



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobce: **M. F.**
bytem X
zastoupen Mgr. Libuší Hrušovou, advokátkou
sídlem Veverkova 2707/1, 301 00 Plzeň

proti
žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**
sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň

za účasti osob
zúčastněných na
řízení: **1) Ing. V. K.**
bytem X

2) Z. K.
bytem X

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2022, č. j. PK-RR/230/22,

takto:

I. **Žaloba se zamítá.**

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

- II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 1. 2022, č. j. PK-RR/230/22 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), jímž bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Městského úřadu Města Touškov (dále jen „*stavební úřad*“) ze dne 24. 8. 2021, č. j. 4365/2017/MUMT-38 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla podle § 129 odst. 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb. ve znění do 31. 12. 2017 (dále jen „*stavební zákon*“) zamítnuta žalobcova žádost o dodatečné povolení stavby opěrné zdi na pozemku parc. č. X v k. ú. X (dále jen „*stavba*“).
2. Vydání prvoinstančního rozhodnutí předcházely následující průběh správního řízení.
3. Dne 21. 7. 2014 stavební úřad zahájil řízení o odstranění stavby s odůvodněním, že stavba byla zahájena bez povolení stavebního úřadu a nejedná se o udržovací práce podle § 103 odst. 1 písm. c) stavebního zákona, ani o stavbu opěrné zdi podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Dne 1. 8. 2014 při ohledání na místě požádal žalobce o dodatečné povolení stavby a stavební úřad řízení o odstranění stavby přerušil.
4. Dne 14. 5. 2015 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. STAV/3140/2015-Ma, jímž stavbu dodatečně povolil, ale toto rozhodnutí bylo k odvolání osob zúčastněných na řízení zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 12. 2015, č. j. RR/4631/15, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání.
5. Žalobce následně předložil závazné stanovisko Městského úřadu Nýřany, odboru životního prostředí, ze dne 1. 8. 2016, č. j. OŽP-Hra/21689/2016, jímž byl ke stavbě udělen souhlas podle § 17 odst. 1 písm. a) vodního zákona (dále jen „*závazné stanovisko 1A*“). Dne 10. 11. 2017 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. 4365/2017/MUMT-3, kterým stavbu dodatečně povolil. Proti tomuto rozhodnutí podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání a žalovaný podle § 149 odst. 4 správního řádu požádal příslušný nadřízený správní orgán o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska 1A. Závazným stanoviskem odboru životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 26. 2. 2018, č. j. PK-ŽP/2407/18 (dále jen „*závazné stanovisko 2A*“), bylo podle § 149 odst. 5 správního řádu souhlasné závazné stanovisko 1A změněno na závazné stanovisko nesouhlasné s odůvodněním, že stavba je umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže, které bylo stanoveno opatřením obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11, a že závazné stanovisko 1A je neodůvodněné a nepřezkoumatelné. Proto bylo rozhodnutí stavebního úřadu žalovaným zrušeno rozhodnutím ze dne 21. 3. 2018, č. j. PK-RR/1605/18, a věc byla vrácena stavebnímu úřadu k novému projednání.
6. Žalobce následně předložil závazné stanovisko Městského úřadu Nýřany, odboru životního prostředí, ze dne 23. 8. 2018, č. j. OŽP-BAR/23058/2018, jímž byl ke stavbě udělen souhlas podle § 17 odst. 1 písm. a) a c) vodního zákona (dále jen „*závazné*“).

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

stanovisko 1B“).

7. Dne 12. 12. 2019 vydal stavební úřad rozhodnutí č. j. 4365/2017/MUMT-21, kterým stavbu dodatečně povolil. Proti tomuto rozhodnutí podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání a odbor životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje k podnětu žalovaného sdělením ze dne 21. 4. 2020, č. j. PK-ŽP/7021/20 (dále jen „*sdělení 2B*“), sdělil, že podle § 4 odst. 4 stavebního zákona je dotčený orgán vázán svým předchozím závazným stanoviskem a navazující stanoviska může uplatnit pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve, kdy takový případ v dané věci nenastal – nedošlo ke změně záplavového území stanoveného v roce 2011 ani ke změně v umístění stavby opěrné zdi. Dále odbor životního prostředí uvedl, že závazné stanovisko 1B je neodůvodněné a nepřezkoumatelné. Odbor životního prostředí ve sdělení 2B dodal, že nemůže vzhledem k § 4 odst. 9 stavebního zákona závazné stanovisko 1B jako nezákonné zrušit. Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 16. 6. 2020, č. j. PK-RR/2397/20, rozhodnutí stavebního úřadu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.
8. Dne 24. 8. 2021 vydal stavební úřad prvoinstanční rozhodnutí, které odůvodnil (mj.) takto: Žalobce byl v průběhu správního řízení upozorněn na odchylky projektové dokumentace od již provedené stavby (např. způsobu odvodnění, jinak provedeného napojení na stávající opevnění břehu včetně výškového uspořádání, tj. umístění mimo polohu původního opevnění břehu, dorovnání terénu téměř do úrovně koruny opěrné zdi a osazení odvodňovacího potrubí s vyústěním za líc opěrné zdi). Stavební úřad v odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí odkázal na nesouhlasné závazné stanovisko 2A a sdělení 2B. Podle stavebního úřadu žalobce neprokázal, že stavba není prováděna na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje a není tedy splněna podmínka pro dodatečné povolení stavby podle § 129 odst. 3 písm. b) stavebního zákona.
9. Odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí bylo napadeným rozhodnutím zamítnuto a prvoinstanční rozhodnutí bylo potvrzeno.
10. Napadené rozhodnutí bylo odůvodněno na str. 11 až 14 následovně: Stavba opěrné zdi byla zahájena bez povolení stavebního úřadu. Jelikož opěrná zeď má výšku 2,3 m, vyžadovala podle § 79 odst. 2 písm. f) stavebního zákona vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení. Podle § 129 odst. 3 stavebního zákona lze dodatečně povolit stavbu prováděnou bez povolení, pokud stavebník (mj.) prokáže, že není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje. Stavba je však prováděna na pozemku, kde to § 67 odst. 1 vodní zákon zakazuje – jde totiž o aktivní zónu záplavového území. Stavba není údržbou ani stavební úpravou stávající stavby, protože při místních šetřeních bylo zjištěno, že původní kamenná zeď byla zčásti odstraněna a zčásti se zřítla, a provedená opěrná zeď z tvárnic je tedy novou stavbou, která je vyšší, než byla původní kamenná zeď. Zjištění, že původní zeď byla zcela odstraněna, vyplynulo z fotodokumentace a z projektové dokumentace zpracované Ing. M. S. v říjnu 2014, podle níž původní kamenná zeď byla zcela odstraněna a na místě byla provedena zeď z bednicích betonových tvárnic, která byla podstatně navýšena a slouží také jako opěrná zeď pro terénními úpravami navýšený pozemek s rodinným domem – nejedná se tedy o stavební úpravy nebo udržovací práce stávající stavby, které by bylo možné provést i v aktivní zóně záplavového území řeky Mže. Skutečnost, že stavba byla provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje, vyplynula z nesouhlasného závazného stanoviska 2A, podle něhož je stavba umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže, která byla stanovena opatřením obecné povahy

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11. V řízení o dodatečném povolení stavby je to stavebník, který musí prokázat, že stavba, kterou provedl bez příslušného povolení stavebního úřadu, není v rozporu s právními předpisy – stavební úřad není povinen shromažďovat a provádět důkazy, které by odůvodňovaly povolení stavby. Pro posouzení možnosti dodatečného povolení stavby není rozhodující to, zda je opěrná zeď provedena technicky správně a staticky bezpečně. Nelze ani argumentovat tím, že projektovou dokumentaci, podle které je stavba provedena, zpracovala autorizovaná osoba, která by nenavrhl nic, co by bylo v rozporu se zákonem a s obecně závaznými požadavky na výstavbu. Provádění stavby bylo zahájeno před zpracováním projektové dokumentace, která byla zpracována dodatečně jako podklad pro řízení. K závazným stanoviskům žalovaný dodal, že podle § 4 odst. 4 stavebního zákona je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží. Závazné stanovisko 1B neobsahuje žádné nově zjištěné a doložené skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno. Závazným podkladem pro rozhodnutí ve věci je tedy závazné stanovisko 2A. K později vydanému závaznému stanovisku 1B nelze podle § 4 odst. 4 stavebního zákona přihlížet.

II.

Žaloba

11. Žalobce namítl (viz odst. III a VI žaloby), že rozhodnutí správních orgánů jsou věcně nesprávná z následujících důvodů: V minulosti byla stavba dvakrát stavebním úřadem povolena, kdy v době vydávání těchto kladných rozhodnutí platilo závazné stanovisko žalovaného č. j. ŽP/11698/11, vymezující aktivní záplavové zóny. Sám odbor životního prostředí Městského úřadu Nýřany se ve věci několikrát kladně vyjadřoval a až v roce 2018, po cca 18 měsících od jeho vydání, došlo ke změně jeho stanoviska. Změnou tohoto stanoviska žalovaným se dostal žalobce ohledně dalšího postupu ve věci do právní nejistoty. Žalobce předložil kladná vyjádření dotčených orgánů, přičemž k následně změněným stanoviskům a rozhodnutím nebyla žalobci dána možnost, aby předložil jiný důkaz či stanovisko, kterým by mohl proti negativním stanoviskům brojit. Žalovaný se dostatečně nezabýval nesouladem vydávaných rozhodnutí (viz str. 13 napadeného rozhodnutí), když původní kladné stanovisko z roku 2016 bylo po 18 měsících změněno na nesouhlasné a pak Městský úřad Nýřany po dalších 6 měsících vydal opětovně souhlasné stanovisko. Přitom do správního spisu bylo založeno aktualizované souhlasné stanovisko Městského úřadu Nýřany, odboru životního prostředí, ze dne 23. 8. 2018, č. j. OŽP-BAR/23058/2018, které nebylo žádným rozhodnutím zrušeno, a proto měla být stavba dodatečně povolena. Sdělení žalovaného ze dne 21. 4. 2020, č. j. PK-ŽP/70221/20, vyhotovené po dalších 20 měsících původní rozhodnutí nezrušilo a není relevantní. Žalobce proto rovněž namítl, že odvolací správní orgán pominul rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018–40, podle něhož je pro správní rozhodnutí rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí (srov. též § 96

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

odst. 2, § 90 odst. 4 nebo § 82 odst. 4 správního řádu a povahu správního řízení směřujícího k vydání konstitutivního rozhodnutí), tudíž rozhodující bylo souhlasné stanovisko Městského úřadu Nýřany, ze dne 23. 8. 2018, č. j. OŽP-BAR/23058/2018.

12. Dále žalobce uvedl (viz odst. IV žaloby), že správní orgány neshromáždily a neprovedly takové důkazy, které by odůvodňovaly nepovolení stavby. Nepovolení stavby je nepřiměřeně přísné, jelikož správní orgány měly stavbu povolit a stanovit konkrétní technické podmínky pro její výstavbu. Žalobce nežádal o povolení nové zdi, ale o povolení obnovy zchátralé opěrné zdi, žalobcova žádost byla tedy nesprávně posouzena. Nešlo totiž o stavbu nové opěrné zdi, ale o rekonstrukci původní zdi, což vyplývá ze zákresu původní zdi - zeď byla provedena v souladu s projektovou dokumentací vypracovanou odborníkem, je postavena na menším půdorysu, její tloušťka je menší, je vyztužena žebrováním, základy zůstaly beze změny a obnovená zeď by mohla sloužit jako protipovodňová ochrana pro část obce Kozolupy. Jediným rozdílem byla výška opěrné zdi, kdy zeď byla dle odborných doporučení koncipována na limity stoleté vody +30 cm. Stavbou nebudou podstatně ovlivněny odtokové poměry v aktivní zóně. Dle povodňového plánu obce Kozolupy se nachází pozemek žalobce mimo území povodňové oblasti, dotčené pozemky nejsou vedeny v seznamu ohrožených objektů, a proto se na žalobce přísnější pravidla zákona č. 254/2001 Sb. (dále jen „vodní zákon“), nevztahují.
13. Žalobce dále namítl (viz odst. V žaloby), že i kdyby se mělo jednat o stavební činnosti v aktivní zóně záplavových území, mělo se postupovat podle § 67 odst. 1 vodního zákona, protože žalobce provedl údržbu a stavební úpravu původní opěrné zdi, aniž by došlo ke zhoršení odtokových poměrů. Jde totiž jen o ochranu stávajícího terénu proti posunu a podemletí, zeď se napojuje na sousední zdi a je jí uzavřena celá lokalita, zeď bude ukončena kamenným záhozem a zatravněním, což zabrání hydraulickému namáhání a odklonu proudu vody, kdy stavba zahrnuje též odvodnění a drenáž. Správní orgány pochybily, když nezažaly znalecký posudek k otázce, zda stavba negativně ovlivní stávající odtokové poměry. Žalovaný tyto námitky žalobce pominul a bez dalšího vyšel z opatření obecné povahy Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11, aniž by zkoumal konkrétní lokalitu a její podmínky. Jelikož jsou souřadnice uvedeny orientačně, pro přesnou polohu vedení aktivních záplavových zón se mělo vycházet z úpravy obce Kozolupy, která pozemek žalobce nezačlenila do seznamu ohrožených objektů. K tomu žalobce k důkazu navrhl povodňový plán obce Kozolupy (čl. 17 až 22 soudního spisu).
14. Žalobce navrhl napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc žalovanému k dalšímu řízení.
15. V podání ze dne 17. 5. 2022 žalobce popřel, že by stavba způsobovala škody na majetku osob zúčastněných na řízení a k důkazu o tom přiložil fotografii čl. 94 soudního spisu. V tomto podání též žalobce konstatoval, že šlo o opravu původní zdi, protože zeď postavil na torzu staré kamenné zdi.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný uvedl, že rozhodnutí stavebního úřadu, jimiž žalobce argumentuje, byla v odvolacím řízení zrušena – nepravomocná správní rozhodnutí nezajišťují účastníkům právní jistotu. Závazné stanovisko 1A bylo změněno závazným stanoviskem 2A. Právní nejistotu si přivodil žalobce tím, že zhotovil nepovolenou stavbu a ve výstavbě přes výzvu pokračoval. K závaznému stanovisku 1B žalovaný uvedl, že bylo vydáno

v rozporu s § 4 odst. 4 stavebního zákona, tudíž k němu žalovaný nepřihlížel. Druhý a třetí žalobní bod vypořádal žalovaný v napadeném rozhodnutí jako odvolací námitky.

17. Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV.

Vyjádření osob zúčastněných na řízení k žalobě

18. Osoby zúčastněné na řízení ad 1) a 2) v podáních ze dne 31. 3. 2022 uvedly, že dodatečná povolení, jimiž argumentuje žalobce v žalobě, byla vždy odvolacím orgánem zrušena, a souhlasné závazné stanovisko bylo odvolacím orgánem změněno. Správní orgány nebyly povinny prokázat, co brání povolení stavby. Nejde o opravu ani rekonstrukci původní zdi, když to vyplývá i z žádosti žalobce a jeho projektové dokumentace. Projektová dokumentace byla pořízena až po podání žádosti žalobce. Znalecký posudek byl předložen již v roce 2017. Aktivní zóny záplavových území nejsou dány souřadnicemi. Obce neupravují aktivní zóny záplavových území, to činí vodohospodářský úřad krajského úřadu. Tvrzení žalobce, že stavbou nebudou ovlivněny odtokové poměry, nebyla podložena. V podání ze dne 9. 5. 2022 pak obě osoby zúčastněné na řízení dodaly, že stavba způsobuje na jejich majetku další škody, a přiložily k tomu fotografie na čl. 83 až 87 soudního spisu.
19. Osoby zúčastněné na řízení ad 1) a 2) navrhly žalobu zamítnout.

V.

Vyjádření při jednání

20. Při jednání účastníci i osoba zúčastněná na řízení ad 2) setrvali na svých dosavadních procesních stanoviscích.
21. Žalobce s odkazem na písemné vyhotovení žaloby uvedl, že v žalobě uplatnil dva okruhy žalobních námitek – zaprvé šlo o námitku, že stavba není umístěna v aktivní zóně záplavového území, zadruhé šlo o námitku, že žalobce neprovedl novou zeď, ale provedl rekonstrukci zdi původní.

VI.

Posouzení věci soudem

22. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
23. Žaloba není důvodná.
24. Nebylo sporu o tom, že předmětem posuzovaného řízení byla žádost žalobce podle § 129 odst. 2 stavebního zákona o dodatečné povolení stavby sestávající z opěrné zdi z bednicích dílců, s vodorovnou i svislou výztuží, prolitou betonem a ukončenou plotovou stříškou, přerušenou betonovým schodištěm s vrátky, kdy na koruně zdi měly být osazeny ocelové kůly s plotovým pletivem o výšce 1,1 m. Toto jednoznačně vyplývá z žádosti žalobce ze dne 1. 8. 2014, kdy podle projektové dokumentace je zřejmé, že celá stavba zdi měla využít jako základů stávající kamennou zeď, která měla být prolita betonem (viz výkres č. 3 řez c-c, nebo bod B2.6b souhrnné technické zprávy). Nebylo též sporu o to, že stavba měla výšku přesahující 1 m: Zeď měla na jednom úseku výšku 1,25

m a v průběhu za schodištěm pak 2,35 m (toto je údaj výroku prvoinstančního rozhodnutí, který žalobce nijak nespороval - maximální výška stavby by z výkresu č. 3 řez c-c a bodu 2 statického posouzení Ing. M. F. ze dne 19. 3. 2015 vyplývala v hodnotě 2,65 m, ale to pro posouzení důvodnosti žaloby není významné, protože zeď měla být bezpečně vyšší než 1 m).

25. Žalobce nespороval v žalobě důvody napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že stavbu žalobce zahájil bez povolení stavebního úřadu, že stavba vyžadovala vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení a že závazné stanovisko 1B neobsahovalo žádné nově zjištěné a doložené skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnilly podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno. Soud tedy z těchto závěrů žalovaného vycházel při posouzení důvodnosti žalobních námitek.
26. Podle § 129 odst. 3 písm. b) věty první stavebního zákona lze nepovolenou stavbu dodatečně povolit jen tehdy, *pokud stavebník prokáže, že není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje.*
27. Klíčovým důvodem napadeného rozhodnutí byl závěr žalovaného, že žalobce neprokázal podle právě citovaného § 129 odst. 3 písm. b) věty první stavebního zákona, že stavba, jejíž dodatečné povolení žalobce žádal, není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje. Žaloba žalobce mohla být důvodná jedině tehdy, pokud by žalobní námitky tento závěr žalovaného zpochybnilly. Jelikož šlo o důvod, na němž žalovaný založil napadené rozhodnutí (a shodně i stavební úřad – viz str. 5 prvoinstančního rozhodnutí), mohly žalobní námitky zpochybnit zákonnost napadeného rozhodnutí toliko tehdy, pokud by byly způsobilé zpochybnit popsáný závěr žalovaného.
28. Nyní soud popíše, čím závěr, že žalobce neprokázal, že stavba není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje, žalovaný odůvodnil. Žalovaný především odkázal na nesouhlasné závazné stanovisko 2A, podle něhož je stavba postavena v aktivní zóně záplavového území řeky Mže, tudíž ji zakazuje § 67 odst. 1 vodního zákona. Toto zákonné ustanovení stanoví, že se v aktivní zóně záplavových území 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. Žalovaný dodal, že vzhledem k § 4 odst. 4 stavebního zákona nepřihlížel k závaznému stanovisku 1B, protože neobsahuje žádné nově zjištěné a doložené skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnilly podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno.
29. Nebylo sporu o tom, že stavba žalobce není stavbou, která by spadala do výjimek vyjmenovaných v § 67 odst. 1 vodního zákona v textu před středníkem. Tudíž podmínkou pro závěr, že žádaná stavba je zakázána, bylo jednak to, že je postavena v aktivní zóně záplavových území, a jednak to, že stavba není údržbou stávající stavby nebo její stavební úpravou, ledaže by údržbou či úpravou došlo ke zhoršení odtokových

poměrů.

30. Podle § 50 odst. 4 správního řádu je správní orgán vázán stanoviskem, pokud zákon stanoví, že jde o stanovisko závazné. Z uvedeného zákonného ustanovení vyplývá, že správní orgán nehodnotí závazné stanovisko podle své úvahy, ale jeho výrokem je vázán.
31. Podle § 104 odst. 9 vodního zákona lze při postupu podle stavebního zákona při umísťování a povolování staveb vydat rozhodnutí jen na základě závazného stanoviska vodoprávního úřadu, pokud mohou být dotčeny zájmy podle tohoto zákona - závazné stanovisko podle tohoto ustanovení se vydává jen tehdy, pokud se neuděluje souhlas podle § 17. Vodoprávní úřad je vázán svým předchozím závazným stanoviskem. Navazující závazná stanoviska mohou vodoprávní úřady v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon správního orgánu při úkonech podle věty první, jinak se k nim nepřihlíží.
32. Podle § 149 odst. 1 správního řádu je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.
33. Podle § 149 odst. 4 správního řádu platí, že jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.
34. Zde je na místě vysvětlit postavení závazných stanovisek v soudním přezkumu správních rozhodnutí ve světle ustálené judikatury správních soudů. Z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2423/2011 Sb. NSS, vyplývá, že závazné stanovisko není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že je však závazným podkladem konečného rozhodnutí, je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady (účinky) umožněna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Pokud jde o revizní závazná stanoviska, pak *úkon, kterým nadřízený orgán dotčeného orgánu postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, publ. pod č. 3214/2015 ve Sb. NSS). Odvolacímu správnímu orgánu v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry revizního závazného stanoviska. Revizní závazné stanovisko musí obsahovat vylíčení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i predestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné (viz rozsudek NSS č. j. 2 As 230/2016-65). Odůvodnění (i revizního) závazného stanoviska dle § 149 správního řádu by mělo alespoň v základních parametrech odpovídat požadavkům na odůvodnění meritorního rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150). Musí z něj tedy být zřejmé, jaké skutkové okolnosti dotčený orgán posuzoval a z jakých úvah vycházel při svém odborném hodnocení. Odborné posouzení musí být srozumitelné a dostatečně odůvodněné, jinými slovy musí naplňovat kritéria přezkoumatelnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, č. j. 1 As 375/2018-26). Na soudu pak

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

tedy je, aby přezkoumal, zda závazné stanovisko tvořící podklad napadeného rozhodnutí, uvedená kritéria splňuje - pokud dospěje k závěru, že tomu tak je, tedy že nadřízený dotčený orgán dostatečně a přesvědčivě odůvodnil své závěry a vyšel přitom z konkrétních skutkových okolností daného případu, může převzít jeho odborné věcné závěry do odůvodnění svého rozsudku (srov. např. recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 As 32/2021 – 64).

35. Soud shrnuje, že správní orgány byly v řízení o žádosti žalobce vázány nesouhlasným závazným stanoviskem 2A příslušného dotčeného orgánu. Správní orgány byly oprávněny ve svých rozhodnutích vyjít ze závěrů závazného stanoviska 2A, resp. jej v podstatných částech převzít do odůvodnění svých rozhodnutí. Jakmile bylo nesouhlasné závazné stanovisko opatřeno, nemusely správní orgány provádět další dokazování a směly žádost žalobce zamítnout.
36. Jelikož žalobce v žalobě závěry závazného stanoviska 2A sporoval, soud se jím zabýval.
37. Soud ověřil ze závazného stanoviska 2A, že jím věcně i místně příslušný odbor životního prostředí Krajského úřadu Plzeňského kraje podle § 149 odst. 5 správního řádu (*Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko.*) změnil závazné stanovisko 1A tak, že vydal nesouhlasné závazné stanovisko ke stavbě z důvodu, že stavba je umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže, které bylo stanoveno opatřením obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11. Na str. 2 závazného stanoviska je vysvětleno, že záplavová území jsou administrativně určená území, která mohou být při výskytu přirozené povodně zaplavená vodou. Jejich rozsah, včetně aktivní zóny, vymezí na návrh správce vodního toku vodoprávní úřad, kdy aktivní zóna je území, které při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku a tak bezprostředně ohrožuje život, zdraví a majetek. Jelikož je stavba umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže, není vzhledem k § 67 odst. 1 vodního zákona nutné posuzovat vliv stavby na odtokové poměry.
38. Soud považuje závazné stanovisko 2A za přezkoumatelné a zákonné. Je z něj totiž jasné, proč měl dotčený orgán za významné, že stavba je umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže (viz § 67 odst. 1 vodního zákona) a z čeho vyšel při závěru o zařazení do této aktivní zóny (výše citované opatření obecné povahy). Ze závazného stanoviska 2A je tedy zcela zřejmé, jaké skutkové okolnosti dotčený orgán posuzoval a jak je odborně posoudil. Úvahy dotčeného orgánu jsou srozumitelně popsány, jsou přesvědčivě odůvodněny a jsou logické. Proto soud aprobejuje postup žalovaného, který závěry závazného stanoviska 2A do odůvodnění napadeného rozhodnutí převzal. V souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu tyto odborné věcné závěry nadřízeného dotčeného vodoprávního orgánu vyslovené v předmětném závazném stanovisku 2A přejal i soud.
39. Soud aprobejuje i závěr žalovaného, že žádaná stavba není údržbou stávající stavby ani její stavební úpravou. Podle § 2 odst. 4 stavebního zákona pojem stavba podle okolností znamená i její část nebo změnu dokončené stavby. Podle § 2 odst. 5 stavebního zákona se rozumí změnou dokončené stavby (a) nástavba, kterou se stavba zvyšuje, (b) přístavba, kterou se stavba půdorysně rozšiřuje a která je vzájemně provozně propojena s dosavadní stavbou, (c) stavební úprava, při které se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby; za stavební úpravu se považuje též zateplení pláště stavby.

40. Údržba je definována v § 3 odst. 4 stavebního zákona tak, že jde o práce, jimiž se zabezpečuje její dobrý stavební stav tak, aby nedocházelo ke znehodnocení stavby a co nejvíce se prodloužila její uživatelnost.
41. V posuzované věci nebylo sporu o tom, že zeď žalobce měla být podle projektové dokumentace vytvořena tak, že měla být zcela nově vystavěna z vyztužených bednicích dílců, betonu, vrátek a plotového pletiva. Celá tato stavební konstrukce naprosto nové zdi měla být *uložena* na kameny, které zbyly ze zcela destruované původní zdi, kdy tyto kameny měly být prolity betonem. Ostatně i podle projektové dokumentace předložené žalobce se má jednat o *novou stavbu* – viz bod A.4.a) průvodní zprávy.
42. Je tudíž zřejmé, že nemůže být řeči o tom, že stavba by byla stavební úpravou původní zdi, neboť nebylo zachováno její vnější půdorysné i výškové ohraničení [srov. citovaný § 2 odst. 5 písm. c) stavebního zákona].
43. Stejně tak je jasné, že nešlo o údržbu původní zdi. Jak shrnul Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 As 262/2017-54, bod 22, pojem udržovacích prací vysvětlil již v rozsudku ze dne 24. 6. 2009, č. j. 1 As 35/2009-69, tak, že smyslem udržovacích prací je zachovat stavbu ve stavu, který odpovídá projektové dokumentaci ověřené ve stavebním řízení, ve zkráceném stavebním řízení či dokumentaci přiložené k ohlášení, popřípadě dokumentaci skutečného provedení stavby - v podstatě se jedná o běžně prováděné opravy, kterými se nemění právní poměry stavby (na rozdíl od nástavby, přístavby, změny účelu užívání), neboť udržovací práce musí být v souladu s existujícím právním stavem stavby. Stavební práce, kterými se mění vzhled stavby a zasahuje do nosných konstrukcí a které nejsou prováděny v souladu s ověřenou projektovou dokumentací stavby (či dokumentací skutečného provedení stavby), nejsou udržovacími pracemi ve smyslu § 3 odst. 4 stavebního zákona z roku 2006. V rozsudku ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 As 94/2018-26, Nejvyšší správní soud uvedl, že údržba je tedy definována funkcí, kterou mají udržovací práce ve vztahu k udržovanému objektu plnit. Z uvedených závěrů kasačního soudu mj. vyplývá, že jednak závěr o údržbě vylučuje fakt, že jde o nástavbu, a dále že se při údržbě nesmí měnit vzhled stavby a nesmí se zasahovat do nosných konstrukcí stavby. Vzhledem k tomu, že stavba žalobce navýšila výšku původní zdi ve výšce leckde přes 2 m, zcela změnila vzhled původních kamenů z destruované zdi a do kamenů se zasáhlo betonem a další nástavbou, nelze dospět k závěru, že účelem stavebních prací byla údržba původní zdi. Žádná nástavba logicky nemůže být údržbou stavby, neboť údržba nepředstavuje změnu dokončené stavby. Zde soud poukazuje na to, že i sám žalobce na str. 4 žaloby konstatuje, že stavba má vyšší výšku než původní zaniklá historická zeď, a v podání ze dne 17. 5. 2022 žalobce konstatoval, že zeď postavil na torzu staré kamenné zdi.
44. Soud ještě považuje za vhodné poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 As 338/2017 – 32, kde vysvětlil, že *udržovat lze jen existující a v zásadě funkční stavby vybavené příslušnou projektovou dokumentací, která také umožňuje ověřit soulad provedených prací s touto dokumentací*. Jestliže došlo ke znehodnocení či faktickému zániku stavby v takové míře, že dlouhodobě neslouží a ani nemůže sloužit svému účelu, žádné udržovací práce zde nepřipadají v úvahu. *Údržba slouží k běžným opravám a odstranění či opravě běžného opotřebení jinak funkční stavby – nikoli k znovuvytvoření stavby nové na půdorysu nepatrných zbytků stavby historické*.
45. Soud se tedy ztotožnil s řádně v napadeném rozhodnutí odůvodněným závěrem, že stavba žalobce nebyla údržbou původní zdi, ani její stavební úpravou. Jelikož tedy nešlo

o údržbu ani stavební úpravu původní zdi, nemusely se správní orgány zabývat tím, zda by stavbou došlo či nedošlo ke zhoršení odtokových poměrů, protože podle § 67 odst. 1 vodního zákona je toto významné jen pro udržovací práce nebo stavební úpravy.

46. Soud obiter dictum podotýká, že i kdyby stavba byla posouzena jako nástavba původní zdi, jíž se zbytky původní zdi navyšují, a nikoli jako stavba nová, i pak by se na právním posouzení správních orgánů ničeho nezměnilo. Jelikož § 67 odst. 1 vodního zákona zakazuje stavby, které podle § 2 odst. 4, 5 písm. a) stavebního zákona zahrnují i změny dokončené stavby ve formě nástavby, byla by stavba žalobce zakázána i v tomto případě.
47. Soud tedy k jednotlivým žalobním bodům uvádí následující.
48. Namítal-li žalobce, že správní orgány neprokázaly, že stavbu nelze povolit, nešlo o námitku důvodnou. Jak bylo výše vysvětleno, podle § 129 odst. 3 písm. b) věty první stavebního zákona lze nepovolenou stavbu dodatečně povolit jen tehdy, pokud stavebník prokáže, že není provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje. Důkazní břemeno tedy leželo na žalobci, nikoli na správních orgánech. Stavební úřad a žalovaný byli vázáni závazným stanoviskem 2A, které přezkoumatelně odkázalo na zákaz stavby podle § 67 odst. 1 vodního zákona. Soud připomíná výše citovaný § 149 odst. 4 správního řádu, podle něhož platí, že jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. Soud ve shodě s žalovaným uvádí, že v řízení o dodatečném povolení stavby je to stavebník, který musí prokázat, že stavba, kterou provedl bez příslušného povolení stavebního úřadu, není v rozporu s právními předpisy – stavební úřad není povinen shromažďovat a provádět důkazy, které by odůvodňovaly povolení stavby. Takto žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí odpověděl žalobci na obdobnou odvolací námitku, aniž by však žalobce s tímto odůvodněním jakkoli konkrétně v žalobě právně polemizoval. Stejně tak nedůvodnou je námitka, že nepovolení stavby je nepřiměřeně přísné, protože pomíjí § 67 odst. 1 vodního zákona, který žádné správní uvážení nepřipouští.
49. Poukazoval-li žalobce na to, že nežádal o povolení nové zdi a že jeho žádost byla nesprávně posouzena, vysvětlil soud výše, že to byl sám žalobce, který stavbu označil v projektové dokumentaci za stavbu novou, kdy toto posouzení odpovídalo jak rozsahu stavby vymezené výkresovou i textovou částí projektové dokumentace, tak i místnímu šetření a fotodokumentaci.
50. Soud připomíná, že žalobce uplatnil obdobnou odvolací námitku a žalovaný ji v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal a prezentoval naprosto jasné důvody její neopodstatněnosti: Na str. 12 uvedl: *„Projednávaná stavba není údržbou ani stavební úpravou stávající stavby. V průběhu řízení bylo na konaných místních šetřeních zjištěno, že původní kamenná zeď byla zčásti odstraněna a zčásti se zřítíla, a provedená opěrná zeď z tvárnic je tedy novou stavbou, která vyšší, než byla původní kamenná zeď.“* Na str. 13 žalovaný uvedl: *„Z podkladů ve spisu, ze shromážděné fotodokumentace a z projektové dokumentace zpracované Ing. M. S. v říjnu 2014 vyplývá, že původní kamenná zeď byla z pozemku p.č. X v k.ú. Kozolupy zcela odstraněna a na místě byla provedena zeď z bednicích betonových tvárnic, která byla podstatně navýšena a slouží také jako opěrná zeď pro terénními úpravami navýšený pozemek s rodinným domem. Nejedná se tedy o stavební úpravy nebo udržovací práce stávající stavby, která by bylo možné provést i v aktivní zóně záplavového území řeky Mže.“* Proti těmto konkrétním argumentům žalovaného v napadeném rozhodnutí žalobce v žalobě nevznesl žádné konkrétní námítky.

51. Uvedl-li žalobce v žalobě na str. 3, že skutečnost, že pouze zrekonstruoval nevyhovující historickou zeď, má prokazovat *zákres umístění zdi*, nebylo zřejmé, jaký dokument má žalobce na mysli.
52. Nedůvodnou byla i námitka, že zeď byla provedena v souladu s odborníkem zpracovanou projektovou dokumentací. Žalobce opět nijak nevyvracel vypořádání obdobné odvolací námitky na str. 13 napadeného rozhodnutí („*Nelze ani argumentovat tím, že projektovou dokumentaci, podle které je stavba provedena, zpracovala autorizovaná osoba, která by nenavrhl nic, co by bylo v rozporu se zákonem a s obecně závaznými požadavky na výstavbu. V daném případě bylo provádění stavby zahájeno před zpracováním projektové dokumentace, která byla zpracována dodatečně jako podklad pro řízení.*“). Zda stavba odpovídá předložené projektové dokumentaci, která byla nota bene vypracována po zahájení stavby, je pro zaujetí závěru, zda jde o stavbu zakázanou podle § 67 odst. 1 vodního zákona irelevantní.
53. Stejně tak je vzhledem k § 67 odst. 1 vodního zákona irelevantní, zda byla stavba postavena na menším půdorysu než historická zeď, zda byly nebo nebyly změněny základy historické zdi (podle projektové dokumentace měly být prolity betonem, takže změněny být měly), zda by stavba mohla přispět k protipovodňové ochraně, zda je stavba ochranou stávajícího terénu proti posunu a podemletí, zda se stavba napojuje na sousední zdi a jaké technické parametry stavba má (kamenný zához, zatravnění, odvodnění a drenáž). Soud aprobejuje závěr žalovaného na str. 13 napadeného rozhodnutí, že *pro posouzení možnosti dodatečného povolení stavby není rozhodující to, zda je opěrná zeď provedena technicky správně a staticky bezpečně*. Právně bezvýznamné je i to, jak soud výše vysvětlil, zda by stavbou byly ovlivněny odtokové poměry, protože se na stavbu žalobce nevztahuje věta za středníkem § 67 odst. 1 vodního zákona, neboť stavba žalobce nebyla údržbou původní zdi, ani její stavební úpravou. Proto správní orgány ani nemohly pochybit tím, co namítal žalobce v žalobě, že nezadaly znalecký posudek k otázce, zda stavba negativně ovlivní stávající odtokové poměry.
54. Nedůvodnou byla i žalobní argumentace vztahující se k povodňovému plánu obce Kozolupy. V žalobě (a shodně v doplnění odvolání ze dne 5. 10. 2021) žalobce tvrdil, že dle povodňového plánu obce Kozolupy se nachází pozemek žalobce mimo území povodňové oblasti a dotčené pozemky nejsou vedeny v seznamu ohrožených objektů, a proto se na žalobce přísnější pravidla vodního zákona nemají vztahovat.
55. Žalovaný založil své rozhodnutí na převzetí závazného stanoviska 2A, podle něhož je stavba umístěna v aktivní zóně záplavového území vodního toku Mže, stanovené opatřením obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11 (srov. str. 4, 7 a 12 napadeného rozhodnutí), a stavba je tudíž zakázaná podle § 67 odst. 1 vodního zákona. Aktivní zónu záplavového území vymezí podle § 66 odst. 2 ve spojení s § 107 odst. 1 písm. o) vodního zákona ve znění do 31. 12. 2012 krajský úřad na návrh správce vodního toku. Tak se stalo právě uvedeným opatřením obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje, které žalobce žalobou nenapadl (srov. § 101a odst. 1 in fine s. ř. s.). Pro užití § 67 odst. 1 vodního zákona je relevantní pouze aktivní zóna záplavového území takto stanovená krajským úřadem. Povodňové plány obcí podle § 71 odst. 3 písm. a) vodního zákona nemají se stanovením aktivních zón záplavových území žádnou souvislost, významnou pro rozhodnutí ve věci. Podle § 71 odst. 1 vodního zákona se povodňové plány týkají způsobu zajištění včasných a spolehlivých informací o vývoji povodně, možnosti ovlivnění odtokového režimu, organizace a přípravy zabezpečovacích prací, způsobu zajištění včasné aktivizace

povodňových orgánů, zabezpečení hlásné a hlídkové služby a ochrany objektů, přípravy a organizace záchranných prací a zajištění povodní narušených základních funkcí v objektech a v území a stanovené směrodatné limity stupňů povodňové aktivity. Žalobní námitka, že žalovaný neměl bez dalšího vyjít z opatření obecné povahy Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11, a měl zkoumat konkrétní lokalitu a její podmínky, byla též nedůvodná, protože stavbu v aktivní zóně záplavového území nebylo možno povolit bez ohledu na konkrétní lokalitu a její podmínky.

56. Ani žalobní námitka, že nezákonnost napadeného rozhodnutí vyplývá z předchozích dvou vyhovujících rozhodnutí stavebního úřadu, nebyla důvodná.
57. Je pravdou, že stavební úřad, jak bylo v čl. I odůvodnění tohoto rozsudku popsáno, rozhodnutími ze dne 14. 5. 2015, č. j. STAV/3140/2015-Ma, ze dne 10. 11. 2017, č. j. 4365/2017/MUMT-3, a ze dne 12. 12. 2019, č. j. 4365/2017/MUMT-21, stavbu dodatečně povolil. Ale tato rozhodnutí stavebního úřadu byla žalovaným v odvolacím řízení zrušena (viz rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2015, č. j. RR/4631/15, ze dne 21. 3. 2018, č. j. PK-RR/1605/18, a ze dne 16. 6. 2020, č. j. PK-RR/2397/20), kdy žalovaný stavebnímu úřadu věc vrátil k novému projednání. Kladná rozhodnutí stavebního úřadu tedy v souladu s § 73 odst. 1 správního řádu vzhledem k podaným odvoláním nenabyla právní moci. Jelikož rozhodnutí nenabyla právní moci, nebyla závazná ani pro účastníky, ani pro správní orgány (srov. § 73 odst. 2 správního řádu). Ze zrušených rozhodnutí stavebního úřadu tedy nezákonnost napadeného rozhodnutí plynout nemůže.
58. Žalobce dále argumentoval tím, že v době vydávání, následně zrušených, kladných rozhodnutí platilo závazné stanovisko žalovaného č. j. ŽP/11698/11, vymezující aktivní záplavové zóny. Námitce nelze přisvědčit. Jednak nejde o závazné stanovisko, ale o opatření obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011 č. j. ŽP/11698/11 podle § 66 odst. 2 ve spojení s § 107 odst. 1 písm. o) vodního zákona. Ale tím hlavním důvodem neopodstatněnosti této žalobní námitky je fakt, že kladná, následně zrušená, rozhodnutí nevyvolala žádné účinky na právech a povinnostech žalobce, protože nenabyla právní moci. Správní orgány byly vázány vždy v té době platným závazným stanoviskem vodoprávního úřadu, pokud bylo k dispozici – pokud se jím stavební úřad neřídil, bylo jeho rozhodnutí v odvolacím řízení zrušeno rozhodnutím žalovaného (viz čl. I odůvodnění tohoto rozsudku). Souhlasné závazné stanovisko 1A bylo závazným stanoviskem 2A podle § 149 odst. 5 správního řádu změněno na stanovisko nesouhlasné. K souhlasnému závaznému stanovisku 1B nesměly správní orgány přihlížet (srov. § 4 odst. 4 stavebního zákona, resp. § 104 vodního zákona - viz výše). Závazná stanoviska 1A a 2A proto nemohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Slovy žaloby, přestože se odbor životního prostředí Městského úřadu Nýřany ve věci několikrát kladně vyjádřil, jeho stanoviska byla zrušena, resp. k nim podle zákona nebylo možno přihlížet. Časový odstup mezi vydáním závazného stanoviska 1A a jeho změnou závazným stanoviskem 2A, stejně jako časový odstup mezi vydáním rozhodnutí stavebního úřadu a rozhodnutím žalovaného v odvolacím řízení, nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Samotná závazná stanoviska se do právní sféry žalobce nijak promítnout nemohla, protože jimi nebylo rozhodováno o jeho právech a povinnostech, tudíž nelze přisvědčit žalobci ani v tom, že by mu, stejně jako nepravomocná rozhodnutí stavebního úřadu způsobila právní nejistotu, nebo vyvolala legitimní očekávání. Na zákonnost závazných stanovisek nemá vliv, že v době jejich vydání platilo opatření obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2.

12. 2011 č. j. ŽP/11698/11 – pokud nadřízený orgán posoudí přezkoumatelným způsobem odbornou otázku v závazném stanovisku odlišně od prvostupňového orgánu, nezakládá to jeho nezákonnost nebo nesprávnost.

59. Pokud žalobce namítal, že mu nebyla ve správním řízení dána možnost brojit proti negativním stanoviskům, neuvedl konkrétně, kdy, kým a jak mu bylo v procesních úkonech bráněno, kdy z obsahu správního spisu nic takového nevyplyvá. Žalobce ostatně ani neuvedl, jak se jím v žalobě namítaná procesní vada měla promítnout do závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
60. Argumentoval-li žalobce tím, že se žalovaný nezabýval nesouladem závazného stanoviska 2A a 1B, zcela pominul poslední tři odstavce str. 13 a první odstavec str. 14 napadeného rozhodnutí: „*Odvolací orgán dále uvádí, že v řízení nebyla uplatněna protichůdná závazná stanoviska dotčených orgánů vydaná na základě zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon. K záměru bylo dne 1. 8. 2016 odborem životního prostředí Městského úřadu Nýřany vydáno souhlasné závazné stanovisko čj. OŽP-Hra/21689/2016, které bylo postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu závazným stanoviskem Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, čj. PK-ŽP/2407/18 ze dne 26. 2. 2018 změněno na nesouhlasné závazné stanovisko. Podle ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona je dotčený orgán vázán svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem. Navazující stanoviska nebo navazující závazná stanoviska mohou dotčené orgány v téže věci uplatňovat pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko nebo závazné stanovisko vydáno, nebo skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořízené územně plánovací dokumentace nebo podkladů pro rozhodnutí nebo jiný úkon orgánu územního plánování nebo stavebního úřadu podle tohoto zákona, jinak se k nim nepřihlíží. Odbor životního prostředí Městského úřadu Nýřany vydal dne 23. 8. 2018 pod čj. OŽPBAR/23058/2018 pro stavbu opěrné zdi nové kladné závazné stanovisko. V odůvodnění tohoto závazného stanoviska nejsou uvedeny žádné nově zjištěné a doložené skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko vydáno. Toto konstatoval i Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí, ve svém sdělení čj. PKŽP/7021/20 ze dne 21. 4. 2020. Závazným podkladem pro rozhodnutí ve věci je tedy závazné stanovisko odboru životního prostředí Městského úřadu Nýřany čj. OŽP-Hra/21689/2016 ze dne 1. 8. 2016, které bylo postupem podle § 149 odst. 5 správního řádu závazným stanoviskem Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, čj. PK-ŽP/2407/18 ze dne 26. 2. 2018 změněno na nesouhlasné závazné stanovisko. K později vydanému závaznému stanovisku odboru životního prostředí Městského úřadu Nýřany vydanému dne 23. 8. 2018 pod čj. OŽP-BAR/23058/2018 nelze podle § 4 odst. 4 stavebního zákona přihlížet.*“ Toto vypořádání ve věci opatřených závazných stanovisek považuje soud za dostatečné.
61. K žalobní námitce, že napadené rozhodnutí je nezákonné, protože pominulo souhlasné závazné stanovisko 1B, nelze než opět zopakovat, že správní orgány vysvětlily, proč k souhlasnému stanovisku 1B nepřihlížely. V napadeném rozhodnutí (viz předchozí odstavec) žalovaný vysvětlil, že zákon ukládá ke kladnému závaznému stanovisku 1B nepřihlížet, protože v něm nejsou uvedeny žádné nově zjištěné a doložené skutečnosti, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní závazné stanovisko 2A vydáno. Žalovaný netvrdil, že závazné pro jeho rozhodnutí je sdělení 2B, jak mu podsouvá žalobce v žalobě. Jelikož k závaznému stanovisku 1B nesměly správní orgány přihlížet, závazným podkladem pro rozhodnutí

ve věci bylo závazné stanovisko 2A (srov. § 4 odst. 4 stavebního zákona, resp. § 104 vodního zákona - viz výše). Přestože jsou důvody nepřihlídnutí k závaznému stanovisku 1B a závaznosti stanoviska 2A v napadeném rozhodnutí srozumitelně vyloženy, žalobce s nimi v žalobě nijak nepolemizuje. Lze už jen dodat, že popsáný postup žalovaného není projevem ignorace zásady tvrzené žalobcem, že pro správní rozhodnutí je rozhodující skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí, protože v době vydání napadeného rozhodnutí směl žalovaný přihlížet pouze k jedinému závaznému stanovisku, a to závaznému stanovisku 2A.

62. Žalobce při jednání soudu uvedl, že namítá, že stavba není v aktivní zóně záplavového území. Jelikož soud nesmí přihlížet k žalobním bodům, které nebyly uplatněny ve lhůtě pro podání žaloby [srov. § 71 odst. 1 písm. d), odst. 2 in fine s. ř. s.], zabýval se tím, zda takové tvrzení uplatnil žalobce v žalobě. Soud z žaloby zjistil, že se žalobce otázky vztahu umístění stavby a aktivní zóny záplavového území dotkl na str. 4 žaloby, kde uvedl: *„Ve vztahu právě k aktivní záplavové zóně pak žalobce uvádí, že byl po celou dobu utvrzován v tom, že jeho pozemek leží na hranici této zóny, resp. těsně před jeho hranicí, která probíhá říčním tokem, a proto se na něj omezení stanovená pro aktivní záplavovou zónu nevztahují. Ostatně z dostupných informací je zřejmé, že na území obce Kozolupy nebyl stanoven žádný kritický bod v tomto ohledu a dle povodňového plánu obce Kozolupy je dotčený pozemek stavebníka skutečně mimo území povodňové oblasti, i když jen velmi těsně, a to na její vnější hranici. Z tohoto je stavebník přesvědčen o tom, že se na něj přísnější pravidla zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, nevztahují. Dotčené pozemky nejsou vedeny v seznamu ohrožených objektů, hranice aktivní zóny je vedena v místě pozemků žalobce tokem, a nikoliv po břehu, jak je tomu např. v jiných místech v Kozolupech. Dostupné podklady, které by měly být žalovaného známy, se pak přikládají z opatrnosti nadepsanému soudu k důkazu.“*
63. Pokud žalobce argumentoval tím, že byl po celou dobu utvrzován v tom, že jeho pozemek leží na hranici aktivní zóny, která probíhá říčním tokem, a proto se na něj omezení stanovená pro aktivní záplavovou zónu nevztahují, jde o tvrzení irelevantní (a navíc nekonkrétní). Aktivní zóna záplavového území je objektivní kategorií, tudíž nezákonnost napadeného rozhodnutí nemůže způsobit, zda a o čem byl žalobce ujišťován. Soud konstatuje, že v tomto žalobním tvrzení žalobce nenamítal, že by stavba byla mimo aktivní zónu záplavového území – žalobce namítal, že byl o tom ujišťován. Soud v této souvislosti připomíná, že žalobce zahájil stavbu bez příslušného povolení stavebního úřadu a výsledkem posuzovaného řízení bylo zamítnutí žádosti žalobce o dodatečné povolení stavby.
64. Žalobce dále v žalobní argumentaci pokračoval tak, že z dostupných podkladů přiložených k žalobě (šlo výlučně o povodňový plán obce Kozolupy) je zřejmé, že jeho pozemek je mimo území povodňové oblasti. Ani zde tedy žalobce netvrdil, že by byla stavba mimo aktivní zónu záplavového území – jen tvrdil, že podle povodňového plánu je jeho pozemek mimo povodňovou oblast. To však, jak soud výše vysvětlil, nebylo pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí významné – povodňové plány obcí se aktivních zón záplavových území netýkají a pro rozhodnutí ve věci byla významná právě aktivní zóna záplavového území.
65. Poslední tvrzení žalobce v žalobě k této otázce bylo to, že *hranice aktivní zóny je vedena v místě pozemků žalobce tokem, a nikoliv po břehu*. Toto obecné, ale nezaměnitelné, tvrzení soud považuje za zárodek žalobního bodu, který žalobce při svém přednesu při jednání rozvinul následovně: Žalobce výslovně uvedl, že stavba není v aktivní zóně záplavového území a že je to prokázáno třemi listinami – povodňovým plánem obce Kozolupy,

závazným stanoviskem 1B a stanoviskem Povodí Vltavy, státní podnik, ze dne 23. 8. 2018, č. j. 44721/2018/342/Kai (založen na čl. 85 správního spisu).

66. Soud připomíná, že důvodem zrušení napadeného rozhodnutí může být jen jeho nicotnost, nezákonnost nebo vady správního řízení (srov. § 75 odst. 2, § 78 odst. 1 s. ř. s.). Námitka, že stavba není umístěna v aktivní zóně záplavového území, pokud by byla důvodná, by teoreticky mohla způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí.
67. Podle § 82 odst. 4 správního řádu platí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, odvolací orgán přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, a z § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem, a k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Ustálená judikatura tato zákonná ustanovení vyložila tak, že žalobní námitka omezující se na to, že se správní orgány nevypořádaly se skutečnostmi či právními námitkami, které nebyly ve správním řízení uplatněny vůbec nebo byly uplatněny opožděně, nemůže být úspěšná (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, publikované ve Sb. NSS pod č. 1742/2009). Koncentrační zásada vyjádřená v § 82 odst. 4 správního řádu se typicky uplatní v řízeních zahajovaných na návrh, tedy v řízeních o žádosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2020, č. j. 1 Azs 513/2019 – 34, bod 16 a tam citovaná judikatura). Jelikož v posuzovaném řízení šlo o žádost žalobce, platila zde tedy koncentrace řízení.
68. Stavební úřad prvoinstanční rozhodnutí postavil na převzatém odborném závěru závazného stanoviska 2A, že stavba je v aktivní zóně záplavového území (viz str. 5 prvoinstančního rozhodnutí). Tento závěr žalobce v odvolacím řízení nesporel. Své odvolací námitky žalobce uvedl ve dvou podáních – jednak ze dne 17. 9. 2021 a jednak ze dne 4. 10. 2021. Ani v jednom z těchto podání žalobce netvrdil, že by stavba nebyla v aktivní zóně záplavového území. Proto žalovaný nemohl pochybit, pokud se této otázce v napadeném rozhodnutí explicitně nevěnoval (srov. výše citovaný § 89 odst. 2 správního řádu) a aproboval závěry prvoinstančního rozhodnutí. To znamená, že nezákonnost napadeného rozhodnutí nemůže spočívat v tom, že se žalovaný s tímto tvrzením v napadeném rozhodnutí nevypořádal.
69. Soud dále zkoumal, zda žalovaný pochybil při posouzení namítané skutečnosti. Jak již soud výše uvedl, závazné stanovisko 2A je logicky a přezkoumatelně odůvodněno a správní orgány směly jeho závěry do svých rozhodnutí převzít. V závazném stanovisku 2A je vysvětleno, že aktivní zóna záplavového území byla vymezena v opatření obecné povahy Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 2. 12. 2011, č. j. ŽP/11698/11 a stavba podle svých souřadnic do takto vymezené aktivní zóny záplavového území spadá. Správní orgány nepochybily, pokud odborné závěry závazného stanoviska 2A převzaly. Tím bylo vyloučeno, aby žalobní námitka rozvinutá při jednání, že stavba žalobce není v aktivní zóně záplavového území, vedla k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
70. Obiter dictum soud dodává, že ani v soudním řízení správním žalobce žádnou konkrétní

argumentaci zpochybňující závěr závazného stanoviska 2A nevznesl, pouze odkázal na tři listiny – povodňový plán obce Kozolupy, závazné stanovisko 1B a stanovisko Povodí Vltavy (viz výše). Shora však bylo vysvětleno, že povodňový plán je ve vztahu k aktivní zóně záplavového území irelevantní a k závaznému stanovisku 1B správní orgány nesměly přihlížet. Podle stanoviska správce povodí a účastníka řízení na čl. 85 správního spisu je stavba se zohledněním průtoku Q5 mimo aktivní zónu záplavového území, což je v rozporu se stanoviskem správce povodí ze dne 14. 6. 2016, č. j. 38561/2016/342/Kai (viz dokladová část projektové dokumentace), podle něhož stavba v aktivní zóně záplavového území je (bod 6 na str. 2 stanoviska). Správní spis obsahuje též znalecký posudek č. 196/2017 z ledna 2017, znalce Ing. M. K., podle něhož stavba v aktivní zóně záplavového území je (viz čl. 49 správního spisu). Vzhledem k tomu, a zejména s ohledem na to, že žalobcem odkazované stanovisko na čl. 85 je svou povahou vyjádření účastníka řízení, není stanovisko s to založit pochybnosti o správnosti odborného závěru závazného stanoviska 2A.

71. Soud tedy neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, a proto žalobu zamítl dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
72. Žalobce v žalobě navrhl k důkazu svůj výsledek, nicméně při jednání soudu vzal tento důkazní návrh zpět.
73. Soud neprováděl důkaz stanoviskem Povodí Vltavy, státní podnik, ze dne 23. 8. 2018, č. j. 44721/2018/342/Kai (založen na čl. 85 správního spisu) tak, jak navrhl žalobce při jednání, protože dokazování správním spisem se neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS).
74. Soud zamítl důkazní návrh žalobce v odst. V žaloby na provedení listin na čl. 17 až 22 soudního spisu. Šlo o povodňový plán obce Kozolupy, kdy soud výše vyložil, že jeho obsah nemohl být pro rozhodnutí o důvodnosti žaloby právně významný.
75. Soud pro nadbytečnost neprovedl ani žalobcem k důkazu navrženou fotografii na čl. 94 soudního spisu a osobami zúčastněnými na řízení navržené fotografie na čl. 83 až 87 soudního spisu, protože pro posouzení důvodnosti žalobních námitek bylo bezvýznamné, zda stavba žalobce způsobuje škody na majetku osob zúčastněných na řízení.
76. Vzhledem k nedůvodnosti žalobních námitek se soud nevyjadřuje k argumentaci osob zúčastněných na řízení, kterou zdůvodňovaly svůj návrh na zamítnutí žaloby.

VII.

Náklady řízení

77. Výrokem II tohoto rozsudku soud žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce ve věci neměl úspěch (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*) a žalovaný se při jednání náhrady nákladů vzdal.
78. O náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 5 s. ř. s., kdy osoby zúčastněné na řízení nemají na náhradu nákladů řízení právo, protože jim soud neuložil žádnou povinnost a zároveň neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, které by přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovaly.

Poučení:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 28. června 2022

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu