



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Milana Podhrázkého, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **Haberkorn s.r.o.**, se sídlem Generála Vlachého 305, Mokré Lazce, zastoupená JUDr. Lubošem Průšou, advokátem se sídlem třída Národní svobody 32/11, Písek, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje** se sídlem U Jezu 642/2, Liberec 2, za účasti osob zúčastněných na řízení: **1) EUROHEAT s.r.o.**, se sídlem Lektínova 1198, Liberec 30, zastoupená Mgr. Terezou Landfeldovou, advokátkou se sídlem Vítězná 734/11, Liberec 1, **2) UNITED BAKERIES a.s.**, se sídlem Pekařská 1/598, Praha 5, zastoupená JUDr. Michaelou Šerou, advokátkou se sídlem Vodičkova 710/31, Praha 1, a **3) Severočeská vodárenská společnost a.s.**, se sídlem Přítkovská 1689, Teplice, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2017, čj. KULK 82347/2017, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení 2) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci ze dne 6. 2. 2019, čj. 59 A 9/2018-142,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení 1) až 3) na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení 2) **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti celkem 4114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Luboše Průši, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Spornou otázkou je, zda při nařízení obnovení předcházejícího stavu stavby dle § 129 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, byl stavební úřad povinen tento stav nejprve určit.

[2] Magistrát města Liberec, odbor životního prostředí (dále jen „stavební úřad“), rozhodnutím ze dne 9. 1. 2017 žalobkyni nařídil odstranění stavby vodního díla „propojení dešťové kanalizace na kanalizaci splaškovou“ a obnovení předcházejícího stavu stavby. Žalobkyně totiž svou stavební činností, při výstavbě haly, bez náležitého stavebního povolení propojila existující kanalizační soustavu skládající se ze samostatné kanalizace na splaškovou vodu a samostatné kanalizace na vodu dešťovou. Fakticky vytvořila kanalizaci jedinou, přičemž dešťovou vodu svedla do kanalizace splaškové. Žalovaný odvolání v podstatném rozsahu zamítla rozhodnutím ze dne 13. 11. 2017.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočky v Liberci. Krajský soud rozsudkem ze dne 6. 2. 2019, čj. 59 A 9/2018-142, zrušil rozhodnutí žalovaného a stavebního úřadu pro vady řízení a věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému.

[4] V odůvodnění nejprve uvedl, že nepovolená stavba je vodní dílo ve smyslu § 55 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále „vodní zákon“), a že stavební úřad, jakožto vodoprávní úřad ve smyslu § 15 odst. 3 stavebního zákona, je tím, kdo v pochybnostech určuje, jestli dílo je vodním dílem dle § 55 odst. 4 vodního zákona. Stavební úřad tedy má věcnou příslušnost v dané věci. Dále uvedl, že formulace výroku III. a IV. rozhodnutí stavebního úřadu je logicky vyložitelná, jako vztahující se jak na odstranění nepovolené stavby, tak na obnovení předcházejícího stavu stavby a že tyto dva režimy jsou neoddělitelně svázány. Námitky o nevykonatelnosti rozhodnutí nejsou tedy relevantní.

[5] Krajský soud vytkl správním orgánům, že určení předcházejícího stavu podle uvedených podkladů v odůvodnění rozhodnutí není dostačující, neboť v něm není zjištěn povolený stav a není v něm určeno, kde a podle čeho se má stavba obnovit. Správní orgány neuvedly jinou dokumentaci, kterou by své rozhodnutí podložily, a je tedy nutné, aby se seznámily s dalšími relevantními dokumenty a faktický předcházející stav určily. Kvůli technické složitosti, specifické pro projednávanou věc, je také nutné, aby správní orgány řešení přiměřeně popsaly. Není zřejmé, jestli má být povolená hala žalobkyně zbourána, aby byl obnoven předcházející stav, nebo je technicky proveditelné jiné řešení, které měl stavební úřad na mysli. Krajský soud podotkl, že před nařízením obnovy předcházející stavu je nutné si alespoň ujasnit, jestli je taková obnova skutečně technicky proveditelná.

III.

[6] Osoba zúčastněná na řízení 2) (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o tvrzenou nezákonnost rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatelka v úvodu své argumentace namítla, že rozsudek krajského soudu je příliš formalistický, což je v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2010, sp. zn. I. ÚS 2232/07, který uvádí, že takový postup orgánů veřejné moci není přípustný. Dále namítla, že na rozdíl od názoru krajského soudu, není v tomto případě přípustné nařízení odstranění stavby bez současného obnovení předcházejícího stavu.

[8] Stěžovatelka dále namítla, že zrušením rozhodnutí správních orgánů v této věci došlo k zneužití práva ze strany žalobce. V této souvislosti poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 1 As 16/2015-30, dle něhož soud neposkytne ochranu výkonu práva, které představuje zneužití práva. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nezpůsobila nezákonný stav stavby, jakékoli jiné rozhodnutí nežli nařízení obnovy předcházejícího stavu by vyústilo ve zjevné zneužití práv žalobkyně na úkor stěžovatelky.

[9] Stěžovatelka se dále neztotožnila s názorem krajského soudu, že je nutné, aby obnova předcházejícího stavu stavby zachovala původní umístění stavby. Jak připustil sám krajský soud, § 129 odst. 8 stavebního zákona umožňuje výklad neformalistický, který bude odpovídat specifickým okolnostem daného případu. Podle názoru stěžovatelky je tedy potřeba rozumět režimu obnovy předcházejícího stavu jako návratu funkčnosti a účelnosti původní stavby a není nutné zcela zachovat původní trasu vedení. Předcházejícím stavem je třeba rozumět poslední zdokumentovaný stav odpovídající provedení stavby při její kolaudaci. Rozhodnutí stavebního úřadu je proto technicky proveditelné, přihlédně-li se k výkladu stavebního zákona, ze kterého plyne, že není nutné obnovit předcházející stav na přesně stejném místě, jako byla stavba předcházející.

[10] V této souvislosti stěžovatelka také odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 165/2018-39, v němž soud uvedl, že uvedením do stavu předcházejícího je třeba rozumět uvedení do stavu před nepovolenou stavbou, při kterém byl účel stavby zajištěn. Odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 109/2012-37 nadto není přiléhavý, neboť stěžovatelčin závěr tento rozsudek nevyvrací a je skutkově odlišný.

[11] Stěžovatelka také podotkla, že původní stavba byla řádně zkolaudována, a tedy musela vést povolenou trasou. Není třeba, aby správní orgány dále zkoumaly skutečnou trasu původní stavby. Namítla, že krajský soud rozhodl unáhleně a bez zohlednění skutkové situace, jinak by žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[12] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[13] Žalobkyně ve vyjádření proti tomu odmítla názor stěžovatelky, že zneužila právo. Takový závěr je spekulativní a vztahuje se na části odůvodnění krajského soudu, které nejsou závazným právním názorem soudu. Postup krajského soudu nebyl formalistický. Zpochybnila názor stěžovatelky, že rozhodnutí správních orgánů dávají dostatečný prostor k projednání konkrétního řešení, neboť jde proti smyslu samotného řízení před správními orgány. Odmítla stěžovatelčin výklad pojmu „*obnova předcházejícího stavu*“. Požadovala, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a přiznal jí náhradu nákladů řízení před kasačním soudem.

[14] V replice k vyjádření žalobkyně stěžovatelka odkázala na svou předchozí repliku k vyjádření žalobkyně k návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti.

[15] Žalovaný a osoby zúčastněné na řízení 1) a 3) se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

V.

[16] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Nejvyšší správní soud proto posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Podle § 109 odst. 2 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán rozsahem kasační stížnosti. Soud se v tomto řízení nemůže vyjadřovat k hypotetické nezákonnosti budoucího rozhodnutí správního orgánu a k možnému zneužití práva ze strany žalobkyně při případném jiném rozhodnutí správního orgánu. Ani otázku legálnosti původní stavby Nejvyšší správní soud nemůže ke kasační stížnosti přezkoumat; to by náleželo správním orgánům. Tyto námitky a připomínky jsou v tomto řízení neprojednatelné.

[19] Stěžovatelka dále namítla, že rozhodnutí krajského soudu je příliš formalistické, unáhlené a bez zohlednění skutkových okolností. Tak tomu ale není. Krajský soud vycházel z dostatečných pokladů potřebných pro rozhodnutí a ve věci provedl řádné dokazování. Náležitě přezkoumal napadené rozhodnutí a vypořádal se všemi žalobními body, na obecně formulované procesní žalobní námitky soud přiměřeně reagoval a v obecné rovině se s nimi také vypořádal. Samotné řízení u krajského soudu nemělo závažný nedostatek.

[20] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítla, že krajský soud v této věci špatně vyvodil svůj závěr z § 129 odst. 8 stavebního zákona. Námitka tvrdí, že se krajský soud v odůvodnění svého rozsudku řídil úvahou, že přesné umístění stavby musí přesně odpovídat stavu a zejména umístění, které předcházelo stavu stavby nepovolené. To však není přílehlavá interpretace rozsudku. Rozsudek krajského soudu především vytýká

pokračování

neúplné splnění povinnosti správních orgánů zjistit a určit stav dříve povolený, který má žalobkyně obnovit a také potřebu vyjasnit technickou proveditelnost případného rozhodnutí.

[21] Krajský soud správně uvádí, že pokud je nařízeno obnovení předcházejícího stavu, musí být obnoven (a zjištěn) stav původně povolený. Jestliže by bylo nařízeno obnovení předcházejícího stavu nepovoleného, tedy s jiným provedením, nové provedení by vyžadovalo další povolovací akt. Podle § 129 odst. 2 stavebního zákona, řízení o dodatečném povolení stavby je samostatné řízení, v jehož rámci povolit novou stavbu nelze. Proto stavební úřad může nařídít obnovení předcházejícího stavu pouze takové stavby, která už byla povolena dříve, před zahájením tohoto řízení.

[22] Má-li stěžovatelka za to, že obnovení předcházejícího stavu je možné docílit i při obnově předcházejícího stavu s jiným umístěním stavby a poukazuje-li v této souvislosti na komentář ke stavebnímu zákonu (Macháčková a kol., *Stavební zákon, komentář*. 2. vyd., C. H. Beck, 2013, s. 648-666), není taková argumentace správná. Komentář uvádí: „*Předešlým stavem je třeba rozumět poslední zdokumentovaný stav, který odpovídá dokumentaci skutečného provedení stavby předložené ke kolaudaci stavby nebo projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení, případně v rámci souhlasu s ohlášením, nebo též dokumentaci, pro kterou byl vydán certifikát autorizovaného inspektora.*“. Dle § 82 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, podle kterého bylo kolaudační rozhodnutí vydáno, kolaudačním rozhodnutím se povoluje užívání stavby k určenému účelu, a je-li to zapotřebí, stanoví se podmínky pro užívání stavby. Neurčuje se v něm povolený stav a nelze z něj přesně zjistit povolený stav stavby, jen to, že nějaký povolený stav existoval. Správní orgán musí tedy pro určení povoleného stavu pokračovat v řízení zkoumáním rozhodnutí o povolení ke stavbě, projektové dokumentace či jiných důkazů o původním stavu povolené stavby.

[23] Dále z rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 Afs 90/2008-225 vyplývá: „*Z díkce § 66 zákona č. 50/1976 o územním plánování a stavebním řádu vyplývá, že stavební povolení je „konstitutivní správní rozhodnutí stavebního úřadu zakládající oprávnění stavebníka uskutečnit stavbu nebo její změnu; je výsledkem stavebního řízení. Stanoví se jím, že stavebník určitou stavbu na určeném místě a za stanovených podmínek může, nikoliv musí, postavit*“. (Zmíněný rozsudek se tu dovolává odborné literatury: Doležal, J., Mareček, J., Vobořil, O.: *Stavební zákona v teorii a praxi. 11. aktualizované vydání*, Linde, Praha 2005, str. 141). Povolení stavby je tedy jasně spjaté s určitým místem, které je specifikováno ve schválené projektové dokumentaci. Jestliže je tedy nařízeno obnovení předcházejícího stavu, musí být obnoven předcházející stav povolený, tedy stav v určeném místě a za stanovených podmínek; je zřejmý z povolení, projektové dokumentace předcházející stavby a z dalších relevantních dokladů. Bez náležité dokumentace, provedení dostatečných důkazů skutkového stavu či alespoň základních charakteristik (zde především umístění stavby) není možné nařídít obnovu předcházejícího stavu. Správně tedy uvádí krajský soud, že v řízení použitá dokumentace nepostačuje pro určení stavu, který má být obnoven.

[24] Pro doplnění argumentace je vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 80/2010-200: „*Výrok správního rozhodnutí proto musí být jasný, srozumitelný a určitý, aby o něm nemohly v budoucnu vzniknout pochybnosti; toliko výrok rozhodnutí je totiž závazný, schopný právní moci a vykonatelný.*“ Aby tedy bylo rozhodnutí stavebního

úřadu v rámci § 129 stavebního zákona vykonatelné, musí být dostatečně srozumitelné a určité, aby nevznikly pochybnosti o tom, jak má být vykonáno (ať již činností toho, komu je povinnost uložena, anebo nuceným výkonem).

[25] Prvý soud správně uvedl, že přezkoumání technické proveditelnosti nařízení o obnovení předcházejícího stavu je povinností správního orgánu, který nařízení vydává. Dle § 129 odst. 8 ve spojení odst. 2 stavebního zákona stavební úřad má postupovat přiměřeně dle § 111 téhož zákona, který stanoví, že je povinností stavebního úřadu přezkoumat žádost a připojené podklady „z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést.“ Stavební úřad při nařízení obnovení předcházejícího stavu má tedy při tomto řízení povinnost posoudit, jestli navrhovaného řešení lze technicky dosáhnout a výsledky tohoto přezkumu se musí odrazit v odůvodnění rozhodnutí. V rozhodnutí nebyl určen nebo identifikován stav, jehož má být dosaženo obnovením; rozhodnutí o této otázce se přezkumné pravomoci soudu vymyká.

[26] Stěžovatelka argumentuje tím, že při obnovování předcházejícího stavu se obnovuje zejména funkčnost a účel původní stavby. Svůj názor zakládá na zdejším rozsudku čj. 4 As 165/2018-39; tento judikát ale není přílehlavý. V onom rozsudku byl původní povolený stav již zjištěn, námitka se vztahovala pouze na přesné provedení. Nicméně o zajištění funkčnosti a účelu předcházejícího stavu je možné uvažovat pouze, pokud je takový stav s dostatečnou určitostí znám. Funkčnost stavby je tak pouze podmínkou takové obnovy.

[27] Lze tedy uzavřít, že pokud by nadále stavební úřad shledával nařízení obnovení předcházejícího stavu za vhodné, musí jej zjistit, přezkoumat jeho technickou proveditelnost a ve svém rozhodnutí jej určit a popsat.

VI.

[28] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka jako osoba zúčastněná na řízení nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly nad rámec běžné úřední činnosti. Žalobkyně byla v daném řízení úspěšná a soud jí tedy přiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 15/2009-242).

[30] Výše nákladů řízení přiznaných žalobkyni je představována odměnou zástupce žalobkyně za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti), tedy částkou 3 100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu]. Současně bylo rozhodnuto o přiznání náhrady hotových výdajů advokáta v částce 300 Kč a také částky 1 428 Kč představující 21% DPH za poskytnuté právní služby (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 4 114 Kč. Soud proto uložil osobě zúčastněné na řízení

pokračování

2), aby náklady řízení v celkové výši 4 114 Kč uhradila žalobkyni k rukám jejího advokáta ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[31] Osoby zúčastněné na řízení 1) a 3) mají dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil. V řízení před kasačním soudem jim taková povinnost uložena nebyla; soud jim proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. února 2020

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu