



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci **žalobce: J.K., nar. „X“, trv. pob. „X“ proti žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice**, za účasti: 1) Obec Želivsko, se sídlem Želivsko 29, 569 04 Brněnec, 2) Ing. J.S., CSc., bytem „X“, 3) MUDr. R.S., bytem „X“, oba zastoupeni JUDr. Antonínem Mímochoďkem, advokátem se sídlem AK v Brně, Pekárenská 12, 602 00 Brno, **v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 22.07.2014, č.j. KrÚ47900/2014/OŽPZ/CK,**

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žalobce nemá** právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.

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 žalovaný podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „*správní řád*“) k odvolání žalobce

změnil rozhodnutí Městského úřadu Svitavy ze dne 07.03.2014, č. j. 7367-14/OZP-ksv, tak, že ve výroku rozhodnutí za text „*VODNÍ PLOCHA ŽELIVSKO – ZMĚNA 1*“ doplnil text: „*a to:*

1. *Řízení o povolení k nakládání s vodami zahájené podáním odvolatele ze dne 12.04.2012.*
2. *Řízení o povolení stavby vodního díla stavebníkem nazvané VODNÍ PLOCHA ŽELIVSKO – ZMĚNA 1 zahájené podáním odvolatele ze dne 12.04.2012.“*

Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil. Podstatou rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 07.03.2014 jakožto příslušného vodoprávního úřadu bylo zastavení správního řízení o žádosti žalobce o povolení s nakládání s vodami a o žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby vodního díla „*Vodní plocha Želivsko – změna 1*“, o nichž bylo vedeno společné řízení, podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, z důvodu neodstranění podstatných vad obou žádostí.

Podstatu obsáhlého spisového materiálu soud shrnuje následovně:

Rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 13.03.2007, č. j. 13268-08/OZP-3001-2007/ksv bylo žalobci na pozemku parc. č. 3 v k. ú. Želivsko povoleno těžít písek, štěrk a bahno k odbagrování a vyčištění rybníka na tomto pozemku v souladu s § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, v platném znění (dále jen „*vodní zákon*“). Stavební činností však žalobce nejen na pozemku parc. č. 3, ale také na pozemcích parc. č. st. 2, parc. č. 1/1, 1/2, 2, 5/1, 5/3, 259/2, 259/3, 251/12 a 251/14, vše k. ú. Želivsko, zřídil vodní nádrž s odtokovým příkopem. Vodoprávní úřad shledal, že činnost žalobce významně překročila rámec povolení ze dne 13.03.2007 a jde tedy o neoprávněnou stavbu a nepovolené nakládání s vodami. Proto rozhodnutím ze dne 14.10.2009, č. j. 53635-09/OZP-251-2009/ksv, žalobci nařídil odstranění nepovolené stavby vodního díla „*Rybník Želivsko*“ a „*Dočasná příkopová drenáž*“. K odvolání žalobce odvolací správní orgán rozhodnutí vodoprávního úřadu zrušil a věc mu vrátil s tím, že v řízení o odstranění stavby je třeba žalobce řádně poučit o možnosti jejího dodatečného povolení podle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění (dále jen „*stavební zákon*“). V pokračujícím řízení podal žalobce dne 12.04.2012 vodoprávnímu úřadu žádost o povolení nakládání s vodami a žádost o stavební povolení k vodnímu dílu. Obě žádosti však obsahovaly podstatné vady, které bránily dalšímu řízení, a proto vodoprávní orgán žalobce vyzval k jejich doplnění. Žalobce k výzvě správního orgánu žádosti nedoplnil, a proto vodoprávní úřad obě řízení zastavil. K novému odvolání žalobce odvolací správní orgán rozhodnutí vodoprávního úřadu znovu zrušil, tentokrát s tím, že rozhodnutí není dostatečně odůvodněné. V pokračujícím řízení vodoprávní úřad tedy znovu žalobce vyzval k odstranění vad žádostí včetně podrobného popisu toho, v čem vady spočívají. K tomu mu stanovil lhůtu do 30.09.2013. Žalobce poslední den uvedené lhůty podal vodoprávnímu úřadu novou žádost o povolení nakládání s vodami a novou žádost o stavební povolení k vodnímu dílu, nyní s názvem „*Vodní plocha Želivsko – změna 2*“. Vodoprávní úřad tato podání vyhodnotil jako doplnění původních žádostí ze dne 12.04.2012, nicméně opakovaně shledal, že ani doplněním žalobce všechny deklarované vady žádostí neodstranil, a proto rozhodnutím ze dne 07.03.2014 podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení zastavil. K odvolání žalobce, v pořadí třetímu, žalovaný napadeným rozhodnutím změnil formální úpravu výroku o zastavení řízení tak, že výslovně specifikoval obě správní

řízení, která se zastavují, nicméně v meritu věci shledal, že podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu jsou naplněny, a proto ve zbytku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

Žalobce se žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, vyčítal mu nesprávné právní posouzení, nezákonnost a nepřezkoumatelnost, přičemž žalobní body označil následovně:

- I. Žalovaný nesprávně posoudil charakter a rozsah stavby. Projektem, který správnímu orgánu prvního stupně doložil, totiž žalobce řeší rozšíření *stávající* vodní plochy a nikoliv vodní plochu *novou*, jak se mylně oba správní orgány domnívají. Vodní plocha zde historicky existovala a sloužila k zadržení srážkových vod. Žádost tedy nemůže být posuzována jako výstavba nového vodního díla, neboť při vytěžování sedimentů došlo pouze ke zvětšení stávající vodní plochy, která byla od nepaměti napájena spodní vodou a měla hospodářské využití při napájení zvířectva a chovu drůbeže u zemědělské usedlosti. Z toho důvodu *konstatování žalovaného, že žadatel nepožádal o nakládání s vodami, které má být vykonáváno prostřednictvím žádaného vodního díla, tj. o akumulaci povrchových vod, je konstatováním účelovým s nerespektováním skutečnosti, že jde o rozšíření stávající vodní plochy, která vždy sloužila k hospodářským účelům, a to nejméně dvě století – při jejím obnovení snad není třeba zvláštních povolení.* Dále také *konstatování, že předložená projektová dokumentace na rozšíření stávající vodní plochy, není v souladu s územně plánovací dokumentací je naprosto mimo právní rámec při posuzování důkazů správním orgánem.*
- II. Tím, že nešlo o stavbu nového vodního díla, nemohl žalobce logicky postavit ani novou hráz, jak mu správní orgány vytýkají. Předchozí vlastník a uživatel vodní plochy Státní statek Svitavy odstranil původní zemědělskou usedlost tak, že její suť rozhrnul na přilehlé pozemky, mimo jiné i do vodní plochy, a odstraněním sedimentů došlo pouze k obnovení původního rozsahu rybníka ve stávajícím terénu bez potřeby stavět novou hráz. O povolení stavby hráze tak přirozeně nežádal. Z tohoto důvodu jsou irelevantní požadavky správního orgánu na hydrogeologický průzkum a doložení podélných a příčných řezů včetně statických výpočtů, požadavky na drenážní stabilitu. *Při obnovení vodní plochy bylo při sledování vodotěsnosti hráze vycházeno z ČSN 75 2410.*
- III. Žalovaný nesprávně posoudil stavbu na pozemku parc. č. 5/1 v k. ú. Želivsko. Žalobce nikdy na tomto pozemku neprováděl žádné práce a ani na něm nestavěl hráz, což vyplývá z předloženého projektu. Není tak třeba k žádostem dokládat souhlas vlastníků tohoto pozemku. Přesto mu to správní orgány vytýkají.
- IV. Ačkoliv žalobce předložil souhlas s umístěním stavby vydaný příslušným správním orgánem, který konstatuje soulad stavby s územně plánovací dokumentací, podle žalované nelze tento souhlas akceptovat, neboť se nevztahuje ke všem stavbou dotčeným pozemkům. Správní orgán prvního stupně však nesprávně určil rozsah stavby a tím i dotčené pozemky, jichž se stavba týká. Zjištěný skutkový stav tak neobstojí a nelze z něj usuzovat na nesplnění povinností žalobce. Pokud správní orgán prvního stupně shledal, že zmíněný souhlas je nedostatečným podkladem pro vydání rozhodnutí, měl žalobce vyzvat k odstranění vad nebo k doplnění. Správní orgán však žalobce na tuto vadu neupozornil.

- V. Žalovaný neodůvodnil změnu napadeného rozhodnutí dostatečně srozumitelným způsobem, neboť se nevypořádal s tím, zda změna rozhodnutí nezasáhne do práv žalobce, když *změnou rozhodnutí došlo ke změně předmětu řízení a napadeného rozhodnutí způsobem, který neumožnil žalobci, aby proti takovému rozsahu a předmětu správního řízení uplatnil řádný opravný prostředek*. Správní řád takovou změnu rozhodnutí neumožňuje.
- VI. Odvolací orgán se nevypořádal s námitkou žalobce směřující k porušení § 2 odst. 4 správního řádu z hlediska legitimního očekávání, které spočívalo v tom, že žalobce důvodně očekával, že v případě jeho řízení budou správní orgány postupovat stejným způsobem, jako u jiných účastníků a nebudou mu v řízení klást nepřiměřené překážky. Nelze tak souhlasit s opakovaným tvrzením odvolacího orgánu, kterým tvrdil, že uplatňoval vůči žalobci benevolentní přístup, ačkoliv v rámci správního řízení žádal opakovaně o předložení dokladů, které však v některých případech žádal nad rámec znění právních předpisů, a to aniž by upřesnil, jakým způsobem má své podání doplnit. Rovněž nelze souhlasit s tvrzením, že žalobce si byl povinen v případě, že si nebyl jistý, jak má svoji žádost doplnit, vyžádat od správního orgánu bližší informace. Tím došlo k porušení § 6 odst. 2 a § 45 odst. 2 správního řádu.
- VII. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a dílem nezákonné, neboť vypořádání námítky označené v odvolání číslem 4 není vůbec seznatelné a srozumitelným a určitým způsobem uvedené, jakým způsobem odvolací orgán vypořádal námitku uvedenou pod tímto bodem, když k této námitce nevznáší žádné závěry. Není tak zřejmé, z jakých úvah správní orgán vychází, když jeho rozhodnutí se tak jeví vnitřně logicky rozporným a z tohoto důvodu nepřezkoumatelným.
- VIII. Za nepřezkoumatelné a logicky rozporné lze označit napadené rozhodnutí i z důvodu žalovaným opakovaně vyslovené domněnky, že žalobce měl svou žádost označit jako *dodatečné* povolení stavby, ačkoliv sám uvádí, že podle zákona je povinen posuzovat žádost podle jejího obsahu. Je přitom *nade vší pochybnost zřejmé*, jaké podání dle svého obsahu žalobce učinil, byť jej jako *dodatečné* výslovně neoznačil.
- IX. Nepřezkoumatelnost a nezákonnost dále spočívá v tom, že žalovaný nevypořádal všechny námítky vznesené žalobcem v podaném odvolání. Tato skutečnost vyplývá ze samotného textu napadeného rozhodnutí, kdy je na straně 7 vypořádána námitky č. 5 a na straně 8 námitky č. 7, 8, 12 a 13.
- X. Za nepřezkoumatelné považuje žalobce i vypořádání dalších námitek, když není zřejmé, k jakým závěrům žalovaný v napadeném rozhodnutí dospěl a co má být předmětem přezkoumání.

Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Z podstatné části zopakoval svou právní argumentaci z napadeného rozhodnutí, popř. tam, kde žalobce vznáší námítky dříve neuplatněné nebo kde polemizuje se způsobem vypořádání námitek uvedených v odvolání, poskytl žalovaný podrobné zdůvodnění správnosti svého postupu.

Soud předně zdůrazňuje, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě

předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.07.2013, č. j. 9 Afs 35/2012-42). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.01.2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74). Soud není povinen se takovými námitkami opětovně zabývat, neboť není další třetí instancí ve správním řízení. Pro zhodnocení zákonnosti napadeného rozhodnutí je totiž podstatné, jakým způsobem se s těmito námitkami vypořádal správní orgán. Jestliže žalobce v žalobě napadenému správnímu rozhodnutí vady vytkne, ale jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří soud jen v obecné rovině. Není namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.08.2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Tyto principy se přirozeně neuplatní za situace, kdy napadené správní rozhodnutí není přezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, popřípadě trpí takovými vadami, které z něj dělají rozhodnutí nicotné. V takovém případě soud napadené rozhodnutí zruší podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nebo vysloví jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že správní řízení v různých formách, ale meritorně ve stejné věci, před správními orgány obou stupňů trvá de facto osm let, soud v zájmu srozumitelnosti a přehlednosti svého rozhodnutí vypořádá žalobcovy námitky postupně tak, jak je přednesl výše, přičemž bude-li nezbytné ke konkrétní námitce uvést části skutkového stavu ze správních spisů, učiní tak soud vždy u konkrétní námitky.

Soud v napadeném rozhodnutí ani v řízení, které jeho vydání předcházelo, neshledal žádné vady, které by způsobovaly jeho nicotnost ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s., popřípadě tak jiné závažné vady, které by zakládaly možnost soudu zrušit rozhodnutí žalovaného bez nařízení jednání podle § 76 odst. 1 s. ř. s. Ačkoliv žalobce přednesl celou řadu výtek nejen vůči napadenému rozhodnutí, ale vůči celkovému postupu správních orgánů, je třeba nezapomínat na to, že žalovaný napadeným rozhodnutím až na formální změnu potvrdil rozhodnutí správního orgánu, kterým byla zastavena dvě ve společném řízení (§ 9 odst. 5 vodního zákona) probíhající a vzájemně podmíněná správní řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Soud tak při posouzení žalobních bodů bude vždy reflektovat, zda konkrétní vytýkaná vada měla vliv na nedostatek podmínek, jejich naplnění správní řád vyžaduje pro zastavení řízení z uvedeného důvodu.

Mezi důvody zastavení řízení správní řád mimo jiné řadí skutečnost, že žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení (§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu). O podstatnou vadu žádosti jde přitom zejména tehdy, když z žádosti není patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá (a není to možné ani dovodit), tj. není zřejmé, čeho se žádost týká, popřípadě žádost neobsahuje podpis osoby, která ji podala. V projednávané věci šlo o to, že žalobce na svých pozemcích, popř. v určitém omezeném rozsahu na pozemcích sousedních, bez potřebného povolení vybudoval stavbu vodního díla – vodní nádrže. V rámci zahájeného správního řízení o odstranění stavby požádal o dodatečné povolení stavby a vzhledem k tomu, že stavba byla současně vodním dílem ve smyslu zákona o vodách, také o povolení k nakládání s vodami. Pro obě žádosti příslušné zákony, popřípadě prováděcí právní předpisy stanoví okruh náležitostí, které musí žádost splňovat. Správní

orgán prvního stupně opakovaně shledal obě žádosti žalobce jako neúplné, bez náležitostí potřebných k pokračování ve správním řízení, a proto řízení zastavil. Žalovaný k odvolání žalobce zastavení řízení potvrdil, s výjimkou formálního označení obou správních řízení, která byla zastavena, neboť správnímu orgánu prvního stupně vytknul, že z odůvodnění jeho rozhodnutí nevyplývá vedení správních řízení ve společném řízení a mohla by tak vzniknout nejasnost o tom, která řízení byla zastavena. Žalobce zpochybnil postup správních orgánů v tom směru, že podklady, které po něm vyžadovaly, k doplnění žádostí vyžadovat neměly, neboť si nesprávně vyhodnotily charakter a rozsah stavby, popřípadě „dodatečných“ správních řízení nebylo vůbec potřeba.

Voda je veřejným statkem a do určité míry podléhá režimu obecného užívání upraveného vodním zákonem. Každý může na vlastní nebezpečí bez povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení. Povolení nebo souhlasu vodoprávního úřadu rovněž není třeba k zachycování povrchových vod jednoduchými zařízeními na jednotlivých pozemcích a stavbách nebo ke změně přirozeného odtoku vod za účelem jejich ochrany před škodlivými účinky těchto vod (§ 6 odst. 1, 2 vodního zákona). Vše, co jde nad rámec takto vymezeného obecného užívání je užíváním zvláštním, k němuž je nutné povolení příslušného vodoprávního úřadu. Jde-li o vody povrchové, je potřeba povolení mimo jiné k jejich akumulaci (§ 8 odst. 1 písm. a) bod 2. vodního zákona).

V konkrétní věci je podstatné také vymezení toho, co se rozumí vodním dílem. Za vodní díla se ve smyslu vodního zákona totiž nepovažují mimo jiné jednoduchá zařízení mimo koryta vodních toků na pozemcích nebo stavbách k zachycení vody a k jejich ochraně před škodlivými účinky povrchových nebo podzemních vod (§ 55 odst. 3 vodního zákona). Na druhé straně stavby, které slouží ke vzdouvání a zadržování vod, umělému usměrňování odtokového režimu povrchových vod, k ochraně a užívání vod, k nakládání s vodami, ochraně před škodlivými účinky vod, k úpravě vodních poměrů nebo k jiným účelům sledovaným tímto zákonem, a to mimo jiné přehrady, hráze, vodní nádrže, jezy nebo zdrže, vodními díly jsou (§ 55 odst. 1 písm. a) vodního zákona). Pro úplnost soud dodává, že stavba v tomto veřejnoprávním pojetí představuje pojem, který není totožný s pojmem stavby ve smyslu soukromého práva, tj. § 506 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Jakkoliv totiž vodní nádrž, popřípadě rybník může být vodním dílem ve smyslu veřejného (vodního) práva, z hlediska práva soukromého zpravidla nebude samostatnou věcí, se kterou by mohlo být nakládáno odděleně od pozemků tvořících jeho dno a břehy.

K provedení vodních děl je třeba povolení vodoprávního úřadu, přičemž má-li vodní dílo (z povahy věci) sloužit k nakládání s vodami, může být vydáno jen v případě, že je povoleno odpovídající nakládání s vodami (§ 15 odst. 1 vodního zákona). Působnost speciálního stavebního úřadu přitom vykonává vodoprávní úřad (§ 1 odst. 3 vodního zákona).

Vlastníku stavby provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, nařídí stavební úřad odstranění stavby, nebyla-li stavba dodatečně povolena (§ 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona). Dodatečně povolit ji lze tehdy, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, 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 uzávěře 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.

Na základě obsahu správního spisu, aniž by bylo potřeba dokazování jakkoliv doplňovat, a na základě výše uvedených právních východisek dospěl soud k závěru, že žaloba není v žádném žalobním bodu důvodná. Jednotlivé žalobní body přitom hodnotí následovně:

I. Nejde o novou stavbu, ale rozšíření stávající vodní plochy

Z obsahu spisu je zřejmé, že rozhodnutím vodoprávního úřadu ze dne 13.03.2007, č. j. 13268-08/OZP-3001-2007/ksv bylo žalobci na pozemku parc. č. 3 v k. ú. Želivsko povoleno těžít písek, štěrk a bahno k odbagrování a vyčištění rybníka na tomto pozemku v souladu s § 14 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Celková výměra pozemku parc. č. 3 činí 162 m², přičemž původní vodní plocha, lépe řečeno „mokřad“, jak ostatně často uvádí sám žalobce a jak vyplývá z fotodokumentace přiložené k protokolu z ústního jednání konaného dne 21.04.2009, popř. z fotodokumentace přiložené k odvolání žalobce ze dne 04.11.2009, měla plochu vůči celkové výměře pozemku zcela zanedbatelnou a zvětšovala se zejména v souvislosti s jarním táním. Krajský soud má za to, že tato přirozená vodní plocha, lze-li o ní jako o ploše vůbec hovořit, nebyla vodním dílem ve smyslu vodního zákona a pokud byla využívána, podléhala obecnému užívání bez nutnosti zvláštního povolení. Naproti tomu úpravy terénu, které žalobce od roku 2007 prováděl a které vyústily do stavu lokality v roce 2009 (protokol z místního šetření 21.04.2009), značí, že žalobce zcela zásadním způsobem překročil rozsah povolení z března 2007, když v lokalitě vybudoval vodní nádrž s plochou pokrývající území přibližně čtyřnásobně větší, než představuje původní pozemek parc. č. 3 v k. ú. Želivsko. To je na první pohled zřejmé z katastrální ortofoto mapy (nádrž zahrnuje pozemky parc. č. st. 2, parc. č. 1/1, 1/2, 2, 251/12, 259/2, 259/3). V takovém případě nelze v žádném případě přisvědčit námitce žalobce, že svou činností pouze obnovoval to, co v lokalitě „od nepaměti“ bylo, a proto není třeba k výsledku jeho činnosti zvláštního povolení, popř. není možné klást na dodatečné povolení takové nároky, jako v případě nové stavby.

Vodní nádrží, jak ostatně uvádí žalovaný odkazem na technickou normu (ČSN 75 0101, bod 10.13), se mimo jiné rozumí vodní útvar vzniklý akumulací vody v přírodní prohlubni nebo uměle vytvořeném prostoru na zemském povrchu, ve kterém se zadržuje nebo zpomaluje odtok vody z povodí. Vodní nádrž slouží k akumulaci povrchových vod. Není pochyb o tom, že vodní plocha, která činností žalobce vznikla, je vodní nádrž a současně stavbou vodního díla ve smyslu § 55 odst. 1 písm. a) vodního zákona, k níž je třeba potřeba povolení podle § 15 odst. 1 téhož zákona. Pokud jím žalobce nedisponoval, správní orgán první stupně postupoval správně, když podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídil žalobci stavbu odstranit (rozhodnutí ze dne 14.10.2009, č. j. 53635-09/OZP-251-2009/ksv).

Žalobce však následně uspěl se svým odvoláním a v pokračujícím správním řízení byl v souladu se závazným právním názorem žalovaného (rozhodnutí ze dne 25.03.2010, č. j. KrÚ18326/2012/OŽPZ/CK) správním orgánem prvního stupně poučen o možnosti dodatečného povolení stavby s tím, že musí prokázat skutečnosti stanovené v § 129 odst. 3

stavebního zákona. Zároveň mu k tomu stanovil lhůtu do 30.04.2012. Žalobce dne 12.04.2012 podal žádost o povolení k nakládání s vodami a žádost o stavební povolení k vodním dílům na vzorových formulářích podle vyhlášky č. 432/2001 Sb. Správní orgán prvního stupně usnesením ze dne 04.05.2012 vyzval žalobce k doplnění obou žádostí konkrétními skutečnostmi, zejména všemi přílohami podle formuláře a projektovou dokumentací v souladu se stavebními předpisy, a stanovil mu k tomu termín do 04.08.2012 a řízení přerušil. Žalobce v určeném termínu žádosti nedoplnil, proto jej na den 25.09.2012 předvolal správní orgán k ústnímu jednání, přičemž v předvolávce velmi podrobně specifikoval (ke každému jednotlivému bodu formuláře), jaké skutečnosti je třeba doplnit. Když ani to žalobce nereagoval, správní orgán prvního stupně řízení zastavil podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu (rozhodnutím ze dne 08.10.2012, č. j. 47118/12/OZP-3597/2012/ksv). K odvolání žalobce žalovaný rozhodnutí o zastavení řízení zrušil s tím, že ve věci jsou sice dány důvody k zastavení řízení, nicméně správní orgán prvního stupně své rozhodnutí dostatečně neodůvodnil (rozhodnutí ze dne 28.01.2013, č. j. KrÚ 5360/2013/ZPZ/CK). V pokračujícím řízení správní orgán prvního stupně znovu žalobce poučil o tom, jak je třeba žádosti doplnit (s podrobným odkazem na strukturu předepsaného formuláře) a stanovil mu lhůtu do 30.09.2013. Současně řízení přerušil. Dne 30.09.2013 žalobce podal nové žádosti, jimiž sice zúžil množinu vytýkaných nedostatků, nicméně i tak nadále trpěly nedostatky. Proto správní orgán prvního stupně s podrobným výčtem vad, které žalobci stran žádostí opakovaně vytýkal, řízení rozhodnutím ze dne 07.03.2014 zastavil.

Z obsahu spisu má soud za prokázané, že správní orgán prvního stupně po žalobci nepožadoval žádné doklady nad rámec platné právní úpravy. Vyhláška č. 432/2011 Sb. stanoví, jaké doklady, podle povahy věci, žadatel dokládá k žádostem o povolení nakládání s vodami (§ 2) a o stavební povolení k vodním dílům (§ 6). Není pochyb o tom, že žalobce předložením takových dokladů prokazuje splnění podmínek pro dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 stavebního zákona, neboť toto dodatečné povolení v příslušném rozsahu nahrazuje rovněž územní rozhodnutí. Pokud správní orgán prvního stupně shledal, že projekt žalobce zachycený v projektové dokumentaci není v souladu s územně plánovací dokumentací a na výše uvedený nesoulad žalobce opakovaně upozornil, je z citace právní normy patrné, že je to právě žalobce, kdo nese důkazní břemeno o tom, že takový soulad je dán. Pokud žalobce tuto skutečnost neprokáže, není možné dodatečné povolení vydat a jedná se o překážku, která brání pokračování takového správního řízení. Není proto žádným excesem, popřípadě nerovným přístupem k účastníkům řízení, když správní orgán vyžaduje doklady, které právní předpisy jako nezbytné stanoví.

II. Žalobce nestavěl hráz a nepotřebuje zvláštní povolení

Argumentace k této námitce žalobce se do jisté míry prolíná s odůvodněním k žalobnímu bodu I. Ačkoliv primárním úmyslem žalobce nebylo v lokalitě postavit hráz, stavební činností, kterou zde provedl, v terénu vytvořil hráz vodní nádrže, neboť ta bez hrází přirozeně nemůže existovat. Je to právě hráz jako určitá úprava zemského povrchu, co umožňuje akumulaci vody. Soud na tomto místě znovu poznamenává důležitost rozdílného vnímání hráze jako vodního díla, popř. nedílné součásti vodního díla ve smyslu vodního zákona, a samostatné věci v občanskoprávním smyslu. Hráz jako vodní dílo totiž nemusí být vždy samostatnou stavbou podle občanského práva a zpravidla bude hráz součástí pozemku, na němž se nachází (k tomu srov. např. rozsudek NS ČR ze dne 26.11.2013, sp. zn. 22 Cdo

835/2012). Byť žalobce změnou reliéfu pozemku nestavěl stavbu ve smyslu soukromoprávních předpisů, ta přesto ve smyslu vnímaném veřejnoprávními předpisy vznikla. Soud má za to, že ani žalobce uvedené rozdílné vnímání pojmu hráze nerozlišuje, když v žalobě tvrdí, že žádnou novou hráz nestavěl a „jedním dechem“ dodává, že při sledování vodotěsnosti hráze bylo postupováno v souladu s technickou normou.

III. Žalovaný požaduje souhlas vlastníků pozemku parc. č. 5/1 v k. ú. Želivsko

Žalobce tvrdí, že na stavebním pozemku parc. č. 5/1 neprováděl žádné stavební práce, ani tento pozemek nebyl jeho činností jinak dotčen, a proto po něm nelze požadovat, aby k žádosti doložil souhlas jeho vlastníků manželů Svobodových o právu provést na něm vodní dílo. Správní orgán prvního stupně naproti tomu nashromáždil důkazy, konkrétní letecké snímky katastrální mapy, protokoly z místních šetření (21.04.2009 09.07.2009), popř. fotodokumentaci, které prokazují, že hráz vodní nádrže vytvořené žalobcem zasahuje přibližně 2 metry na pozemek ve vlastnictví manželů Svobodových. Jestliže je z obsahu spisu zřejmé, že tvrzení žalobce neobstojí, je naopak na něm, aby nesl důkazní břemeno a předložil ke svému tvrzení důkazy, obzvláště přichází-li s touto námitkou poprvé až v žalobě. Avšak i kdyby žalobce prokázal, že pozemek parc. č. 5/1 není stavbou vodního díla dotčen a správní orgán nebyl oprávněn po něm vyžadovat souhlas jeho vlastníků, nezvrátil by tím účinky rozhodnutí žalovaného, neboť absence souhlasu manželů Svobodových se stavbou na jejich pozemku nebyla jedinou vadou žádosti, která bránila meritornímu projednání žádosti. Přitom ostatní vady i samy o sobě způsobují, že v řízení o dodatečném povolení stavby nelze pokračovat (viz odůvodnění žalobní bod I.).

IV. Soulad s územně plánovací dokumentací

Žalobce tvrdí, že jeho záměr je v souladu s územně plánovací dokumentací, když stavební úřad Městského úřadu Svitavy vydal dne 14.07.2010 pod č. j. 36328-10/OV-6-2010/krd souhlas s umístěním navrhované stavby z hlediska uplatňování záměrů územního plánování podle stavebního zákona. Žalovaný v napadeném rozhodnutí však odůvodnil, že tento územní souhlas zahrnoval toliko pozemky parc. č. st. 2, parc. č. 1/1, 1/2, 2, 3 a 259/2 v k. ú. Želivsko, nikoliv již pozemky parc. č. 5/1, 5/3, 251/12, 251/14 a 259/3 a tudíž tento souhlas správního orgánu neprokazuje soulad s územně plánovací dokumentací. Žalobce v žalobě žalovanému vytýká, že správní orgán nesprávně určil rozsah stavby a mylně vyhodnotil, že nelze souhlas použít. Pokud by přece jen souhlas neodpovídal skutečnosti, měl o tom žalobce poučit a vyzvat jej k odstranění vady.

Pokud jde o rozsah pozemků, které jsou dotčeny stavbou vodní nádrže, k tomu se soud již vyjádřil v odůvodnění k žalobním bodům I. a III. výše. Pokud jde o uplatnění této námitky stran nedostatku poučení, žalobce s ní přichází až v žalobě, byť tak mohl učinit již v odvolání proti některým rozhodnutím správního orgánu prvního stupně. Tam měl žalobce dostatečný prostor pro to, aby správnímu orgánu vytknul nedostatečné poučení, neboť ten ve svých rozhodnutích opakovaně cituje, že „*předložené řešení v doložené projektové dokumentaci není v souladu s platným územním plánem obce Želivsko, plochy vymezené v územním plánu pro možné umístění vodního díla jsou plošně menšího rozsahu, než je uvedeno v předložené projektové dokumentaci*“ (viz např. rozhodnutí dne 14.10.2009, 08.10.2012). Navíc ani v žalobě své tvrzení o souladu projektu s územně plánovací

dokumentací nedokládá žádnými důkazy. Takovou námitku tedy krajský soud považuje za účelovou.

V. Nezákonná změna rozhodnutí

Žalobce v tomto žalobním bodě blíže neurčuje, jak došlo napadeným rozhodnutím ke změně předmětu řízení. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že změnu rozhodnutí nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.

Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o zastavení řízení, z čehož je zřejmé, že takovým rozhodnutím nebyla žádnému z účastníků ukládána povinnost, ale jde o rozhodnutí, kterým na základě zákonem stanoveného důvodu řízení končí. Žalovaný původní rozhodnutí změnil formálním způsobem, když výrok o zastavení řízení zpřesnil uvedením obou správních řízení, která správní orgán prvního stupně o žádostech žalobce vedl podle § 9 odst. 5 vodního zákona ve společném řízení pod názvem „*VODNÍ PLOCHA ŽELIVSKO – ZMĚNA I*“. Správní orgán prvního stupně ve výrokové části rozhodnutí ze dne 07.03.2014 uvedl, že zastavuje *vodoprávní řízení ve věci stavebním nazvané VODNÍ PLOCHA ŽELIVSKO – ZMĚNA*, aniž by v další části výroku, popřípadě v rámci odůvodnění svého rozhodnutí okolnost obligatorního vedení společného řízení zmínil. Proto žalovaný změnou napravit možné pochybnosti o tom, jaké správní řízení bylo zastavením dotčeno. Tím však v žádném případě nedošlo ke změně předmětu řízení. Žalobce ostatně podával dvě různé žádosti a správní orgán prvního stupně vždy při výzvě k jejich doplnění obě důsledně odlišoval. Proto pro žalobce nemohlo být v žádném případě „*překvapivým*“ zjištěním, že s ním byla vedena v rámci společného řízení správní řízení dvě.

VI. Porušení legitimního očekávání

Podstatou tohoto žalobního bodu je nezákonný postup žalovaného, eventuálně správního orgánu prvního stupně spočívající v tom, že správní orgány po žalobci požadovaly podklady, aniž by pro takový postup měly oporu v zákoně, popřípadě pokud byly žádosti nedostatečné, měly je správní orgány doplnit ex offo a žalobce zatěžovat co nejméně.

Již v odůvodnění k předchozím žalobním bodům soud uvedl, že správní orgány po žalobci nepožadovaly více, než pro jeho záměr předepisuje zákon, eventuálně prováděcí právní předpisy. V řízení o dodatečném povolení stavby je to stavebník (popř. vlastník stavby), kdo nese důkazní břemeno k prokázání splnění podmínek podle § 129 odst. 3 stavebního zákona. Právě dikce zákona *pokud prokáže* je nepochybně výrazem přenesení odpovědnosti za výsledek řízení o dodatečném povolení stavby na stavebníka, neboť se jím má ex post legalizovat nezákonný stav, který stavebník svým úmyslným jednáním vyvolal. Správní orgán prvního stupně, byť za určité korekce žalovaného, poskytl žalobci velmi výrazný prostor (více jak 3 roky) k tomu, aby své žádosti podal, náležitě odůvodnil a opatřil potřebné přílohy. Podle názoru soudu jde o postup správního orgánu, který je výrazně benevolentní nikoliv v neprospěch, ale ve prospěch žalobce za nadstandardního uplatnění zásad podle § 4 odst. 1, 2 správního řádu. Správní orgán opakovaně poskytl žalobci podrobný rozbor toho, v čem spatřuje nedostatky jeho žádosti a kazuisticky mu sdělil, jakým způsobem

má své žádosti doplnit, aby bylo možné je považovat za bezvadné a meritorně o nich rozhodnout. Nutno dodat, že správní orgán byl ve svých požadavcích konstantní a pokud žalobci přesto vznikly pochybnosti o způsobu doplnění žádosti, mohl a měl si nejasnosti se správním orgánem vyjasnit, neboť to byl on, kdo nesl odpovědnost za prokázání podmínek pro dodatečné povolení. Namísto toho žalobce zvolil taktiku, kdy se správním orgánem příliš nespolečupracoval a spoléhal na své argumenty stran pouhého zvětšení stávající vodní plochy a oprávněné naléhání správního orgánu vydával za určitý druh šikany. Je samozřejmě věcí žalobce, jaký procesní postup uplatní, nicméně musí si být vždy vědom následků, které zákon s nesplněním povinností kladených na něj správním orgánem spojuje a o těch byl opakovaně a důrazně poučován.

VII. Nevypořádání se s odvolací námitkou číslo 4

Žalobce ve svém odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pod bodem č. 4 uvedl, že označil druh nakládání s vodami (zaškrtnutím bodu 4 – *používání povrchových vod pro chov ryb, nebo vodní drůbeže, popř. jiných vodních živočichů*) a do popisu uvedl *napouštění rybníků a vodních nádrží pro chov ryb*. Přesto v tomto bodě shledal správní orgán prvního stupně žádost nedostatečnou. Pokud však v napadeném rozhodnutí žalovaný k této námitce argumentoval, že základním druhem nakládání s vodami je v případě stavby vodní nádrže akumulování povrchových vod a eventuální chov ryb nebo vodní drůbeže je až druhem následným, přičemž žalobce v žádosti o nakládání s vodami o akumulaci nepožádal, nelze postup žalovaného spatřovat nepřezkoumatelným nebo *vnitřně logicky rozporným*. Naopak žalovaný ve své žádosti ze dne 12.04.2012 nejprve označil, že druhem nakládání je *jiné nakládání* a do popisu uvedl, že jde o *jiný zdroj povrchové vody*, aby k výzvě správního orgánu druh a popis nakládání s vodami určil zcela jinak. Přitom ani jedna z žádostí neobsahuje druh *akumulace*. Soud má za to, že žalovaný se s námitkou žalobce vypořádal zcela dostatečně, když vysvětlil rozdíl mezi primárním a sekundárním druhem nakládání s vodami, a jestliže měl žalobce pochybnosti o správném označení druhu po první výtce správního orgánu, mohl a měl se u něj v tomto směru informovat. Namísto toho sám znovu označil takový druh nakládání s vodami, který však zjevně neodpovídá tomu, co v lokalitě vybudoval.

VIII. Označení stavebního povolení jako „dodatečného“

S touto odvolací námitkou se žalovaný obsáhle vypořádal v bodě 1) napadeného rozhodnutí s tím, že za situace, kdy žádost žalobce správní orgán prvního stupně přijal a dva roky o ní vedl řízení, nelze neoznačení stavebního povolení jako „dodatečné“ samo o sobě považovat za důvod k zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nutno však podotknout, že ani správní orgán prvního stupně, byť tento formální nedostatek žádosti zmínil, s ním nijak dál nepracoval ve vztahu k zastavení řízení. Naopak, ve smyslu základních zásad správního řízení posoudil žádost žalobce ze dne 12.04.2012 jako žádost o „dodatečné“ povolení k vodním dílům a obligatorně s ním vedl společné řízení o povolení k nakládání s vodami. To ostatně vyplývá z návaznosti správních řízení, kdy v rámci původního řízení o odstranění stavby správní orgán prvního stupně žalobce poučil o možnosti dodatečného povolení podle § 129 odst. 3 stavebního zákona a na základě toho žalobce žádost podal. Ostatně i de facto novou žádost ze dne 30.09.2013 správní orgán prvního stupně správně posoudil jako doplnění původní žádosti ze dne 12.04.2012, bez ohledu na její formální

označení „*Vodní plocha Želivsko – změna 2*“. Správním orgánům tak v tomto ohledu rozhodně nelze vytýkat přepjatý formalismus.

IX. Nevypořádání se se všemi námitkami žalobce v odvolání

Ze struktury napadeného rozhodnutí je na první pohled zřejmé, že žalovaný při odůvodnění plně zachoval strukturu, kterou ve svém odvolání zvolil žalobce a vyjádřil se jednotlivě ke všem odvolacím důvodům. Lhostejno je přitom, zda vyjádření k odrážce č. 7, 8, 12 a 13 pod bodem č. 5 označil vždy jako vyjádření k samostatnému odvolacímu bodu, podstatný je obsah odůvodnění. Soud nad rámec uvedeného dodává, že není ani povinností správního orgánu v odůvodnění svého rozhodnutí kopírovat strukturu odvolání a vyjadřovat se ke všem odvolacím důvodům jednotlivě, pokud poskytne ucelený právní názor, jímž námitky odvolatele plně pokryje.

X. Nepřezkoumání dalších námitek

Poslední žalobní bod žalobce je obecný, a proto se s ním soud, v rámci v úvodu predestinovaných zásad, také obecně vypořádá. Pokud žalobce blíže neoznačuje konkrétní důvody nepřezkoumatelnosti, není úlohou soudu ve správním soudnictví, aby za něj takové důvody sám vyhledával a nahrazoval činnost jeho advokáta. Napadené rozhodnutí netrpí nedostatky důvodů, je přehledné a z hlediska návaznosti právní argumentace jsou závěry žalovaného, podle názoru soudu, plně přezkoumatelné. Z tohoto důvodu soud shledává i poslední námitku žalobce jako nedůvodnou.

Na základě výše uvedeného má soud za to, že napadené rozhodnutí žalovaného zcela ob stojí, když důvody pro zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu byly dány. Lze naopak vyzdvihnout „*metodickou*“ podporu žalovaného, když v rámci přezkumné činnosti dbal na důslednou ochranu procesních práv žalobce v rámci správního řízení před správním orgánem prvního stupně. Žalovaný v konkrétní věci zajistil, aby správní řízení bylo opravdovou službou veřejnosti a žalobci se dostalo náležitého poučení jak o procesních právech, tak návodu, jak odstranit podstatné vady svých žádostí. Pokud žalobce svých práv a zejména pak procesních povinností nedbal, bylo zastavení řízení legitimním vyústěním jeho nečinnosti. Proto soudu nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému podle obsahu spisu toto právo nevzniklo.

P o u ě 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

V Pardubicích dne 5. května 2015

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová