



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **R. M.**, zastoupena JUDr. Stanislavem Hospůdkou, advokátem, se sídlem Masarykova 1047/35, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** I) J. D., II) Ing. J. K., oba zast. Mgr. Karlem Tománkem, advokátem, se sídlem Sokolská 505, Čerčany, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2020, č. j. 55 A 37/2018 – 45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 4. 9. 2020, č. j. 55 A 37/2018 – 45, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 1. 2018, č. j. 005884/2018/KUSK, sp. zn. SZ 141361/2017/KUSK ÚSŘ/AB, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Městského úřadu Jesenice (dále jen „stavební úřad“) ze dne 12. 9. 2017, č. j. MěÚJ/11186/2017/Vit, sp. zn. OŽPV/DPS028-07846/2011/4456/7Tu, jímž stavební úřad zastavil řízení o dodatečném povolení stavby: terénní úpravy – zahradní jezírko na pozemku parc. č. X v katastrálním území Jesenice. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Praze.

[2] Krajský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného i stavebního úřadu zrušil. Krajský soud shledal rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporným, nesrozumitelným a nedostatečně odůvodněným, pročez jej označil za nepřezkoumatelné. Stavební úřad řízení zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), z důvodu „*nedodržení potřebných podstatných dokladů*“, přičemž však ani z jeho rozhodnutí, ani z rozhodnutí žalovaného, není dle krajského soudu zřejmé, jaké konkrétní doklady chyběly a v čem konkrétně byla žádost přes řadu doplnění natolik vadná, aby bylo postupováno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Dle krajského soudu se logicky nabízí, že měly správní orgány na mysli doklady, které měly být předloženy na základě poslední výzvy stavebního úřadu k doplnění žádosti ze dne 24. 3. 2017, na kterou žalobkyně nereagovala. Nedoložením těchto podkladů však správní orgány vůbec neargumentují; pouze uvádějí, že žalobkyně neprokázala splnění podmínek podle § 129 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon (dále jen „stavební zákon“), s tím, že stavba může být nestabilní či nebezpečná. Tato tvrzení však správní orgány nijak nedaly do souvislosti s tím, že žalobkyně nevyhověla poslední výzvě k doplnění podkladů, pročez nelze dle krajského

soudu ani implicitně dovodit, o které podklady konkrétně šlo a proč nemohlo být věcně rozhodnuto bez nich. Krajský soud shledal vnitřní rozpor obou rozhodnutí v tom, že správní orgány posuzovaly stavbu i z hlediska její bezpečnosti a stability, tj. částečně argumentovaly, jako by o žádosti rozhodovaly meritorně [a poukazovaly na to, že žalobkyně neprokázala splnění podmínek dle § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona], přitom ale řízení zastavily z procesních důvodů. Dále krajský soud správním orgánům vytýká postup, jímž bylo v poslední výzvě po žalobkyni požadováno doložení projektové dokumentace v rozsahu dle příslušné vyhlášky a dalších dokumentů, které však již žalobkyně v průběhu řízení předložila. Stavební úřad se dle krajského soudu nejspíše již po letech a řadě svých výzev sám v předložených listinách neorientoval, a žádal tak po žalobkyni, aby předložila kompletní projektovou dokumentaci znovu, namísto toho, aby sám identifikoval konkrétní podklad, který je třeba podle právních předpisů případně doložit, aby mohlo být o žádosti věcně rozhodnuto. Takový způsob odstraňování případných vad žádosti je však dle krajského soudu nepřipustný. Zbylé námitky krajský soud neshledal důvodnými.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel uvádí, že rozhodoval o odvolání, jež neobsahovalo žádné námitky a nebylo ani následně doplněno, a při obecném přezkumu souladu prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy nenalezl žádný důvod k jeho zrušení. Stěžovatel přitom vycházel ze zjištění, dle nichž žalobkyně předložila dne 31. 1. 2017 stavebnímu úřadu „aktuální“ podobu stavby o jiných rozměrech, hloubce i stavebním provedení oproti zdokumentovanému stavu, pročez ji stavební úřad vyzval k doplnění upravené projektové dokumentace a dalších potřebných stanovisek dotčených orgánů k její pozměněné žádosti, na což však již žalobkyně nereagovala. Proto stavební úřad řízení zastavil s odůvodněním, že stávající nepovolená terénní úprava a jezírko mají být nově doplněny další konstrukcí bednění a přístupového mola a jedná se tedy již o bazén. Projektová dokumentace k nově vymezené stavbě bazénu nebyla stavebnímu úřadu předložena a takovýto rozsáhlejší záměr vyžaduje z hlediska bezpečnosti doplnění i dalších stanovisek. Stěžovatel se s tímto postupem stavebního úřadu ztotožnil a dospěl k závěru, že doklady ke stavbě nejsou kompletní. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, dle něhož nebylo ze správních rozhodnutí obou stupňů zřejmé, které konkrétní podklady nebyly žalobkyní předloženy. Ve výzvě k jejich doplnění ze dne 24. 3. 2017 byly dle stěžovatele vymezeny zcela konkrétně, stavební úřad je požadoval na základě § 129 odst. 2 ve spojení s § 110 odst. 2 stavebního zákona s tím, že z doplnění žádosti ze dne 31. 1. 2017 vyplývá, že stavba je svým charakterem stavbou bazénu, která vzhledem ke své ploše 140 m² vyžadovala před její realizací vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, a pro posouzení takové žádosti o dodatečné povolení stavby jsou tyto dokumenty nezbytné. Stěžovatel již ve svém předchozím rozhodnutí ze dne 17. 7. 2017 odmítl námitku žalobkyně, že všechny potřebné doklady již předložila, poněvadž předložené doklady považoval za zcela nedostatečné. Stavební úřad v usnesení o zastavení řízení konstatoval, že žádost o dodatečné povolení není úplná, a proto neumožňuje ani dodatečné povolení stavby, která se na pozemku již nachází, ani dodatečné povolení stavby jiné - přírodního bazénu o výměře 140 m², přičemž dle stěžovatele je z tohoto usnesení zřejmé, že bylo vydáno právě z důvodu nesplnění výzvy ze dne 24. 3. 2017. Nastaly tedy podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, což krajský soud nezpochybnil; žalobkyně byla o těchto následcích ve výzvě řádně poučena.

[4] Ohledně částečně meritorní argumentace stěžovatel vysvětluje, že pokud stavební úřad a stěžovatel sám ve svých rozhodnutích uvedli některé skutečnosti směřem k bezpečnosti a stabilitě stavby, bylo to pouze v kontextu s chybějícími doklady, kvůli kterým žádost nemohla být řádně posouzena; to však nic nemění na tom, že správní řízení bylo zastaveno z procesních důvodů z důvodu nesplnění výzvy ze dne 24. 3. 2017. Stěžovatel trvá na tom, že jeho rozhodnutí je srozumitelné a přezkoumatelné; v této souvislosti odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 12. října 2020, č. j. 46 A 20/2017 – 46, a zdůrazňuje, že důkazní břemeno leželo na žalobkyni a bylo na ní, aby předložila žádost způsobitou k projednání, k čemuž také dostala

pokračování

dostatečný prostor. Žalobkyně však v průběhu řízení měnila dispozice stavby, čímž došlo k prodloužení řízení a bylo třeba k nové podobě stavby doložit zákonem vyžadované podklady. Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, dle něhož spolu se stavebním úřadem zkrátily žalobkyni na jejích právech, neboť zastavením řízení jí možnost dodatečného povolení stavby definitivně odeprána nebyla, navíc sama žalobkyně počítala se zastavením řízení.

[5] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[6] Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti společně uvedly, že se plně ztotožňují s kasační stížností. Žalobkyně v průběhu řízení věděla, jaké doklady jsou po ní požadovány a byla řádně poučena o následcích, pokud je nedoloží; v žalobě navíc ani netvrdila, že by nevěděla, o jaké dokumenty se jedná, ale jen, že je předložila, krajský soud tedy dle osob zúčastněných na řízení posuzováním této otázky nezákonně překročil hranice soudního přezkumu. Dle osob zúčastněných na řízení postupovaly správní orgány v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení, když po uplynutí lhůt k doplnění projektové dokumentace žalobkyni poskytovaly v její prospěch další lhůty, čehož žalobkyně využívala k prodlužování řízení. Věc se během řízení několikrát dostala k rozhodování stěžovateli jakožto odvolacímu orgánu, přičemž dle názoru osob zúčastněných na řízení byla žalobkyně nejpозději od výzvy stavebního úřadu ze dne 24. 11. 2016 zcela přesně instruována, jaké podklady musí doložit. Stavební úřad opakovaně vyzýval žalobkyni k předložení řádné projektové dokumentace a upozornil ji na nutnost předložení technologického postupu týkajícího se odstranění nepovoleně postavené opěrné zdi řešené v souvisejícím řízení o její odstranění. Poslední předložená dokumentace stavby ze dne 31. 1. 2017 však nespĺňuje požadavky dané vyhláškou, poněvadž nebyla zpracována odbornou osobou, navíc z ní vyplývá, že žalobkyně nově hodlá realizovat stavbu vodní plochy o celkové výměře cca 140 m² (nikoli bazén o výměře 32 m²), neuvádí nivelační parametry ve vztahu k sousedním pozemkům, dostatečně neřeší odtokové poměry a dno má být řešeno pouze tenkou fólií (mimo užitnou koupací část o rozměru 40 m², kde jím bude stávající terén), což může při jakékoli trhlině vést k podmáčení pozemku osob zúčastněných na řízení a jeho znehodnocení pro plánovanou výstavbu domu.

[7] Dle názoru osob zúčastněných na řízení žalobkyně v průběhu řízení účelově rozdělávala stavbu hlubšího bazénu (40 m²) a zbylé části jezírka (100 m²) s terénními úpravami nepřesahujícími 1,5 m hloubky, čímž se snažila navodit dojem, že stavba bazénu nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení stavby dle § 79 odst. 2 písm. p) stavebního zákona a zbylá část jezírka nevyžaduje rozhodnutí o změně využití území dle § 80 odst. 3 téhož zákona. Tento výklad je dle osob zúčastněných na řízení zcela zavádějící, protože svým charakterem se jedná o jeden celek umělého jezera o ploše 140 m² a hloubce přes 1 m. Žalobkyně přitom nedoložila zajištění ochrany podzemních vod ani souhlasy dotčených orgánů, i když se stavba nachází na pozemku sousedícím s veřejnou pozemní komunikací. Přitom se dle osob zúčastněných na řízení jedná o změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry dle § 3 odst. 1 stavebního zákona a v daném případě je nutné aplikovat též § 80 odst. 2 písm. a) a písm. f) stavebního zákona. Osoby zúčastněné na řízení považují výklad učiněný správními orgány za přílehlavý a odůvodnění jejich rozhodnutí za zcela srozumitelná a logická, pročež navrhuji zrušení rozsudku krajského soudu.

[8] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, současně přihlížel k tomu, zda rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžejní otázkou v dané věci je kvalita odůvodnění správních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud úvodem zdůrazňuje, že se neztotožnil se závěry krajského soudu, dle nichž jsou rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vnitřně rozporná, nesrozumitelná a ve výsledku nepřezkoumatelná. Dle názoru Nejvyššího správního soudu jsou obě rozhodnutí jako celek přezkoumatelná. O tom, že rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně funkčně tvoří jeden celek, a je proto nutné je jako celek přezkoumávat, již bylo mnohokrát zdejší soudem judikováno. Pokud je vada řízení vedeného v prvním stupni plně zhojena v řízení odvolacím, není správní řízení jako celek stíženo vadou, která by způsobovala nezákonnost napadeného rozhodnutí (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 – 25).

[11] V přezkoumávané věci došlo právě k takové situaci, neboť prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu by samostatně neobstálo, a to z důvodu (předestřené i krajským soudem), že z tohoto rozhodnutí nelze vyvodit provázání zastavení řízení s nevyhověním výzvě stavebního úřadu ze dne 24. 3. 2017. V tomto bodě lze přisvědčit krajskému soudu, že rozhodnutí stavebního úřadu trpí vadou odůvodnění, poněvadž z něj nelze jednoznačně vyvodit, co je onou vadou, kvůli které bylo řízení zastaveno. Stěžovatel však tuto vadu ve svém rozhodnutí zhojil, když vyjmenoval požadavky dané výzvy i lhůtu k jejich předložení s tím, že žalobkyně byla o následcích nesplnění této konkrétní výzvy řádně poučena, lhůta marně uplynula a nedostatky žádosti nebyly odstraněny, pročež stavební úřad dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení zastavil. Z uvedeného je minimálně implicitně, pokud ne takřka výslovně, možno vyvodit, že řízení bylo zastaveno právě na základě nesplnění poslední výzvy k doplnění podkladů. Proto lze odůvodnění obou správních rozhodnutí jako celku v tomto ohledu považovat za dostatečné.

[12] Dále je třeba uvést na pravou míru argumentaci správních orgánů označenou krajským soudem za „částečně meritorní“, kdy měly správní orgány dle krajského soudu nesprávně opírat svá rozhodnutí též o věcné posuzování stavby tím, že se zabývaly její možnou nebezpečností a nestabilitou. Tento postoj krajského soudu lze označit za přepjatě formalistický. Správní orgány tuto argumentaci použily za účelem srozumění, že předložené podklady nedokládají splnění podmínek dle § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a některé dokumenty potřebné k doložení splnění těchto podmínek nebyly doloženy vůbec. Ačkoli bylo řízení zastaveno z důvodů uvedených v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu - nedoložení zásadních podkladů, a nedošlo tedy k zamítnutí žádosti o dodatečné povolení dle § 129 stavebního zákona (jak by bylo možné postupovat např. tehdy, pokud by byly všechny potřebné dokumenty předloženy, ale stavba by z nějakého důvodu neobstála před zákonnými požadavky), správní orgány se zcela zjevně pokoušely vysvětlit, že splnění podmínek § 129 stavebního zákona částečně spočívá v doložení potřebných dokumentů dle požadavků zákona a podzákonné vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, v předepsané formě a rozsahu, což žalobkyně v průběhu řízení nereflektovala.

[13] Možná nebezpečnost stavby pro okolní pozemky je důležitým faktorem, jenž musí být v dokumentaci řešen dostatečnými ochrannými opatřeními (jako např. sporná opěrná zeď či nepropustné dno), a pokud se předložené podklady vlivem stavby na okolí dostatečně nezabývají, je třeba podklady ohledně možných rizik a plánovaných opatření doplnit. Takové doplnění je v tomto konkrétním případě (při zvýšení hladiny jezírka s bazénem by objektivně mohlo hrozit podmáčení sousedních pozemků) možné považovat za doplňování podkladů potřebných pro pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu], což je předmětem sporu v dané věci. Správní orgány tudíž tímto zdůvodněním z procesní roviny nevystoupily, pouze se dopustily dílčí nepřesnosti, když žalobkyni nesplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby vytýkaly. Tato nepřesnost však zřejmě pramení z toho, že správní úřady považovaly jednání žalobkyně v průběhu celého řízení za liknavé. Správní orgány se navíc možnou nebezpečností stavby nijak detailně nezabývaly a jejich argumentace celkově neměla meritorní

pokračování

směřování, a proto lze odůvodnění jejich rozhodnutí považovat za vnitřně souladné, ač možná mírně nepřehledné.

[14] Tuto argumentaci správních orgánů ve smyslu, že žalobkyně nebyla po celé řízení schopna doložit splnění podmínek dle § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, lze navíc označit za zbytečné moralizování, navíc nadbytečné, poněvadž k zastavení řízení nedošlo na základě nesplnění podmínek tohoto ustanovení, a tedy nekvality dodaných dokumentů či nezákonných parametrů stavby, ale na základě úplné absence těchto dokumentů. Ačkoli je řízení o dodatečném povolení stavby řízeno dispoziční zásadou, judikatura zdejšího soudu zdůrazňuje, že stavebník je obvykle osobou bez odborného vzdělání a stavební úřad by mu proto měl při obstarávání potřebných dokumentů být nápomocný či alespoň poskytnout dostatečné vysvětlení. V řešeném případě byl průběh řízení od začátku matoucí, navíc délka řízení způsobila, že se do řízení projevil v čase se měnící zájem žalobkyně a z logiky věci vyplývající vývoj záměru s ohledem na funkčnost a kvalitu využití stavby. Snahu o vylepšení záměru jistě nelze mít žalobkyni za zlé, ale sama tím také zásadně přispěla ke zmatečnosti řízení a několikrát fakticky změnila předmět žádosti (v posledním případě na výzvu stavebního úřadu již i formálně novým popisem stavby). V roce 2012 žalobkyně předložila poměrně komplexní projektovou dokumentaci, která se poslednímu na výzvu předloženému popisu stavby velmi podobá, přesto však návrhy nejsou shodné, a proto bylo nutné předložit upravenou či novou projektovou dokumentaci dle posledního „finálního“ formálně popsání návrhu stavby. Tento nesoulad stavební úřad výslovně uvedl ve své poslední výzvě k doplnění podkladů ze dne 24. 3. 2017.

[15] Dílčí nedostatky a nepřesnosti v odůvodnění rozhodnutí správních orgánů dle Nejvyššího správního soudu nezpůsobily nepřezkoumatelnost ani nezákonnost těchto rozhodnutí. Žalobkyně nepředložila projektovou dokumentaci k formálně ukotvenému popisu stavebního záměru (ze dne 31. 1. 2017), což lze objektivně považovat za stěžejní podklad k vedení řízení o dodatečném povolení stavby. Stavební úřad právě z tohoto důvodu nemohl žádost považovat za úplnou, pročež řízení zastavil, jelikož bez těchto podkladů nemohl žádost věcně posoudit. Stěžovatel toto rozhodnutí potvrdil a doplnil nedostatečné odůvodnění stavebního úřadu tak, že z něj lze jednoznačně seznat, z jakého důvodu bylo řízení zastaveno. Rozhodnutí správních orgánů prvního i druhého stupně lze tedy označit za řádné a zákonné, pročež jejich zrušení krajským soudem neobstojí.

[16] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s ním věcně vypořádá jednotlivé námitky uplatněné v žalobě.

[17] 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 (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. února 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu