



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Doc. Ing. J. Ž., CSc.**, zastoupeného JUDr. Bohumírem Zídkem, advokátem se sídlem Brno, Veselá 14, proti žalovanému: **Magistrát města Brna**, se sídlem Brno, Malinovského nám. 3, **za účasti osoby zúčastněné na řízení:** Doc. Ing. arch. P. P., proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2007, č. j. OÚŠŘ U 07/03841/Šk, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2008, č. j. 30 Ca 132/2007 - 74,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 5. 11. 2008, č. j. 30 Ca 132/2007 - 74, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### **O d ů v o d n ě n í :**

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru územního a stavebního řízení (dále jen „žalovaný“), ze dne 26. 3. 2007, č. j. OÚŠŘ U 07/03841/Šk, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu městské části města Brna, Brno - Žabovřesky, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 20. 11. 2006, č. j. SU/06/0012440. Tímto rozhodnutím byla podle § 66 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), povolena stavebníkovi Ing. R. H. „*novostavba rodinného domu, objektu garáže, parc. č. 5449/2,3, 5440 k. ú. Žabovřesky, příjezdu včetně vybybný, přípojek vody, kanalizace, plynu, elektro a slaboproudu na pozemcích parc. č. 4766/1, 4167/256, 176 k. ú. Královo Pole, parc. č. 5449/2,3, 5450,5446/1,3 k. ú. Žabovřesky a vnitřních rozvodů elektroinstalace, plynoinstalace, ZTI a rozvodů ústředního vytápění v ulici U Vodárny v Brně, lokalita „Palackého vrch.“*

Dne 16. 8. 2006 podal stavebník Ing. H. žádost o vydání stavebního povolení ke stavbě rodinného domu na parcelách č. 5449/2, 5449/3 a 5450, k. ú. Brno Žabovřesky. K žádosti byla mj. připojena průvodní a souhrnná technická zpráva včetně stanovisek účastníků stavebního řízení a projektová dokumentace. Dne 28. 8. 2006 bylo stavebním úřadem vydáno oznámení o zahájení stavebního řízení a nařízeno ústní jednání na den 19. 9. 2006. Oznámení obsahovalo i poučení o možnosti uplatnění námitek nejpozději při tomto jednání s tím, že k později uplatněným námitkám nebude přihlédnuto, a dále upozorňovalo na možnost nahlédnutí do podkladů pro rozhodnutí. Této možnosti využil stěžovatel dne 6. 9. 2006, kdy současně požádal o vyhotovení kopií technické a průvodní zprávy a výkresů 1-16, a podle záznamu ve spise kopie převzal dne 11. 9. 2006. Námitky vznesl písemně dne 18. 9. 2006, a upozornil v nich zejména na skutečnost, že územní rozhodnutí je předmětem soudního řízení, na rozpor stavby s obecně závaznými stavebními předpisy, zejména vyhláškou č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (dále též „OTP“) i s územním rozhodnutím, na nedostatečnost projektové dokumentace spočívající v neřešení staveniště (§ 14 odst. 1 OTP), neřešení technologického postupu provádění stavby i na způsob odstranění stávajícího zahradního domku. K záměru stavby rozsáhlé gabionové stěny upozornil na to, že ji nebude možné provést bez dotčení jeho pozemku, přičemž zásadně nesouhlasí s jakýmkoliv použitím tohoto pozemku. Navíc tato stěna není technicky ani výkresově řešena a je pouze schematicky zakreslena, nejsou řešeny žádné její základy ani související terénní úpravy. To může mít vliv na odvod dešťových vod, a proto je nezbytné dořešení. Na tuto stěnu také nebylo vydáno žádné územní rozhodnutí, přestože je nezbytné. Projektovou dokumentaci stěžovatel v námitkách označil za neodpovídající požadavkům § 18 odst. 1 písm. c) OTP; postrádá i řešení rozsáhlých výkopových prací a ukládání zeminy. Z těchto důvodů odepřel souhlas k vydání stavebního povolení. Po výzvě stavebního úřadu k seznámení s podklady pro rozhodnutí, převzal stěžovatel dokumentaci a poté sdělil stavebnímu úřadu dne 3. 11. 2006, že s výjimkou gabionové stěny, která byla z projektové dokumentace odstraněna, na ostatních výtkách trvá.

Stavební úřad stavbu povolil a ve stavebním povolení všechny tyto námitky zamítl. Uvedl, že územní rozhodnutí bylo řádně vydáno a nabylo právní moci a že námitky označující stavbu za odporující předpisům a vyhláše jsou nekonkrétní. Pokud jde o staveniště, je jeho provoz záležitostí dodavatele, který se může pohybovat jen v mezích daného pozemku a při záboru veřejného prostranství musí postupovat podle podmínky č. 23. Stávající zahradní domek je třeba před započítáním stavby odstranit, což bylo stanoveno v podmínce č. 10, přičemž stavebnímu úřadu bude předložen doklad o likvidaci vybouraného materiálu, provedené podle podmínky č. 13. Gabionovou stěnu pak nové výkresy č. 03, 10, 13 a 15 již neobsahují. Dále stavební úřad při vypořádání námitek stěžovatele posoudil úplnost projektové dokumentace a seznal ji dostačující.

Stěžovatel v odvolání proti stavebnímu povolení namítl rozpor s vyhláškou č. 137/1998 Sb. a s územním rozhodnutím. Zejména poukázal na nedostatečnou vzdálenost stavby od hranic pozemků a sousedních staveb, čímž dojde k ohrožení a znehodnocení jeho pozemku. V územním rozhodnutí byla stanovena odstupová vzdálenost od hranic jeho pozemku, která je v projektové dokumentaci zdánlivě dodržena, fakticky však nikoliv, a to zejména ve vztahu k obytné terase. Nesprávně zamítnuta byla námitka vztahující se ke gabionové stěně, neboť od ní upustil sám stavebník. Neřešeny zůstaly námitky k terénním úpravám, odvodu dešťových vod a statickému řešení svahu. Dále nebyly vyřízeny jeho námitky k nedostatkům projektové dokumentace, nedostatek výkresu základů a terénních úprav; v důsledku toho se k nim nemohl ani řádně vyjádřit. Vyjádřil rovněž obavu, že při stavbě prováděné dodavatelsky nebude mít možnost uplatnit svůj vliv, tudíž měly být důsledně řešeny všechny jeho námitky podané ve stavebním řízení. Neřešeno je i staveniště a odstraňování stávající stavby; nejsou-li stanoveny podmínky,

může stavebník použít třeba trhaviny a ohrozit jeho pozemek či životy osob. Jde o místo se zvláště ztíženými podmínkami, na prudce svažitém pozemku, a proto bude nepochybně třeba pro zařízení staveniště používat vedlejší pozemky. Stavební úřad jeho námitky vůbec neprojednal a nepokusil se dosáhnout třeba dohody.

V odvolacím řízení předložil žalovanému zástupce stavebníka doplnění projektové dokumentace s tím, že odvolatel zjevně mylně zaměnil zakreslení zahradní cesty a okapového chodníku s vlastní stavbou. Proto projektovou dokumentaci barevně upravil tak, aby bylo zřejmé, co je stavbou a jaké jsou její vzdálenosti od hranic pozemku. Upozornil, že z ní je zřejmé zachování minimálního odstupu stavby od hranic pozemků 2 m v souladu s územním rozhodnutím. Dle záznamu ve spise ze dne 7. 3. 2007 žalovaný umožnil odvolateli nahlédnutí do spisu včetně dokumentace, ovšem na jeho žádost odmítl vydat kopie doplněných podkladů s poukazem na § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (dále jen nový stavební zákon).

V rozhodnutí o odvolání se žalovaný vypořádal s odvolacími námitkami stěžovatele tak, že projektová dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí a odpovídá technickým požadavkům na výstavbu. V projektové dokumentaci skutečně nebyl dostatečně zřejmý půdorys stavby a dodržení odstupových vzdáleností od hranic pozemků, ovšem upravené výkresy předložené v odvolacím řízení odvolatelovu pochybnost vyvracejí. Jedná se o stavbu jednoduchou a terénní úpravy, jak jsou zřejmé z výkresu, nijak bezprostředně nesouvisí s pozemkem odvolatele, neboť se nenachází na spádnicí svahu pod pozemkem stavebníka, ale západním směrem; tudíž nemohou nijak výrazněji ovlivnit odtokové poměry na pozemku odvolatele. Stavba plotu je rovněž dostatečně popsána v technické zprávě, přičemž jde o stavbu jednoduchou, stavební povolení nevyžadující. Rovněž řešení staveniště u jednoduché stavby nevyžaduje samostatnou část projektové dokumentace, postačí údaje technické zprávy. Užití jiných ploch, než stavebníkových, by vyžadovalo povolení, jak je ve stavebním povolení uvedeno. Stavební pozemek svou rozlohou umožňuje dostatečné řešení zařízení staveniště. Odstranění stávající stavby, již je část stavby zahradního domku (torzo) nevyžaduje stanovení podmínek pro její odstranění.

V žalobě stěžovatel namítl nesprávný postup žalovaného, který se v rozhodnutí opřel o ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, správní řád (dále jen „správní řád“), který by však mohl přicházet v úvahu, jen pokud by nebyl na místě postup podle § 90 odst. 1, 2 tohoto zákona. Žalovaný také fakticky postupoval podle odst. 1 písm. c) cit. ustanovení, neboť žalobce vyzval k seznámení s novými podklady a k vyjádření k nim. Výrok tak vůbec neodpovídá skutečnému postupu a žalobci tím byla odňata možnost odvolání proti rozhodnutí vycházejícího z jiných podkladů, než prvostupňové rozhodnutí. Namítl trvající nejasnost dokumentace, pokud jsou k dispozici různé verze. Žalovaný mu navíc k žádosti nevydal kopie podkladů. Žalovaný sám uznal nedostatečnost projektové dokumentace, když umožnil její upřesnění. Proto jeho námitky ve stavebním řízení nemohly být zamítnuty. Žalovaný tedy měl stavební povolení změnit podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu. Dále v žalobě namítl, že žalovaný neřešil odvolací námitky týkající se terénních úprav, jejich odvodnění a není jasné, jak budou řešeny. Nemá tedy záruku, že nedojde k zásahu do jeho pozemku a ten nebude znehodnocen; neměl možnost se k tomu vyjádřit. Stávající zahradní domek není žádným torzem, ale vícepodlažní zděnou stavbou zapsanou v katastru nemovitostí a nepovoleným odstraněním může dojít k zásahu do jeho práv a majetku.

Krajský soud v napadeném rozsudku odmítl námitku nemožnosti aplikace ust. § 90 odst. 5 správního řádu, neboť ustanovení § 90 odst. 1 písm. b), c) tohoto zákona nijak nebrání opatřování podkladů potřebných pro rozhodnutí v odvolacím řízení. V dané věci doplněné

podklady nebyly změnou projektové dokumentace stavby a potvrdily, že stavba byla povolena v souladu s územním rozhodnutím. Tento závěr soud vztáhl i na dostatečnost a přezkoumatelnost projektové dokumentace terénních úprav, odvodnění a stavby oplocení, které jsou dostatečně jasné. Krajský soud odmítl dopad rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 501/2005 Sb. NSS na daný případ, neboť se týkalo ust. § 23 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, správní řád (dále jen „starý správní řád“), přičemž v lednu r. 2007, kdy stěžovatel požadoval poskytnutí dokumentace stavby, šlo o právo již nově upravené zákonem č. 183/2006 Sb.; vyhovění ovšem bránilo ust. § 168 odst. 2 tohoto zákona. Nakonec krajský soud označil za nedůvodnou žalobní námitku ohrožení majetku a práv stěžovatele absencí technologického postupu bouracích prací stávající zděné stavby, a to z důvodů nedostatku konkretizace hrozícího následku a dále upozornil, že odstranění stavby je samostatným řízením.

Stěžovatel kasační stížnost opírá o § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Poukazuje v ní na své v řízení opakované tvrzení o rozporu řešení stavby s příslušnými závaznými stavebními předpisy. V důsledku toho došlo k zásahu do jeho majetku a do jeho práv způsobem, který popsal zejména ve svém odvolání ze dne 10. 12. 2006, na které odkazuje. Rozpornost dokumentace s požadavky OTP je stěžovateli, v oboru patřičně vzdělaném, zcela zřejmá a bez úpravy projektové dokumentace stavba neměla být vůbec povolena. Žalovaný v rozporu se zákonem, jak již bylo popsáno v žalobě, postupoval jinak. V rámci odvolacího řízení si nechal od stavebníka předložit novou projektovou dokumentaci, kterou účelově vydával za jakousi „ověřovací“; tu však již stěžovateli neposkytl a uvedl, že došlo pouze k upřesnění stávající dokumentace. Soud se s tímto postupem spokojil přesto, že, jak sám uvedl, nelze doplňovat řízení, jsou-li dány podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí. Stěžovatel v žalobě právě namítal, že stavební povolení pro rozpor se stavebním zákonem i závaznou vyhláškou mělo být zrušeno. Soud také nesprávně obhajuje posouzení změny projektové dokumentace žalovaným. Stěžovatel své tvrzení o změnách přesně specifikoval, zejména v odvolání, na které jako na důkaz v žalobě odkázal. Přesně tedy uvedl existující rozpory původní projektové dokumentace, které bylo třeba změnit a tyto změny znovu s účastníky řízení projednat. Rozpory spočívaly zejména v překročení minimálních přípustných vzdáleností stavby od hranic pozemků a od okolních staveb, a v řešení garáží, aniž k tomu byla povolena nějaká výjimka; takové rozpory nelze řešit žádným doplněním či upřesněním původních výkresů projektové dokumentace. Oproti původnímu řešení muselo dojít ke změnám půdorysného i dispozičního řešení, což by muselo být znovu projednáno s účastníky; nestalo-li se tak, jedná se o obcházení zákona. Nesprávný je i závěr soudu, že nové podklady potvrdily údajný soulad stavby s územním rozhodnutím. Soud také nesprávně posoudil otázku dostatečnosti a přezkoumatelnosti projektové dokumentace terénních úprav, jejich odvodnění a otázky stavby oplocení pozemku. Tyto věci nebyly v projektové dokumentaci dostatečně řešeny, což stěžovatel konkrétně namítal. Stěžovateli dodnes není zřejmé, jak budou tyto stavby realizovány a stavebník si tak může stavět dle libosti a zasahovat do sousedových práv. Nejde přitom pouze o drobné stavby, jak tvrdil žalovaný. Soud se s touto věcí rádně nevypořádal a omezil se pouze na jednovětné konstatování, že vše je z projektové dokumentace jasné. To neodpovídá skutečnosti, neboť rozhodnutí žalovaného nemá oporu ve spise. Soud rovněž označil za nedůvodnou námitku absence technologického postupu bouracích prací a poukázal jednak na neodůvodněné žalobní tvrzení, jednak na samostatnost řízení o odstranění stavby. Bourací práce na stávající stavbě jsou však podmiňující součástí předmětného povolení; nelze totiž povolit stavbu tam, kde se nachází stavba jiná, aniž bylo současně projednáno a povoleno její odstranění. V tomto případě byl stěžovatel zkrácen na svých právech tím, že nebyl seznámen s podklady, zejména s technologickým postupem odstranění stavby, a neměl možnost se k nim vyjádřit. Tvrdí-li soud v odůvodnění napadeného rozsudku, že žalobce tuto svou námitku v žalobě nekonkretizoval, poukazuje stěžovatel na její znění. Z těchto důvodů navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k novému řízení tomuto soudu.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel shrnul, že důvody uvedené v kasační stížnosti nasvědčují nesprávnému posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], zejména ve vztahu k nesouladu povolované stavby dle projektové dokumentace předložené stavebníkem stavebnímu úřadu s „obecnými závaznými stavebními předpisy“ - tehdy platnou vyhláškou č. 138/1998 Sb. a se závaznými podmínkami územního rozhodnutí. V důsledku toho byla trvale poškozena stěžovatelova práva. Ačkoliv požadoval řádné projednání, nedošlo k němu. Přes jeho odpor bylo potvrzeno stavební povolení na základě původní projektové dokumentace s důsledkem poškození stěžovatelových vlastnických práv k sousednímu stavebnímu pozemku určenému k zástavbě, s nutností respektovat předepsané minimální vzdálenosti od takto povolené sousední stavby a dále snášet negativní dopady stavby garáže (hluk a prašnost). Soud se však namísto správného posouzení těchto námitek obsáhle zabýval zejména přípustností procesního postupu žalovaného. Opomněl však přitom přihlížet k porušení zásady dvojinstančnosti ve vztahu k projektové dokumentaci a jejímu přepracování bez řádného projednání. Soud tedy akceptoval nesprávný procesní postup - obejití správního řádu, jehož důsledkem bylo poškození stěžovatelových práv. Sporným je, která z projektových dokumentací byla vlastně ověřena a stala se součástí stavebního povolení a podkladem pro provedení stavby. Obě projektové dokumentace jsou odlišné, a to ve vzdálenostech stavby od hranic pozemků a v dispozičních konsekvencích (účel místností a částí stavby: obytná terasa x venkovní schodiště). V žádném případě nemohlo dojít jen k doplnění a ověření kót. Soud nesprávným posouzením právní otázky nasvědčil nezákonné úřední praxi, porušení zásad dvojinstančnosti a porušení stěžovatelových práv.

Stejně tak došlo k naplnění kasační námítky podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Skutková podstata, z níž správní orgán vyšel, nemá oporu ve spisech a soud pouze konstatoval, že vše je jasné. Je však zřejmé, že původní projektová dokumentace byla nejen v rozporu s právními předpisy, ale také nekompletní, tudíž nepřezkoumatelná. Některé z těchto nedostatků byly řešeny až v nové projektové dokumentaci předložené v odvolacím řízení. Stěžovatel konstatuje, že krajský soud nesprávně posoudil spisovou oporu dané věci a akceptoval nesprávný a čistě účelový úřední postup. Nelze připustit, aby až v odvolacím řízení stavebník předložil projektovou dokumentaci odlišnou od té, která byla podkladem stavebního povolení. Z těchto důvodů stěžovatel na kasační stížnosti trvá.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na její obecnost a ničím nepodložené domněnky o poškození stěžovatelových práv. Doplnění některých výkresů projektové dokumentace stavby rodinného domku Ing. H. o kóty (výkresy č. 03, 06, 07 a 11) nelze považovat za nový podklad, kterým by byla dokumentace změněna. Jde o okótování totožných výkresů ověřených stavebním úřadem ve stavebním řízení, což si krajský soud v řízení ověřil. Stěžovatel nebyl nijak zkrácen na svých právech, neboť v průběhu odvolacího řízení mu byla dána možnost výkresy porovnat. K jeho žádosti mu však nebyly poskytnuty kopie a proto odešel, aniž poskytnuté možnosti využil. Dokumentace mu nebyla předána proto, že stěžovatel neměl souhlas ani od projektanta ani od stavebníka a dokumentace byla opatřena autorskou doložkou zpracovatele a tudíž požívá ochrany podle autorského zákona. Na stavebním úřadě však obdržel kopii technické zprávy a celé projektové dokumentace stavby, tedy včetně plotu a opěrných zídek. Do dokumentace nahlížel a byla mu i prodloužena lhůta k podání připomínek a námitek. Odstraněním torza zahradní chatky byla splněna podmínka č. 10 stavebního povolení a vzhledem k jejímu minimálnímu rozsahu nebylo třeba vést samostatné řízení o povolení odstranění stavby. V případě, že by bylo vedeno, nebyl by stěžovatel jeho účastníkem, neboť by nedošlo k přímému dotčení jeho práv či právem chráněných zájmů ve smyslu § 97 stavebního zákona. Stavební povolení také zcela respektovalo pravomocné územní rozhodnutí, které bylo posouzeno jak krajským soudem, tak i Nejvyšším správním soudem. Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

Osoba zúčastněná na řízení nevyužila možnosti podat vyjádření ke kasační stížnosti.

Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně namítá kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s., fakticky však poukazuje i na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť mu vytýká velmi jednoduché a nepřesvědčivé vypořádání s většinou žalobních námitek, vyjma námitky postupu podle § 90 správního řádu (s nímž ovšem nesouhlasí). Před posouzením důvodnosti kasačních námitek je třeba uvést, že jejich obsah nemůže být konkretizován odkazem na obsah odvolání podaného ve správním řízení proti stavebnímu povolení. Odvolání je opravným prostředkem proti správnímu rozhodnutí I. stupně a jeho účelem je dosáhnout jeho přezkoumání případně odstranění vad ve správním řízení. Oproti tomu kasační stížnost je podle § 102 s. ř. s. opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu a je povinností stěžovatele v ní uvést důvody odpovídající § 103 odst. 1 s. ř. s. V daném případě to však neznamená, že by kasační stížnost takové důvody neobsahovala, jen, že její důvodnost bude zkoumána pouze ve vztahu k námitkám přímo v ní (či v jejím doplnění) výslovně specifikovaným, pokud jde o námitky přípustné. Za nepřipustnou je totiž třeba považovat námitku, která nebyla obsahem žaloby, ač tomu nic nebránilo (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V dané věci se jedná o námitku umístění volně stojící garáže, kterou v žalobě stěžovatel nezmiňuje; jí se tedy Nejvyšší správní soud zabývat nemůže.

Z kasačních námitek je třeba nejdříve řešit námitku nedostatečného a nepřesvědčivého odůvodnění rozsudku. Ostatně pokud by tyto vady dosahovaly intenzity nepřezkoumatelnosti, byl by Nejvyšší správní soud povinen zabývat se jimi z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.); zpravidla také takové vady brání posouzení dalších námitek.

Stanoví-li § 54 odst. 2 s. ř. s., že náležitostí rozsudku je odůvodnění, je třeba tím rozumět odůvodnění ve smyslu § 157 odst. 2 o. s. ř. (§ 64 s. ř. s.); podle tohoto ustanovení musí být v důvodech rozsudku mj. vyloženo, které skutečnosti má soud prokázány a které nikoliv, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, proč neprovedl i další důkazy, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce. (...) Soud dbá o to, aby odůvodnění rozsudku bylo přesvědčivé. Požadavek na řádné odůvodnění a přesvědčivost rozsudku plyne i z konstantní judikatury Ústavního soudu. Tak např. v nálezu ze dne 20. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/1997 (dostupném na [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)), Ústavní soud vyslovil, že *„Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, jakož i z čl. 1 Ústavy. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy) a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit (§ 157 odst. 1 o. s. ř.), a to způsobem, zakotveným v ustanovení § 157 odst. 2 o. s. ř. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.*

Ústavní soud se jednoznačně vyjádřil i ke vztahu povinnosti řádného vypořádání žalobních námitek soudem I. instance a soudem kasačním a za rozporný s právem na spravedlivý proces garantovaným čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod označil postup, kdy Nejvyšší správní soud sám vypořádal námitky opomenuté či nedostatečně vypořádané krajským soudem; učinil tak ve svém nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupným

na [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)), který byl dále akceptován rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008 - 56 (dostupném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

V daném případě stěžovatel v žalobě vznesl řadu námitek. K žalobní námitce neřešení jeho ve stavebním řízení uplatněné námitky rozporu projektové dokumentace s územním rozhodnutím a vyhláškou OTP, uvedl krajský soud v důvodech napadeného rozsudku, že stavba byla povolena v souladu s územním povolením a že se v tomto závěru shoduje s žalovaným. Nikde však nezmínil existenci a obsah územního rozhodnutí a neuvedl, z čeho tento soulad seznal. Námitky tvrdící rozpor stavebního povolení s OTP nehodnotil vůbec, stejně tak nehodnotil, zda se s nimi žalovaný v odvolacím rozhodnutí řádně vypořádal či nikoliv. K námitkám týkajícím se změny projektové dokumentace v odvolacím řízení a neřešení terénních úprav a jejich odvodnění a stavby oplocení, krajský soud uvedl pouze, že i v této otázce se s žalovaným ztotožňuje a že terénní úpravy jsou v projektové dokumentaci (podkladech rozhodnutí žalovaného) jasným způsobem provedeny. Přitom žalovaný v odvolacím rozhodnutí konstatoval, že v průběhu odvolacího rozhodnutí byla předložena dokumentace a podle doplněných výkresů zjistil, že stavba odpovídá územnímu povolení a odstupové vzdálenosti jsou zachovány, což z původní dokumentace nebylo dostatečně zřejmé. Žalovaný tedy vůbec v odvolacím rozhodnutí nehodnotil, o jak závažnou změnu dokumentace jde; to učinil až ve svém vyjádření podaném soudu. Bylo tedy na krajském soudu, aby se touto námitkou zodpovědně zabýval. Ze spisu je zřejmé, že v odvolacím řízení byla předložena nová průvodní a souhrnná technická zpráva s novými výkresy 01 - 03, 06, 07, 10 - 13. Některé z nich jsou zjevně shodné, na výkresech č. 02, 03 je červenou plnou čarou zvýrazněn obrys vlastní stavby, na výkresech č. 11 a 13 jsou uvedeny některé jiné číselné údaje než na původních výkresech. To samo o sobě není důkazem, že projektová dokumentace předložená v odvolacím řízení znamená změnu stavby; bylo však, s ohledem na žalobní námitky, třeba, aby to krajský soud posoudil. Ten ve věci sice nařídil jednání, při němž byl konstatován obsah spisu, podle protokolu se však rozdíl v dokumentaci nezabýval, protokoloval pouze vyjádření účastníků. Nařízení jednání není jistě jen důsledkem nedostatku souhlasu účastníků řízení k rozhodnutí věci bez jednání (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), ale slouží i k provádění dokazování. Byl-li tvrzen v žalobě rozdíl v dokumentaci, který byl žalovaným popírán, měly být obě dokumentace stranám předestřeny k vypořádání jejich stanovisek; přitom není podstatné, že žádný z účastníků takový návrh výslovně neuplatnil.

Náležitostí odůvodnění rozsudku je, jak výše uvedeno, i právní hodnocení. Jím je třeba rozumět podřazení skutkového stavu konkrétním ustanovením rozhodných právních předpisů. Ve vztahu k označeným námitkám však odůvodnění rozsudku krajského soudu zcela postrádá uvedení jakéhokoliv ustanovení právního předpisu, natož, aby soud hodnotil, zda jím rozhodnutí či postup správních orgánů odpovídají.

Absence řádného vypořádání s uvedenými námitkami a absence právního hodnocení činí rozsudek nepřezkoumatelným a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. byl tím naplněn.

Stěžovatel však uplatňuje i námitky další ve vztahu k samostatným částem napadeného rozsudku a tudíž jeho nepřezkoumatelnost v uvedené části nebrání tomu, aby se jimi Nejvyšší správní soud zabýval.

Stěžovatel považuje za nesprávný právní názor krajského soudu spočívající v akceptaci procesního postupu žalovaného. Zde však lze krajskému soudu zčásti přisvědčit, že postup podle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu nebyl vyloučen. Odvolání je řádným opravným prostředkem a smyslem odvolacího řízení je nejen posouzení zákonnosti prvostupňového

rozhodnutí, ale i odstranění vad prvostupňového řízení. Vady shledané v prvostupňovém řízení nebo rozhodnutí lze v odvolacím řízení odstranit, pokud nejsou takové intenzity či rozsahu, že je nutné provedení nového řízení před správním orgánem I. stupně. Jen v tom případě odvolací orgán odvoláním napadené rozhodnutí zruší a věc vrátí podle § 90 odst. 1 písm. b) správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal. Doplnění řízení před odvolacím orgánem může vyústit jak ve zrušení rozhodnutí, tak v jeho změnu podle § 90 odst. 1 správního řádu, ale může být i potvrzením správnosti napadeného rozhodnutí a pak je na místě zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí podle § 90 odst. 5 správního řádu. Určité omezení nových skutečností je ovšem zakotveno v ust. § 82 odst. 4 správního řádu (příčemž ve věcech stavebních plyne omezení i ze zásady koncentrace řízení). Dále je třeba při jakémkoliv doplňování řízení před odvolacím orgánem dbát na zachování práv účastníků řízení, tedy na to, aby s novými zjištěními byli seznámeni a měli možnost se k nim vyjádřit. Při respektování zákonných podmínek pro doplnění řízení a při zachování účastnických práv, pak nelze hovořit o porušení zásady dvojinstančnosti. Už sama skutečnost, že v odvolacím správním řízení je připuštěna možnost skutkových novot a možnost změny rozhodnutí, je zákonným průlomem do zásady dvojinstančnosti. Dvojinstančnost řízení totiž neznamená, že každý právní názor vyslovený jednou instancí musí být nutně podroben přezkoumání instancí vyšší, ale že po vydání rozhodnutí v první instanci je postup a rozhodnutí přezkoumáno v odvolacím řízení správním orgánem vyššího stupně. V dané věci je tedy rozhodující, zda žalovaný při doplnění řízení zachoval stěžovateli účastnická práva. Pokud jim dostal a doplnění dokumentace bylo pouhým upřesněním dokumentace původní, které se v právech účastníků řízení neprojevovalo, ale naopak jen odstranilo pochybnosti uplatněné v odvolání, nebyl postup žalovaného v rozporu se zákonem. Problém je v tom, že charakterem doplnění řízení a jeho dopadem na rozhodnutí se krajský soud zodpovědně nezabýval.

Narušení účastnických práv stěžovatel spatřuje v tom, že mu k jeho žádosti nebyly vydány kopie doplněné dokumentace. Žalovaný i soud argumentují překážkou vyplývající z ust. § 168 odst. 2 nového stavebního zákona.

Řízení o povolení stavby bylo vedeno podle stavebního zákona z r. 1976, neboť bylo za jeho účinnosti zahájeno (§ 190 odst. 3 nového stavebního zákona). Procesním předpisem pak v mezích § 140 starého stavebního zákona byl správní řád č. 500/2004 Sb. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 501/2005 Sb. NSS, na které poukazuje stěžovatel, se však týkalo výkladu § 23 správního řádu z r. 1967. Nejvyšší správní soud zde vyslovil, že účastník řízení má právo požadovat pořízení opisů ze správního spisu, i když to v textu zákona není výslovně uvedeno.

Skutečnost, že se toto rozhodnutí vztahuje ke starému správnímu řádu, není podstatná za situace, kdy právní úprava nahlížení do spisu je mezi starým a novým správním řádem stejná, či obdobná. Mezi ustanovením § 23 starého správního řádu a § 38 odst. 4 nového správního řádu je však patrný pouze posun k zajištění práva na seznámení s obsahem spisu, a to výslovně i nárokem na vyhotovení kopií. Omezení tohoto práva pak je upraveno v odst. 6 téhož ustanovení, ovšem nikoliv ve vztahu k účastníkům řízení. Bylo-li stavební řízení vedeno podle starého stavebního zákona, který možnost vydání kopií dokumentace nevyklučoval a procesním předpisem v mezích § 140 tohoto stavebního zákona byl nový správní řád, nelze zde použít výluky podle nového stavebního zákona. Nejen, že zde má místo citované rozhodnutí, ale tento závěr za stávající situace plyne přímo ze zákona. Přitom není rozhodné, že doplněná dokumentace (upřesněné výkresy) byla vyhotovena v lednu 2007 a v té době také stěžovatel o jejich vydání požádal. Jednalo se o podklad pro rozhodnutí, na které se nový stavební zákon nevztahoval. Pokud žalovaný odmítnutí vyhotovení kopií doplněné dokumentace odmítl s poukazem na ust. § 168 odst. 2 nového stavebního zákona, pochybil, a stejně tak krajský soud,



který jeho právní úvahu akceptoval. Tímto nesprávným právním názorem byl naplněn kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pro posouzení důvodnosti žalobní námitky je však rozhodující, zda toto pochybení žalovaného zkrátilo práva stěžovatele natolik, že ohrozilo zákonnost vydaného rozhodnutí. To ovšem krajský soud neposuzoval.

Nakonec stěžovatel brojí proti nestanovení podmínek odstranění stávající stavby. Krajský soud se postavil na názor, že odstranění stavby je samostatným řízením podle § 128 a násl. nového stavebního zákona. Tomu by bylo možno přisvědčit za situace, kdy by odstranění stavby nebylo řešeno přímo ve stavebním povolení (podmínka č. 10). Z dokumentace je zřejmé, že zahradní domek je stavbou evidovanou v katastru nemovitostí, podle fotografií jde sice o stavbu zdevastovanou, ale zděnou a dvoupodlažní. Přitom stavební povolení pouze nezbytnost odstranění této stavby konstatuje a řeší jen likvidaci materiálu, rozhodnutí žalovaného vychází z toho, že uvedené torzo již charakter stavby nemá. Na krajském soudu bylo podrobit tato tvrzení ověření a právnímu hodnocení. Pokud krajský soud označil žalobní námitky týkající se odstranění stavby za nekonkrétní, nelze mu zcela přisvědčit. Stěžovatel v žalobě vytkl žalovanému, že jeho argumentace, s níž se vypořádal s touto odvolací námitkou, neodpovídá skutečnosti. Zásah do jeho práv a do jeho majetku nebyl sice blíže konkretizován, obecně jej však vyloučit nelze, a pokud je soud neshledal, musí to v rozsudku odůvodněně uvést. I zde tedy rozsudek krajského soudu nebyl řádně a přezkoumatelně odůvodněn.

Nejvyšší správní soud shledal vady odůvodnění napadeného rozsudku natolik závažnými, že jej činí nepřezkoumatelným ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž tato nepřezkoumatelnost brání zjištění, zda byly ve vztahu k těmto řádně nevypořádaným žalobním námitkám naplněny i kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. a), b) s. ř. s. Ve vztahu k námitce porušení stěžovatelových práv odmítnutím vydání kopií doplněné dokumentace, pak byla naplněna kasační námitka podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Z důvodů shora uvedených tedy Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 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 6. října 2009

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu