž „povolování staveb je výlučnou pravomocí obecních stavebních úřadů, nejde-li o stavby speciální, jejichž povolování spadá do věcné příslušnosti speciálních stavebních úřadů“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne

5. 6. 2001, č.j. 31Ca 241/2000-20, uveřejněný v časopisu Správní judikatura č. 4/2001 pod č. 827). Určení toho, zda „něco stavbou je nebo není, proto závisí na zhodnocení zjištěných skutečností a jejich právní kvalifikaci stavebním úřadem, resp. správním orgánem“. Správní orgán si však nemůže při tomto určení počínat libovolně, nýbrž musí respektovat existující kritéria, daná obecně uznávanou naukou, jakož i rozhodovací činností soudů. Z hlediska stavebního zákona je „stavba výsledkem stavební činnosti, tj. činnosti, kterou se s použitím stavebního materiálu vytvoří nový stavební objekt“ (viz shora citovaný rozsudek). I podle současné judikatury je třeba vnímat pojem „stavba“ ve veřejném právu z hlediska stavebního práva nikoliv z občanskoprávního hlediska, když „stavba podle stavebních předpisů nemusí být samostatnou věcí v právním smyslu“ (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2013, č.j. 8 As 37/2013-40).

V daném případě tedy nebylo posouzení otázky, zda žalobce pouze stavbu udržoval či naopak při jeho činnosti docházelo ke změnám stavby, otázkou občanskoprávní či otázkou znaleckou, ale toto posouzení patřilo plně do pravomoci příslušného správního orgánu, tj. speciálního stavebního úřadu, vodoprávního orgánu, kdy se jednalo o součást správního rozhodnutí. Jiné subjekty ani krajský soud nebyly oprávněny za tento správní orgán o této otázce rozhodovat, v dané věci mohl soud pouze přezkoumat úvahy správních orgánů vztahujících se k zodpovězení zmíněné stěžejní otázky.

Krajský soud proto zde odkazuje na přílehlavá zjištění speciálního stavebního úřadu o stavu provádění prací stavebníkem. Orgán I. stupně při oprávněné kontrolní prohlídce provedené dle §132 odst. 2, písm. a) a odst. 3, písm. a) stavebního zákona zjistil, že deklarované udržovací práce nejsou prováděny v souladu s projektovou dokumentací.

Soud nesdílí stanovisko žalobce, že stavební úřad nebyl oprávněn kontrolní prohlídku provést. Nesprávnost názoru žalobce plyne ze závěru ustanovení § 133 odst. 1 stavebního zákona, kde se uvádí, že kontrolní prohlídku lze provést v jiných případech, kdy je to pro plnění úkolů stavebního úřadu potřebné. Mezi úkoly stavebního úřadu patří požadavek, aby stavba byla prováděna v souladu s rozhodnutím či jiným opatřením stavebního úřadu [ust. § 132 odst. 3, písm. a) stavebního zákona]. V dané věci se jednalo sdělení úřadu ze dne 28. 8. 2013 o tom, že nemá námitek proti rozsahu udržovacích prací.

Stavební úřad svůj závěr o tom, že rozsah udržovacích prací nebyl dodržen, opřel o zjištěné výškové poměry na místě samém – na hrázi rybníka. Výšková zjištění po geodetickém zaměření jsou popsána výše, tj. roh opěrné zdi nátoky na MVE je ve výšce 419,53 m.n.m. (dle souřadnicového systému JTSK a výškového Bpv), výška hráze rybníka se nachází v rozmezí 419,34 až 419,54 m.n.m.

Z projektové dokumentace předložené žalobcem při ohlášení udržovacích prací se podává (jak správně uvádí správní orgán), že má dojít k vyrovnání koruny hráze na minimální kótu 419 m.n.m. v celé délce, kromě částí, které již v současné době tuto kótu převyšují (strana 3 dokumentace – nečíslováno), zdi nátoky na MVE budou při obnově nadbetonovány a budou lícovat v příčném řezu hráze s jejím obrysem v koruně, tzn. že na úrovni 419 m.n.m. budou v délce 3,5 m a poté se budou svažovat (strana 4 – nečíslováno). Z výkresové části projektové dokumentace se podává, že hráz má být dosypána na kótu 419,00 m.n.m., betonové zdi dle řezu B – B' mají být ve výšce 419,00.

Ze shora uvedeného opět plyne, že argumentaci žalobce o tom, že kóta 419 m.n.m. byla pouze minimální hodnotou a že hráz i opěrná zeď nátoky mohla být zhotovena vyšší, nelze dát za pravdu. Z projektové dokumentace jako celku je totiž možné dojít toliko k závěrům, jak je vyhodnotil správní orgán I. stupně. Soud proto jeho argumentaci nebude opakovat. Ani ze sdělení stavebního úřadu ze dne 28. 8. 2013 nelze dovodit, že žalobce mohl provádět udržovací práce způsobem, jak bylo zjištěno. Předně je však třeba uvést, že žalobce – stavebník měl jím deklarované udržovací práce provádět dle předložené a ověřené projektové dokumentace, což nečinil. O jeho částečném povědomí o této povinnosti svědčí i dopis ze dne 30. 3. 2015, ve kterém mimo jiné uvádí, že „hráz si časem sedne,“ poté však již argumentuje svým výkladem stanovené (minimální) kóty. Soud tedy v této otázce uzavírá, že žalobce udržovací práce neprováděl v souladu s předloženou dokumentací. Zaměřením byly zjištěny výškové rozdíly jak oproti dokumentaci, tak oproti deklarovanému předchozímu faktickému stavu plynoucím ze stručného popisu v dokumentaci – jak v jednotlivých místech hráze, tak u opěrné zdi. Nemohlo se jednat o údržbu stavby.

Pro ověření skutečnosti, že práce provedené žalobcem a tvrzené jako údržbové nejsou skutečnost údržbou byly úřadem získány podklady ze Státního okresního archivu v Chrudimi, ze kterých plyne – jak uvedl správní úřad – že nejvyšší výška čelní hráze rybníka v roce 1942 činila 419,77 m.n.m. v systému Jadran, což odpovídá přibližně o 40 cm číslu nižšímu dle systém Bpv. Maximální výška boční hráze dle dokumentů z roku 1942 činila 419,51 m.n.m. systém Jadran (odpovídá dnešnímu 419,11 m.n.m. systému Bpv), výška hráze je popsána kolem 418,80 m.n.m. systém Jadran. Tyto skutečnosti pak jsou rozporné s tvrzeními žalobce, že prováděl pouze údržbové práce, neboť při těchto nemůže dojít ke změně výšky oproti původnímu stavu. Údržba v sobě může zahrnovat uvedení do původního stavu (např. dosypání hráze po likvidaci pařezu stromu), avšak opět jen do výšky původní a nikoli významně nad tuto výšku. Navýšením hráze pak může docházet i k navýšení hladiny rybníka. O bezpečné výšce vodní hladiny vodního díla (rybníka) vypovídá znalecký posudek doc. Ing. L. S., CSc. č. 50/X/2015 ze dne 31. 8. 2015

Pokud prováděné práce (tvrzené jako udržovací dle § 15a vodního zákona) nebyly stavebním úřadem oprávněně posouzeny jako udržovací práce, nelze je pak měnit ohlášením ve smyslu § 118 odst. 4 stavebního zákona.

Přestože byla žalobci ve správním řízení poskytnuta možnost postupovat, v případě zjištění této nepovolené nástavby, podle stavebního zákona – tedy žalobce měl možnost požádat o dodatečné povolení stavby, nepožádal o to a začal zastávat názor, že pouze udržoval stávající stavbu. Tento názor však byl mylný. Je pak správný závěr vodoprávního úřadu o tom, že v případě provedených zemních prací a (nad)betonáže opěrné zdi nátoky na MVE se jedná nepochybně o změnu stavby, která byla provedena bez nutného povolení vodoprávního úřadu jako speciálního stavebního úřadu. To představuje porušení ustanovení § 15 odst. 1 vodního zákona.

Krajský soud se tedy shoduje se závěry žalovaného o tom, že: „byly provedeny práce, které byly v rozporu s ohlášenými udržovacími pracemi. Tento rozpor, jehož důsledkem je porušení příslušného ustanovení stavebního zákona, je v napadeném rozhodnutí podrobně popsán. Vodoprávní úřad poučil stavebníka o tom, že může podat žádost o dodatečné povolení provedených odchylek od projektu. Odvolací orgán ověřil, že vodoprávní úřad v provedeném řízení dbal všech zásad činnosti správních orgánů uložených mu v hlavě II

správního řádu. Odvolací orgán při přezkoumávání rozhodnutí a průběhu celého řízení neshledal nejen žádnou nezákonnost, ale ani žádné známky přepjatého formalismu či dokonce libovůle. Vydání napadeného rozhodnutí je jen logickým důsledkem činnosti stavebníka, který sám jednal nezákonně, a přestože byl vodoprávním úřadem poučen o možném a zákonném postupu k nápravě, nedbal tohoto poučení, čímž se sám vystavil do postavení, kdy obdržel rozhodnutí k nařízení odstranění nepovolených úprav“. Bylo tak správně postupováno dle § 129 odst. 1, písm. b) stavebního zákona a rozhodnuto nařízení odstranění stavby.

Na uvedeném stavu nemohla nic změnit ani skutečnost, že žalobce v průběhu řízení o odstranění stavby doložil dne 21. 1. 2016 dokumenty nazvané „Posouzení stability hráze podle mezních stavů rybníka“ a „Zpráva o vyhodnocení inženýrsko-geologického průzkumu v lokalitě N. M.“ Je tomu tak proto, že nepovolenou stavbu, resp. nástavbu nebylo možné dodatečně povolit z důvodu stavebníkova nepodání žádosti o toto dodatečné povolení, jak zmiňuje § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Takový postup byl čistě na svobodné vůli stavebníka.

Rovněž tak na hodnocení soudu nemohou nic měnit ani důkazy předložené žalobcem v průběhu soudního řízení. Soud připomíná, že při rozhodování vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Jedná se o „Zápis z technicko-bezpečnostního dohledu“ z dubna 2017 od zpracovatele Vodohospodářský rozvoj a výstavba akciová společnost. Zpracovatel dle obsahu zprávy vycházel též z informací od stavebníka (cit.: „Při opravě a dosypání hráze bylo dle sdělení stavebníka a investora postupováno technologicky dle dokumentace“). Ve zprávě není zmíněno to, že vlastníku (tj. stavebníku, provozovateli a žalobci) bylo nařízeno odstranění nástavby hráze a opěrné zdi, případně z jakých důvodů. Jsou dána doporučení k urychlenému dokončení prací, avšak bez jakékoli vazby na zákonnou úpravu stavebního či vodního zákona. Tuto veřejnoprávní regulaci pak nelze odsunout stranou a argumentovat nutností dokončit obnovovací práce, které však nejsou prováděny podle vydaného a potřebného stavebního povolení. Argument nutností zachovat bezpečnost díla soud považuje za velmi závažný, avšak nikoli takový, před kterým by musela ustoupit další hlediska. Je povinností žalobce jako stavebníka a vlastníka, aby bezpečnost vodního díla zajistil při dodržení právních předpisů, které danou oblast lidské činnosti regulují. Případné snížení či ohrožení bezpečnosti jde v daném případě na vrub stavebníka, který tomu přispívá svým postojem, který nerespektuje pokyny vodoprávního úřadu.

Citovaný Zápis z technicko-bezpečnostního dohledu nemůže být rozhodující ani pro zodpovězení otázky, v jaké výši byla původní hráz a opěrné zdi, neboť v době prohlídky vodního díla a vypracování tohoto zápisu již byly práce žalobcem provedeny a tento podklad nemůže osvědčit stav před zahájením prací žalobcem. Další dokazování soud neprováděl, neboť považoval skutkový stav zjištěný správními orgány za úplný a dostatečný. Výslech svědka zpracovatele projektové dokumentace nemohl změnit její obsah, byť žalobce se snaží její vyznění vyložit po svém. Soud shora osvětlil a odůvodnil to, proč výklad dokumentace provedený správními orgány považuje za příléhavý.

Co se týče žalobní námitky o nevykonatelnosti rozhodnutí spočívající v tom, že žalovaný, resp. správní orgán I. stupně nevzal v úvahu původní stav hráze, kde byly vykazovány výškové rozdíly od výškového bodu 419 m.n.m. Bpv nad tímto bodem i pod ním, soud uvádí následující. Prvně je třeba uvést, že text a vymezení podmínek pro odstranění stavby považuje

soud za srozumitelný a rozhodně jej nevykládá tak, jak se snaží navodit žalobce. Nebylo mu totiž bez dalšího a při absenci jakýchkoli důvodů uloženo srovnat hráz na úroveň 419 m.n.m. jak uvádí zjednodušeně ve svých tvrzeních. V rozhodnutí o nařízení odstranění stavby jsou opakovaně použity pojmy nástavba, navýšení či nadbetonování oproti ověřené projektové dokumentaci. Nikoli pak bez dalšího odstranit cokoli se nacházející nad kótou 419 m.n.m. Soud však současně bere na vědomí, že správní orgán I. stupně nařizující odstranění stavby musel v rozhodnutí výškové poměry určit a označit. Ve spisovém materiálu nejsou jakékoli jiné podklady, které by mu mohly umožnit formulovat a následně ověřit podmínky pro odstranění tak, že by došlo ke kýženému navrácení do stavu před započítím stavebních a terénních prací žalobcem. Ostatně ani z později pořízené fotodokumentace není jednoduše nazatelné, jaká část hráze je původní převyšující výšku 419 mn.m. a jaká část nová úprava provedená žalobcem. Za druhé pak soud s plným respektem k principu ukládání povinností pouze na základě a v mezích zákona zakotveného v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod dospěl k závěru, že žalobce se nemůže dožadovat případného uložení zcela detailních povinností navrácení v původní podobu dle přesného stavu (zaměření) bezprostředně před započítím terénních úprav. Sám žalobce totiž svojí nezákonnou činností zmařil zaměření stavu hráze (i zdi) před započítím prací v terénu. Pokud by totiž žalobce před započítím prací postupoval tak, jak zákon ukládá, musel by předložit veškeré vyžadované podklady k povolení vodoprávnímu úřadu a byl by též nucen předložit právě i výškové zaměření terénu, včetně dotčené hráze rybníka. Nyní nese následky svého protiprávního konání i v tom směru, že je nucen uvést hráz rybníka do takového stavu, jaký bude ověřitelný ze spisových dokladů, které jsou dispozici, případně do stavu vyplývajícího z ověřené projektové dokumentace. Opačný výklad by otevíral prostor pro nepostižitelnost protiprávního konání a byl ve svém důsledku znevažováním výkonu veřejné správy.

Soud poměřoval hodnoty chráněné v Listině základních práv a svobod a dospěl k závěru, že v daném případě musí ustoupit právo žalobce jako účastníka řízení na přesně definovaný stav prokázaný zaměřením v okamžiku před započítím úprav, do kterého má uvést hráz (právo odvozené z čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) před právem ostatních občanů společnosti na ochranu veřejného zájmu provádět stavební činnost dle platných předpisů, jež slouží k ochraně prostředí i zdraví a majetku jiných osob. V dané věci je proto třeba upřednostnit ve vztahu k žalobci princip zakotvený v čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod totiž, že vlastnictví zavazuje.

Soud též uvádí, že nesdílí námitky žalobce o tom, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné a že mezi rozhodnutími orgánu I. stupně a žalovaného jsou rozpory. Je možné, že při postupu vypořádání se s obsáhlými a mnohdy až matoucími námitkami žalobce dochází k terminologickým nepřesnostem a odchylkám. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného tak lze pouze dovodit, že pojmové označení výsledku nepovolených prací není pro výsledek rozhodnutí rozhodující. Žalovaný v odůvodnění uvedl: „*Odvolací orgán nepovažuje dosypání hráze rybníka a betonové opěrné zdi nátoky na malou vodní elektrárnu za nástavbu stavby rybníka. Tento typ argumentace je pro skutečnost, že došlo k navýšení boční hráze a k nadbetonování opěrných zdí nátoky na malou vodní elektrárnu oproti ověřené dokumentaci zcela bezvýznamný.*“ Je tak možné, že žalobce vyhledává rozpory ve správních rozhodnutích, avšak uniká mu, zřejmě a patrně záměrně to podstatné. Tím je to (a v tom se správní orgány shodují a s nimi i soud), že došlo ke svévolnému navýšení hráze rybníka a k nadbetonování opěrných zdí nátoky na malou vodní elektrárnu oproti ověřené dokumentaci

S ohledem na výše uvedené soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Žalobce na svých právech zkrácen postupem žalovaného nikterak nebyl.

VI. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný. Žalovanému podle obsahu správního spisu nevznikly takové náklady soudního řízení, které by přesahovaly rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Pardubice, 25. října 2017

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Za správnost: