



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudců Lenky Bursíkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: **a) H. S.**, a **b) M. K.**, oba zastoupeni JUDr. Martinem Plchem, advokátem, se sídlem Vojtěšská 245, Mýto, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2024, č. j. PK-RR/6387/24, o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 20. 6. 2025, č. j. 57 A 74/2024-46,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobci **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad Klatovy (dále jen „stavební úřad“) zamítl žádost žalobců o dodatečné povolení stavby „*Mobilní dům, kontejner, oplocení a kotec pro psa, stavba dočasná na 2 roky*“. Důvodem zamítnutí žádosti bylo negativní závazné stanovisko vodoprávního úřadu. Stavba byla totiž umístěna v aktivní zóně záplavového území.

[2] Proti rozhodnutí stavebního úřadu podali žalobci odvolání, které mířilo i proti závaznému stanovisku vodoprávního úřadu. Nadřízený dotčený orgán nesouhlasné závazné stanovisko v odvolacím řízení potvrdil. Žalovaný proto v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu.

[3] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který ji v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud měl rozhodnutí správních orgánů za přezkoumatelná. Žalobci nerozporovali, že stavba je nepovolená. Krajský soud odkázal na § 67 odst. 1 a odst. 2 písm. c) zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), podle kterého se nesmí v aktivní zóně záplavových území umisťovat, povolovat ani provádět stavby (s výjimkami zde uvedenými). Umístění stavby v rozporu se zákazem stanoveným ve vodním zákoně konstatovalo závazné stanovisko vodoprávního úřadu i nadřízeného dotčeného orgánu. Závazná stanoviska byla přezkoumatelná a srozumitelně odůvodněná. Zákaz umisťování staveb podle citovaných ustanovení vodního zákona se týká i dočasných staveb. I ty jsou totiž stavbami ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). S touto námitkou se žalovaný vypořádal na s. 6 svého rozhodnutí. Žalobci jeho argumentaci nijak konkrétně nezpochybnili.

[5] Podle krajského soudu rozhodnutí správních orgánů nemohou nepřiměřeně zasahovat do vlastnických práv žalobců. Správní orgány jen naplnily svou povinnost podle § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, postupovat v souladu se zákony. Pohnutka k umístění stavby v aktivní zóně záplavového území není pro závěr o její nepřípustnosti právně významná. Stejně tak jsou podle krajského soudu irelevantní i obecná tvrzení, že stavba nezasahuje do práv třetích osob, neohrožuje je, nenarušuje základní funkce území, neztěžuje provádění povinností vyplývajících z vodního zákona a nezhoršuje odtokové poměry. Závěr nadřízeného dotčeného orgánu, že v případě stavby v aktivní zóně záplavového území musí vodoprávní úřad vydat nesouhlasné závazné stanovisko bez možnosti správní úvahy o případné výjimce, je zákonný.

[6] Žalobní argumentace stavbami v aktivní zóně záplavového území provedenými před jejím vyhlášením a stavbami, které lze dle vodního zákona v aktivní zóně záplavového území povolit, je podle krajského soudu *en bloc* nepřipadná, neboť se míjí s předmětem správního řízení zahájeného žádostí žalobců. Žalobci netvrdili, že se stavba nenachází v aktivní zóně záplavového území, ani že byla povolena, ani že ji lze podřadit pod výjimky ze zákazu stanoveného v § 67 vodního zákona.

[7] Krajský soud konstatoval, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav. Pro jejich rozhodnutí postačovalo zjištění, že je stavba umístěna v aktivní zóně záplavového území. To žalobci nerozporovali. Další skutečnosti, které namítali, nebyly pro rozhodnutí správních orgánů významné. Rozhodnutí žalovaného není nepřiměřeně přísné.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Žalobci (stěžovatelé) namítají, že krajský soud žalobu zamítl v rozporu s právními předpisy. Napadený rozsudek je nepřiměřeně zkracuje na právech. Krajský soud se bezvýhradně ztotožnil s nesprávným posouzením správních orgánů. Správní orgány i krajský soud nedostatečně zjistily skutkový stav. Stěžovatelé dále opakují dříve uplatněnou argumentaci a zdůrazňují, že stavba nenaruší základní funkce území, neztíží provádění povinností vyplývajících z vodního zákona, nezhorší odtokové poměry, neznehodnotí dotčenou oblast a nezasáhne do práv třetích osob. Zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby je nepřiměřeně přísné.

pokračování

[9] Podle stěžovatelů se v § 67 vodního zákona nehovoří o dočasných stavbách. Nelze proto bez jakýchkoli pochybností učinit závěr, že se zde uvedený zákaz vztahuje i na dočasné stavby.

[10] Krajský soud se nevyjádřil k otázce stěžovatelů, jak naložit se stavbami, které se v aktivní zóně záplavového území nacházely ještě před jejím vyhlášením, nebo se stavbami, které lze v aktivní zóně záplavového území povolit a u nichž by bylo třeba ponechat si za účelem stavebních úprav na pozemku určité stavby, bez kterých se stavebníci neobejdou.

[11] Stěžovatelé dále namítají, že krajský soud neprovedl test proporcionality, aby zjistil, zda je zásah do jejich práv přiměřený ve vztahu k případnému zásahu do veřejného zájmu. Stěžovatelé byli v dobré víře, neboť umístění stavby bylo v souladu s územním plánem. Nadto jsou právními laiky; nelze jim proto vytýkat, že si neověřili, že se stavba nachází v aktivní zóně záplavového území.

[12] Nesprávný je podle stěžovatelů též závěr krajského soudu, že rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumatelná.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že souhlasí s rozsudkem krajského soudu. Stěžovatelé neprokázali, že je možné stavbu dodatečně povolit. Stavba se nachází v aktivní zóně záplavového území. Správní orgány proto neměly jinou možnost než žádost zamítnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] NSS předesílá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Obecně a kuse zdůvodněná kasační stížnost tak předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Uplatní-li stěžovatel obecnou námitku, může se jí soud zabývat toliko v mezích její obecnosti (k tomu viz rozsudky NSS ze dne 14. 8. 2019, č. j. 8 As 153/2019-39, nebo ze dne 13. 9. 2017, č. j. 7 As 208/2017-20, a rozsudky rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS, a ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS).

[16] Současně platí, že pokud stěžovatel pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, ze dne 15. 9. 2009, č. j. 6 Ads 113/2009-43, nebo ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 271/2015-36, body 10–14).

[17] Za řádný kasační bod pak nelze považovat obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatel rozhodnutí krajského soudu napadá (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2023, č. j. 8 As 163/2021-59).

[18] NSS veden shora uvedenými východisky konstatuje, že námitkami shrnutými výše v bodu [8] se věcně nezabýval. Dílem se jedná o námitky, ve kterých stěžovatelé opakují dříve uplatněnou argumentaci, aniž by jakkoli reagovali na její vypořádání krajským soudem, a proto jsou nepřipustné. Ve zbytku jde o zcela obecná tvrzení postrádající alespoň rámcové vymezení skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad napadeného rozsudku tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má NSS věci zabývat, a proto se nejedná o řádně formulované kasační námitky.

[19] Tvrzení, podle kterého není správný závěr krajského soudu o přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů, také není projednatelnou kasační námitkou. Stěžovatelé totiž ani v nejhrubších obrysech netvrdí, v jakém ohledu je tento závěr nesprávný. Neuvádí, které jejich námitky správní orgány nevypořádaly, případně proč jsou rozhodnutí správních orgánů stížena nedostatkem důvodů či jinými vadami zakládajícími jejich nepřezkoumatelnost. Úkolem NSS pak není domýšlet za stěžovatele argumenty, na základě kterých by tomu tak mohlo být. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29, bod 11 a tam citovaná judikatura).

[20] Námitka, podle které byli stěžovatelé v dobré víře a jsou právními laiky, nebyla uplatněna v žalobě, a je proto nepřipustná [§ 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)].

[21] Stěžovatelé dále zpochybňují výklad § 67 odst. 1 vodního zákona, který podle nich nedopadá na dočasné stavby, protože o nich výslovně nehovoří.

[22] Podle § 67 odst. 1 vodního zákona 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* (důraz přidán).

[23] Podle § 2 odst. 3 stavebního zákona se stavbou rozumí *veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií, **bez zřetele na jejich** stavebně technické provedení, použité stavební výrobky, materiály a konstrukce, na účel využití a **dobu trvání*** (důraz přidán).

[24] NSS se ztotožňuje s krajským soudem (viz bod 28 napadeného rozsudku), že zákaz obsažený v § 67 odst. 1 vodního zákona se plně vztahuje i na dočasné stavby, které jsou jen specifickou podmnožinou (§ 2 odst. 3 stavebního zákona) obecného pojmu „stavba“ obsaženého v tomto ustanovení. Stěžovatelé tuto argumentaci krajského soudu v kasační stížnosti nijak nerozpoukají a kromě obecného tvrzení ohledně chybějícího výslovného uvedení dočasných staveb v dotčeném ustanovení nevznášají žádné konkrétní námitky.

pokračování

S ohledem na shora uvedené však tento náhled stěžovatelů na výklad § 67 odst. 1 vodního zákona není správný.

[25] Důvodná není námitka, podle které se krajský soud nevyjádřil k otázce možného umístění staveb nutných pro stavební úpravy stávajících staveb nacházejících se v záplavovém území (viz bod [10] shora). Krajský soud se k tomuto tvrzení vyjádřil v bodě 32 napadeného rozsudku. Uvedl, že daná argumentace je nepřipadná a míjí se s předmětem správního řízení zahájeného na základě žádosti stěžovatelů. Proti těmto závěrům stěžovatelé v kasační stížnosti nijak věcně nebrojí.

[26] Vytýkají-li stěžovatelé krajskému soudu, že se nezabýval proporcionalitou rozhodnutí správních orgánů, činí tak nedůvodně. Již krajský soud vysvětlil, že § 67 odst. 1 vodního zákona je formulován bezvýjimečně. V případě staveb, jejichž umístění a povolení v aktivní zóně záplavového území zákon zakazuje, tedy nemá správní orgán žádný prostor pro případné poměřování veřejného zájmu s případným zásahem do vlastnického práva stěžovatelů.

[27] Přílehlavý je v této souvislosti odkaz správních orgánů a krajského soudu na rozsudek ze dne 17. 1. 2017, č. j. 6 As 129/2016-35, v němž NSS konstatoval, že „stavbu provedenou ve stanovené aktivní zóně záplavového území v rozporu s § 67 odst. 1 vodního zákona nelze dodatečně povolit“. Pokud tedy vodní zákon v § 67 odst. 1 výslovně zakazuje, bez možnosti odchýlení se, v aktivní zóně záplavového území provádět stavby, stavební úřad nemůže postupovat jinak než žádost o (dodatečné) stavební povolení pro takovou stavbu zamítnout. Zákonná úprava v tomto ohledu sleduje legitimní cíl zamezit stavebnímu rozvoji v oblastech stanovených aktivních zón záplavových území, jež při povodni odvádí rozhodující část celkového průtoku, a tak bezprostředně ohrožují život, zdraví a majetek lidí. Krajský soud (a potažmo správní orgány) proto nepochybil, pokud se nezabýval otázkou přiměřenosti s poukazem na jednoznačný zákonný zákaz umisťovat stavby, které stěžovatelé žádali dodatečně povolit.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Kasační stížnost není důvodná. Proto ji NSS podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[29] O nároku na náhradu nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení žádné náklady nevznikly, proto mu NSS jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 26. února 2026

Tomáš Kocourek
předseda senátu