



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **K. M.**, zastoupena Mgr. Lukášem Venclem, advokátem se sídlem Plzeňská 441/73, 266 01 Beroun, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, **za účasti** osob zúčastněných na řízení I) Mgr. M. K., II) Ing. P. K., zastoupen JUDr. Jiřím Obršlíkem, advokátem se sídlem Havlíčkova 1735, 266 01 Beroun, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2014, č. j. 066539/2014/KUSK, sp. zn. SZ 170088/2013/KUSK REG/PZ, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2016, č. j. 48 A 35/2014 – 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Žalobkyně provedla stavební úpravy a přístavbu rekreačního objektu č. e. X na pozemku p. č. st. x a pozemku p. č. x v katastrálním území Žloutkovice. Přístavba spočívá v opláštění a zastřešení dvou mobilních stavebních buněk a jejich stavebním napojení na stávající rekreační objekt. Následně podala u Městského úřadu Beroun (dále jen „stavební

úřad“) žádost o dodatečné povolení uvedené stavby. Rozhodnutím č. j. 1120/2009/VÝST-S ze dne 25. 8. 2009 stavební úřad stavbu dodatečně povolil. Odvolání osob zúčastněných na řízení zamítl žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 12. 2009, č. j. 183481/2009/KUSK. Dne 19. 5. 2010 vyjádřil stavební úřad souhlas s užíváním stavby.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojily osoby zúčastněné na řízení žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 13. 11. 2012, č. j. 8 A 59/2010 – 58, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dle soudu nebylo z některých podkladů ve správním spise zřejmé, zda se vztahovaly k přístavbě nebo pouze k rekonstrukci stávající stavby, při níž nedojde ke zvětšení půdorysu. Ve vztahu k přístavbě se pak správní orgány vůbec nezabývaly zákonným zákazem umísťování staveb v aktivní zóně záplavového území dle § 67 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) v rozhodném znění (dále jen „vodní zákon“).

[3] Žalovaný následně zrušil také rozhodnutí stavebního úřadu, který o žádosti žalobkyně znovu rozhodl rozhodnutím ze dne 12. 9. 2013, č. j. MBE/52867/2013/VÝST-S. Tímto rozhodnutím dodatečně povolil stavební úpravy a zároveň zamítl žádost o dodatečné povolení přístavby výše uvedeného rekreačního objektu. K zamítavému výroku uvedl, že podle § 67 odst. 1 a 2 vodního zákona se ve vymezené aktivní zóně vodního toku až na zákonné výjimky nesmí umísťovat, povolovat ani provádět stavby. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala v části, kterou bylo zamítnuto povolení přístavby. Rozhodnutím ze dne 4. 6. 2014, č. j. 066539/2014/KUSK, sp. zn. SZ 170088/2013/KUSK REG/PZ (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný odvolání zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

[4] Uvedené rozhodnutí napadla žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 18. 5. 2016, č. j. 48 A 35/2014 – 63 (dále jen „napadený rozsudek“), jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že podklady poskytované pro účely vydání prvního (již zrušeného) rozhodnutí stavebního úřadu žádným způsobem nezpochybňují skutkový stav zjištěný správními orgány pro účely nyní napadeného rozhodnutí. Vyjádření Povodí Vltavy jednoznačně stanoví, že rekreační objekt žalobkyně se nachází uvnitř aktivní zóny záplavového území. Ačkoliv není závazným stanoviskem, jedná se o kvalifikovaný podklad pro úsudek správních orgánů o tom, kam sahá záplavové území toku řeky Berounky a jeho aktivní zóna. Žalobkyně svou argumentaci dále založila na mylné úvaze, že kladné závazné stanovisko dotčeného orgánu k jejímu stavebnímu záměru znemožňovalo, aby stavební úřad zamítl její žádost. Kladné závazné stanovisko však ještě nepředurčuje výsledek konečného rozhodnutí, neboť rozhodnutí ve věci může záviset i na jiných otázkách, které kladné závazné stanovisko nepokrývá. V nyní posuzované věci závazná stanoviska správy CHKO a orgánu územního plánování zavázala stavební úřad v tom smyslu, že provedenou přístavbu rekreačního objektu lze povolit z hlediska zájmů chráněných těmito dotčenými orgány, tedy z hlediska ochrany přírody a souladu s územním plánem. Správě CHKO ani orgánu územního plánování však nepřísluší hodnotit kritéria daná § 67 odst. 1 a 2 vodního zákona.

[5] Výrok zamítající žádost o dodatečné povolení přístavby rekreačního objektu by mohlo prolomit leda kladné závazné stanovisko vodoprávního úřadu, neboť to jediné může být pro stavební úřad závazné z hlediska posouzení zákazu dle § 67 odst. 1 a 2 vodního

zákona. Žalobkyně nikdy výslovně nezpochybnila, že se předmětný rekreační objekt nachází v aktivní zóně záplavového území. Pouze namítala, že závazná stanoviska vodoprávního úřadu podle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona nebyla ve vztahu k přístavbě negativní. Ze správního spisu však vyplývá, že závazné stanovisko vodoprávního úřadu se změnilo, a to tím způsobem, že souhlas podle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona byl udělen pouze ve vztahu ke stavebním úpravám, nikoliv však k přístavbě.

[6] Krajský soud dále konstatoval, že v dané věci došlo ke zrušení dodatečného povolení z roku 2009 v důsledku soudního rozhodnutí vydaného v roce 2012, přičemž v mezidobí bylo schváleno užívání stavby (kolaudace). Provedení stavby v souladu s pravomocným stavebním povolením (resp. dodatečným povolením) ani její následné zkolaudování však nebrání tomu, aby o této stavbě bylo později vedeno řízení o jejím odstranění, a to i v případě, že titul k užívání stavby (souhlas s užíváním či kolaudační souhlas) již není možno kvůli uplynutí zákonných lhůt zrušit v přezkumném řízení (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 3 As 92/2013 – 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 8 Aps 14/2013 – 28, či ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ans 11/2010 – 193). Tento výklad byl podroben i testu ústavnosti (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. III. ÚS 2835/10).

II.

Kasační stížnost a vyjádření osoby zúčastněné na řízení

[7] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Má za to, že stavba byla povolena v souladu se zákonem prvním rozhodnutím ve věci, které bylo zrušeno Městským soudem v Praze. Byla v dobré víře, že stavba je v souladu právními předpisy. Pokud poté stejný orgán rozhodl opačně, jedná se o nepřiměřený zásah do jejího vlastnického práva, chráněného čl. 11 Listiny.

[8] V posuzovaném případě nebyly splněny podmínky pro zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Pokud by mobilní buňky byly skutečně stavbou ve smyslu stavebního zákona, ačkoliv nejsou pevně spojeny se zemí, je nutné tento právní názor náležitě odůvodnit.

[9] Původní dodatečné povolení je nezákonné z důvodu rozporu s § 67 odst. 1 vodního zákona. Je však třeba přihlédnout též k právům stěžovatelky nabytým v dobré víře. Správní orgány jsou povinny poměřovat újmy, které by vznikly účastníkům při změně nebo rušení takových rozhodnutí. V posuzovaném případě je dán důvod využít možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 As 36/2011 – 79).

[10] Původní stanovisko Povodí Vltavy je stále platné a žalovaný žádným způsobem nezdůvodnil, proč k němu nepřihlédl. Skutečnost, že původní stanovisko bylo vydáno pouze ve vztahu ke stavebním úpravám a nikoliv přístavbě, nelze přičítat k tíži stěžovatelky, jelikož její žádost i projektová dokumentace operuje i s přístavbou.

[11] Stěžovatelka neuvedla stavební úřad ani žalovaného v omyl a neměla by se na ní přenášet odpovědnost za povinnosti orgánů státní správy. Otázka případné nevědomosti ohledně právního posouzení stavebních buněk jako stavby, případně přístavby, měla být vyřešena žalovaným, který disponuje dostatečným odborným personálem. Stavební buňky nejsou spojeny pevně se zemí. Jsou volně přestavitelné a se stávajícím rekreačním objektem netvoří jednotný pevný celek.

[12] Stavba nezneškodňuje dotčenou oblast ani jiným způsobem nezasahuje do práv třetích osob.

[13] Osoba zúčastněná na řízení II) ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že bylo jednoznačně prokázáno, že předmětnou stavbu stěžovatelka zhotovila předtím, než požádala o její dodatečné povolení. Není tedy pravdivé tvrzení, že by byla stavebníkem v dobré víře v soulad svého konání se stavebními předpisy. Není dán žádný zákonný důvod pro to, aby byla stěžovateli poskytnuta ochrana jejího vlastnického práva ke stavbě zhotovené ve zjevném rozporu s platnými předpisy a bez jakéhokoliv stavebního povolení.

[14] Vzhledem k režimu území a nepřipustnosti umístění jakékoliv nové stavby, resp. zákonem stanovené nepřipustnosti rozšíření půdorysu stávajících staveb dle § 67 vodního zákona, není dán žádný zákonný titul pro dodatečné povolení stavby žalobkyně. V rámci předchozích řízení nebyl ze strany vodoprávního orgánu vydán souhlas s umístěním předmětné stavby. Vodoprávní orgán výslovně odkázal na to, že ve věci je k rozhodnutí příslušný stavební úřad.

[15] Pokud stěžovatelka argumentuje dřívějším rozhodnutím stavebního úřadu, kterým bylo vyhověno žádosti o dodatečné stavební povolení, toto rozhodnutí bylo pravomocně zrušeno a je nyní irelevantní, stejně jako tvrzení o dobré víře v toto rozhodnutí. Je nesporné, že na základě dodatečného stavebního povolení neprováděla žalobkyně žádnou stavbu, jelikož byla stavba v okamžiku podání žádosti o dodatečné stavební povolení již zcela dokončena. Správní rozhodnutí nelze zpochybňovat pouze tím, že dřívější nezákonné správní rozhodnutí ve stejné věci bylo pro stěžovatelku příznivější.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[17] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[18] Podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) v rozhodném znění (dále jen „stavební zákon“), *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena.*

[19] Podle § 129 odst. 3 písm. b) stavebního zákona *lze stavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje.*

[20] Podle § 67 odst. 1 vodního zákona *v aktivní zóně záplavových území se nesmí umísťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou vodních děl, jimiž se upravuje vodní tok, převádějí povodňové průtoky, provádějí opatření na ochranu před povodněmi nebo která jinak souvisejí s vodním tokem nebo jimiž se zlepšují odtokové poměry, staveb pro jímání vod, odvádění odpadních vod a odvádění srážkových vod a dále nezbytných staveb dopravní a technické infrastruktury, zřizování konstrukcí chmelnic, jsou-li zřizovány v záplavovém území v katastrálních územích vymezených podle zákona č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění pozdějších předpisů, za podmínky, že současně budou provedena taková opatření, že bude minimalizován vliv na povodňové průtoky; to neplatí pro údržbu staveb a stavební úpravy, pokud nedojde ke zhoršení odtokových poměrů.*

[21] Podle § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona představují změnu stavby též stavební úpravy, *při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.*

[22] Dle vyjádření Povodí Vltavy ze dne 2. 6. 2009, které je založeno ve správním spise, se předmětná stavba nachází v aktivní části stanoveného záplavového území vodního toku řeky Berounky. Tato skutečnost nebyla od počátku řízení nikým zpochybněna. Podle výše citované právní úpravy se přitom v aktivní zóně záplavových území nesmí umísťovat, povolovat ani provádět stavby s výjimkou zákonem taxativně stanoveného okruhu staveb, a s výjimkou udržovacích prací a stavebních úprav stávajících staveb, při nichž se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Jak dále vyplývá z ustanovení stavebního zákona o dodatečném povolování staveb, stavbu nelze dodatečně povolit, pokud je provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje. Zvláštním předpisem je nutné v tomto smyslu rozumět také právě vodní zákon. Pokud tedy vodní zákon v ustanovení § 67 odst. 1 výslovně zakazuje, bez možnosti odchýlení, v aktivní zóně záplavového území provádět stavby (včetně přístavby), stavební úřad nemůže postupovat jinak, než žádost o stavební povolení pro takovou stavbu bez ohledu na případná vyjádření jiných orgánů zamítnout. Zákonná úprava v tomto ohledu sleduje legitimní cíl zamezit stavebnímu rozvoji v oblastech stanovených aktivních zón záplavových území, jež při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku, a tak bezprostředně ohrožují život, zdraví a majetek lidí (srov. vyhlášku č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území).

[23] Krajský soud v napadeném rozsudku interpretoval souhlas vodoprávního úřadu se stavbou v záplavovém území dle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona jako závazné stanovisko dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Dle uvedeného ustanovení

souhlas vodoprávního úřadu je třeba ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle tohoto zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry, a to ke stavbám, k těžbě nerostů nebo k terénním úpravám v záplavových územích; ustanovení § 67 tím není dotčeno. Zákon tak výslovně stanoví, že zákaz umisťovat a provádět stavby v aktivní zóně záplavového území není tímto ustanovením dotčen. V tomto směru je třeba korigovat dílčí úvahu krajského soudu, že výrok zamítající žádost o dodatečné povolení přístavby by mohlo prolomit kladné závazné stanovisko vodoprávního úřadu. Zákonný zákaz dle § 67 vodního zákona totiž nemůže být případným souhlasem vodoprávního úřadu žádným způsobem překonán. Souhlas dle § 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona má význam pouze pro stavby v záplavovém území mimo jeho aktivní zónu (příp. pro taxativně stanovený výčet staveb, které je možné v aktivní zóně provádět). Případné nejasnosti závazného stanoviska vodoprávního úřadu tudíž nemají pro posuzovaný případ zásadní význam (jakkoliv se lze s krajským soudem ztotožnit v tom, že posledním závazným stanoviskem vodoprávní úřad obsahově vyslovil s přístavbou nesouhlas). Stavební úřad nemohl přístavbu dodatečně povolit již s ohledem na zákonná omezení.

[24] Stěžovatelka poprvé teprve v kasační stížnosti zpochybňuje, že by posuzovaná přístavba představovala stavbu ve smyslu stavebního zákona a namítá, že správní orgány se s touto otázkou dostatečně nevypořádaly. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. však platí, že *kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103, nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl.* V řízení před krajským soudem přitom stěžovatelka nijak nebrojila proti závěru, že stavební buňky ukotvené k hlavní stavbě a stavebně a funkčně s hlavní stavbou propojené, tvoří přístavbu ve smyslu stavebního zákona. V řízení před Nejvyšším správním soudem se tudíž jedná o námitku nepřipustnou dle citovaného ustanovení.

[25] Co se týče stěžovatelkou navrhované možnosti ponechat beze změn původní nezákonné rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, je třeba upozornit, že přezkum tohoto rozhodnutí není předmětem nyní vedeného řízení. Původní dodatečné stavební povolení bylo shledáno Městským soudem v Praze nezákonným, poté bylo pravomocně zrušeno a v době rozhodování stavebního úřadu již neexistovalo. Nemohlo se tudíž nikterak promítnout do rozhodování správních orgánů v souzené věci.

[26] Pokud stěžovatelka namítá, že zamítnutím žádosti o dodatečné povolení přístavby bylo zasaženo do jejího práva vlastnit majetek, je třeba dodat, že vlastnické právo není absolutně neomezené. Naopak připouští se omezení vlastnického práva zákonem z důvodu ochrany práv druhých a ochrany veřejného zájmu, kterým je zejména ochrana lidského zdraví, přírody a životního prostředí. Vždy musí však být šetřena jeho podstata a nesmí být omezeno ve větší než přiměřené míře a pouze tehdy, když je to nezbytné. Správní orgány (stejně jako krajský soud) nevybočily při svém rozhodování z mantinelů vymezených právními předpisy a ani Nejvyšší správní soud neshledal, že by napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do ústavně zaručených práv stěžovatelky. Byla to naopak stěžovatelka, která přístavbu nejprve postavila bez povolení příslušných úřadů, a teprve poté podnikla kroky směřující k její legalizaci.

IV.

Závěr a náklady řízení

[27] Ze všech výše uvedených důvodů vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[28] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Osobám zúčastněným na řízení nebyla v řízení uložena žádná povinnost a nejsou dány ani jiné zvláštního zřetele hodné důvody, nemají tudíž právo na náhradu nákladů řízení [§ 60 odst. 5 s. ř. s.].

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

V Brně dne 17. ledna 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu