



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zast. JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Sladkovského 601, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2011, č. j. 1557/ZP/2011 – 4, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Povodí Labe, státní podnik**, se sídlem Víta Nejedlého 951, Hradec Králové – Slezské Předměstí, a **II) P. Š.**, zast. JUDr. Vladimírem Špačkem, advokátem se sídlem Tyršova 64, Hronov, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 4. 2012, č. j. 30 A 22/2011 – 41,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 4. 2012, č. j. 30 A 22/2011 - 41, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 2. 2011, č. j. 1557/ZP/2011 - 4. Uvedeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Městského úřadu Náchod, odboru životního prostředí (dále

jen „městský úřad“) ze dne 23. 11. 2010, č. j. 2661/2009/ŽP/He/13, a toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím městský úřad na základě ustanovení § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „stavební zákon“), nařídil P. Š. (dále též „stavebník“) odstranit stavbu betonového jezu v korytě vodního toku Židovka.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Městský úřad zahájil dne 14. 9. 2009 na základě podnětu Mgr. J. Ko. v rámci své dozorové činnosti se stavebníkem správní řízení z moci úřední o odstranění sedmi staveb v korytě vodního toku Židovka ř. km 10,900 – 10,721. Konkrétně se jednalo o: 1) betonový skluz o délce 1,5 metru v ř. km přibližně 10,900, tvořený různě velikými kusy betonu (rozbitá betonová deska); 2) dvě dřevěné překážky v ř. km 10,865 a 10,860 tvořené z dřevěných desek výšky 20 - 30 cm, které jsou do koryta toku upevněny kůly zaraženými do dna; 3) kamenný skluz o délce 2 metry v ř. km 10,855 tvořený různě velikými kusy kamenů; 4) kamenný skluz o délce 1,2 metru v ř. km 10,818 tvořený různě velkými kusy kamenů; 5) kamenný skluz o délce 1,4 metru v ř. km 10,788 tvořený různě velkými kusy kamenů; 6) dřevěná přehrážka v ř. km 10,751 tvořená deskou výšky 10 cm, upevněná kůly zaraženými do dna; 7) betonový práh v ř. km 10,721 tvořený betonovou deskou výšky 20 cm.

Dne 21. 1. 2010 bylo vydáno v pořadí první prvostupňové rozhodnutí, kterým městský úřad nařídil stavebníku odstranit stavby vodních děl č. 1 – 7. Proti tomuto rozhodnutí podal stavebník odvolání, kterému žalovaný jako odvolací orgán vyhověl a rozhodnutím ze dne 3. 5. 2010 uvedené prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému úřadu k novému projednání. Důvodem zrušení bylo zejména nedostatečné zjištění osoby vlastníka staveb. Dle žalovaného nebylo dostatečně spolehlivě zjištěno, zda stavebník (P. Š.), jemuž bylo odstranění staveb uloženo, je „vlastníkem staveb, resp. osobou, která stavby zhotovila s úmyslem je mít pro sebe“. Dále žalovaný konstatoval, že ze shromážděných důkazů není rovněž zřejmé, zda jednotlivé objekty, které mají být odstraněny, jsou skutečně vodními díly – stavbami.

Výrokem nového rozhodnutí ze dne 23. 11. 2010 městský úřad stavebníku P. Š. nařídil dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona odstranění stavby č. 7, k čemuž mu stanovil závazné podmínky. V odůvodnění se zabýval posouzením ohledně stavby č. 7. K objektům č. 1 – 6 v závěru rozhodnutí uvedl, že nejsou vodními díly, resp. stavbami, neboť dle jejich charakteru nevznikly stavební či montážní činností.

Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka jako účastník řízení odvolání, jímž sice souhlasila s výrokem rozhodnutí ohledně stavby č. 7, avšak ve věci objektů č. 1 – 6, o nichž nebylo výrokem rozhodnuto, shledala rozhodnutí městského úřadu nedostatečným a chybným. Stěžovatelka uvedla, že nikdy nedala souhlas se stavbami v korytě vodního toku Židovka, v toku se nachází i další betonové překážky. Dle stěžovatelky překážky na vodním toku zbudoval stavebník za použití těžké techniky (bagru), což je typické pro stavební činnost. Rozhodnutí také nezohlednilo provedená svědectví. Překážky v toku vznikly dle výpovědí svědků stavební činností, z čehož plyne, že se jedná o stavby, resp. vodní díla. Překážky negativně ovlivňují výskyt ohrožené mihule potoční. Povodí Labe,

pokračování

státní podnik, dle stěžovatelky neuvedl, že nepožaduje odstranění překážek ve vodním toku. Stěžovatelka v odvolání nadále požaduje odstranění všech sedmi překážek ve vodním toku. Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 2. 2011, č. j. 1557/ZP/2011 - 4, bylo odvolání stěžovatelky zamítnuto a potvrzeno rozhodnutí městského úřadu.

III. Řízení před krajským soudem

Stěžovatelka podala proti rozhodnutí žalovaného dne 3. 5. 2011 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), ve které správnímu orgánu vytýkala především nezákonnost, nesprávnost a nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí. Dle žaloby žalovaný nesprávně rozhodl pouze o objektu č. 7, neboť měl do výroku zahrnout i nařízení odstranění objektů č. 1 – 6. Dle stěžovatelky přitom nedostatečně zdůvodnil, proč objekty č. 1 – 6 nejsou stavbami. Správní orgány se podle jejího názoru nevypořádaly s důkazy v podobě několika svědeckých výpovědí ani s fotodokumentací založenou ve spisu, přičemž žalovaný pouze konstatoval, že použití těžké techniky ještě neznamená, že byla použita stavební technologie k tvorbě překážek č. 1 - 7. Stěžovatelka dále uvedla, že za situace, kdy správní orgány rozhodly pouze o odstranění překážky č. 7, nezákonně nevyčerpaly celý předmět řízení. Objekty č. 1 – 6 nacházející se v korytu vodního toku jsou dle stěžovatelky vodními díly. Správní orgány tedy nesprávně vyložily ustanovení § 55 odst. 1 a 2 zákona o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění platném pro projednávanou věc (dále jen „vodní zákon“). Stavbou je třeba rozumět stavební díla bez zřetele na použité stavební materiály a bez ohledu na jejich stavebně technické provedení. Podle tvrzení stěžovatelky i ze samotného popisu některých dalších objektů plyne, že obsahují prvky betonáže nebo jiných stavebních technologií. Je proto třeba je považovat za stavby a v důsledku i za vodní díla. Dospěly-li správní orgány k závěru, že se v případě objektů č. 1 – 6 nejedná o vodní díla, měly se dle žaloby zabývat také posouzením, zda se nejedná o vodohospodářské úpravy dle § 55 odst. 2 vodního zákona.

Krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Zabýval se přitom povahou ve správním spise založeného konceptu rozhodnutí ze dne 26. 7. 2010, č. j. 2661/2009/ŽP/NA/SY/HE/Z, dle něhož objekty č. 1 – 6 nejsou stavbami, a proto se řízení v rozsahu dotýkajícím se těchto objektů zastavuje. Z odůvodnění napadeného rozsudku plyne, že krajský soud posoudil toto rozhodnutí jako pouhý koncept, neboť není opatřeno doklady o jeho doručení účastníkům, není na něm vyznačena doložka právní moci a není podepsáno úřední osobou. Stěžovatelka však byla před vydáním rozhodnutí městského úřadu vyzvána k tomu, aby se vyjádřila k podkladům rozhodnutí o odstranění stavby č. 7, tj. betonového jezu, a musela tedy vědět, co je předmětem správního řízení. Správní řízení o odstranění stavby bylo navíc zahájeno z moci úřední a stěžovatelka nemůže jeho předmětem disponovat. Pro rozhodnutí krajského soudu nebylo důležité zjištění, zda objekty č. 1 – 6 jsou stavbami nebo nikoliv, neboť výrokiem napadených rozhodnutí správních orgánů bylo rozhodnuto pouze o odstranění stavby č. 7. Při vědomí, že jde o rozhodnutí vydané z moci úřední, mohl dle odůvodnění krajský soud přezkoumávat rozhodnutí pouze v rozsahu jeho výroku. O objektech č. 1 – 6 přitom nebylo správními orgány nijak rozhodnuto. Dle krajského soudu by správním postupem bylo zastavit správní řízení ve věci objektů č. 1 – 6, avšak s tím, že takto správní orgán nepostupoval, nelze spojovat otázku zákonnosti žalovaného rozhodnutí. Žalobou dle

krajského soudu stěžovatelka poukazovala spíše na nečinnost, nicméně při řízení vedeném z moci úřední se ani této nemůže dovolat.

IV. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

Rozsudek krajského soudu napadla stěžovatelka včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka kasační stížností namítá, že správní orgány pochybily, neboť měly rozhodnout nejen o odstranění stavby č. 7, ale také objektů č. 1 - 6 nacházejících se ve vodním toku Židovka. Správní orgány tak nevyčerpaly celý předmět řízení. Dle stěžovatelky dále není zřejmé, na základě jakých skutečností dospěly správní orgány k závěru, že se v případě objektů č. 1 - 6 nejedná o stavby. Nemůže také obstát závěr krajského soudu o irelevanci nevyčerpání předmětu řízení správními orgány z důvodu vedení správního řízení z moci úřední, neboť dle kasačních námitek správní orgány o objektech č. 1 - 6 ve skutečnosti rozhodly, ačkoli nikoli formálně. Krajský soud se měl na základě tvrzení stěžovatelky zabývat povahou objektů č. 1 - 6 a posoudit, zda se jedná o stavby či nikoliv. V případě, že se skutečně nejedná o stavby, resp. vodní díla, měly správní orgány a krajský soud posoudit, zda nejde o vodohospodářské úpravy. Z hlediska správního soudnictví je dle stěžovatelky nerozhodné, že správní orgány o objektech č. 1 - 6 nerozhodly výrokem, ale pouze v odůvodnění poznamenaly, že se nejedná o stavby. Napadený rozsudek je také nepřezkoumatelný, neboť krajský soud se nevypořádal s řadou žalobních námitek stěžovatelky.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí.

P. Š. jako osoba zúčastněná na řízení využil svého práva vyjádřit se ke kasační stížnosti. Ve svém podání se ztotožnil s vypořádáním věci krajským soudem, přičemž uvedl, že kasační námitky stěžovatelky jsou obecné a pouze formálního charakteru. V posuzovaném případě se dle osoby zúčastněné na řízení jedná spíše o nečinnost správního orgánu než o nezákonnost jeho rozhodnutí. Osoba zúčastněná na řízení zdůrazňuje, že kasační stížností je napadáno pouze odůvodnění rozhodnutí správních orgánů. Dále namítá, že řízení bylo vedeno o odstranění stavby. Pokud tedy správní orgány zjistily, že v případě objektů č. 1 - 6 se nejedná o stavby, a proto o jejich odstranění nerozhodly, nelze jim takový postup vytýkat.

V. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

Kasační stížnost je podle ustanovení § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní namítány důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit. Za takovou vadu se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro

pokračování

nesrozumitelnost. Dále je namítána nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Na základě ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Nejvyšší správní soud zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí výše uvedenými vadami, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že již v řízení před krajským soudem byly dány důvody k odmítnutí žaloby.

Stěžovatelka žalobou napadla rozhodnutí žalovaného, s jehož výrokem týkajícím se výhradně stavby č. 7 zcela souhlasila, jí uplatněné žalobní body směřovaly pouze proti části odůvodnění napadeného rozhodnutí ohledně staveb č. 1 – 6. Předmětem její žaloby tedy nebyl výrok napadeného rozhodnutí, ale skutečnosti uvedené v jeho odůvodnění. Taková žaloba je však dle § 68 písm. d) s. ř. s. nepřipustná, a to z následujících důvodů:

Žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je založena tvrzením, že žalobce byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Založit, měnit, rušit nebo závazně určit práva či povinnosti je způsobilý pouze výrok rozhodnutí, nikoliv jeho odůvodnění. Účelem kompetenční výluky dle § 68 s. ř. s. je zamezit přezkumu těch částí rozhodnutí, které nemohou zasáhnout do práv a právní sféry účastníků.

Pouze zásadní vady odůvodnění mohou způsobit nepřezkoumatelnost výroku rozhodnutí, a to buď pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost. Pokud by odůvodnění neobsahovalo podklad pro zjištění, na základě jakých skutečností správní orgán rozhodl, o jaká zjištění opřel ve výroku uvedené rozhodnutí, byl by tímto nedostatkem zpochybněn celý výrok a rozhodnutí by muselo být pro nepřezkoumatelnost zrušeno. Stejně by soud ve správním soudnictví postupoval, pokud by shledal zásadní rozpory mezi výrokem a odůvodněním, v jejichž důsledku by bylo nesrozumitelné, jak správní orgán rozhodl.

Těmito vadami však napadené rozhodnutí žalovaného zatíženo nebylo. Ostatně ani stěžovatelka netvrdila, že by odůvodnění napadeného rozhodnutí neobsahovalo dostatek důvodů ve vztahu ke stavbě č. 7, která jediná byla předmětem výroku rozhodnutí, případně, že by nebylo zřejmé, jakým způsobem žalovaný o stavbě č. 7 rozhodl. Její námitky se týkaly výhradně skutečnosti, že žalovaný předmětem výroku rozhodnutí neučinil též stavby č. 1 – 6.

V projednávané věci tedy nebylo sporné, že napadeným rozhodnutím žalovaný rozhodl pouze o stavbě č. 7 a odůvodnění tohoto výroku bylo dostatečné a srozumitelné. Stěžovatelka mohla v projednávané věci účinně uplatnit pouze námitky vztahující se k výroku tohoto rozhodnutí, tedy k odstranění stavby č. 7. Stěžovatelka však dovozovala

nezákonnost tohoto rozhodnutí pouze ze skutečnosti, že správní orgán dle jejího názoru v rozporu se zákonem neukončil řízení o odstranění staveb č. 1 – 6. Tento důvod však nemohl s ohledem na výše uvedené skutečnosti způsobit nezákonnost zde napadeného rozhodnutí.

Pro úplnost je možno uvést, že v projednávané věci městský úřad vedl řízení o odstranění staveb ex offio, tj. z úřední povinnosti. Stěžovatelka mohla přispět k zahájení řízení podáním podnětu či jiným sdělením určitých skutečností, neměla však oprávnění toto řízení zahájit a ani jinak s ním disponovat. Bylo tedy na uvážení správního orgánu, zda řízení o odstranění staveb zahájí či nikoliv, případně, zda povede jedno či několik správních řízení. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, v tomto směru správnímu orgánu neukládá závazně rozhodovat v jediném řízení. Pokud se stěžovatelka domnívá, že řízení ohledně staveb č. 1 – 6 nebylo dosud ukončeno a svědčí jí právo se vydání takového rozhodnutí domáhat, pak musí využít žalobu na nečinnost. Nejvyšší správní soud však podotýká, že dle ustálené judikatury se žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. nelze úspěšně domáhat vydání rozhodnutí v případech, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a správní orgán při vyřízení podnětu k jeho zahájení postupoval podle § 42 správního řádu z roku 2004.

Obecně lze tedy na základě uvedeného konstatovat, že výrok napadeného rozhodnutí obsahuje pouze stavbu č. 7, přičemž námitky směřují proti stavbám č. 1 – 6. Jedná se tedy pouze o námitky proti odůvodnění, taková žaloba je však nepřípustná a soud ji byl povinen dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnout.

Krajský soud ve věci rozhodl meritorně, čímž řízení zatížil vadou, pro kterou jeho rozsudek Nejvyšší správní soud zrušil. Zároveň žalobu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítl, neboť důvody pro odmítnutí byly dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. d) s. ř. s. dány již v řízení před krajským soudem.

Vzhledem k nepřípustnosti meritorního přezkumu rozhodnutí žalovaného se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat kasačními námitkami uplatněnými stěžovatelkou, které směřovaly proti obsahu správního rozhodnutí.

VI. Náklady řízení

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí krajského soudu bylo zrušeno a žaloba byla odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud na základě ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem. Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Ohledně nákladů řízení o kasační stížnosti, podle ustanovení § 60 odst. 1, ve spojení s § 120 s. ř. s. platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka sice navrhovala zrušení rozsudku městského soudu, avšak za účelem vyhovění jí podané žalobě v novém řízení a nikoliv jejího odmítnutí. Nejvyšší správní soud může o kasační stížnosti v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnout několika různými způsoby: 1) rozhodnutí krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení; 2) rozhodnutí krajského soudu zruší

pokračování

a řízení o žalobě zastaví; 3) rozhodnutí krajského soudu zruší a žalobu odmítne; 4) kasační stížnost zamítne; 5) rozhodne některým ze způsobů uvedených v § 110 odst. 2 s. ř. s. Stěžovatelka se v projednávané věci bez pochybností domáhala vydání rozhodnutí ad 1), v čemž jí Nejvyšší správní soud nevyhověl. Rozhodnutí, kterým byl rozsudek krajského soudu zrušen a žaloba stěžovatelky byla zároveň odmítnuta, nelze považovat za úspěch stěžovatelky ve věci ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. Z tohoto důvodu jí právo na náhradu nákladů řízení před soudem nenáleží.

Ze soudního spisu plyne, že žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Jelikož osobě zúčastněné na řízení nebyla v průběhu soudního řízení uložena žádná povinnost, přičemž Nejvyšší správní soud neshledal ani důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo možné přiznat jí právo na náhradu ostatních nákladů řízení (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 23. května 2013

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu