



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D., v právní věci **žalobce: M.B., právně zastoupeného JUDr. J. V., zmocněncem, bytem H. 2812, T., proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice, za účasti: 1. Správa a údržba silnic Pardubického kraje, se sídlem Doubravice 78, 533 53 Pardubice, 2. M.B., v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 2.5.2016, č.j. KrÚ 28928/2016/OŽPZ, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 21.7.2016, č.j. KrÚ 54394/2016/OžPz,**

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á .**
- II. Účastníci nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

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 30.11.2015, č.j. CR076242/2015OŽP/Ge - 0003, jimž bylo žalobci a dále Mgr. M. B. jako vlastníkům stavby vodního díla „*vodní nádrž – loviště*“ na pozemku parc. č. 1043 a 1237 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.

Žalobce odůvodnil žalobu následujícím způsobem:

Žalobce předně uplatnil námitku směřující proti opravnému rozhodnutí, tj. proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21.7.2016, kterým bylo opraveno původní označení rozhodnutí správního orgánu I. stupně, proti kterému bylo odvolání zamítnuto, tj. původně uvedené nesprávně označené rozhodnutí ze dne 4.2.2014, č.j. CR008959/2014OŽP/Ge-1662 na správně označené rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 30.11.2015, č.j. ČR076242/2015OŽP/Ge-0003, přičemž žalobce namítá, že ve výroku žalovaného rozhodnutí bylo potvrzeno *„zcela jiné rozhodnutí než proti kterému bylo podáno odvolání, v daném případě je „rovněž otázkou, zda bylo možné postupovat podle ustanovení § 70 správního řádu, jak tomu žalobce uvedl v rozsáhlý výčet konstantní judikatury týkající se institutu opravy zřejmých nesprávností podle § 70 správního řádu.“* Dále uvedl svou hlavní námitku směřující proti názoru správního orgánu I. stupně a žalovaného, že zmíněné vodní dílo již zaniklo. Na toto vodní dílo nelze hledět *„optikou současného zákona o vodách a stavebního zákona“*, vlastní loviště není samostatnou věcí, ale jde o součást věci hlavní – Novomlýnského rybníku, žalobce odkázal na ustanovení § 505 zákona č. 89/2012, tj. občanského zákoníku, k tomu uvedl další argumentaci týkající se občanskoprávního pojmu „věc“. Tvzení vodoprávních úřadů odporuje ustanovení § 505 občanského zákoníku, k tomu odkázal i na judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 3Cdo 1305/96). Pojem „stavba“ je třeba vykládat z pohledu občanského práva jako věc v právním smyslu, stavba loviště je součástí pozemku, na kterém leží. Dále v žalobě uváděl argumentaci obhajující jeho stěžejní názor, uplatňovaný v odvolacím řízení, že žalobce prováděl pouze udržovací práce, k tomu citoval platné ČSN 752410 – malé vodní nádrže, podle které *„rybochovné nádrže (rybníky) vyžadují speciální objekty související s chovem ryb a) loviště a kádiště.“* Dále žalobce namítl, že odstraněním loviště hrozí, že by došlo k destrukci celého výpustného zařízení rybníka a stane se destabilizujícím pro životní prostředí a bezpečnost celého vodního díla, dřevěné potrubí výpusti musí být trvale pod vodou. Žalobce dále odkázal na čestná prohlášení J.V a F.K., tato měl žalovaný buď zcela odmítnout, nebo musel svůj právní názor na neexistenci loviště korigovat, pokud by připustil, že toto vodní dílo existovalo a existuje, žalobce považuje odmítnutí ověření pasportu této stavby vodoprávním úřadem za nezákonné. Dále žalobce uvedl námitku proti tomu, že vodoprávní úřad odmítl ověřit žalobcem předloženou zjednodušenou dokumentaci stavby (pasport) loviště. Dále uvedl, že s ohledem na skutečnost, že *„vodní dílo loviště nemá a nikdy nemělo žádné jiné funkce,“* je nepochybné, že stavba loviště byla uskutečněna současně s výstavbou vlastního rybníku, správní úřad tak nemohl zjistit dobu vzniku ani případný další dokument pro vznik vlastního loviště, neboť tato stavba byla součástí stavby rybníka, anebo pro samostatné loviště právní předpisy v té době nevyžadovaly samostatné stavební povolení, taková vodní díla se v dané době ani nezapisovala do evidence nemovitostí či vodních knih. Vodoprávní úřad pro danou věc použil právní předpis, který v té době ještě neexistoval, tedy posuzoval oprávněnost či neoprávněnost dle stávajícího dnes platného právního předpisu, tj. dle zákona č. 254/2001 Sb., zákona o vodách (dále jen „zákon o vodách“) a dle stavebního zákona. Dále žalobce uváděl svou argumentaci ke svému názoru o tom, že loviště bylo nedílnou součástí rybníka a bylo vybudováno současně s vlastním rybníkem, přičemž jestliže rybník nebyl loven již dlouhou řadu let, to ještě neznamená, že tato část rybníka zanikla. Rovněž nemá oporu v zákoně tvrzení žalovaného, že odvolateli prováděné práce na odtoku z rybníka Novomlýnský mohly negativně ovlivnit prostředí. Dále poněkud nepřehledně opakoval svoji námitku směřující proti názoru správního orgánu o tom, že stavba zanikla, když tvrzení

žalovaného o úplné destrukci celé stavby „*pokulhává na obě nohy, neboť jak již výše uvedeno, součástí loviště je odtokové zařízení rybníka*“. Dále k této své stěžejní námitce žalobce uvedl, že „*snahou odvolatele bylo prokázat, že stavba loviště existuje po právu a že představuje objekt nutný k provozu rybníka*“. Rovněž bylo nezákonným odmítnutí ověření zjednodušené dokumentace stavby (pasport stavby) sdělením Městského úřadu Chrudim ze dne 15.4.2015. Dále zopakoval svoji argumentaci z odvolacího řízení, tvrdil, že loviště se zde již nachází od roku 1875. Po vydání žalovaného rozhodnutí žalobce zadal zpracování znaleckého posudku, tento posudek zpracoval Ing. P.H. a potvrzuje tvrzení žalobce o existenci loviště, přestože tento posudek není součástí spisu, žalobce tvrdí, že správní úřad si měl takovýto posudek nechat zpracovat pro řádné posouzení věci. Žalobce v závěru žaloby namítl, že bylo porušeno ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu. Žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na obsah žalovaného rozhodnutí a vyjádřil se k jednotlivým žalobním námitkám, navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Krajský soud v řízení vedeném podle ust. § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), přezkoumal žalované rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž dospěl k následujícím skutkovým a právním závěrům:

Na tomto místě soud považuje za 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). Nadto je třeba si uvědomit, 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 efektivit 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).

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 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) 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. nález 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 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 a logicky 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 námítka, 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 nález 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.“

Anebo jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 6.4.2016, č.j. 6 Afs 3/2016-45, bod 19:

„Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, přičemž dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí zcela srozumitelné a přezkoumatelné. Je pravda, že krajský soud podrobně a výslovně nereagoval na každou jednotlivost, kterou stěžovatelka v žalobě namítla. Sám však na úvod rozhodnutí avizoval, že s ohledem na obsáhlost žaloby zvolí jinou cestu vypořádání žaloby, a to sice že zformuluje právní názor, v jehož konkurenci žalobní námitky jako celek neobstojí. Takový přístup je zcela legitimní a aproboval ho i Ústavní soud....“: „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.“ [nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), bod 68]. Také Nejvyšší správní soud v minulosti uvedl, že „pokud si tedy stěžovatelka myslí, že na její košatou a obsáhlou žalobu musel reagovat krajský soud stejně košatým a obsáhlým rozsudkem, mylí se. Opačný závěr by směřoval k tomu, že u podání mimořádně rozsáhlých, jako je i podání stěžovatelky, by bylo velmi obtížné sepsat „přezkoumatelný“ rozsudek.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2014 č. j. 10 Afs 18/2015-48, bod 13).

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 níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).

Soud 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, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Ze správního spisu a z nesporných tvrzení účastníků vyplývají následující rozhodné skutečnosti:

Žalobce a M.B. ohlásili správnímu orgánu I. stupně jako příslušnému vodoprávnímu úřadu udržovací práce nazvané „Novomlýnský rybník, parc. č. 1045, vodní tok 1234, přilehlý sousední pozemek s hrází čp. 1041“, přičemž při kontrolní prohlídce dne 26.11.2013 vodoprávní úřad zjistil, že na pozemku p. č. 1043 v katastrálním území Bojanov leží stavba „vodní nádrž – loviště“, která před zahájením prací neexistovala a nebyla předmětem schváleného projektu, který byl předložen vodoprávnímu úřadu současně s ohlášením udržovacích prací. Žalobce již do tohoto protokolu uvedl svůj názor, který dále obhajoval i v odvolacím řízení, že totiž se jednalo pouze o obnovení loviště, které existuje od roku 1875. Správní orgán I. stupně zahájil řízení o nařízení odstranění stavby, byly provedeny sondy na stavbě a byla pořízena fotodokumentace. Následně žalobce požádal o dodatečné povolení ke stavbě, přičemž žalobce byl vyzván k doplnění žádosti, následně správní orgán I. stupně obdržel žádost žalobce na ověření pasportu loviště, přičemž vodoprávní úřad opatřením ze dne 15.4.2015 žalobci sdělil, že pasport nelze ověřit, protože jde o stavbu provedenou bez opatření stavebního úřadu. Následně žalobce vzal svou žádost o dodatečné povolení stavby zpět, řízení o této žádosti bylo zastaveno a v následně vedeném řízení, ukončeném rozhodnutím o odstranění stavby a žalovaným rozhodnutím žalobce, stejně jako v žalobě, zastával názor, že se nejednalo o žádnou novou stavbu, že tedy není třeba povolovat to, co již existuje. S těmito závěry správní orgán I. stupně a žalovaný nesouhlasili a žalovaným rozhodnutím tak bylo uloženo žalobci tuto stavbu odstranit.

Stěžejní a základní spornou otázkou mezi účastníky je to, zda zmíněná stavba, tedy „vodní nádrž – loviště na zmíněných pozemcích na katastrálním území Bojanov“ je novou stavbou, nebo zda se jedná pouze o výsledek udržovacích prací prováděných žalobci jako

vlastníky Novomlýnského rybníka, jehož součástí se uvedená stavba provedená vlastníky bez stavebního povolení stala. Předně je třeba konstatovat, že zmíněnou stavbu je třeba hodnotit nikoliv z pohledu občanskoprávního, jak činí žalobce v žalobě, ale 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, když podle ust. § 115 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 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. Dočasná stavba je stavba, u které stavební úřad předem omezí dobu jejího trvání. Za stavbu se také považuje výrobek plnící funkci stavby. Stavba, která slouží reklamním účelům je stavba pro reklamu.

Krajský soud ještě dodává, že vymezení tohoto pojmu 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 stavbu novou, na které bylo třeba vydat stavební povolení (toto stavební povolení je třeba k provedení vodních děl dle ustanovení § 15 zákona o vodách, přičemž na odstraňování nepovolených staveb tak platí stavební zákon, tj. § 129 stavebního zákona). A nyní tedy konkrétně uvádí soud argumentaci k vymezení uvedeného pojmu „stavba“:

Stavební zákon chápe stavbu ve smyslu zvyšně 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. občansko-právního 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 širěji, 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. 22Cdo 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 v daném případě již zmíněná stavba loviště existovala, a žalobce prováděl pouze její udržovací práce, či naopak, zda se jednalo o stavbu zcela novou, je plně v pravomoci nikoliv znalce, ale 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 ale 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“* (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 5.6.2001, č.j. 31Ca 241/200 – 20, uveřejněný v časopisu Správní judikatura č. 4/2001). 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). Podle současné judikatury dokonce ani *„posudek statika, který uvádí, že je stavba ve špatném technickém stavu, nemohl bez dalšího založit oprávnění stavbu bez ohlášení odstranit a nahradit stavbou novou“* (srov. rozsudek NSS ze dne 7.7.2015, č.j. 4As 106/2015 – 55).

V daném případě tedy nebylo posouzení otázky, zda v dané věci existovala již stavba loviště, kterou žalobce pouze udržoval, 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. Znalec ani krajský soud nebyli oprávněni 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.

V dané věci na rozdíl od názoru žalobce dospěl krajský soud k závěru, že závěry správních orgánů o neexistenci zmíněné stavby – loviště před provedením nepovolené stavby vychází ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu, přičemž rozhodnutí vychází z dostatečných podkladů. Tvzení žalobce o tom, že nestavěli žádnou novou stavbu, ale prováděli udržovací práce na již existující stavbě loviště, uplatnil žalobce již v průběhu správního řízení, přičemž se s těmito námitkami dostatečným způsobem vypořádal žalovaný. Ostatně již v řízení před správním orgánem I. stupně toto své tvrzení žalobce uvedl, kdy předložil např. kopii pozemkové knihy svědčící o existenci loviště v roce 1880. Správní orgán I. stupně, tedy příslušný vodoprávní úřad, nezjistil v příslušných archivech (Státní okresní archiv Chrudim, Státní oblastní archiv v Zámrsku), že by kromě zmíněného zápisu v pozemkové knize o existenci služebnosti loviště v roce 1880 existoval doklad o tom, že by se na zmíněných pozemcích nacházel objekt loviště k Novomlýnskému rybníku, navíc uvedená služebnost byla zrušena zápisem do zmíněné pozemkové knihy ze dne 20.12.1962. Navíc bylo provedeno ohledání zmíněné lokality v rámci úřední činnosti vodoprávního úřadu, a žádná existující stavba loviště nebyla zaznamenána. Byly provedeny i sondy v rámci správního řízení, přičemž vodoprávní úřad nenarazil na konkrétní důkaz historické stavby

loviště. Naopak žalobce v rámci provedených prací provedl nejen zemní práce, ale i betonáž nového výpustného objektu, kdy vznikla nepochybně nová stavba. Z podkladů rozhodnutí vyplývá, že v daném místě bylo pouze otevřené koryto od výpustného potrubí Novomlýnského rybníka, což dokazují i fotografie z leteckého snímkování veřejně přístupných map Google z července 2011, které jsou součástí spisu, přičemž ani na mapách z let 1839, 1919, 1942 není zakreslena stavba loviště. Vodoprávní úřad tak naopak správně dospěl k závěru, v souladu s příslušnými podklady, ke kterým patří i geodetické zaměření pro přesnou definici stavby vypracované Ing. T. J. (protokol č. 58/C/2015/GJ), že stavba, která byla provedena, tj. vyhloubení vodní nádrže a vybetonování nového výpustného zařízení, vyžadovalo územní, stavební a vodoprávní povolení. Přestože původně byla žalobci poskytnuta možnost postupovat v případě zjištění této nepovolené stavby podle stavebního zákona, tedy žalobce požádal o dodatečné povolení stavby, tak poté vzal tuto žádost zpět, když začal zastávat názor, že pouze udržoval stávající stavbu, tento názor však byl mylný. Je tak správný závěr vodoprávního úřadu o tom, že v případě provedených zemních prací a betonáže nového výpustného objektu se jedná nepochybně o stavbu, která byla provedena bez nutného povolení vodoprávního úřadu jako speciálního stavebního úřadu, což představuje porušení ustanovení § 15 odst. 1 vodního zákona.

Krajský soud se tedy shoduje se závěry žalovaného o tom, že: „*tato stavba je provedena bez rozhodnutí (stavebního povolení) vyžadované stavebním zákonem. Odvolatelé provedli na pozemcích p.č. 1043 a 1237 v k.ú. Bojanov stavební práce, ke kterým je jednoznačně nutné povolení vodoprávního úřadu jako speciálního stavebního úřadu. Stavba nebyla dodatečně povolena. Odvolatel M.B. požádal o dodatečné povolení stavby, ale svou žádost vzal zpět, byla tedy naplněna skutková podstata ust. § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona a vodoprávní úřad podle tohoto ust. nařizuje odstranění stavby. K odvolateli předpokládanému nálezu historického dřevěného opevnění jako důkazu existence stavby vodoprávní úřad uvádí, že nelze části staveb (navíc získaných stavební činností), považovat za existenci stavby a bez jakéhokoliv opatření vodoprávního úřadu provést novou stavbu. Stavba loviště, existovala-li vůbec, zanikla, protože po mnoho let nestála a nebyla užívána. Vodoprávní úřad pro odstranění stavby stanovil podmínky do stavu, který se podle jeho názoru blíží původnímu stavu pozemků před provedením stavby „Vodní nádrž – loviště“. S ohledem na jednoduchost odstraňované stavby nebyla odvolatelům stanovena povinnost vypracovat dokumentaci bouracích prací. Vodoprávní úřad odůvodnil rovněž stanovený termín k odstranění stavby. Přílohou rozhodnutí je kopie protokolu o zaměření č. 2/7/2015 č. 58/C/2015/GJ ze dne 1.6.2015, který vypracoval Ing. T. J., oprávněný zeměměřičský inženýr, a to z důvodu, aby byla přesně definována velikost a umístění stavby a nebylo tak pochyb o jakou stavbu se jedná.“*

Na uvedených závěrech nic nemohla změnit ani skutečnost, že žalobce až v odvolacím řízení předložil návrhy na provedení důkazů svědeckou výpovědí dvou svědků, kteří v čestných prohlášeních uváděli údaje o existenci loviště. Krajský soud se ztotožňuje se závěrem žalovaného o tom, že „*při posouzení vypovídací schopnosti předložených výpovědí dospěl odvolací orgán k závěru, že z těchto výpovědí nelze dovodit víc, než skutečnost, že v určité době se na místě skutečně nacházela stavba loviště. Předmětem řízení ovšem je posouzení, zda stavební práce provedené odvolatelem byly nebo nebyly provedeny v souladu se zákonem. Snahou odvolatele je prokázat, že stavba loviště existuje po právu a že představuje objekt nutný k provozu rybníka. To je však jen část předmětu řízení, a to ne část nejdůležitější. Vodoprávní úřad posuzuje situaci, kterou zjistil na místě při prohlídce dne*

26.11.2013. Při této prohlídce zjistil provedené stavební práce na pozemcích p. č. 1043 a 1237 v k.ú. Bojanov. Těmito stavebními pracemi jsou zemní práce a betonáž nového výpustního objektu stavby vodního díla nazvané odvolateli „loviště“. Tyto stavební práce byly provedeny na pozemcích p.č. 1043 a 1237 v k.ú. Bojanov při úpravách – čistění odtoku z rybníka. Čistění odtoku z rybníka lze považovat za udržovací práce. § 15a odst. 3 vodního zákona stanoví, že udržovací práce, které by mohly negativně ovlivnit životní prostředí nebo stabilitu vodního díla, je vlastník vodního díla povinen ohlásit vodoprávnímu úřadu. Odvolateli prováděné práce na odtoku z rybníka Novomlýnský mohly negativně ovlivnit životní prostředí, protože jde o stavbu v záplavovém území významného vodního toku Chrudimka a v Chráněné krajinné oblasti Železné hory. Tyto práce tedy měli odvolatelé ohlásit vodoprávnímu úřadu, což neučinili. Tyto práce nebyly ani součástí projektu stavební úpravy nazvané „Nástavba hráze Novomlýnského rybníka a nátoky na malou vodní elektrárnu“, podle kterého byly prováděny stavební práce na Novoměstském rybníku i v době prací na lovišti. Nastala tedy situace, že odvolatelé při „načerno“ prováděných udržovacích pracích na odtoku z rybníka Novomlýnský objevili pozůstatky čehosi, co původně mohlo být lovištěm. Na základě tohoto objevu začali tvrdit, že provádějí údržbu stávající stavby, která na stejném místě existuje minimálně od roku 1875. Jako důkaz k tomu předložili doklad z roku 1880 – služebnost loviště na pozemku p. č. 573 pro pozemek parc. č. 575. Tato služebnost je zrušena zápisem do téže pozemkové knihy ze dne 20.12.1962. Z toho odvolatelé odvozují, že k těmto provedeným stavebním pracím není třeba povolení ani jiné opatření vodoprávního úřadu, protože jde pouze o údržbu stavby ve smyslu ust. § 3 odst. 4 stavebního zákona“

Z předložených čestných prohlášení J.V. a F.K. tak nebylo možné vyvodit víc než to, že v určité době se na místě nacházelo loviště, z těchto výpovědí však nevyplývá, že by v době provádění nepovolených stavebních prací toto loviště v daném místě ještě existovalo. Naopak žalovaný vycházel z dostatečných podkladů, který tento závěr o neexistenci loviště potvrzovalo, mimo jiné i z vlastní úřední činnosti, kdy nejméně od roku 2003 ohledával Novomlýnský rybník s tím, že tento rybník byl užíván bez loviště na zmíněných pozemcích, přičemž tyto podklady a závěry žalovaného žalobce nezpochybnil ani v žalobě. Na výše uvedených závěrech nemohla nic změnit ani námitka žalobce o tom, že měl vodoprávní úřad ověřit žalobcem předloženou zjednodušenou dokumentaci stavby (pasport) loviště, což správně vodoprávní úřad odmítl provést, když vycházel ze správného závěru o tom, že loviště zaniklo a nebylo patrné vůbec dispoziční řešení terénu, přičemž, jak vodoprávní úřad, katastr nemovitostí a dokonce ani žalobce jako vlastník pozemků a Novomlýnského rybníka o žádné takové stavbě nevěděli a žalobce bez příslušného stavebního povolení nechal zhotovit nové loviště v roce 2013 v rozsahu podle vlastní úvahy a na tuto stavbu předložil pasport, který požadoval ověřit.

Nedůvodná je i námitka zahrnující obavy žalobce o životním prostřední a bezpečnost celého vodního díla v případě odstranění výpustního zařízení, protože žalobci byly povoleny udržovací práce na Novomlýnském rybníku na základě samostatného ohlášení u vodoprávního úřadu, jejichž součástí byla i rekonstrukce výpustního zařízení, tj. odstranění starého dřevěného objektu požeráku a osazení nového železobetonového a výměna původního dřevěného výpustního potrubí, přičemž krajský soud nemá důvod nevěřit odbornému vyjádření vodoprávního úřadu o tom, že „novému výpustnému zařízení nehrozí destrukce při odstranění loviště podle napadeného rozhodnutí“, jak je uvedeno ve vyjádření žalovaného k žalobě. Mylný je i názor žalobce v žalobě, že si správní úřad měl nechat vypracovat znalecký posudek, přičemž odkazoval na posudek Ing. H. ze dne 20.6.2016, který byl údajně

vydán již po skončení správního řízení, tj. po vydání žalovaného rozhodnutí. Jak již soud výše uvedl, posouzení zmíněné otázky bylo v pravomoci vodoprávního úřadu, nikoliv znalce, když ze zmíněných podkladů existence loviště v době provádění nepovolených prací nevyplynula. Z tohoto posudku vyplývá pouze „víra“ znalce ve vztahu k tvrzením žalobce o tom, že ten pouze opravil hradicí objekt v původním rozsahu, znalecký posudek je značně obecný (dvě strany textu obsahující více méně citace z odborné publikace) bez konkrétních údajů o zdrojích poznatků tohoto znalce. Tento posudek je naprosto neprůkazný a nepřezkoumatelný, na rozdíl od konkrétních skutkových zjištění vodoprávního úřadu, které vychází mimo jiné i z místního šetření a z provedených sond na místě samém (na rozdíl od obecných úvah znalce). Žalobce za účelem prokázání svého tvrzení, které uplatnil i ve správním řízení, tj. že se na místě jím provedených nepovolených prací již nacházela stavba loviště a že se tedy pouze jednalo o udržovací práce na stávající stavbě, předložil až současně s žalobou stručný (dvoustránkový) posudek znalce Ing. P. H. ze dne 20.6.2016. V žalobě netvrdil a ani to ze správního spisu nevyplyvá, že tento důkaz byl navržen již v průběhu správního řízení, přičemž, jak soud výše uvedl, skutkový stav týkající se této námítky byl spolehlivě a úplně zjištěn s tím, že správní orgány vycházely z dostatečně provedeného rozsahu dokazování, přičemž správně dospěly k závěru, že v době provádění prací žádná stavba loviště v daném místě neexistovala (argumentace soudu viz výše). Navržení tohoto důkazu znaleckým posudkem a jeho předložení současně s žalobou s tím, že tento posudek byl vypracován až po vydání žalovaného rozhodnutí, a byl vyhotoven zcela evidentně na základě požadavku žalobce za účelem jeho předložení v soudním řízení, považuje soud za účelové z následujících důvodů:

Jak vyplývá již z konstantní judikatury NSS, správní soudnictví není pokračováním správního řízení a určité skutečnosti je možné posuzovat nově až ve správním soudnictví (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26.8.2008, č.j. 7Afs 54/2007 – 62, č. Sb. NSS1742/2009), přičemž však stále „platí, že v souladu s ust. § 75 odst. 1 s.ř.s. při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žalobce proto nemůže v žalobě uvádět nová skutková tvrzení, jejichž cílem je rozšířit či změnit skutkový stav, ze kterého napadené rozhodnutí vycházelo. Jak tedy shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze 28.3.2007, č.j. 1As 32/2006 – 99, (soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán)....(…není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správních orgánů.) ... nově prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží.“, přičemž „v souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou „vigilantibus iura scripta sunt“ (zákony jsou psány pro bdělé), tak správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správních řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní, a skutková tvrzení uplatnil poprvé v řízení před správními soudy“ (srov. rozsudek NSS ze dne 14.5.2015, č.j. 7As 83/2015 – 56, dále pak rozsudky č.j. 1As 148/2011 – 52 a č.j. 1 Afs 103/2009 – 232). Při přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví tak je třeba „nalézat rozumnou rovnováhu zohledňující zásadu plné jurisdikce rozhodování správního soudu na straně jedné, a zamezující zjevným obstrukcím účastníka řízení na straně druhé. V souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou „vigilantibus iura scripta sunt“ (zákony jsou psány pro bdělé), tak správní soudy zásadně nemohou napravovat procesní pasivitu účastníka řízení, který nebyl v průběhu správního řízení co do svých tvrzení a co do návrhů důkazů nijak aktivní, a skutková tvrzení uplatnil poprvé teprve v řízení před správními soudy“ (srov. rozsudku NSS ze dne 25.1.2012,

č.j. 1As 148/2011 – 52, bod 26 a ze dne 3.2.2010, č.j. 1Afs 103/2009 – 232). A přesně o takový případ se v případě zmíněného návrhu na provedení dokazování znaleckým posudkem jedná, když ze správního spisu ani z žaloby nevyplývá, že žalobce nemohl takový důkaz předložit již ve správním řízení (na tom nemění nic skutečnost, že tento posudek byl vypracován až dne 20.6.2016, když byl zcela zjevně vypracován na základě požadavku žalobce, přičemž není soudu známa žádná skutečnost, která by bránila tomu, aby si nechal žalobce vypracovat tento posudek již v průběhu správního řízení, přičemž ten mohl předložit dokonce i v odvolacím řízení, když v daném typu řízení, které není návrhovým řízením, dokonce neplatí zásada koncentrace řízení ustanovená v § 82 odst. 4 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 7.4.201, č.j. 5As 7/2011 – 40). Navíc na rozdíl od zmíněného znaleckého posudku, správní orgány vycházely z místního šetření, z provedených sond a ze zjištění stavu na místě samém, což ze zmíněného posudku nevyplývá, když ten považuje soud za nepřezkoumatelný, znalec vycházel pouze „z dostupných dokumentů doručených panem M. B.“, v podstatě na místě samém vůbec na rozdíl od správního orgánu nebyl a pouze vychází z vlastní „víry o tom, že žadatel opravil hradící objekt v původním rozsahu, z loviště, které právně existovalo“, aniž k tomu uvedl podklady ze kterých vycházel, když pouze použil citace z odborné literatury a z ČSN. Tato literatura a ČSN však nemůže nahradit skutková zjištění správních orgánů a závěry z nich vyvozené správními orgány, které soud považuje za úplné, přezkoumatelné a dostatečné k vyslovení správného závěru o tom, že stavba loviště před provedením nepovolených stavebních prací nejen právně, ale i fakticky neexistovala (argumentace soudu viz výše). Nelze přehlédnout i skutečnost, že zmíněný znalecký posudek neobsahoval doložku znalce o tom, že si je vědom následků vědomě nepravdivého znaleckého posudku (§127a o.s.ř.), takže i tato skutečnost velmi významně oslabuje jeho věrohodnost a pravdivost. Rovněž žalobcem až u jednání soudu předložený Zápis z technicko-bezpečnostního dohledu vypracovaný společností Vodohospodářský rozvoj a výstavba, a.s., Praha, ze dne 3.4.2017, nemůže být pro zodpovězení stěžejní otázky, zda před zahájením stavebních prací loviště existovalo, aktuální, neboť v době prohlídky vodního díla a vypracování tohoto zápisu již byly stavební práce 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 k vyslovení zmíněného závěru o neexistenci stavby loviště v době zahájení nepovolených stavebních prací žalobcem.

Zároveň je nedůvodná i námitka týkající se opravného rozhodnutí, když uvedení nesprávného označení z data vydání a čísla jednacího rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku žalovaného rozhodnutí bylo jen zřejmou nesprávností, kterou bylo možné postupem dle § 70 správního řádu opravit, navíc správné označení tohoto rozhodnutí bylo uvedeno i v záhlaví žalovaného rozhodnutí a žalobci bylo z obsahu tohoto žalovaného rozhodnutí zcela zřejmé, že nemohlo dojít k záměně s jiným rozhodnutím, přičemž obsah rozhodnutí vodoprávního úřadu, správního orgánu I. stupně, měl k dispozici a podával proti němu též odvolání, ostatně toto rozhodnutí přiložil i k žalobě. Není tak pravdou, že by správní orgán porušil ustanovení § 2 odst. 2 správního řádu, ostatně v závěru žaloby je tato námitka uvedena pouze v obecné formě.

Protože žaloba nebyla důvodná, musel jí krajský soud zamítnout (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému toto právo podle obsahu spisu nevzniklo.

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 4. října 2017

JUDr. Jan Dvořák v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: