



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **P. V.**, zast. Mgr. Jiřím Klegou, advokátem, se sídlem Bohumínská 1553, Rychvald, proti žalovanému: **Městský úřad Bílovec**, se sídlem 17. listopadu 411, Bílovec, zast. JUDr. Tomášem Panáčkem, advokátem, se sídlem Sborová 81, Fulnek, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Severomoravské vodovody a kanalizace a. s., se sídlem 28. října 1235/169, Ostrava, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nezahájení řízení o odstranění specifikované stavby, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 12. 2024, č. j. 22 A 19/2023-104,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 11. 12. 2024, č. j. 22 A 19/2023-104, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalobce podal u Krajského soudu v Ostravě žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu, který spatřoval v nezahájení řízení o odstranění stavby vodovodu znázorněného na orientačním zákresu sítě ze dne 11. 12. 2017, nacházejícího se na jeho pozemku parc. č. XA v k. ú. B. Stavba vodovodu neměla být v žádném případě umístěna na tomto pozemku. Ve stavebním řízení totiž bylo schváleno jiné umístění (v okrajích komunikace, zeleném pásmu). Tato změna nebyla schválena žádným správním orgánem ani nebyla odsouhlasena tehdejším vlastníkem či uživatelem předmětného pozemku.

[2] Krajský soud rozsudkem ze dne 20. 9. 2023, č. j. 22 A 19/2023-42, žalobu zamítl.

[3] Proti rozsudku krajského soudu ze dne 20. 9. 2023 podal žalobce kasační stížnost.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 9. 2024, č.j. 4 As 380/2023-42, rozsudek krajského soudu ze dne 20. 9. 2023 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Namítanou nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu neshledal. Shledal však, že krajský soud postupoval v rozporu s § 34 odst. 2 s. ř. s., když společnost Severomoravské vodovody a kanalizace Ostrava a.s. (dále též „SmVaK a.s.“), která má jakožto vlastník dotčené stavby vodovodu postavení osoby zúčastněné na řízení, nevyrozuměl o probíhajícím řízení a nevyzval ji k oznámení, zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 3 s. ř. s. K výše popsané podstatné vadě řízení před krajským soudem, která sama o sobě musí vést ke zrušení kasační stížnosti napadeného rozsudku, přihlédl nad rámec kasačních námitek z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud se proto již nezabýval námitkami žalobce směřujícími do merita věci, a to i s přihlédnutím k tomu, že nelze vyloučit, že SmVaK a.s., pakliže na výzvu soudu výslovně oznámí, že hodlá svá práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat, předeště jako vlastník vodovodu další argumentaci či navrhne důkazy relevantní pro posouzení věci.

[5] Krajský soud poté v dalším řízení vyzval SmVaK a.s., zda hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Tato společnost přípisem ze dne 30. 9. 2024 sdělila, že se soudního řízení hodlá účastnit. Poté krajský soud žalobu opět zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem. Nejprve popsal, jakým způsobem proběhla v osmdesátých letech výstavba vodovodu v obci Bítov a kde se nyní vodovod na pozemku žalobce nachází. Následně ve shodě s žalovaným dospěl k názoru, že nebyly splněny zákonné podmínky uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále též stavební zákon z roku 2006), k zahájení řízení o odstranění stavby vodovodu na pozemku žalobce. Ze spisové dokumentace soud ověřil, že část vodovodního vedení u východní hranice žalobcova pozemku byla povolena v I. etapě a postavena v souladu s projektovou dokumentací I. etapy. Tvrzení žalobce, že vodovod měl probíhat v okrajích komunikace, tedy mimo jeho pozemek, tak neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu. Úsek v západní části pozemku (od komunikace po odbočku) byl řádně povolen ve II. etapě a vybudován beze změn oproti projektové dokumentaci stavby II. etapy. Tvrzení žalobce, že vodovod neměl vůbec vést po jeho pozemku, tak neodpovídá zjištěnému skutkovému stavu. Zbylá – střední – část trasy byla změněna oproti projektové dokumentaci I. etapy. Tato změna je zcela konkrétně popsána v kolaudačním protokolu stavby I. etapy a byla nepochybně vzata na vědomí tehdejšími správními orgány, neboť projektová dokumentace stavby II. etapy, která má na žalobcově pozemku přímou návaznost na změněnou trasu stavby I. etapy, byla schválena v podobě totožné s faktickým průběhem vodovodního vedení, na nějž poukazoval žalobce. Kolaudační rozhodnutí z 15. 6. 1987 neobsahovalo žádnou grafickou část. Výkres, na který poukazoval žalobce (s diagonální modrou čarou), krajský soud vyhodnotil jako podkladový, pomocný materiál, který vyznačuje spojnicí bodů A1 a A4, avšak skutečný průběh trasy byl tehdy znám jak správnímu orgánu, tak stavebníkovi.

[6] S ohledem na rozsah celé stavby vodovodu (téměř 5 km) a tehdejší právní úpravu krajský soud dospěl k závěru, že změna dílčí části trasy na žalobcově pozemku se mohla správnímu orgánu jevit jako drobná. Namítaným stavem územního plánu obce Bítov se

pokračování

soud nezabýval, neboť nemá žádný vliv na otázku, zda žalovaný měl či neměl zahájit řízení o odstranění stavby. K návrhu žalobce na provedení důkazu regulačním plánem obce krajský soud uvedl, že žalobce neupřesnil, o jaký konkrétní dokument by mělo jít. Navíc je podstatné, kde se stavba skutečně nachází a zda byla povolena ve smyslu tehdejších právních předpisů, nikoli kudy stavba měla vést. Žalobcem uvedené judikáty vycházejí z jiných skutkových okolností, a proto nejsou pro posuzovanou věc přílehlavé. Krajský soud ve shodě s žalovaným a osobou zúčastněnou na řízení poukázal na § 59a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), který stanoví povinnost vlastníka pozemku strpět na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. 1. 2002 a jeho užívání.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření stran

[7] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (stěžovatel) **kasační stížnost**. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že krajský soud nedostatečným způsobem vyložil své úvahy a přesvědčivě své rozhodnutí neodůvodnil. Krajský soud nezodpověděl, proč neprovedl důkazy navržené stěžovatelem, které měly zásadní význam pro řádné objasnění skutkového stavu. Opomenul řadu klíčových důkazů navržených stěžovatelem, včetně dokumentace k územnímu plánu obce Bítov a dalších grafických podkladů. Tyto důkazy byly zásadní pro posouzení, zda trasa vodovodu odpovídá schválené dokumentaci. Nepřezkoumatelnost rozsudku spočívá rovněž v nevypořádání argumentu stěžovatele, že změna umístění vodovodu byla v rozporu s veřejným zájmem na dodržování územního plánování. V rozsudku chybí podrobná analýza důvodů, proč byla změna trasování vodovodu považována za drobnou odchylku. Umístění vodovodu na pozemek stěžovatele bylo realizováno v rozporu se schválenou projektovou dokumentací, čímž mu byla omezena možnost nakládat s majetkem. Krajský soud pochybil, když neprovedl důkaz územně plánovací dokumentací pro lokalitu obce Bítov platnou v letech 1985 až 1987, neboť mohla zásadním způsobem objasnit, zda umístění vodovodu v současné trase odpovídá tehdejšímu územnímu plánu a zda je stavba v souladu s veřejným zájmem, zejména s cíli a záměry územního plánování. Opomenutí klíčového důkazu přispělo k nepřezkoumatelnosti rozsudku, neboť soud své rozhodnutí nedostatečně odůvodnil a nesprávně omezil žalobní návrh.

[8] Procesní pochybení krajského soudu spatřuje stěžovatel v jeho závěru, že stěžovatel v důkazním návrhu regulačním plánem obce neupřesnil, o jaký konkrétní dokument by mělo jít, neboť právní zástupce při ústním jednání dne 11. 12. 2024 jednoznačně upřesnil, že návrh směřoval na provedení důkazu územně plánovací dokumentací pro lokalitu obce Bítov platnou v letech 1985 až 1987. Navzdory upřesnění stěžovatele, že jako důkaz požaduje provedení dokumentace platné v letech 1985 – 1987, soud uvedl, že stěžovatel žádal provést důkaz pouze regulačním plánem z roku 1987, což je v rozporu s jeho návrhem.

[9] Krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda mělo být zahájeno řízení o odstranění černé stavby. Stěžovatel v této souvislosti upozornil na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS (dále též „rozsudek

ŽAVES“), podle kterého pokud je stavba provedena v rozporu s projektovou dokumentací, územním rozhodnutím nebo stavebním povolením, je stavební úřad povinen zahájit řízení o odstranění stavby. Krajský soud se však nezabýval otázkou, zda předmětná stavba odpovídá těmto klíčovým dokumentům. Místo tohoto dospěl k závěru, že změna trasy vodovodu představuje drobnou odchylku, aniž by tento závěr opřel o konkrétní důkazy či analýzu provedených změn. Judikatura navíc zdůrazňuje, že stavba v rozporu s územně plánovací dokumentací nemůže být považována za souladnou s právními předpisy. Rozsah změny trasy vodovodu, zahrnující vedení přes jiný pozemek, představuje zásadní zásah do vlastnických práv stěžovatele, což krajský soud zcela opomenul posoudit. Krajský soud nesprávně hodnotil provedené důkazy a učinil z nich nesprávná skutková zjištění. Vzal za prokázané, že došlo ke kolaudaci vodovodu s drobnými odchylkami v trase. Odchylky však drobné nebyly, a kolaudace tak proběhla v rozporu se zákonem, následkem čehož krajský soud nesprávně dovodil neaplikovatelnost § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006. Rozsudek NSS č. j. 10 As 295/2018-61 zdůrazňuje, že stavební úřad má povinnost rozlišit mezi podstatnými a nepodstatnými odchylkami od projektové dokumentace. V daném případě se odchylka netýká pouze minimální úpravy trasy, ale zásadní změny umístění vodovodu, který zasahuje na pozemek stěžovatele. Krajský soud však bez bližšího zdůvodnění tuto odchylku považoval za nepodstatnou, čímž odepřel ochranu vlastnických práv stěžovatele. Změna umístění vodovodu byla realizována bez jakéhokoliv legálního schválení, což zakládá povinnost stavebního úřadu zahájit příslušné řízení.

[10] Stavební úřad ani obecní úřad v Bítově do roku 2018 nevěděly, kde je vodovod fakticky umístěn, resp. věděly, že vede okolo pozemku p. č. XA k. ú. B. K tomuto tvrzení stěžovatel předložil řadu důkazů, které však nebyly provedeny. Toto tvrzení stěžovatele prokazuje zakreslení vodovodu v územním plánu obce Bítov ze dne 24. 6. 2010 ve výkresu I.2.d-Bítov-Vodní hospodářství, kde je zakreslen stejně jako v dokumentaci pro stavební povolení ze dne 31. 1. 1985, č. j. VLHZ/4533/84-Fa-332. Stejně je tomu v rámci územního plánu obce Bítov z května 2021. Umístění vodovodu bylo schváleno v okrajích komunikace, zeleném pásmu. Stavba vodovodu tak neměla být umístěna na předmětném pozemku. Ani následná kolaudace nebyla provedena podle skutečného stavu, kdy v grafické části kolaudačního rozhodnutí ze dne 15. 6. 1987, č.j. VLHZ/4685/Pe-235, je stavba vodovodu zakreslena dle původní projektové dokumentace. Za podstatné stěžovatel označil, že kromě běžného zakreslení vodovodu červenou čarou se v něm nachází dvě modře dokreslené čáry, z nichž jedna je přeškrtnutá.

[11] V době výstavby vodovodu se první zmínka o jeho umístění v dnešní podobě objevuje v projektové dokumentaci k etapě č. II, a to ještě předtím, než byla původní stavba vodovodu v rámci etapy č. I dostavěna, aniž by došlo ke změně projektové dokumentace k této etapě, v době, kdy ještě nebyla stavba vodovodu v rámci této etapy zkolaudována. Další dokument, kde se objevuje skutečné umístění vodovodu, je provozní řád z roku 1986. V dostupných dokumentech ovšem není zdůvodněno, proč došlo k zásadní změně trasy vodovodu, která hrubě nerespektovala zásady stavebního řízení a územního plánování a výrazně a dlouhodobě zasáhla i do vlastnického práva. Protiprávnost současného stavu vnímá i samotná obec Bítov, když na zasedání dne

pokračování

11. 12. 2017 zastupitelstvo obce pověřilo starostu k jednání s příslušnými orgány vedoucí k nápravě chyby při výstavbě vodovodního řadu na p. č. XA k. ú. B.

[12] Stěžovatel nesouhlasí s argumentací žalovaného a krajského soudu, že stavba byla zkolaudována včetně odsouhlasení chybného trasování. Tento závěr krajského soudu je založen na skutečnosti, že v kolaudačním protokolu z roku 1987 je uvedeno, že stavba byla provedena podle schválené projektové dokumentace s drobnými změnami v trase. Touto drobnou odchylkou nemůže být míněn posun potrubí o cca 45 metrů a umístění vodovodu po jiném pozemku, než vyplývá z projektové dokumentace. Stavební úřad v rámci kolaudace stavby vodovodu v rámci etapy č. I. neuvedl, že by mělo vést potrubí po jiném pozemku. Toto vyplývá i z grafické a textové části kolaudačního rozhodnutí.

[13] Je otázkou, proč nebylo do kolaudačního rozhodnutí v rámci jeho grafické části zakresleno skutečné trasování etapy I. vodovodu, když již v roce 1986 existovalo povědomí o vedení vodovodu v současné podobě, neboť takto bylo zakresleno v rámci projektové dokumentace k etapě č. II a také k němu bylo vydáno stavební povolení ve stejném roce stejným stavebním úřadem. I pokud však příslušný stavební úřad informací o skutečném stavu vedení vodovodu disponoval, nelze hovořit o legalizování protiprávního stavu, který odporoval tehdejší právní úpravě [§ 81 a § 88 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), dále též stavební zákon z roku 1976]. Krajský soud uvedl, že kolaudační rozhodnutí ze dne 15. 6. 1987 neobsahovalo žádnou grafickou část, přičemž výkres s modrou čarou považoval pouze za podkladový materiál. Tato skutečnost naznačuje, že změna trasy nebyla správně reflektována v kolaudačním rozhodnutí, a tudíž nelze považovat kolaudaci za zcela správnou. V rozhodnutí krajského soudu existují závažné rozpory týkající se posouzení změny trasy vodovodu a správnosti kolaudačního řízení.

[14] Změna trasování vodovodu nebyla nikdy schválena a stavební úřad, ani žádný z účastníků řízení k ní nedal souhlas. Změna trasy vodovodu po jiném pozemku, než je uvedeno v územním rozhodnutí i stavebním povolení, a která je zároveň v rozporu s územně plánovací dokumentací a cíli a záměry územního plánování, je nepovolená, neboť odchylku nelze považovat za drobnou. Stěžovatel poukázal na závěry uvedené v rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 3. 9. 2002, sp. zn. 5 A 169/2000, a rozsudcích NSS č. j. 7 As 17/2010-101 a 7 As 2/2007-119.

[15] Žalovaný měl zahájit řízení o odstranění nepovolené stavby. Závěr krajského soudu, že daná odchylka se mohla jevit stavebnímu úřadu jako drobná, je pouze spekulací soudu. Sám stavební úřad se v rámci kolaudačního protokolu k této problematice nijak nevyjadřuje. Závěr krajského soudu není podložen důkazy, ale pouze odkazy na právní úpravu, bez jejího bližšího výkladu za situace, kdy relevantní důkazy prokazují, že odchylku není možné brát jako drobnou s ohledem na její odchylku cca 45 m týkající se vodovodního řadu o délce cca 90 metrů a obsah stavebního povolení, podle kterého jsou vodovodní řady vedeny v okrajích komunikací, v zelených pásmech. Krajskému soudu nepřisluší domýšlet stanovisko stavebního úřadu, které není v kolaudačním rozhodnutí obsaženo. I pokud by chtěl stavební úřad odchylku schválit, rezignoval na jakékoliv

odůvodnění tohoto postupu. Proto považuje stěžovatel kolaudační rozhodnutí za nicotné. Nicotné je i proto, že jeho písemná část obsahuje zjevně nepravdivý údaj, že stavba byla provedena podle projektové dokumentace a stavebního povolení. To však stanovilo, že vodovodní řady jsou vedeny v okrajích komunikací, v zelených pásmech. Vodovodní řad na pozemku stěžovatele však vede zcela mimo tyto oblasti. Ke kolaudaci nemělo vůbec dojít. Grafická část kolaudačního rozhodnutí pak je zjevně vnitřně rozporná. Není totiž možné, aby kolaudační rozhodnutí kolaudovalo stavbu umístěnou na zcela jiném pozemku, příp. tuto změnu obhájit institutem drobné odchylky, pro jehož využití nebyly splněny podmínky. Grafická část kolaudačního rozhodnutí byla stěžovateli předložena stavebním úřadem spolu s kolaudačním rozhodnutím a kolaudačním protokolem. Grafická část byla součástí kolaudačního protokolu, který se odkazuje na změny zakreslené do situace skutečného provedení, a lze předpokládat, že byla i součástí kolaudačního rozhodnutí. Klíčové je, že mimo modře ručně dokreslených čar je zde červeně označeno trasování vodovodu shodně s územním rozhodnutím, stavebním povolením, aktuálním územním plánem a projektovou dokumentací z roku 1984. Sdělení žalovaného, že ke změně trasy vodovodního řadu došlo s vědomím věcně a místně příslušného vodoprávního úřadu, je pouhou spekulací, která nebyla ničím doložena.

[16] Použití § 59a vodního zákona by vedlo k legalizaci protiprávního stavu, který zasahuje do vlastnických práv stěžovatele a je v rozporu s ústavním pořádkem a ustálenou judikaturou. Účelem § 59a vodního zákona je ochrana existujících legálních vodních děl ve veřejném zájmu, nikoliv legalizace staveb, které byly zjevně realizovány v rozporu s právními předpisy. Interpretace tohoto ustanovení krajským soudem upřednostňuje existenci protiprávně realizované stavby před ochranou vlastnických práv a ignoruje klíčové okolnosti případu, zejména že změna trasy vodovodu nebyla nikdy schválena žádným správním orgánem a kolaudační rozhodnutí z roku 1987 neodpovídalo skutečnému provedení stavby. Současné vedení vodovodu činí pozemek stěžovatele navždy nepoužitelným, obzvláště s ohledem na jeho umístění uprostřed obce, kde by mohla být realizována zástavba. Tato situace výrazně omezuje nejen vlastnická práva stěžovatele, ale i rozvoj obce. V řízení o odstranění stavby, resp. o její dodatečné povolení, je třeba zkoumat, zda existence stavby v jejím současném umístění je v souladu s územně plánovací dokumentací právy vlastníků pozemků a veřejným zájmem.

[17] Stěžovatel dále upozornil, že na jeho žádost o poskytnutí územně plánovací dokumentace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, mu bylo stavebním úřadem sděleno, že uvedenými dokumenty nedisponuje a žádost o informace byla odmítnuta. Nemožnost získat tento klíčový důkaz zásadním způsobem omezuje možnost stěžovatele vést efektivní obranu a poukazovat na rozpor stavby s územně plánovací dokumentací pro lokalitu Bítov, platnou v letech 1985 až 2010, regulačním plánem veřejně prospěšných staveb pro lokalitu obce Bítov platným v letech 1985 až 2010 a regulačním plánem vodních děl pro lokalitu obce Bítov platným v letech 1985 až 2010.

[18] Žalovaný se ve **vyjádření ke kasační stížnosti** ztotožnil s napadeným rozsudkem krajského soudu. Rozsáhlou argumentaci stěžovatele ve vztahu k procesu stavby a stavebnímu řízení označil za nadbytečnou. K námitce stěžovatele, že aplikace § 59a

pokračování

vodního zákona by vedla k legalizaci protiprávního stavu, uvedl, že Ústavní soud se ve svém usnesení ze dne 29. 8. 2024, sp. zn. II. ÚS 433/24, vyjádřil k možnosti aplikace § 59a vodního zákona i na stavbu, která byla postavena v rozporu se stavebním povolením. Podstatné je, zda stavba plní účel vodního díla, což v tomto případě splněno je. Tvrzení stěžovatele, že vodní zákon by neměl být aplikován na stavby postavené v rozporu se stavebním povolením a veřejným zájmem, považuje žalovaný za nesprávné. Přestože usnesení Ústavního soudu předcházelo řízení občanskoprávní, nikoli správní, má žalovaný za to, že jeho závěry jsou aplikovatelné i na posuzovanou věc. Žalovaný tudíž nevidí důvod, proč by neměl být aplikován § 59a vodního zákona. Žalovaný neuznává, že by předmětná stavba byla v rozporu se stavebním povolením, ovšem z důvodu zákonného věcného břemena to nepovažuje za rozhodnou skutečnost.

[19] Osoba zúčastněná na řízení ve svém **vyjádření** uvedla, že z pohledu tehdy platné právní úpravy nedošlo ve stavebním řízení k pochybení, které by vyžadovalo tak razantní zákrok, kterého se domáhá stěžovatel. Z projektové dokumentace druhé etapy výstavby vodovodu je zřejmé, že projektant s umístěním vodovodu na pozemek p. č. XA v k.ú. B. počítal. Na celou věc je nutné se dívat optikou tehdy platné právní úpravy, kdy pozemek p. č. XA v k. ú. B. byl, a i v současné době je, ornou půdou a umístění podzemní stavby nemělo žádný vliv a nijak negativně neovlivňovalo obvyklou činnost na pozemku. Stěžovatelem uváděná judikatura není přílehavá, neboť v projednávané věci nejde o stavbu nepovolenou, nýbrž o stavbu, která je součástí poměrně významné rozsáhlé liniové stavby vodního díla, které navíc zákonodárce přiznává zvýšenou ochranu, jak vyplývá z § 59a vodního zákona, kdy s účinností k 1. 1. 2014 vzniklo ve prospěch této sítě tzv. zákonné věcné břemeno. Stěžovatel nabyl pozemek p. č. XA v k.ú. B. již zatížený tímto zákonným věcným břemenem. Pokud byla stavba vodovodní sítě v obci Bítov zkolaudována, je zcela legitimní očekávání ze strany všech zúčastněných, že se jedná o stavbu vybudovanou v souladu s právem. Tento názor potvrzuje i usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 9. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1911/16, podle kterého § 59a vodního zákona především řeší vztahy mezi vlastníkem pozemku a vlastníkem vodního díla tak, že vodní díla zřízená před rokem 2002 považuje za díla zřízená v souladu s právními předpisy, tzv. legalizuje jejich existenci.

[20] Stěžovatel **v replice** uvedl, že judikatura, na kterou se žalovaný odvolává, se týká neoprávněných staveb, tedy staveb realizovaných zcela bez právního titulu. V posuzované věci se však jedná o odlišnou situaci, neboť se jedná o stavbu nepovolenou. Nelze proto aplikovat závěry uvedené v judikatuře citované žalovaným. Přístup žalovaného, že ochrana vodního díla musí automaticky převážet nad ostatními veřejnými zájmy, je nesprávný, neboť ignoruje princip proporcionality, který je základním kritériem pro posuzování konfliktu veřejných zájmů. Nelze připustit výklad, podle kterého by veřejný zájem na ochraně vodního díla mechanicky převážil nad veřejným zájmem obce a ochranou vlastnického práva stěžovatele, aniž by byla provedena úvaha o vyvážení těchto zájmů. Právní závěry žalovaného jsou nepřesné a vycházejí z nesprávného právního posouzení věci. Z vypořádání připomínek k návrhu zákona, kterým se mění vodní zákon, a z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 967/2021 lze dovodit, že existence věcného břemene podle § 59a vodního zákona je závislá na existenci samotného vodního díla. Bude-li na základě rozhodnutí žalovaného stavba odstraněna, pak *ex lege* zanikne

i předmětné věcné břemeno. Pro nařízení odstranění stavby byly splněny zákonné podmínky. Nelze souhlasit s názorem žalovaného, že vydané kolaudační rozhodnutí nahrazuje soulad provedení stavby s platným stavebním povolením. Sama existence kolaudačního rozhodnutí, byť i pravomocného, nebrání postupu stavebního úřadu v řízení o nařízení odstranění stavby. Úvahy, zda je kolaudační rozhodnutí pravomocné či nikoliv, jsou pro splnění podmínek pro nařízení odstranění stavby podle stavebního zákona z roku 2006 bezpředmětné. Argumentace žalovaného o případné právní jistotě jiných účastníků řízení či správních orgánů je irelevantní, neboť nemůže vycházet z protiprávního stavu. Také z odborné literatury vyplývá, že jen stěží bude představitelné dodatečné povolení stavby realizované v rozporu s územním rozhodnutím.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 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.

[22] Kasační stížnost je důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu, která je vadou tak závažnou, že by sama o sobě vedla ke zrušení napadeného rozsudku krajského soudu a Nejvyšší správní soud se jí musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by ji sám stěžovatel nenamítal.

[24] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[25] Nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku spatřovanou stěžovatelem v tom, že krajský soud nedostatečným způsobem vyložil své úvahy a rozsudek krajského soudu není dostatečně přesvědčivě odůvodněn, Nejvyšší správní soud neshledal. Krajský soud totiž vystihl podstatu věci a své závěry stručně, nicméně dostatečně a přezkoumatelně zdůvodnil. Neobstojí proto námitka stěžovatele, že krajský soud

pokračování

v důsledku nedostatečného odůvodnění nesprávně omezil žalobní návrh. Krajský soud poukázal na průběh výstavby vodovodu. Uvedl, jak byl vodovod umístěn na pozemku stěžovatele a jak byla v kolaudačním protokolu stavby I. etapy stavebním úřadem schválena změna oproti projektové dokumentaci. Následně poukázal na tehdejší právní úpravu a konstatoval, že s ohledem na rozsah celé stavby vodovodu se mohla správnímu orgánu jevit změna části stavby na nyní stěžovatelově pozemku jako drobná odchylka. Na základě toho krajský soud dospěl k závěru, že žalovaný se nedopustil nezákonného zásahu, když nezačal řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006, neboť k tomu nebyly splněny podmínky uvedené v 129 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

[26] Důkazy, na které stěžovatel poukazoval v žalobě a v replice k vyjádření žalovaného, jsou součástí spisového materiálu žalovaného (podnět stěžovatele k odstranění stavby ze dne 11. 10. 2022, sdělení žalovaného ze dne 10. 11. 2022 k podnětu k odstranění vodovodu, žádost stěžovatele o provedení přezkumného řízení ze dne 5. 12. 2022, sdělení krajského úřadu k žádosti o přezkum ze dne 1. 2. 2023, orientační zákres sítě ze dne 11. 12. 2017, stavební povolení ze dne 31. 1. 1985, č. j. VLHZ/4533/84-Fa-332, projektová dokumentace, kolaudační rozhodnutí ze dne 15. 6. 1987, č. j. VLHZ/4685/Pe-235). Některé z listin navržených k důkazu stěžovatelem pak nejsou relevantní pro posouzení věci (územní plán, zápis z 18. zasedání zastupitelstva obce Bítov ze dne 11. 12. 2017, žádost starosty obce o informaci ze dne 12. 1. 2018, sdělení stavebního úřadu v Bílovci ze dne 18. 6. 2019). Při jednání u krajského soudu dne 11. 12. 2024 byly jako důkaz provedeny listiny předložené stěžovatelem (darovací smlouva z r. 2016, orientační zákres sítě z r. 2017, vytyčení podzemního vedení z roku 2019). Dále při jednání krajský soud sdělil podstatný obsah správního spisu. Při posouzení věci tak krajský soud vycházel z řádně zjištěného skutkového stavu, který v napadeném rozsudku popsal zcela správně a úplně. To, že se soud nevyjádřil jednotlivě ke každému ze stěžovatelem uvedených důkazů, proto nemá za následek namítanou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[27] Přesvědčení stěžovatele, že krajský soud opomenul řadu klíčových důkazů, které navrhl pro posouzení, zda umístění vodovodu odpovídá schválené dokumentaci, včetně dokumentace k územnímu plánu obce Bítov a dalších grafických podkladů, na tomto závěru nic nemění, neboť krajský soud dostatečně zjistil, jak byl vodovod umístěn. Neobstojí proto námitka stěžovatele, že krajský soud na základě provedených důkazů učinil nesprávná zjištění. Nejvyšší správní soud neshledal ani stěžovatelem namítanou nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že se krajský soud nevypořádal s argumentem stěžovatele, že změna vedení vodovodu byla v rozporu s veřejným zájmem na respektování územně plánovací dokumentace. Z napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud tuto otázku nepovažoval za relevantní, když v bodu 11 svého rozsudku konstatoval, že namítaný stav územního plánu obce Bítov nemá vliv na otázku, zda žalovaný měl či neměl zahájit řízení o odstranění stavby. S tímto závěrem krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, neboť pro rozhodovanou věc je podstatné posouzení, zda byly splněny podmínky uvedené v § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 k zahájení řízení o odstranění stavby vodovodu na pozemku, tj. zda stavba byla postavena bez územního rozhodnutí nebo stavebního povolení, anebo v rozporu s nimi, nikoli posouzení

souladu stavby s územně plánovací dokumentací. To, zda umístění vodovodu v současné trase odpovídá tehdejšímu územnímu plánu a zda je stavba v souladu s cíli a záměry územního plánování, proto nemá vliv na otázku, zda žalovaný měl či neměl zahájit řízení o odstranění stavby. Pro řádné posouzení věci tudíž nebylo ani třeba, aby krajský soud provedl důkaz územně plánovací dokumentací pro lokalitu obce Bítov platnou v letech 1985 až 1987 za účelem objasnění, zda vedení vodovodu v současné trase odpovídá tehdejšímu územnímu plánu a zda je stavba v souladu s cíli a záměry územního plánování. Krajský soud proto nepochybil, když se nezabýval otázkou, jaká územně plánovací dokumentace pro dané území v rozhodné době platila a zda je stavba s ní v souladu.

[28] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že z vodoprávního (stavebního) povolení ze dne 31. 1. 1985, č. j. VLHZ/4533/84-Fa-332, vyplývá, že rozhodnutí o umístění stavby bylo vydáno dne 12. 5. 1984 pod č. j. 872/84. Nejvyšší správní soud nemá toto rozhodnutí k dispozici, nicméně lze předpokládat, že stavební úřad se v tomto rozhodnutí v souladu s § 37 odst. 1 a 2 stavebního zákona z roku 1976, zabýval souladem stavby vodovodu s územně plánovací dokumentací a potřebami území, a k posouzení souladu s územně plánovací dokumentací tak došlo s kladným výsledkem již v roce 1984.

[29] Z výše uvedeného tak je zřejmé, že územně plánovací dokumentace, které se dovolává stěžovatel, nemohla představovat klíčový důkaz, jehož opomenutí přispělo k nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, jak tvrdí stěžovatel v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto nevyhověl návrhu stěžovatele, aby uložil krajskému soudu posoudit, případně nařídit žalovanému, aby prokázal, zda předmětná stavba vodovodu na pozemku parc. č. XA, k. ú. B., naplňuje požadavky na ochranu veřejného zájmu obce Bítov, zejm. zda je v souladu s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánu. Tyto okolnosti nemají význam pro posouzení, zda sporná část vodovodu je stavbou provedenou bez, či spíše v rozporu s příslušným stavebním povolením. Tyto otázky mohou být naopak relevantní v případném řízení o dodatečné povolení této stavby.

[30] Stejně tak není důvodná námitka stěžovatele, že správní orgány ani soud žádným způsobem neodpověděly na otázku platnosti původní územně plánovací dokumentace. V posuzované věci se nejedná o dodatečné povolení stavby a stěžovatel se v žalobě na ochranu před nezákonným zásahem nemůže dovolávat ochrany práv a zájmů jiných osob (obce, veřejnosti apod). Ke konstatování stěžovatele, že v řízení vedeném podle § 88 odst. 1 písm. b) věty druhé stavebního zákona z roku 1976 nebyl zkoumán soulad stavby s veřejným zájmem především z hlediska kritérií, jež jsou v tomto ustanovení demonstrativně vypočtena, postačuje uvést, že z ničeho nevyplývá, že by takové řízení proběhlo. Navíc již ani probíhat podle tohoto zákona nemůže, neboť již dávno není platný a účinný.

[31] Stěžovatel vytýká napadenému rozsudku, že chybí podrobná analýza důvodů, proč byla změna vedení vodovodu považována za drobnou odchylku. Ani tuto výtku nepovažuje Nejvyšší správní soud za opodstatněnou, neboť krajský soud tento svůj závěr stručně, nicméně dostatečně zdůvodnil v bodu 10. napadeného rozsudku, kde konstatoval, že změna dílčí části trasy na nyní stěžovatelově pozemku se mohla stavebnímu úřadu jevit

pokračování

jako drobná odchylka s ohledem na rozsah celé stavby vodovodu pro obec a její charakter (podzemní vedení).

[32] Stěžovatelem namítané procesní pochybení krajského soudu týkající se regulačního plánu Nejvyšší správní soud neshledal. Zástupce stěžovatele totiž při jednání výslovně upřesnil, že by se mělo jednat o regulační plán platný v letech 1984 až 1987, který by měl dle tvrzení stěžovatele existovat, přičemž neví, v kterém roce byl přesně vydán. Pokud tedy krajský soud tento důkazní návrh stěžovatele zamítl s tím, že stěžovatel neupřesnil, o jaký konkrétní dokument by mělo jít a snad by měl být z roku 1987, nejedná se o nesprávný závěr krajského soudu v rozporu s tvrzením stěžovatele. Nadto již bylo vysvětleno, že obsah územně plánovací dokumentace není pro rozhodnutí ve věci podstatný.

[33] Nejvyšší správní soud neshledal za důvodné námitky, kterými se stěžovatel dovolával důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. To však neznamená, že závěry krajského věcně ob stojí, jak bude uvedeno níže. Zdejší soud mohl tedy přikročit k posouzení merita věci, tj. otázky zákonnosti kasační stížností napadeného rozsudku.

[34] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná zejména o posouzení, zda žalovaný byl povinen zahájit řízení o nařízení odstranění části stavby vodovodu na pozemku stěžovatele p. č. XA, k. ú. B., podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, dle kterého *stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření vyžadovaného stavebním zákonem nebo bez opatření nebo jiného úkonu toto rozhodnutí nahrazující anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena*. V posuzované věci ovšem krajský soud rozhodoval v řízení o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, tudíž na jeho rozhodnutí je třeba aplikovat právní úpravu rozhodnou v době rozhodování krajského soudu, tj. 11. 12. 2024 (§ 87 odst. 1 s. ř. s.). V průběhu řízení před krajským soudem totiž nabyl účinnosti zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále též nový stavební zákon). Podle § 250 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona ovšem platí ohledně nakládání s nepovolenými stavbami v podstatě stejná úprava: *Stavební úřad nařídí stavebníkovi nebo vlastníku stavby odstranit stavbu, pokud (...) b) je prováděna nebo byla provedena bez povolení podle tohoto zákona anebo v rozporu s ním*.

[35] Podle § 81 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, *v kolaudačním řízení stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení*.

[36] Podle § 59a odst. 1 vodního zákona, *vlastník pozemku je povinen strpět za jednorázovou náhradu na svém pozemku vodní dílo vybudované před 1. lednem 2002 a jeho*

užívání. Tato povinnost vázne na pozemku jako služebnost ve prospěch vodního díla, a není-li to možné, tak ve prospěch osoby, která je vlastníkem stavby vodního díla podle § 55 odst. 1 tohoto zákona.

[37] Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že Okresní národní výbor v Novém Jičíně dne 31. 1. 1985 vydal vodoprávní (stavební) povolení č. j. VLHZ/4533/84-Fa-332, kterým krom jiného povolil stavbu vodovodu s tím, že vodovodní řady jsou vedeny v okrajích komunikací, v zelených pásích. Jednalo se o I. etapu stavby vodovodu v obci Bítoř. V tomto stavebním povolení nejsou uvedena parcelní čísla pozemků, na nichž byla stavba vodovodu povolena. Ve správním spise se nachází výkres „*BÍTOŘ VODOVOD 1. STAVBA, PODROBNÁ SITUACE*“ z 07/1984, jehož vyhotovení časově předchází stavebnímu povolení. Nejvyšší správní soud proto vychází z toho, že tento výkres je součástí projektové dokumentace pro stavební řízení, v němž byla povolena stavba vodovodu v trase zakreslené v tomto výkresu. Ve vztahu k pozemku stěžovatele p. č. XA, k. ú. B., který má tvar obdélníku, je z tohoto výkresu patrné, že výše uvedeným stavebním povolením byla povolena stavba vodovodu v trase od požární zbrojnice na pozemek stěžovatele, kde zatáčí v pravém úhlu a vede po jeho kratším východním okraji podél komunikace a poté směrem na západ podél pozemku stěžovatele na sousedních pozemcích p. č. XE, XB a XC k. ú. B. nacházejících se na jih od pozemku stěžovatele, přičemž přibližně v polovině pozemku p. č. XC, k. ú. B. se vodovod opět stáčí v pravém úhlu na pozemek p. č. XD k. ú. B.

[38] Ve výkresu „*SmVaK – VODOVOD I. a II. STAVBA BÍTOŘ PROVOZNÍ ŘÁD*“ datovaném 11/1986 je však již trasa této části předmětného vodovodu zakreslena (jako vodovodní řad ve výstavbě) převážně jinak. Stejně je zakreslena počáteční trasa vodovodu od jeho počátku u požární zbrojnice do bodu A1 o délce 29 m a mezi body A1 až A2 na pozemku stěžovatele o délce 28 m (úsek po kratším východním okraji pozemku stěžovatele podél komunikace). Poté však trasa vodovodu již nevede dále rovně až na pozemek p. č. XE k. ú. B., ale v pravém úhlu odbočuje a vede západním směrem přes pozemek stěžovatele, a nikoli přes pozemky p. č. XE, XB a XC, k. ú. B.. Jedná se o trasu mezi body A2 až A4 na pozemku stěžovatele o délce 121 m. Za polovinou delší části pozemku stěžovatele pak trasa vodovodu v bodu A4 v pravém úhlu odbočuje na pozemek p. č. XC, k. ú. B., který se nachází na jih od pozemku stěžovatele (délka trasy mezi bodem A4 na pozemku stěžovatele a hranicí mezi pozemkem stěžovatele a pozemkem p. č. XC, k. ú. B., činí 17 m) a pokračuje po pozemku p. č. XC, k. ú. B., k hranici mezi pozemky p. č. XC a XD, k. ú. B.. Délka trasy vodovodu vedoucí mezi bodem A4 na pozemku stěžovatele, poté po pozemku p. č. XC v k. ú. B. až na hranici mezi pozemky XC a XD, k. ú. B. činí celkem 36 m. Tato trasa vodovodu zakreslená na výkresu z 11/1986 tedy činí celkem 214 m.

[39] Stejným způsobem je trasa vodovodu zakreslena ve výkresu „*MěNV BÍLOVEC, BÍTOŘ, VODOVOD 2. STAVBA*“ z 06/1985 a v orientačním zákresu sítě vyhotoveném SmVaK Ostrava a.s. ze dne 11. 12. 2017. Délka výše popsané trasy vodovodu 214 m ve výkresu z 11/1986 se přesně shoduje se změnou trasy vodovodu uvedenou v kolaudačním protokolu, kde je popsána jako změna od schválené projektové dokumentace: *změna trasy*

pokračování

řadu "A" od km 0,00 – 0,214 dle situace skutečného provedení. Tuto situaci skutečného provedení však správní spis neobsahuje. Z porovnání výkresu z 07/1984 s výkresy z 06/1985, 11/1986 (které byly zhotoveny po vydání stavebního povolení na *Stavbu 1.*) dále vyplývá, že změna trasy vodovodu týkající se pozemku stěžovatele proběhla na počátku trasy vodovodu. Výše popsaná změna trasy vodovodu je tedy skutečně tou změnou oproti stavebnímu povolení popsanou v kolaudačním protokolu, která se týká pozemku stěžovatele, neboť přesně odpovídá popisu a délce uvedené v kolaudačním protokolu.

[40] Námitce stěžovatele, že vedení vodovodu přes jeho pozemek bylo realizováno v rozporu se schválenou projektovou dokumentací, je tak na místě přisvědčit, neboť zkolaudovaná trasa vodovodu se liší od jeho umístění dle stavebního povolení, které vychází z projektové dokumentace. Také odborná literatura (PRŮCHA, P., GREGOROVÁ, J. a kol. *Stavební zákon: Praktický komentář*. Nakladatelství Leges, dostupné z: www.aspi.cz) k § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 uvádí, že „o rozpor stavby s povolením jde vždy, pokud je realizována s tzv. podstatnou odchylkou od projektové dokumentace ověřené k povolení stavby, kterou nelze legalizovat v rámci kolaudace.“

[41] Ke stěžovatelem zmíněnému omezení možnosti nakládat se svým majetkem postačuje uvést, že vodovod umístěný na jeho pozemku stěžovatele vskutku omezuje při nakládání s tímto pozemkem, což však ještě samo o sobě neznamená, že jsou splněny podmínky pro zahájení řízení z úřední povinnosti o odstranění této stavby. Výtku stěžovatele, že se krajský soud nezabýval zásahem do vlastnických práv stěžovatele v důsledku vedení vodovodu na jeho pozemku, proto považuje Nejvyšší správní soud za opodstatněnou pouze potud, že stěžovatel by nepochybně byl účastníkem řízení o odstranění předmětné části vodovodu, jak vyžaduje rozsudek rozšířeného senátu ve věci ŽAVES pro aktivní legitimaci pro podání zásahové žaloby.

[42] Nejvyšší správní soud tak ve shodě s krajským soudem konstatuje, že stavební úřad při kolaudaci vzal na vědomí a zkolaudoval v uvedeném rozsahu vodovod v trase odlišně od umístění schváleného ve stavebním povolení, ačkoli v kolaudačním rozhodnutí k tomu neuvedl ničeho. Ke stěžovatelem zmíněným modře dokresleným čarám, z nichž jedna je přeškrtnutá, Nejvyšší správní soud uvádí, že tyto čáry se nacházejí ve výkresu z 07/1984 a vedou odlišně od trasy vodovodu v tomto výkresu, výkresů z 06/1985, z 11/1986 a orientačního zákresu sítě ze dne 11. 12. 2017, z čehož je zřejmé, že neznázorňují trasu vodovodu a nejsou pro posouzení věci relevantní.

[43] Nesouhlas stěžovatele s argumentací žalovaného a krajského soudu, že stavba byla zkolaudována, není opodstatněný, neboť z výše uvedeného vyplývá, že stavební úřad povolil užívání (zkolaudoval) vodovodu včetně trasy odlišné od stavebního povolení, která vede převážně přes pozemek stěžovatele. Z porovnání výkresu 07/1984 a pozdějších výkresů z 06/1985 a 11/1986 vyhotovených mezi vydáním stavebního povolení a kolaudačního rozhodnutí je zřejmé, že ke změně umístění vodovodu, který stavební úřad zkolaudoval nehledě na rozpor s umístěním uvedeným ve stavebním povolení, došlo mezi bodem A2 nacházejícím se na pozemku stěžovatele a hranicí mezi pozemky p. č. XC a XD,

k. ú. B. (délka této části vodovodu je celkem 157 m). Stěžovatelem zmíněná skutečnost, že stavební úřad v rámci kolaudace stavby vodovodu v rámci etapy č. 1 (či Stavby 1.) neuvedl, že by mělo vést potrubí po jiném pozemku, na závěru o kolaudaci stavby vodovodu ve změněném umístění nic nemění.

[44] Kolaudačním rozhodnutím Okresního národního výboru Nový Jičín ze dne 15. 6. 1987, č.j. VLHZ/4685/86/Pe-235, bylo schváleno užívání vodovodu, včetně jeho části vybudované v rozporu se stavebním povolením. Obdobnou situací se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 3 As 11/2007-92, na který též poukázal stěžovatel v kasační stížnosti. V tomto rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval nařízením odstranění stavby kanalizačního sběrače postaveného v rozporu se stavebním povolením a mimo jiné konstatoval: „Z dikce citovaného ustanovení [§ 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976, pozn. čtvrtého senátu] zcela jednoznačně vyplývá, že předmětné řízení o odstranění stavby je navázáno na stavební řízení, resp. stavební povolení, tudíž existence kolaudačního rozhodnutí je pro zjišťování splnění podmínek řízení dle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona právně bezvýznamná. Pro nařízení odstranění stavby podle výše uvedeného ustanovení je rozhodné, zda jsou splněny toliko podmínky výslovně stanovené v tomto ustanovení. V souzené věci tomu tak nesporně bylo, neboť stavba kanalizačního sběrače byla prokazatelně a nesporně postavena v rozporu se stavebním povolením, současně stavebník nepodal žádost o její dodatečné povolení. Nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že vydané kolaudační rozhodnutí nahlazuje soulad provedení stavby s platným stavebním povolením. Ačkoliv stavební úřad v kolaudačním řízení zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené ve stavebním povolení (§ 81 odst. 1 stavebního zákona), nemůže případné pochybení stavebního úřadu při vydání kolaudačního rozhodnutí zhojit (legalizovat) opomenutý, nicméně podstatný rozpor provedené stavby se stavebním povolením. Sama existence kolaudačního rozhodnutí, byť i pravomocného, nebrání tak postupu stavebního úřadu v řízení o nařízení odstranění stavby podle ust. § 88 odst. 1 stavebního zákona, proto úvahy, zda je kolaudační rozhodnutí pravomocné či nikoliv, jsou pro splnění podmínek dle ust. § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona bezpředmětné.“

[45] Výše uvedené závěry se plně uplatní také v posuzované věci, v níž se jedná o skutkově podobnou věc. Nic na tom nemění, že v posuzované věci se při posouzení splnění podmínek pro odstranění části stavby vodovodu postupuje podle § 250 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona a v rozsudku č. j. 3 As 11/2007-92 se jednalo o § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. Právní úprava podmínek pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby v novém stavebním zákoně je věcně obdobná jako dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, resp. dle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 (srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2024, č. j. 43 A 66/2022-59, bod 24). V této souvislosti je třeba především zdůraznit, že jestliže § 250 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona používá formulaci *byla provedena bez povolení podle tohoto zákona anebo v rozporu s ním*, nelze to chápat tak, že by se toto ustanovení mělo vztahovat pouze na stavby realizované po nabytí účinnosti nového stavebního zákona (tj. po 1. 7. 2024), provedené bez nebo v rozporu s povolením vydaným podle nového stavebního zákona. Naopak toto ustanovení dopadá i na stavby realizované

pokračování

za účinnosti dřívějších stavebních předpisů bez povolení či v rozporu s povolením vyžadovaným tehdejší právní úpravou. Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu ztotožňuje s názorem vysloveným v právě cit. rozsudku Krajského soudu v Praze č. j. 43 A 66/2022-59, bod 25, kde se uvádí: „*Za »povolení podle tohoto zákona« je nutno považovat též povolující rozhodnutí podle stavebního zákona 2006. Nelze totiž rozumně akceptovat doslovný výklad, který by ignoroval povolení podle předchozích právních předpisů. Zcela jistě nebylo úmyslem racionálního zákonodárce, aby se ze staveb legálně postavených v minulosti staly černé stavby, nebo naopak aby stavby realizované v rozporu s dřívějšími povoleními nešlo za účinnosti nové právní úpravy potírat. Takový výklad by byl absurdní a znamenal by naprostou rezignaci na ochranu veřejných zájmů na úseku stavebního pořádku.*“

[46] Aplikovatelnosti shora předestřené právního názoru vysloveného v rozsudku NSS č. j. 3 As 11/2007-92 není na překážku ani to, že v posuzované věci stavební úřad stavbu vodovodu vědomě zkolaudoval se změnou oproti stavebnímu povolení (jak vyplývá z kolaudačního protokolu), kdežto ve věci sp. zn. 3 As 11/2007-92 změny stavby (resp. její trasy) vyšly najevo až po kolaudaci (viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 Ca 168/2006-40, který zdejší soud přezkoumával ve věci sp. zn. 3 As 11/2007). Rozhodující je objektivní rozpor zkolaudované stavby se stavebním povolením, který nastal v posuzované věci i ve věci sp. zn. 3 As 11/2007. V posuzované věci tak byly v důsledku rozporu v umístění části stavby vodovodu oproti stavebnímu povolení splněny podmínky pro zahájení řízení o nařízení odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 [resp. nyní dle § 250 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona], a žalovaný tak byl povinen podle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 zahájit řízení o odstranění stavby. Pokud tak neučinil, dopustil se nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[47] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčuje též názoru stěžovatele, že změna vedení vodovodu nebyla nikdy schválena. Vodovod byl zkolaudován v odlišné trase od stavebního povolení, což však vskutku nepředstavuje legalizaci změny trasy vodovodu oproti stavebnímu povolení, a to tím spíš, že ve výroku ani v odůvodnění kolaudačního rozhodnutí k tomu stavební úřad nic neuvedl. V žádném případě nelze akceptovat možnost, že by stavební úřad mohl konkludentně zhojit rozpor stavby se stavebním povolením. Pokud by se jednalo o tzv. nepodstatnou odchylku oproti projektové dokumentaci, musel by stavební úřad postupovat podle § 81 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976, dle kterého *s kolaudačním řízením může být spojeno řízení o změně stavby (§ 68), pokud se skutečné provedení podstatně neodchyluje od dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení*. To se zcela zjevně v posuzované věci nestalo. Nadto je zřejmé, že posuzovaný rozpor umístění vodovodu ve zcela odlišné trase na odlišných pozemcích oproti stavebnímu povolení, resp. projektové dokumentaci, nemohl představovat nepodstatnou odchylku ve smyslu § 81 odst. 4 stavebního zákona z roku 1976. Odchylku zkolaudovaného vodovodu od umístění povoleného stavebním povolením o délce 156 m mezi bodem A2 a hranicí mezi pozemky p. č. XC a XD, k. ú. B. z čehož část vodovodu o délce 138 m (mezi bodem A2 a hranicí mezi pozemkem stěžovatele a pozemkem p. č. XC, k. ú. B.) vede přes pozemek stěžovatele, totiž nelze považovat za nepodstatnou, a to ani při zohlednění celkové délky projednávaného vodovodu o délce

přibližně 5 km. Ve vztahu k dotčenému pozemku stěžovatele se totiž jedná o odchylku naprosto zásadní, kdy trasa vodovodu nevede pouze krátce po východním okraji pozemku stěžovatele při komunikaci (jak bylo povoleno), ale v rozporu se stavebním povolením zasahuje do větší části stěžovatelova pozemku. Je tudíž na místě stěžovateli přisvědčit, že zkolaudovanou odchylku v trase vodovodu není možné brát jako „drobnou“ s ohledem na její rozsah a povahu a s ohledem na obsah stavebního povolení, podle kterého měly být vodovodní řady vedeny v okrajích komunikací, v zelených pásmech. O nepodstatnou odchylku se nejedná, pokud je stavba, byť jen zčásti provedena na pozemku jiném, než na kterém byla povolena, neboť v takovém případě se již nejedná o otázku technickou, ale o otázku právní a dochází k zásahu do práv osob odlišných od stavebníka.

[48] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud přisvědčil argumentaci stěžovatele, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda je žalovaný povinen zahájit řízení o odstranění části stavby vodovodu, která je v rozporu se stavebním povolením. Za příléhavý je třeba považovat poukaz stěžovatele na rozsudek *ŽAVES*, v němž rozšířený senát vyslovil závěr, že „ten, kdo tvrdí, že je dotčen na svém hmotném právu faktickou nečinností stavebního úřadu, který v rozporu s § 129 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu nezahájil řízení o odstranění nepovolené stavby (nepovolené terénní úpravy), se může bránit proti takové faktické nečinnosti správního orgánu žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 násl. s. ř. s.).“ O takový případ se totiž v posuzované věci jedná. Stěžovatel má pravdu, že pokud z provedení dokazování vyplývá, že stavba byla zřejmě provedena v rozporu se stavebním povolením, je stavební úřad povinen zahájit řízení o odstranění stavby. Stěžovatel též příléhavě odkázal na usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 967/2021, dle nějž vlastník pozemku, na němž je umístěno vodní dílo, může podat u příslušného vodoprávního úřadu podnět k zahájení řízení o odstranění stavby vodního díla z důvodu jejího rozporu se stavebním povolením.

[49] K argumentaci stěžovatele týkající se faktického umístění vodovodu postačuje uvést, že žalovaný i krajský soud dospěli ohledně faktického umístění vodovodu k totožnému názoru jako stěžovatel, tj. že vodovod vede přes pozemek stěžovatele výše popsáním způsobem. To ostatně nepopírá ani osoba zúčastněná na řízení. Tato skutečnost je tedy nesporná.

[50] Ke stěžovatelem tvrzené nicotnosti kolaudačního rozhodnutí stavebního úřadu spočívající v tom, že neuvedl ničeho ke schválení změny umístění vodovodu, Nejvyšší správní soud poukazuje na bod [16] rozsudku NSS ze dne 11. 1. 2021, č. j. 5 As 8/2020-52, v němž uvedl, že „vady, které nicotnost rozhodnutí způsobují, uvádí příkladmo § 77 odst. 1 správního řádu. Podle tohoto ustanovení je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný, které je vnitřně rozporné nebo právně či fakticky neuskutečnitelné. Judikatura správních soudů pak dovodila, že vadami způsobujícími nicotnost rozhodnutí je také absolutní nedostatek pravomoci, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy, požadavek trestného plnění nebo nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu); v podrobnostech výše uvedený rozsudek rozšířeného senátu č. j. 8 Afs 78/2006-74.“ V návaznosti na výše uvedené vymezení nicotnosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že nedostatečné zohlednění, resp. nezdůvodnění umístění

pokračování

vodovodu odchylně od stavebního povolení, resp. nesprávný závěr ohledně provedení stavby vodovodu podle schválené projektové dokumentace s drobnými změnami v trase, nejsou natolik závažnými vadami, aby mohly zapříčinit nicotnost tohoto rozhodnutí.

[51] Stěžovatel se táže, proč nebylo do kolaudačního rozhodnutí v rámci jeho grafické části zakresleno skutečné umístění vodovodu. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že z kolaudačního rozhodnutí ani z kolaudačního protokolu nevyplývá, že by kolaudační rozhodnutí mělo také grafickou část. Tvrzení stěžovatele o vnitřní rozpornosti grafické části kolaudačního rozhodnutí proto není opodstatněné. Ze skutečnosti, že stěžovateli byl výkres znázorňující trasu vodovodu předložen spolu s kolaudačním rozhodnutím a kolaudačním protokolem, nevyplývá, že kolaudační rozhodnutí mělo také grafickou část. Tvrzení stěžovatele o vnitřní rozpornosti grafické části kolaudačního rozhodnutí proto neobstojí.

[52] Stěžovateli je nicméně namístě přisvědčit, že stavební úřad kolaudačním rozhodnutím schválil užívání vodovodu provedeného v rozporu se stavebním povolením, což odporovalo tehdy platné právní úpravě [§ 81 a § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976]. Poukaz stěžovatele na rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 5 A 169/2000, podle kterého stavební úřad nemůže zkolaudovat stavbu, byť jen zčásti provedenou na jiném pozemku, než na kterém byla povolena, je pro posuzovanou věc relevantní jen zčásti, neboť v posuzované věci stavba vodovodu byla na pozemku stěžovatele povolena, avšak vodovod byl na pozemku stěžovatele postaven a zkolaudován v mnohem větším rozsahu (délce) a odlišném umístění oproti stavebnímu povolení a projektové dokumentaci. Toto rozhodnutí nicméně koresponduje s výše uvedeným závěrem, že zákon neumožňoval zkolaudovat stavbu vybudovanou v rozporu se stavebním povolením. Tato vada kolaudačního rozhodnutí ovšem nezpůsobuje jeho nicotnost, nýbrž se jedná o nezákonnost.

[53] Ve vztahu k § 59a vodního zákona, které zmínil krajský soud a dovolává se jej osoba zúčastněná na řízení, je na místě stěžovateli přisvědčit, že účelem tohoto ustanovení je ochrana existujících vodních děl ve veřejném zájmu, nikoliv legalizace staveb, které byly zjevně realizovány v rozporu s právními předpisy. Toto ustanovení vodního zákona nemá žádný vliv na to, že jsou splněny podmínky pro zahájení řízení o odstranění stavby uvedené § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, resp. § 250 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona, a nelze z něj tudíž ani dovozovat, že žalovaný nebyl povinen zahájit řízení o odstranění stavby.

[54] Naprosto přílehlavý je ve vztahu k výše uvedenému ustanovení vodního zákona a posuzované věci poukaz žalovaného na usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 8. 2024 sp. zn. II. ÚS 433/24. V jeho bodu 10 Ústavní soud uvedl, že „*Nejvyšší soud již v minulosti vyložil, že existence legálního věcného břemene (§ 59a vodního zákona) brání jak vyhovění žalobě na vypořádání neoprávněné stavby, tak i vyhovění negatorní žalobě na odstranění zemních prací a uvedení pozemku do původního stavu. Pokud tedy soud učiní závěr o existenci uvedeného zákonného věcného břemene, může žalobu na odstranění vodního díla včetně jeho součástí zamítnout (srov. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 967/2021 ze dne 27. 4. 2022).*

Podle doktríny vlastník pozemku není oprávněn požadovat odstranění vodního díla vybudovaného před 1. 1. 2002, případně bránit jeho užívání [Horáček, Zdeněk a kol. Vodní zákon s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. 3. vydání. Praha: Soudy, 2015, s. 173].“ V bodu 12 pak Ústavní soud navázal, že „stěžovatel tedy neuspěl v rovině soukromoprávní. Jestliže však stěžovatel namítá, že vedení vodního díla přes jeho pozemek v rozporu se stavebním povolením nevyhovuje jemu a v konečném důsledku ani samotné obci, nezbyvá než dodat, že právě obec je příslušným stavebním (a vodoprávním) úřadem pro eventuální veřejnoprávní řízení o odstranění černé stavby. Stěžovatel může dát k zahájení tohoto řízení podnět. Proti nezahájení řízení o odstranění nepovolené stavby v případě dotčení hmotných práv je možné uplatnit zásahovou žalobu před správními soudy. Ústavní soud poznamenává, že před případným obrácením se na správní soudy je nutné uplatnit podnět nadřízenému správnímu orgánu k přijetí opatření proti nečinnosti (§ 80 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu), jinak správní soud žalobu odmítne pro nepřípustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.“ Ústavní soud v této souvislosti upozornil na rozsudek Žaves. Z uvedeného je tedy zřejmé, že citované usnesení Ústavního soudu i samotný § 59a vodního zákona se týkají soukromoprávní problematiky tzv. neoprávněných staveb, tj. staveb zřízených na pozemku jiného vlastníka bez potřebného právního titulu. V projednávané věci jde naproti tomu o posouzení, zda předmětná část vodovodu je stavbou nepovolenou, tedy stavbou provedenou v rozporu se stavebním povolením, která musí být projednána v řízení dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006, resp. § 250 odst. 1 písm. b) nového stavebního zákona.

[55] Nejvyšší správní soud dále pro úplnost uvádí, že další stěžovatelem zmíněné okolnosti (soulad umístění vodovodu s územně plánovací dokumentací, omezení jeho vlastnického práva a rozvoje obce v důsledku umístění vodovodu, případná existence zákonného věcného břemene dle § 59a vodního zákona) nemají žádný význam z hlediska splnění podmínek pro zahájení řízení o odstranění stavby. Případně však mohou mít posléze význam v samotném řízení o odstranění stavby, resp. při posuzování, zda lze stavbu předmětné části vodovodu dodatečně povolit.

[56] V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že v dalším řízení bude na krajském soudu, aby při posouzení věci vycházel z toho, že z dosud provedených důkazů lze učinit závěr, že žalovaný nejednal v souladu se zákonem, pokud na základě podnětu stěžovatele nezahájil podle § 129 odst. 2 stavebního zákona z roku 2006 (resp. nyní dle § 250 až 252 nového stavebního zákona) z úřední povinnosti řízení o odstranění stavby části vodovodu umístěné na pozemku stěžovatele p. č. XA, k. ú. B., v rozsahu, který je v rozporu se stavebním povolením (trasa vodovodu o délce přibližně 157 m mezi bodem A2 na pozemku stěžovatele a hranici mezi pozemky p. č. XC a XD, k. ú. B., znázorněná na výše citovaném výkresu z 11/1986).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

pokračování

[57] Nejvyšší správní soud z uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[58] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první 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 24. července 2025

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu