

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **F. Z.,** zast. JUDr. Pavlem Pechancem, Ph.D., advokátem se sídlem Masarykova 175, Luhačovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** I. MEXIM CONSULTING, spol. s r.o., se sídlem Betlémské nám. 6, Praha 1, zast. MUDr. Mgr. Danielem Mališem, LL.M., advokátem, se sídlem Na Rybníčku 5, Praha 2, II. L. Z., III. Povodí Moravy, s. p., se sídlem Dřevařská 11, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2016, č. j. 62 A 45/2014 – 133,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 29. 5. 2014, č. j. KUZL 18191/2014, sp. zn. KUZL 18191/2014 ŽPZE-RH, žalovaný částečně změnil rozhodnutí Městského úřadu Otrokovice, odboru životního prostředí, ze dne 19. 2. 2014, č. j. OŽP/7929/2014/ZEK, jímž bylo povoleno společnosti MEXIM CONSULTING užívání stavby vodního díla „Malá vodní elektrárna Bělov“; změna spočívala v doplnění podmínek pro užívání stavby.

Stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného správní žalobu ke Krajskému soudu v Brně („krajský soud“), který ji dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

Krajský soud dospěl v napadeném rozhodnutí k závěru, že stavební úřad nepochybil, jestliže v kolaudačním řízení neposuzoval otázku vlastnických práv k pozemkům pod stavbou vodního díla. Tato otázka není předmětem kolaudačního řízení, neboť patří do řízení územního a toliko v něm pak mohla být řešena; otázka vlastnictví pozemků, na nichž je kolaudovaná stavba umístěna, je podstatná pro určení okruhu účastníků kolaudačního řízení a stěžovatel jako účastník řízení mohl v kolaudačním řízení namítat pouze to, že kolaudací stavby mohlo být zasaženo do jeho vlastnického práva k dotčeným pozemkům. Krajský soud uzavřel, že žádná z námitek stěžovatele tento charakter neměla; rovněž námitka proti imisím nemá místo v kolaudačním řízení, tuto mohl uplatnit v řízení územním či stavebním. Krajský soud odmítl jako nedůvodnou také námitku stěžovatele, že neměl dostatek času seznámit se s dokumentací skutečného provedení stavby. Jako opožděné posoudil krajský soud námitky uplatněné až v replice ze dne 15. 9. 2014, jednalo se o tvrzení, že se dokumentace skutečného provedení stavby předložená při ústním jednání netýkala stavebních částí elektrárny, že investor věděl o možných problémech s kolaudací, a že objekt „*SO 05*“ nebyl v kolaudačním řízení při ústním jednání projednáván. Podobně krajský soud rozhodl o námitce, že stavba byla realizovaná v rozporu s projektovou dokumentací a o námitkách vznesených až při jednání dne 10. 3. 2016, rovněž tyto námitky uplatnil stěžovatel podle názoru krajského soudu opožděně. Krajský soud se dále neztotožnil s tvrzením, že správní orgány nevypořádaly námitku o změně stavby a nedostatečně seznámily stěžovatele s dokumentací skutečného provedení stavby; vypořádání uvedených námitek shledal krajský soud dostatečným.

I. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou opřel o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatel setrval na své argumentaci, že námitky „*stran vlastnického práva k pozemkům*“ vznesl jako účastník kolaudačního řízení oprávněně a správní orgán je měl vypořádat.

Stěžovatel zopakoval námitku neseznámení s kompletní projektovou dokumentací. Nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že měl dostatek času se s projektovou dokumentací seznámit. Ze správního spisu je podle stěžovatele zřejmé, že byl seznámen pouze s dokumentací technického vybavení elektrárny, nikoli se stavební částí dokumentace, proto k ní nemohl ničeho namítat.

Další okruh argumentů směřuje proti postupu krajského soudu, který část námitek stěžovatele posoudil jako uplatněné opožděně a nezabýval se jimi. Stěžovatel namítl, že již v podané žalobě uvedl, „*že se jedná o svévoli žalované, když tato se s jeho námitkami nikterak nevypořádala a neposkytla mu část dokumentace stavební, ve vztahu ke které by mohl učinit relevantní námitky*“. Tuto část žaloby stěžovatel následně rozvinul, nejednalo se přitom o nová tvrzení, jen o rozvinutí žaloby samé. Stěžovatel v žalobě namítal, že nebyl seznámen se změnou projektu a následně v reakci na vyjádření žalované toto své tvrzení rozvedl tak, že předložený projekt se netýkal stavební části, ale jen části technické. Pokud

krajský soud odmítl jeho námitku jako opožděnou projednat, zatížil řízení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (správně: § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – pozn. NSS). K uvedenému stěžovatel odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78.

Stěžovatel podobně namítá nevypořádání další námitky, a to neoprávněného navýšení dotčených pozemků o 1,5 – 2 m zeminy. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že tato námitka byla vznesena opožděně až při jednání před krajským soudem. K neoprávněnému navýšení zeminy se stěžovatel *„vyjadřoval soudu již písemně a před zahájením jednání ve věci samé“* a tato námitka navíc rovněž souvisí s dříve namítanou skutečností, že stěžovatel nebyl seznámen se změnou projektu.

Stěžovatel uvedl, že při jednání dne 10. 3. 2016 žalovaný ve svém závěrečném návrhu připustil, že na předmětném pozemku je *„ukryt odpad po stavbě“*. Toto vyjádření žalovaného nekoresponduje se správním spisem, žalovaný jím přiznal nedodržení projektové dokumentace a krajský soudu měl podle stěžovatele tuto informaci přezkoumat ex officio. Námitka uloženého stavebního odpadu na místě stavby je dle mínění stěžovatele rovněž podřaditelná pod obecnou a srozumitelnou námitku neseznámení se změnou projektové dokumentace. Obstarání důkazu o navýšení pozemku stavebním odpadem a zakrytí zeminou bylo podle stěžovatele povinností žalovaného.

Jestliže stěžovatel namítal, že nebyl seznámen se stavební dokumentací, se změnou projektu, měl tím na mysli také to, že nebyl seznámen s tím, zda bylo vydáno jakékoliv rozhodnutí opravňující stavebníka navýšit pozemky o cca 2 m. Uvedené namítal již v řízení před žalovaným správním orgánem, který námitky neuznal a až v řízení před soudem přiznal, že tato námitka je důvodná. Jestliže se krajský soud tímto bodem odmítl zabývat, zatížil řízení vadou.

Za nezákonné označil stěžovatel nevypořádání jeho tvrzení, že do kolaudačního řízení nebyl zahrnut objekt *„SO 05 – výtok z elektrárny.“*

Neprojednání shora uvedených námitek s odkazem na zásadu koncentrační je podle stěžovatele neakceptovatelný přepjatý formalismus, k tomu odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 188/04 a rozhodnutí zdejšího soudu č. j. 5 Afs/2003 - 56.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek a rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval, že k prověřování vlastnických vztahů k pozemkům, na nichž je stavba umístěna, a pozemkům sousedním, není stavební úřad v kolaudačním řízení podle stavebního zákona oprávněn. Stěžovatel měl dostatečný časový prostor k seznámení se s kompletní projektovou dokumentací, navíc změny oproti původnímu projektu byly s účastníky projednány při ústním jednání dne 17. 10. 2013, kterého se stěžovatel účastnil. Žalovaný důrazně odmítl, že by při jednání u krajského soudu připustil, že na pozemku pod MVE nebo v jejím okolí je uložen odpad, naopak žalovaný vyloučil, že by při realizaci stavby byl na pozemky dotčené stavbou

odpad ukládán. Tvrzení stěžovatele o odpadu údajně zasypaném na pozemcích pod a u stavby elektrárny považuje žalovaný za ničím nepodložené a účelové.

Osoby zúčastněné na řízení nevyužily možnosti podat vyjádření ke kasační stížnosti.

II. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud zjistil ze spisového materiálu následující:
Stěžovatel byl jedním ze společníků společnosti VEZTOS, spol. s r. o. v likvidaci, která započala s realizací projektu MVE Bělov. Stavba byla povolena rozhodnutím Okresního úřadu Kroměříž dne 18. 4. 1994. Společnost nedodržela stanovené podmínky podpory, byla Státním fondem životního prostředí vyzvána k vrácení podpory; v roce 1999 byly rozestavěné objekty z důvodu zabezpečení částečně zasypány a zaplaveny.

Společnost MEXIM CONSULTING zakoupila rozestavěné objekty, dokončila jejich výstavbu v roce 2013 a požádala o povolení zkušebního provozu; této žádosti bylo vyhověno rozhodnutím Městského úřadu v Otrokovicích, odboru životního prostředí ze dne 5. 6. 2013, a to po prodloužení do 30. 6. 2014. Rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 5. 2014 bylo povoleno užívání stavby (kolaudační rozhodnutí). Proti tomuto rozhodnutí stěžovatel podal odvolání a následně správní žalobu.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že měl dostatek času se seznámit s projektovou dokumentací tak, aby mohl podat relevantní námitky. Této námitce zdejší soud nepřisvědčil a naopak se ztotožnil se závěrem krajského soudu, že stěžovatel dostatek prostoru pro seznámení se s kompletní projektovou dokumentací předmětné stavby v průběhu kolaudačního řízení měl.

Ze spisového materiálu zdejší soud ověřil, že oznámením ze dne 30. 9. 2013 byl stěžovatel informován o zahájení kolaudačního řízení stavby vodního díla MVE Bělov a byl pozván k ústnímu jednání. Dne 17. 10. 2013 byl stěžovatel účasten na ústním jednání spojeném s místním šetřením, tuto skutečnost stěžovatel ani nerozporuje. Podle protokolu o ústním jednání byla na jednání k dispozici mj. dokumentace skutečného provedení stavby, stěžovatel tedy měl možnost se s touto dokumentací seznámit. Ostatně sám stěžovatel uvedl v žalobě, že s projektovou dokumentací, byť formálně, seznámen byl. Z protokolu o ústním jednání rovněž vyplývá, že stěžovatel v průběhu jednání vznesl písemné námitky *„ke kolaudaci VE Bělov“*, nedostatek času k seznámení se s projektovou dokumentací nenamítal. Po konaném ústním jednání se stěžovatel na výzvu žalovaného vyjadřoval k doplněným podkladům pro rozhodnutí, ani tehdy netvrdil nedostatek času k prostudování projektové dokumentace.

Je nutno přisvědčit krajskému soudu v tom, že z vyjádření stěžovatele k podkladům ze dne 12. 12. 2013 nevyplývá, že se stěžovatel dožadoval seznámení se stavební dokumentací, jak tvrdil v řízení před krajským soudem v replice k vyjádření žalovaného ze dne 15. 9. 2014. Jak správně poznamenal krajský soud, stěžovatel v žalobě neuvedl, co mu bránilo v prostudování dokumentace, resp. proč tuto skutečnost nenamítl při ústním jednání, příp. proč nepožádal správní orgán o lhůtu k prostudování dokumentace; nutno dodat, že tyto skutečnosti stěžovatel neuvedl ani v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto shodně s krajským soudem konstatuje, že nezjistil skutečnosti, které by stěžovateli bránily v seznámení se s projektovou dokumentací, a to jak s dokumentací technického vybavení, tak dokumentací stavební, resp. se změnami dokumentace, a uzavírá, že stěžovatel měl dostatečný prostor se s dokumentací seznámit a jde k jeho tíži, že svého práva nevyužil.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, podle které krajský soud nesprávně rozhodl o opožděnosti žalobních námitek, které stěžovatel uplatnil v replice k vyjádření žalovaného podané až dne 15. 9. 2014, resp. při jednání před krajským soudem dne 10. 3. 2016.

Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy bylo žalobci oznámeno rozhodnutí. Podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Krajský soud je těmito žalobními body zásadně vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Soudní řád správní tedy neumožňuje, aby žalobce vznášel nové námitky po uplynutí lhůty pro podání žaloby (viz také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 - 69, nebo ze dne 17. 12. 2007, č. j. 2 Afs 57/2007 - 92, všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pokud žalobce doplní žalobu po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby o další argumenty, je třeba rozlišit, zda tyto argumenty pouze upřesňují či podrobněji rozvíjejí námitky uplatněné v žalobě, nebo zda nepřípustně rozšiřují žalobu o další žalobní body (viz rozsudek ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43).

Nejvyšší správní soud z předloženého soudního spisu ověřil, že stěžovatel v žalobě podané dne 25. 6. 2014 namítal, že se správní orgány nedostatečně zabývaly jeho námitkami. Konkrétně nesouhlasil se závěrem žalovaného, že při ústním jednání byl stěžovatel seznámen se změnou projektu a namítl, že *„sice formálně seznámen byl, nicméně materiálně měl nedostatek času, aby celou dokumentaci řádně prostudoval a aby mohl podat veškeré relevantní námitky.“* Konkrétní věcné námitky ve vztahu k obsahu dokumentace však stěžovatel v žalobě nevznesl a tyto uplatnil až v replice k vyjádření žalovaného dne 15. 9. 2014, resp. až při jednání před krajským soudem dne 10. 3. 2016. Námitky, proti jejichž nevypořádání krajským soudem brojí stěžovatel kasační stížností, tedy že byl seznámen pouze s dokumentací technického vybavení elektrárny, nikoli s částí dokumentace stavební, a že do kolaudačního řízení nebyl zahrnut *objekt „SO 05 – výtok z elektrárny“*, vznesl stěžovatel až dne 15. 9. 2014. Námitku, že dotčené pozemky byly navýšeny o 1,5 – 2 m zeminy, která zakryla neoprávněně uskladněný stavební odpad, uplatnil stěžovatel až v průběhu jednání před krajským soudem, tedy rovněž opožděně. Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit argumentaci stěžovatele, že uvedené námitky bylo

možno *„dát do souvislosti se změnou projektu, se kterou žalobce nebyl seznámen“*. Stěžovatel v žalobě namítal toliko zkrácení svých procesních práv v podobě neposkytnutí dostatku času pro řádné prostudování dokumentace, nebrojil proti samotnému obsahu dokumentace a v tomto směru neuváděl žádné konkrétní věcné námitky.

Argument stěžovatele, že následně vznesené námitky lze podřadit pod obecnou a srozumitelnou námitku neseznámení se změnou projektové dokumentace a že pokud mu nebyla dokumentace známa, nemohl k ní cokoli relevantního namítat, neobstojí. Nadto tvrzení stěžovatele jsou v tomto smyslu rozporuplná; pokud na jednu stranu tvrdí, že neměl dostatek času seznámit se s dokumentací, není zřejmé jak v takovém případě, nezná-li obsah dokumentace, brojí proti němu konkrétními námitkami. Pokud takové námitky uplatnil, nelze je již z povahy věci podřadit pod námitku uplatněnou v žalobě, neboť nová tvrzení původní námitku fakticky popírají.

Nejvyšší správní soud tedy shodně s krajským soudem nepochybuje, že svým vyjádřením ze dne 15. 9. 2014 a tvrzeními uplatněnými u jednání dne 10. 3. 2016 stěžovatel nepřípustně rozšířil žalobu o další žalobní body. Krajský soud se dostatečně zabýval všemi včas uplatněnými žalobními námitkami a rovněž zdůvodnil, z jakých důvodů se některými námitkami zabývat nemohl. Nejvyšší správní soud k uvedenému dodává, že žalobní body stanoví meze přezkumu napadeného správního rozhodnutí (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Správní soud není povinen ani oprávněn za žalobce konkrétní důvody nezákonnosti správního rozhodnutí dovozovat, tedy z vlastní iniciativy nahrazovat projev vůle žalobce a sám vyhledávat vady napadeného správního aktu. Pokud žalobce žalobní bod neformuloval vůbec nebo dostatečně konkrétně uvedením určitých skutečností, a s tím spojených právních důvodů, na nichž je tento žalobní bod založen, nelze nyní úspěšně krajskému soudu vytýkat, že se jím nezabýval. Je to totiž právě stěžovatel, který v souladu s dispoziční zásadou vymezuje předmět řízení i rozsah a obsah žalobních bodů (srovnej § 71 odst. 1 písm. d) a § 71 odst. 2 s. ř. s.).

Stěžovatelův odkaz na závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, není příléhavý; v dané věci se jednalo o případ zcela odlišným způsobem formulované žaloby, u níž byly pochybnosti, zda vůbec byly uplatněny jakékoli žalobní body. Dále byla stěžejní otázkou řešenou v odkazovaném rozsudku rovněž povinnost krajského soudu vyzvat žalobce k odstranění vad žaloby, která neobsahuje žádný dostatečně konkretizovaný žalobní bod. O takovou situaci se však v případě stěžovatele zcela zjevně nejednalo.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou nesprávného posouzení námitek *„stran vlastnického práva“*, kterými stěžovatel zpochybnil vlastnická práva stavebníka k pozemkům pod stavbou. Krajský soud ve vztahu k těmto námitkám uzavřel, že měly být uplatněny již v řízení územním, příp. ve spojeném územním a stavebním řízení a že k nim v řízení kolaudačním nelze přihlížet. Nejvyšší správní soud se s ním zcela ztotožňuje.

Stavební úřad při uvádění stavby do užívání (vydání kolaudačního rozhodnutí) zkoumá, zda stavba byla provedena v souladu s rozhodnutím o umístění nebo jiným úkonem nahrazujícím územní rozhodnutí a povolením stavby a dokumentací, nebo ověřenou projektovou dokumentací, v souladu se stanovisky nebo závaznými stanovisky,

popřípadě rozhodnutími dotčených orgánů, byla-li vydána podle zvláštních právních předpisů, a zda jsou dodrženy obecné požadavky na výstavbu.

Není povinností správního orgánu vedoucího kolaudační řízení zabývat se vlastnictvím pozemků; tato otázka je relevantní pouze z hlediska vymezení okruhu účastníků řízení - k uvedenému krajský soud přiléhavě odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 8. 2002, č. j. 29 Ca 195/2001 – 22. Pokud by se správní orgány zabývaly tvrzenou změnou vlastnictví pozemků v důsledku odstoupení od smlouvy o smlouvě budoucí, učinily by tak nad rámec mezí možného věcného posouzení rozhodnutí o povolení užívání stavby. Smyslem kolaudačního řízení totiž bylo, jak uvedeno výše, toliko zkoumat, 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 byl stavební úřad oprávněn a povinen zkoumat, 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 (§ 81 odst. 1 stavebního zákona).

Tento věcný rámec kolaudačního řízení pak nutně determinuje následný soudní přezkum vydaného správního rozhodnutí o povolení užívání stavby. Jinak řečeno, meritorní soudní přezkum se redukuje na zhodnocení toho, zda vydané kolaudační rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, tedy zda provedená stavba odpovídá dříve stanovené dokumentaci a podmínkám. V žádném případě však nelze kolaudační řízení zaměňovat za řízení předchozí v tom smyslu, že budou opětovně posuzována práva stavebníka k pozemkům, na kterých je stavba umístěna nebo námitky vlastníků sousedních pozemků, kterých se umístění stavby může dotknout. Námitka stěžovatele směřující proti závěru krajského soudu, který se ztotožnil se způsobem, jakým žalovaný vypořádal námitky stěžovatele ohledně vlastnického práva k pozemkům pod stavbou, proto není důvodná.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení mezi účastníky se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost. Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, proto právo na náhradu nákladů řízení nemají.

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

V Brně dne 9. února 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu