



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudkyň Mgr. Jitky Zavřelové a JUDr. Dalily Marečkové v právní věci **žalobce: J. K.**, bytem proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje** se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2012, č. j. 085039/2012/KUSK, sp. zn. SZ 068355/2012/KUSK REG/Sl,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 6. 2012, č. j. 085039/2012/KUSK, sp. zn. SZ 068355/2012/KUSK REG/Sl, a rozhodnutí Městského úřadu Kolín, odboru výstavby – stavebního úřadu, ze dne 28. 2. 2012, č. j. SU 4148/11-56116/11-led, **se z r u š u j í** a věc s e **v r a c í** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 3.000,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 27. 8. 2012 podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Kolín, odboru výstavby – stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 28. 2. 2012, č. j. SU 4148/11-56116/11-led, jímž došlo k zamítnutí žalobcovy žádosti dle ustanovení § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění novely č. 420/2011 Sb., o dodatečné povolení stavby oplocení a dřevěné kolny (dále jen „stavba“) na pozemcích parc. č. 1411/10 a 1470 v k. ú. Kolín (dále jen „předmětné pozemky“).

Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze nebyl k projednání předmětné žaloby místně příslušný, postoupil věc usnesením ze dne 30. 8. 2012, č. j. 5 A 151/2012 - 14 zdejšímu soudu. Krajský soud v Praze obdržel postoupenou věc dne 24. 9. 2012.

Žalobce v žalobě nejprve zrekapituloval průběh odvolacího řízení, v němž namítal, že stavební úřad odůvodnil první část svého rozhodnutí nijak blíže nerozvedeným tvrzením, že žalobce neprokázal soulad s ustanovením § 129 odst. 2 stavebního zákona vzhledem k tomu, že jedinou přípustnou stavbou v daném území je pouze účelová komunikace. V odvolání rovněž namítal, že stavební úřad založil druhou část odůvodnění svého rozhodnutí na tvrzení, že předmětné pozemky se nacházejí v aktivní zóně záplavového území řeky Labe, kde je výstavba zakázána, ačkoliv toto skutkové zjištění nemělo podle žalobce oporu ve spisu, naopak bylo se spisy v jednoznačném rozporu, když podle opatření obecné povahy Krajského úřadu Středočeského kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský vodoprávní úřad“), ze dne 24. 10. 2011, č. j. 162577/2011/KUSK, se předmětné pozemky v aktivním záplavovém území vůbec nenacházejí. V podrobnostech žalobce odkázal na obsah svého odvolání proti rozhodnutí stavebního úřadu.

V návaznosti na průběh odvolacího řízení pak žalobce vytknul žalovanému, že se vůbec nevypořádal s jeho námitkami proti rozhodnutí stavebního úřadu a navíc celé správní řízení zatížil dalším nepřezkoumatelným rozhodnutím. Následně žalobce vyjmenoval jednotlivé nedostatky odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Předně zdůraznil, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného se z převážné většiny omezuje na doslovnou citaci žalobcova odvolání, po níž následuje několik odstavců s výčtem procesních úkonů, citace ustanovení správního řádu a další rekapitulace průběhu řízení před stavebním úřadem. Teprve závěr odůvodnění zabírající přibližně stranu a půl konečně obsahuje vlastní úvahy žalovaného posuzující věcnou stránku odvolání; toto odůvodnění však sestává pouze ze stručného zopakování odůvodnění stavebního úřadu o nepřípustnosti stavby z hlediska územního plánu, přičemž jenom této problematice žalobce věnoval ve svém odvolání celé dvě strany. Žalobce proto žalovanému vytkl, že ponechal jeho odvolací námitky (v odůvodnění navíc výslovně citované) zcela bez povšimnutí a vůbec nepovažoval za nutné sdělit, proč je považuje za liché, mylné, či vyvrácené.

Žalobce pak výslovně upozornil na nedostatečné vypořádání odvolací námitky směřující proti vyjádření Městského úřadu Kolín, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „vodoprávní úřad Kolín“). Uvedl, že v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí se pouze konstatuje, že tato námitka byla předána nadřízenému orgánu, tj. krajskému vodoprávnímu úřadu, a následně se pouze v několika větách rekapituluje obsah vyjádření krajského vodoprávního úřadu ze dne 18. 5. 2012, č. j. 076833/2012/KUSK (dále jen „stanovisko krajského vodoprávního úřadu“). Po tomto sdělení následuje dle žalobce značně nesrozumitelná rekapitulace ohledně předchozích dvou vyjádření vodoprávního úřadu Kolín, kterou by bylo možno shrnout tak, že povolení stavby by vyžadovalo souhlas podle § 17 vodního zákona, který by formou závazného stanoviska vydával kolínský vodoprávní úřad. Žalobce ostatně již v odvolání namítal, že není zřejmé, v čem spočívají výtky stavebního úřadu, že žalobce neprokázal, zda jeho stavba není v rozporu s právními předpisy, přičemž samotný stavební úřad v průběhu řízení žádné konkrétní výhrady k předložené projektové dokumentaci nevznesl a žádná další stanoviska si nevyžádal. Jak žalobce zdůraznil, i tato námitka byla žalovaným ponechána zcela bez povšimnutí.

Dle žalobce si je žalovaný vědom procesního pochybení, neboť vyžádáním vyjádření vodoprávních úřadů přivodil jen zbytečné průtahy v řízení, ačkoliv tato vyjádření jsou z hlediska odůvodnění zamítnutí odvolání irelevantní a navíc nasvědčují spíše pochybení

stavebního úřadu. Žalobce proto shledal, že následná argumentace ohledně rozporu stavby s územním plánem je jen tautologické konstatování, kdy žalovaný opětovně ponechává stranou jakékoliv námitky žalobce uplatněné v odvolání. Nakonec žalovanému vytkl, že se v samém závěru odůvodnění svého rozhodnutí věnuje zcela okrajové polemice s jeho námitkou týkající se neposouzení návrhu na změnu územního plánu jakožto předběžné otázky a závěrem jen přisvědčuje odvolací námitce týkající se vadného poučení v rozhodnutí stavebního úřadu.

Závěrem žalobce shrnul, že osmistránkové rozhodnutí žalovaného obsahuje jen necelou jednu stranu vlastního pokusu o odůvodnění, přičemž žalovaný se ve svých úvahách několikrát opakuje a zcela přitom opomenul vypořádat drtivou většinu odvolacích námitek. Dle žalobce proto vykazuje rozhodnutí žalovaného prvky hrubé svévole, je zjevně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a navíc skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Žalobce uvedl, že rozhodnutí žalovaného vážným způsobem porušuje jeho práva a ignoruje ustanovení § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, neboť ze správního rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné, nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy za vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. V souvislosti s tím žalobce odkazuje na judikaturu, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, podle něhož má nedostatečné vypořádání všech odvolacích námitek za následek nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, a též na nálezy Ústavního soudu, podle nichž z ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny vyplývá požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 16. 11. 2012 uvedl, že se s námitkami žalobce ve svém rozhodnutí vyrovnal a zdůrazňuje, že to byl právě žalobce, kdo porušil stavební zákon tím, že postavil oplocení a kolnu bez povolení nebo opatření stavebního úřadu. Následně uvedl, že žalobcova stavba je stavbou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) bod 6 stavebního zákona, jejíž provedení nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení, nicméně z hlediska umístění je nutné získat minimálně územní souhlas dle § 96 odst. 2 stavebního zákona, jehož absence může mít za následek nařízení odstranění stavby dle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Aby po nařízeném odstranění stavby bylo možno stavbu dodatečně povolit, je třeba, aby stavebník nebo její vlastník prokázal splnění podmínek uvedených v ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona, přičemž žalovaný zdůrazňuje, že v takovém případě je důkazní břemeno právě na straně stavebníka. Ve vztahu k tomuto případu pak žalovaný zmiňuje platný územní plán města Kolín ve znění změny č. 1. Dodává, že je zcela irrelevantní žalobcem uváděná skutečnost, že předmětné pozemky se dnem 17. 6. 2011 dostaly mimo aktivní zónu záplavového území, neboť tyto pozemky dle vyjádření vodoprávního úřadu nadále zůstávají v záplavovém území a podle územního plánu se nachází v nezastavěném území. Podle územního plánu města Kolín jde o plochu označenou „Z3 – sady a zahrady“, u níž jsou jako přípustná využití území, činnosti a stavby uvedeny I. hospodářství a zemědělská funkce, samozásobitelství, II. ochranná funkce, III. přírodní a ekologická funkce IV. doprovodná zeleň, V. účelová komunikace, z čehož žalovaný dovozuje, že žalobcova stavba není v tomto území přípustná. V případě zjištění nesouladu stavby s územním plánem nemůže stavebník prokázat její soulad, proto žalovanému nezbývalo než žádost o dodatečné povolení stavby zamítnout.

Žalovaný upozornil, že územní plán je v daném území pro stavební úřad něco jako zákon, jímž se stavební úřad musí řídit, a proto nelze souhlasit s názorem žalobce, že žádost o změnu územního plánu je důvodem pro přerušení řízení o dodatečném povolení stavby až do projednání a schválení změny územního plánu, neboť to by bylo téměř totéž, jako vyčkávat s vydáním rozhodnutí do změny zákona. Nehledě k tomu, že v tomto případě by byl černý stavebník zvýhodněn oproti řádnému, který standardně požádá o stavební povolení, nebo s jeho podáním vyčká až na schválení změny územního plánu.

V závěru svého vyjádření žalovaný poznamenal, že ať už jsou argumenty žalobce jakékoliv, byl právě on černým stavebníkem, který jako první porušil zákon. Dle názoru žalovaného si žalobce sám protiřečí ve své úvaze, kdy na jedné straně tvrdí, že nepovolená stavba je zcela v souladu s platným územním plánem a je v dané ploše přípustná, na druhé straně naopak argumentuje projednáváním změny územního plánu dotýkající se jeho stavby a požaduje z toho důvodu přerušit řízení.

Ze shora uvedených důvodů nepovažuje žalovaný žalobu proti svému rozhodnutí za důvodnou a navrhuje její zamítnutí.

Žalobce následně reagoval na vyjádření žalovaného replikou ze dne 9. 5. 2013. Uvedl, že žalovaný zjevně nepochopil žalobní body, neboť jeho vyjádření se zjevně netýká předmětu žaloby, kdy žalobce namítal zejména nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatečného vypořádání odvolacích námitek. Dle žalobce představuje vyjádření žalovaného pouze dodatečný pokus odůvodnění rozhodnutí, které však opět nereflektuje většinu žalobcových námitek a naopak spíše ilustruje to, co je žalobou vytýkáno. Vyjádření ke správní žalobě však nemůže dodatečně odůvodnit nepřezkoumatelné rozhodnutí.

V reakci na samotné vyjádření k žalobě dodal, že on sám předmětnou stavbu nepostavil, ale již koupil pozemek i se stavbou, což mohl žalovaný seznat při lepším seznámení se správním spisem. Právě ve snaze uvést nezaviněný faktický stav do souladu se zákonem žalobce podal žádost o dodatečné povolení stavby. Žalobce má za to, že žalovaný k němu přistupuje pouze jako k „černému stavebníkovi“ porušujícím bez ohledu na jakékoliv argumenty zákon, a proto nepovažuje za nutné své rozhodnutí nějak odůvodňovat, navzdory tomu, že ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu či další ustanovení stavebního zákona platí i pro tzv. „černé stavebníky“. Rovněž nesouhlasil se sdělením žalovaného, že změna aktivní zóny záplavového území opatřením obecné povahy krajského vodoprávního úřadu je ve věci zcela irelevantní. Upozornil, že právě existence stavby v aktivní zóně záplavového území řeky Labe byla jedním ze dvou stěžejních důvodů zamítnutí žádosti stavebním úřadem, což logicky namítal ve svém odvolání. Navíc považuje-li žalovaný tuto otázku za zcela irelevantní, pak je podle žalobce stěžejí pochopitelné, proč si vůbec během řízení vyžadoval stanovisko krajského vodoprávního úřadu. K názoru žalovaného ohledně důkazní povinnosti stavebníka v řízeních podle § 129 stavebního zákona dodal, že mu k prokazování toho, že stavba není v rozporu s právními předpisy, nebyl dán prostor. Stavební úřad přitom nevzněl žádné konkrétní výhrady k předložené projektové dokumentaci a nevyžádal si žádná další stanoviska. Žalobce má za to, že žalovaný opětovně ignoruje námítky týkající se otázky výkladu územního plánu z hlediska přípustnosti daných staveb stejně jako v průběhu správního řízení, jeho argumentace ohledně nepřípustnosti stavby v daném území nelze považovat za přezkoumatelné odůvodnění, zvláště za situace, kdy pouze rozsáhle citoval odvolací námítky, ale nakonec se s nimi nijak nevypořádal. V závěru dodal, že žalovaný věnoval zhruba polovinu svého vyjádření polemice s námitkou žalobce na posouzení předběžné otázky, přestože toto posouzení vůbec nebylo předmětem správní žaloby.

Ze správního spisu zjistil soud následující relevantní skutečnosti:

V průběhu května 2011 oznámil stavební úřad žalobci zahájení řízení o odstranění stavby. Pro účely tohoto řízení si stavební úřad vyžádal vyjádření orgánů životního prostředí, z nichž je pro posouzení žalobních bodů podstatné stanovisko vodoprávního úřadu Kolín ze dne 17. 6. 2011, č. j. OZPZ 39183/2011, v němž je uvedeno, že předmětné pozemky se nacházejí v aktivní zóně záplavového území řeky Labe, kde platí omezení podle § 67 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“). Dne 1. 8. 2011 podal žalobce žádost o dodatečné stavební povolení, kterou stavební úřad svým usnesením ze dne 6. 9. 2011, č. j. SU 4148/11-64134/11-led, zamítl. Na základě žalobcova odvolání ze dne 26. 9. 2011 vydal žalovaný rozhodnutí ze dne 8. 12. 2011, č. j. 228887/2011/KUSK, jímž napadené usnesení stavebního úřadu zrušil pro formální vady a vrátil mu věc k novému projednání.

V rámci nového projednání věci oznámil stavební úřad přípisem ze dne 26. 1. 2012 zahájení řízení o dodatečném povolení stavby. Právě toto řízení následně vyústilo ve vydání rozhodnutí stavebního úřadu, které přímo předcházelo rozhodnutí žalovaného. V rámci tohoto řízení si stavební orgán opět vyžádal vyjádření orgánů životního prostředí, kdy vodoprávní úřad Kolín ve svém stanovisku ze dne 8. 2. 2012, č. j. OZPZ 6994/12-Tv, doslova uvedl: *„V případě, že se jedná o stavby v aktivní zóně záplavového území řeky Labe, je jejich výstavba zakázána. V případě, že jde o stavby v záplavovém území řeky Labe a mimo aktivní zónu, podléhají souhlasu dle § 17 zákona č. 254/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Žádost je nutno předložit v souladu s vyhláškou č. 432/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů. K žádosti je nutno předložit vyjádření Povodí Labe s.p., Víta Nejedlého 951, Hradec Králové.“* Následně vydal stavební úřad své rozhodnutí ze dne 28. 2. 2012, č. j. SU 4148/11-56116/11-led, jímž žádost o dodatečné povolení stavby zamítl v zásadě ze dvou důvodů: 1) rozpor stavby s územním plánem, kdy podle názoru stavebního úřadu jedinou přípustnou stavbou v daném území byla pouze účelová komunikace, a 2) závěry stanovisek vodoprávního úřadu Kolín ze dne 17. 6. 2011 a 8. 2. 2012, z nichž stavební úřad patrně dovodil, že se předmětné pozemky nacházejí v aktivní zóně řeky Labe (byť to z textu odůvodnění není zcela zřejmé - viz dále).

Proti výše uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu podal žalobce dne 19. 3. 2012 odvolání, z jehož obsahu plyne, že žalobce spatřuje v závěrech stavebního úřadu dvě zásadní pochybení: Předně nesouhlasil s tím, že by jeho stavba byla v daném území nepřípustná, neboť územní plán v dané ploše počítá i s jinými typy stavebních záměrů než pouze účelovými komunikacemi, což se pokoušel doložit odkazem na příslušnou textovou část územního plánu města Kolín. Dále měl za to, že na rozdíl od předchozího řízení zahájeného jeho žádostí ze dne 1. 8. 2011 (viz výše) se situace v území změnila a předmětné pozemky se již nacházejí mimo aktivní zónu záplavového území. Poukazoval přitom na skutečnost, že od 8. 11. 2011 nabylo účinnosti opatření obecné povahy krajského vodoprávního úřadu ze dne 24. 10. 2011 č. j. 162577/2011/KUSK, jímž se stanovila změna záplavového území vodního toku Labe. Vedle těchto dvou stěžejních námitek (na jejichž vypořádání se zaměřuje i samotná žaloba) byla stavebnímu úřadu vytýkána též další dílčí pochybení, jako např. nepřerušování řízení z důvodu projednávání změny územního plánu či chybné poučení, že podané odvolání nemá odkladný účinek.

Jak dále vyplývá ze správního spisu, žalovaný v rámci odvolacího řízení vyhodnotil stanoviska vodoprávního úřadu Kolín ze dne 17. 6. 2011 a ze dne 8. 2. 2012 jako nesouhlasná stanoviska dotčeného orgánu (resp. nesouhlasná závazná stanoviska), a proto si

postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu vyžádal jejich potvrzení či změnu od krajského vodoprávního úřadu. Krajský vodoprávní úřad reagoval na tento postup žalovaného vyjádřením ze dne 18. 5. 2012, č. j. 076833/2012/KUSK, v němž žalovanému sdělil, že stanoviska vodoprávního úřadu Kolín nemají povahu závazných stanovisek a tudíž je nemůže přezkoumávat ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu, a dále se stručně vyjádřil k jejich obsahu. K stanovisku ze dne 17. 6. 2011 uvedl, že *z něj jednoznačně vyplývá, že předmětné pozemky se nacházejí v aktivní zóně záplavového území, kde platí všechna omezení podle § 67 vodního zákona*; k stanovisku ze dne 8. 2. 2012 uvedl, že *z něj není úplně zřejmé, zda se stavby po účinnosti opatření obecné povahy krajského vodoprávního úřadu ze dne 24. 10. 2011 dostaly mimo aktivní zónu záplavového území, ale je zřejmé, že i nadále zůstávají uvnitř záplavového území řeky Labe, proto by je bylo možné povolit pouze na základě souhlasu vodoprávního úřadu vydaného podle § 17 vodního zákona*. Po obdržení tohoto vyjádření přistoupil žalovaný k vydání žalobou napadeného rozhodnutí.

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení předcházející jeho vydání, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru o důvodnosti žaloby.

Ze shora uvedeného vyplývá, že žaloba brojí především proti zcela nedostatečnému vypořádání žalobcových stěžejních odvolacích námitek. Ty se týkaly zejména toho, že stavební úřad jednak nevysvětlil, proč je v dané lokalitě přípustná pouze stavba pozemní komunikace, když územní plán města Kolín zde počítá i s realizací jiných stavebních záměrů, a dále toho, že stavební úřad nezohlednil změny v záplavovém území, k nimž došlo na základě opatření obecné povahy krajského vodoprávního úřadu ze dne 24. 10. 2011.

Problematickou řádného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu se opakovaně zabývala soudní judikatura, podle které je nezbytné, aby se správní orgán v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu vypořádal s námitkami účastníků řízení takovým způsobem, aby z odůvodnění jeho rozhodnutí bylo možno dovodit, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109; dostupné na www.nssoud.cz), v opačném případě může své rozhodnutí zatížit nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] Uvedené platí tím spíše pro odvolací řízení, kdy jen ze samotného podání odvolání lze předpokládat, že účastník bude namítat rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí či předcházejícího řízení (§ 82 odst. 2 správního řádu) a povinností odvolacího správního orgánu bude tyto námitky přezkoumat (§ 89 odst. 2 správního řádu), přičemž nevypořádání uplatněných odvolacích námitek zpravidla rovněž způsobuje nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 – 84).

Žalovaný ve svém rozhodnutí (viz str. 7) uvedl, že předmětné pozemky jsou podle změny č. 1 územního plánu města Kolín součástí nezastavěného a nezastavitelného území označeného „Z3 - zahrady a sady“, následně ocitoval výčet jednotlivých způsobů přípustného využití, na což dále navázal následujícím konstatováním: „Z uvedeného výčtu přípustného využití území se dá dovodit, že stavba oplocení ani kolny není v tomto území přípustná.“ Takovéto zdůvodnění však nedává odpověď na klíčovou odvolací námitku, proč právě tento typ stavby není v daném území přípustný, přestože se odvolatel (žalobce) podrobnějšího vysvětlení tohoto závěru domáhal. Územní plán města Kolín totiž mezi způsoby přípustného využití dané lokality například výslovně zmiňuje „I. hospodářství a zemědělská funkce, samozásobitelství“, přičemž nelze automaticky vyloučit, že některému z uvedených účelů (např. hospodářství) by zrovna stavba oplocené kůlny nemohla sloužit. Jestliže správní orgány

byly přesvědčeny, že stavba oplocené kůlny nemůže žádnému z výše vyjmenovaných účelů sloužit, měly k tomu v odůvodnění svých rozhodnutí podat bližší vysvětlení. Právě dostatečná přesvědčivost vydaného správního rozhodnutí je jedna z jeho nejdůležitějších vlastností. Proto je nezbytné, aby z odůvodnění každého rozhodnutí dostatečně vyplynuly úvahy, jimiž se správní orgán při jeho vydání řídil (§ 68 odst. 3 správního řádu), neboť jedině tak lze spolehlivě doložit správnost a tedy i zákonnost postupu správního orgánu (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008 – 109; dostupné na www.nssoud.cz).

Požadavek na důsledné odůvodnění vynikne o to víc v odvolacím řízení, kde zákon výslovně předpokládá, že správní orgán bude přezkoumávat námitky účastníka uvedené v odvolání (§ 89 odst. 2 správního řádu). V daném případě přitom žalobce ve svém odvolání přímo upozorňoval na absenci podrobnější úvahy stavebního úřadu, žalovaný však tuto námitku přešel takřka bez povšimnutí a v odůvodnění svého rozhodnutí k tomu žádné vysvětlení nepřipojil. Pouze obecně konstatoval, že z výčtu přípustného využití území lze dovodit nepřípustnost dané stavby. Navíc ve své další argumentaci opakovaně používá pojmy „nezastavěné a nezastavitelné území“, což je z jeho strany (coby orgánu vykonávajícího působnost stavebního úřadu) poměrně nedůsledné vymezení, neboť stavební zákon účinný v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (obdobně jako současná úprava) rozlišuje pojmy „nezastavěné území“ [§ 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona] a „nezastavitelný pozemek“ [§ 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona]. Byl-li žalovaný názoru, že dodatečnému povolení stavby brání její umístění v nezastavěném území kvůli omezením vyplývajícím přímo ze zákona, měl se o tom výslovně zmínit, a případně i vysvětlit, proč daná stavba nemůže (navzdory uplatněným odvolacím námitkám) dostat žádné z výjimek uvedených v ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona. Nic takového však žalovaný neučinil, pouze kategoricky opakoval konstatování, že stavby jsou v rozporu s platným územním plánem umístěny v nezastavěném a nezastavitelném území v rozporu s přípustným využitím území, na což následně navázal argumentací, proč je územní plán pro dané území závazný a proč nemohlo být vyhověno požadavku žalobce na přerušení řízení z důvodu projednání změny územního plánu. Svůj názor na nesoulad stavby s územním plánem tím ovšem nijak neozřejmil. S ohledem na tato zjištění dospěl zdejší soud k závěru, že minimálně ve shora specifikovaném rozsahu je rozhodnutí žalovaného nedostatečně odůvodněno.

Zcela zásadní nedostatek však zdejší soud spatřuje ve způsobu, jakým se žalovaný vypořádal s námitkou týkající se problematiky záplavových území. Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí pouze sdělil, že žalobcovy námitky proti vyjádření vodoprávního úřadu Kolín předložil k posouzení nadřízenému orgánu, následně zrekapituloval obsah vyjádření krajského vodoprávního úřadu ze dne 18. 5. 2012, na které bezprostředně navázal větou: „*Tato skutečnost však nemění nic na tom, že jsou stavby v rozporu s platným územním plánem....*“ Jakou „tuto skutečnost“ má žalovaný na mysli, však není zřejmé. Žalovaný totiž vůbec neuvedl, jaký závěr z vyžádaného vyjádření krajského vodoprávního úřadu nakonec vyvodil. Pouze zrekapituloval obsah tohoto vyjádření, avšak nijak nesdělil, co z toho vlastně plyne – nacházejí se předmětné pozemky v aktivní zóně záplavového území, nebo pouze v záplavovém území, avšak mimo aktivní zónu? Vyjasnění této skutečnosti je přitom poměrně zásadní, neboť zatímco v aktivní zóně lze realizovat pouze stavby taxativně uvedené v zákoně (§ 67 odst. 1 vodního zákona), tak mimo aktivní zónu tato striktní omezení pro stavby v záplavovém území neplatí, nestanovil-li vodoprávní úřad opatřením obecné povahy jiné omezující podmínky (§ 67 odst. 3 vodního zákona). Čili v případě získání souhlasu vodoprávního úřadu [§ 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona] je zde možné realizovat i jiné stavby, než které výslovně vyjmenovává zákon. Jak přitom vyplývá z průběhu řízení, správní orgány otázku rozsahu aktivní zóny nikdy zcela nevyjasnily. Ze všech doložených podkladů

jedině stanovisko vodoprávního úřadu Kolín ze dne 17. 6. 2011 jednoznačně říká, že předmětné pozemky jsou v aktivní zóně. Toto stanovisko však bylo stavebním úřadem obstaráno pro účely předchozího řízení zahájeného žádostí žalobce ze dne 1. 8. 2011, v němž však žalovaný vydal zrušující rozhodnutí. Naproti tomu v navazujícím řízení zahájeném žádostí ze dne 26. 1. 2012 (jež následně vyústilo ve vydání žalobou napadeného rozhodnutí) zcela zjevně došlo k posunu ve skutkových okolnostech, neboť dne 8. 11. 2011 nabylo účinnosti opatření obecné povahy krajského vodoprávního úřadu ze dne 24. 10. 2011, které rozsah aktivní zóny záplavového území řeky Labe pozměnilo. Vodoprávní úřad Kolín tuto skutečnost zjevně akcentoval, nicméně ve svém dalším vyjádření ze dne 8. 2. 2012 jednoznačně neuvedl, zda jsou předmětné pozemky i nadále v aktivní zóně, pouze vyjmenoval podmínky vyplývající z vodního zákona pro realizaci staveb uvnitř a vně aktivní zóny. Navzdory tomu si však stavební úřad od vodoprávního úřadu již žádné upřesňující stanovisko nevyžádal, namísto toho obsah obou stanovisek (tj. jak novějšího z 8. 2. 2012, tak i staršího ze 17. 6. 2011) jednoduše opsal do odůvodnění svého rozhodnutí, přičemž slova „v *aktivní zóně záplavového území*“ opakovaně zvýraznil podtržením. Zda tím chtěl stavební úřad naznačit, že předmětné pozemky jsou podle jeho názoru v aktivní zóně záplavového území, nelze z obsahu jeho rozhodnutí spolehlivě vyčíst. Byť žalobce ve svém odvolání poukázal na bezpředmětnost obou stanovisek vodoprávního úřadu Kolín a současně upozornil na změny vyplývající z opatření obecné povahy krajského vodoprávního úřadu ze dne 24. 10. 2011, žalovaný tuto námitku téměř nezohlednil a v zásadě přistoupil k témuž řešení jako orgán prvního stupně; tj. vyžádal si stanovisko krajského vodoprávního úřadu, jehož znění pouze převzal do odůvodnění svého rozhodnutí, aniž by přitom vyslovil jednoznačný závěr, zda předmětné pozemky stále zasahují do aktivní zóny či nikoliv. Nutno podotknout, že i krajský vodoprávní úřad ve svém vyjádření 18. 5. 2012 pouze lakonicky zrekapituloval obsah dřívějších stanovisek vodoprávního úřadu Kolín, aniž by jednoznačně uvedl rozsah aktivní zóny, přičemž to byl právě on, kdo vydal opatření obecné povahy ze dne 24. 10. 2011 upravující vymezení aktivní zóny záplavového území řeky Labe, a kdo by tudíž měl znát odpověď na danou otázku. Na druhou stranu orgánem odpovědným za vedení řízení byl v daném případě žalovaný, který si měl v případě nejasností vyžádat od krajského vodoprávního úřadu konkrétnější stanovisko, což neučinil. Přitom pokud z podkladů soustředěných v řízení před správním orgánem vyplynou neúplnosti bránící potřebnému zjištění skutečného stavu, je třeba, aby správní orgán alespoň učinil pokus o jejich zjištění (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, č. j. 2 A 1114/2002-23). Dospěl-li žalovaný k názoru, že řešení otázky rozsahu aktivní zóny záplavového území nemá (i navzdory předchozímu vyžadování stanovisek vodoprávních úřadů) pro danou věc žádný význam, měl to v odůvodnění svého rozhodnutí uvést a současně vysvětlit, proč tomu tak je. Žalovaný však k problematice záplavového území neučinil žádný relevantní závěr, pouze shrnul obsah obdržených stanovisek vodoprávních úřadů a zcela nesystematicky na něj navázal argumentací týkající se rozporu stavby s územním plánem, kdy mezi jeho jednotlivými úvahami lze jen obtížně najít nějakou souvislost. Z uvedeného opět vyplývá značná zmatečnost a neúplnost odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí.

Žalovaný má sice pravdu, že v řízení o dodatečném povolení stavby (§ 129 odst. 2 stavebního zákona) je důkazní břemeno na straně žadatele, tj. stavebníka nebo vlastníka stavby. Nicméně žalobce ke své žádosti důkazy přiložil, proto je třeba, aby se jimi správní orgány relevantním způsobem zabývaly a řádně je vypořádaly. To však v daném případě zjevně učiněno nebylo (zejména žalobcem navrhovaný důkaz opatřením obecné povahy krajského vodoprávního úřadu ze dne 24. 10. 2011 ve vztahu k vymezení aktivní zóny záplavového území žalovaný i stavební úřad vypořádaly zcela nedostatečně). Pokud jde o žalovaným vyzdvihovanou problematiku týkající se návrhu na přerušení řízení, tak je sice

pravdou, že projednávání změny územního plánu v daném případě nepředstavuje důvod pro přerušení řízení (§ 64 správního řádu), nicméně tato otázka je ve vztahu k projednávání žalobě zcela irelevantní.

Krajský soud v Praze dospěl na základě výše uvedených zjištění k závěru, že rozhodnutí žalovaného je zatíženo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, a proto bez nařízení jednání přistoupil k jeho zrušení [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Dle ustanovení § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.

Jak bylo uvedeno výše, v daném případě byl nedostatek důvodů nepochybně již v rozhodnutí orgánu prvního stupně. Stavební úřad totiž dovodil rozpor stavby s územním plánem, kdy za jedinou přípustnou stavbu v daném území považoval pouze účelovou komunikaci. Proč však dospěl k tomuto závěru, když územní plán vedle účelové komunikace výslovně uvádí v daném území ještě další čtyři přípustné záměry, již v jeho odůvodnění schází. Pokud se stavební úřad domníval, že je tomu tak z důvodu umístění předmětných pozemků v aktivní zóně záplavového území, kde lze vedla několika dalších záměrů povolit i stavbu dopravní infrastruktury (§ 67 odst. 1 vodního zákona), měl tento názor výslovně zmínit, což však neučinil. Naopak, stavební úřad ani jednoznačně nesdělil, zda na základě stanovisek vodoprávního úřadu Kolín považuje stavbou dotčené území za aktivní zónu záplavového území či záplavové území mimo aktivní zónu. Přestože v citaci stanovisek vodoprávního úřadu zvýraznil pasáže zmiňující aktivní zónu podtržením, nelze takovýto způsob vyjádření považovat za dostatečně zdůvodněný závěr, zda se přiklání k tomu či onomu názoru. Je tedy zcela zjevné, že nedostatek důvodů rozhodnutí stavebního úřadu měl zhojit již žalovaný v rámci odvolacího řízení. Namísto toho jej však potvrdil dalším nedostatečně odůvodněným rozhodnutím. Vzhledem k této skutečnosti Krajský soud v Praze přistoupil společně se zrušením rozhodnutí žalovaného i ke zrušení předcházejícího rozhodnutí stavebního úřadu (§ 78 odst. 3 s. ř. s.).

Po zrušení napadeného rozhodnutí se sice věc vrací k dalšímu řízení žalovanému (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), nicméně jelikož v daném případě došlo i ke zrušení předcházejícího rozhodnutí orgánu prvního stupně, bude se následným projednáním věci zjevně jako první zabývat stavební úřad, který bude ve svém řízení vázán právním názorem tohoto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

V rámci nového řízení je třeba, aby stavební úřad důsledněji vyjasnil, zda stavba skutečně neodpovídá žádnému z přípustných způsobů využití daného území uvedených v územním plánu města Kolín. Zejména se pečlivěji zaměří na to, zda stavbu typu oplocené kolny nebude možno využít k některému z účelů vyjmenovaných v přípustných způsobech využití územního plánu. Jestliže stavební úřad shledá, že v konkrétní lokalitě je přípustný pouze některý ze způsobů využití předpokládaných územním plánem (např. pouze stavba účelové komunikace), pak blíže vysvětlí, jak k tomuto závěru dospěl.

Rovněž bude třeba vyřešit otázku rozsahu aktivní zóny záplavového území. Stavební úřad by měl v odůvodnění svého nového rozhodnutí jednoznačně uvést, zda předmětné pozemky zasahují do aktivní zóny záplavového území řeky Labe či nikoliv. Bude na něm, aby si pro tyto účely od vodoprávního úřadu vyžádal dostatečně konkrétní stanovisko obsahující popis skutečných poměrů v území. Stavební úřad rovněž může zvážit, zda si prostřednictvím dožádání (§ 13 správního řádu) nevyžádá k dané problematice stanovisko přímo od krajského vodoprávního úřadu, v jehož kompetencích je stanovovat rozsah záplavového území řeky Labe a jeho aktivní zóny [§ 107 odst. 1 písm. o) vodního zákona]. Dospěje-li stavební úřad k závěru, že předmětné pozemky se nacházejí mimo aktivní zónu záplavového území, pak

rovněž (zřejmě opět ve spolupráci s příslušnými vodoprávními úřady) ověří, zda jsou v daném území nějaká další omezení vyplývající z případných opatření obecné povahy krajského vodoprávního úřadu (§ 67 odst. 3 vodního zákona), a v závislosti na tom případně poučí žadatele (žalobce) o možnosti požádat příslušný vodoprávní úřad o souhlas [§ 17 odst. 1 písm. c) vodního zákona ve spojení s ustanovením § 8 vyhlášky Ministerstva zemědělství č. 432/2001 Sb., o dokladech žádosti o rozhodnutí nebo vyjádření a o náležitostech povolení, souhlasů a vyjádření vodoprávního úřadu].

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v částce 3.000,- Kč odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku podle položky 18 Sazebníku, který je přílohou zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Poučení : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 28. července 2014

JUDr. Věra Šimůnková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost: Alena Lébllová