



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudců Mgr. Josefa Straky a Mgr. Karla Ulíka ve věci

žalobkyně:

R. M.

bytem X

zastoupená advokátem JUDr. Stanislavem Hospůdkou
sídlem Masarykova 1047/35, 400 01 Ústí nad Labem

proti

žalovanému:

Krajský úřad Středočeského kraje

sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5

za účasti osob

zúčastněných na řízení:

a) J. D.

bytem X

b) Ing. J. K.

bytem X

oba zastoupeni advokátem Mgr. Karlem Tománkem
sídlem Sokolská 505, 257 22 Čerčany

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 1. 2018, č. j. 005884/2018/KUSK,
sp. zn. SZ 141361/2017/KUSK ÚŠŘ/AB,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Shrnutí žaloby

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil usnesení Městského úřadu J. (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 9. 2017, č. j. MěÚJ/11186/2017/Vit. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zastavil řízení o dodatečném

povolení stavby: terénní úpravy – zahradní jezírko na pozemku parc. č. Xa v k. ú. J., zahájené na žádost žalobkyně.

2. V prvním žalobním bodu žalobkyně namítá porušení správního řádu při rozhodování o blanketním odvolání. Dle názoru žalobkyně žalovaný pochybil, pokud její blanketní odvolání meritorně přezkoumal, když měl správně řízení o něm usnesením podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“), zastavit. Neuvedení, v čem je odvolatelem spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení mu předcházejícího, je podstatnou vadou odvolání, které musí mít za následek zastavení řízení (k čemuž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 As 105/2012-40). K tomu žalobkyně dodává, že poučení správního orgánu I. stupně ve výzvě žalobkyni k doplnění odvolání ze dne 10. 10. 2017 bylo nesprávné, neboť s nedoplněním odvolacích důvodů spojuje posouzení odvolání jako opožděného, což nemá oporu ve správním řádu.
3. V druhém žalobním bodu žalobkyně vytýká napadenému rozhodnutí nepřezkoumatelnost a nedůvodnost. Žalobkyně má za to, že výzvy správního orgánu I. stupně k doplnění podání splnila a byl to správní orgán I. stupně, který ve výzvách k doplnění nedůvodně pokračoval. Dle žalobkyně je napadené rozhodnutí rovněž nesrozumitelné, neboť žalovaný na jedné straně uvádí, že žalobkyně nedoplnila podání podle požadavků správního orgánu I. stupně, přičemž na straně druhé vytýká témuž správnímu orgánu, že požadoval podklady, které nebyly pro řízení potřebné. V této souvislosti žalobkyně namítá, že v průběhu správního řízení předložila několikrát naprosto kvalifikované žádosti s kompletní textovou a projektovou dokumentací zpracovanou příslušnými odbornými subjekty, a to zcela v souladu s přílohou č. 5 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění účinném do 28. 3. 2013 (dále jen „vyhláška o dokumentaci staveb“), a v tam předepsaném rozsahu. Příkladem žalobkyně odkazuje na projektovou dokumentaci předloženou dne 30. 3. 2012. Žalobkyně odmítá, že by do řízení vnášela chaos, naopak se snažila vyhovět požadavkům správního orgánu I. stupně, které nyní vnímá jako nedůvodné.
4. Pokud žalobkyně opakovaně předkládala kromě individuálních doplnění ještě i kompletní dokumentace s jinými názvy, neznamenalo to, že by správní orgán I. stupně nebyl povinen každé jednotlivé i komplexní podání vyhodnotit podle jeho obsahu (a nikoliv podle jeho názvu) a srozumitelně, přesvědčivě a přezkoumatelně o něm rozhodnout. Žalobkyni šlo všemi těmito podáními o totéž, tedy o povolení stavby. Chaotičnost postupu správního orgánu I. stupně je patrná i z toho, že opakovaným odvoláním žalobkyně bylo žalovaným vyhovováno. Žalobkyně dále namítá, že pokud by snad původní stav terénních úprav z roku 2007 vůbec představoval stav vyžadující povolení, pak stav v posledních letech a stav aktuální žádné povolení nevyžadují. Břehy terénní prohlubně se za dlouhá léta částečně sesunuly, i nejhlubší část výkopu není hlubší než cca 3 m oproti okolnímu terénu pozemku, což nebylo správním orgánem I. stupně řádně za účasti žalobkyně ověřeno. Dle žalobkyně tedy již neexistuje stavba, kterou by bylo třeba odstranit a současně aktuální stav terénních úprav žádné povolení podle stavebního zákona nevyžaduje. Žalobkyně též namítá, že závěry správních orgánů obou stupňů jsou ve světle poslední předložené dokumentace dne 31. 1. 2017 nesprávné. Žalobkyně již v odvolání poukazovala na skutečnost, že naposledy navrhovaná (budoucí) stavba nepřesahuje 40 m². Dle žalobkyně tak nebyla vyřešena otázka, zda ještě vůbec byl důvod a právní povinnost žádat o dodatečné stavební povolení, resp. zda žádost neměla být posouzena spíše jako

žádost o řádné stavební povolení s tím, že řízení o odstranění stavby mělo být zastaveno pro nedůvodnost na základě aktuálního stavu.

5. Žalobkyně dále namítá nezákonné vymezení okruhu účastníků řízení. Žalobkyně má za to, že ze všech od zahájení řízení zjištěných skutečností nic nenasvědčovalo tomu, že by kterýkoliv z údajných účastníků řízení (s výjimkou žalobkyně) mohl být přímo dotčen v jeho vlastnickém právu prováděním či odstraňováním stavby. Žalobkyni není známo, že by kterýkoliv z údajných účastníků řízení cokoliv o přímém dotčení jeho vlastnického práva tvrdil a takové tvrzení jakýmkoliv způsobem prokazoval a pokud tak činil, tak nepodloženě a bez důkazu. Samotná existence terénních úprav po dobu cca 10 let bez způsobení jakýchkoliv nesnází komukoliv svědčí o evidentní absenci i jen pouhé možnosti přímého dotčení vlastnických práv třetích osob. Terénní úpravy se nikdy ani potenciálně nedotýkaly a nedotýkají práv domnělých účastníků užívat jejich pozemky anebo stavby na nich postavené jakýmkoliv zákonným způsobem a ani od počátku žalobkyní deklarovaný a ani aktuální záměr nesvědčí o ničem takovém. Zvláště to platí o spoluvlastnících sousedního pozemku, neboť na něm do současné chvíle nebylo nic postaveno a ani o stavební povolení požádáno. Tyto osoby tedy účastníky řízení být neměly a neměly tedy ani právo podávat námítky a odvolání proti procesním rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Žalobkyně navrhuje zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a žádá přiznat náhradu nákladů řízení.

Vyjádření žalovaného a osob zúčastněných na řízení

6. Žalovaný ve vyjádření k prvnímu žalobnímu bodu uvedl, že odvolání žalobkyně bylo podáno včas. Dále cituje relevantní ustanovení správního řádu s tím, že přezkoumal soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy v plném rozsahu, jeho správnost podle § 89 odst. 2 správního řádu a jako zákonné a věcně správné je potvrdil. K druhému žalobnímu bodu žalovaný nejprve zrekapituloval ve stručnosti průběh řízení, když o odvoláních proti procesním rozhodnutím rozhodoval vícekrát. Dále odkázal na obsah napadeného rozhodnutí, v němž uvedl, že v době zjištění nepovolené stavební činnosti podléhal předmětný záměr povolení stavebního úřadu. V průběhu celého řízení o dodatečném povolení stavby nebyly žalobkyní doloženy doklady, které jsou v tomto řízení požadovány dle § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění účinném do 2. 6. 2008 (dále jen „stavební zákon“). V tomto se rozchází názor žalovaného a žalobkyně, která má naopak za to, že všechny potřebné doklady předložila. Žalovaný je toho názoru, že žalobkyně předkládáním dokumentací od různých zpracovatelů fakticky neustále měnila předmět řízení, aniž by však odpovídajícím způsobem aktualizovala svoji žádost.
7. Žalovaný rovněž již v napadeném rozhodnutí zkonstatoval, že správní orgán I. stupně v řízení nepostupoval dostatečně razantně a dále uvedl, že z předloženého spisu je zřejmé, že ač nebyly po žalobkyni požadované podklady doplněny, jsou požadovány jiné podklady, které údajně vycházejí z doplnění projektové dokumentace přesto, že v předloženém spisovém materiálu nebylo zjištěno žádné doplnění projektové dokumentace a ani v soupisu spisu žádné doplnění projektové dokumentace není zaznamenáno, a proto není zřejmé, na základě jakého podnětu dospěl správní orgán I. stupně k takovému požadavku. V odvolacím rozhodnutí proti usnesení o přerušení řízení vyslovil žalovaný právní názor, že správní orgán I. stupně musí o žádosti v rozsahu, v jakém mu byla žalobkyní předložena, rozhodnout a své rozhodnutí řádně zdůvodnit a následně dokončit řízení o odstranění stavby dle § 129 stavebního zákona, neboť nelze donekonečna vyzývat k

doplnění žádosti a odkládat rozhodnutí ve věci. Poté stavební úřad znovu celou žádost posoudil a vydal napadené rozhodnutí. Znění § 129 odst. 3 stavebního zákona v době podání žádosti, dne 30. 11. 2007, vyžadovalo k podání žádosti o dodatečné povolení přiložit podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, resp. v případě, že by šlo jen o terénní úpravu bez dalších stavebních konstrukcí podle § 129 odst. 7 stavebního zákona, bylo možné doložit podklady ve stejném rozsahu jako k územnímu rozhodnutí. Dostatečné podklady ale po celou dobu řízení nebyly žalobkyní předloženy.

8. Naposledy žalobkyně na základě výzvy doplnila vymezení přesného popisu žádosti dne 31. 1. 2017. Z toho popisu, z něhož správní orgány obou stupňů vycházely, vyplývá, že jde jednoznačně o bazén, protože k provedeným terénním úpravám hodlala žalobkyně provést další stavební konstrukce - stěny z tvárnic ztraceného bednění výšky 2,5 m a molo. Jelikož i naposledy doplněné vymezení předmětu žádosti nebylo prosto nejasností, byla žalobkyně znovu vyzvána k doplnění chybějících údajů a podkladů. Jelikož této výzvě vyhověno nebylo, řízení o žádosti bylo zastaveno. Pokud jde o namítané nestandardní šetření pohledem přes plot, správní orgán I. stupně pouze ověřoval stav, který je všem účastníkům známý a žádné nové okolnosti nezjišťoval. Dle žalovaného lze věc shrnout tak, že žalobkyně v určené lhůtě neodstranila podstatné vady žádosti, které bránily v pokračování v řízení, proto nezbylo než řízení zastavit. K třetímu žalobnímu bodu žalovaný poukázal na § 129 odst. 10 stavebního zákona a dodal, že okruh účastníků považuje za stanovený správně. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, náhradu nákladů řízení nepožadoval.
9. Osoby zúčastněné na řízení k prvnímu žalobnímu bodu uvedly, že i kdyby bylo odvolací řízení zastaveno, mělo by to pro žalobce stejný důsledek. K druhému bodu uvedly, že správní orgány opakovaně žalobcům prodlužovaly lhůty k doplnění projektové dokumentace namísto, aby řízení zastavily již dříve. Dokumentace z 31. 1. 2017 nesplňuje požadavky dle vyhlášky o dokumentaci staveb, jedná se pouze o jednoduchý popis na A4 a 2 technické náčrtky. Žalobkyně hodlá realizovat výstavbu jezera o 140 m², nikoli bazén o 32 m². Odůvodnění správních rozhodnutí považují za přílehlavá. K námitce chybného vymezení účastníků osoby zúčastněné na řízení namítají, že se jich výstavba přímo dotýká (narušení soukromí, odtok, podmáčení pozemku apod.).

Zjištění vycházející z obsahu správního spisu

10. Ze správního spisu soud zjistil tyto pro posouzení věci relevantní skutečnosti. Správní orgán I. stupně obdržel dne 30. 11. 2007 žádost žalobkyně o dodatečné stavební povolení na terénní úpravy – sadovnické úpravy, přírodní bazén (dále jen „stavba“) na pozemku parc. č. Xa v k. ú. J. u P., jehož součástí bylo statické posouzení, návrh sadovnických úprav a dokumentace skutečného provedení stavby. Správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni k doplnění žádosti o vyznačení vedení doložených řezů v situačním zákresu a doplnění řezů terénem východ – západ a posouzení opatření proti sesuvu podél hranice s pozemkem parc. č. Xc. Žalobkyně žádost doplnila podáním ze dne 10. 4. 2008. Doručením oznámení ze dne 22. 5. 2008 bylo zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby s pozváním k ústnímu jednání na dne 11. 6. 2008. Souhlas se stavbou vyjádřili vlastníci pozemků parc. č. Xa a parc. č. Xb. Na ústním jednání byly účastníky řízení vzneseny námitky poukazující na nesoulad projektové dokumentace a skutečného stavu, na chybějící řešení odvodnění pozemku a hydrogeologický posudek, nesprávné zaměření provedení plotu, opěrné zdi a provedené navážky zeminy, stavební činnost potřebnou k realizaci stavby, čištění jezírka a případná nutnost odčerpání vody a příliš vysoké množství plánovaných vzrostlých stromů.

11. Hydrogeologický posudek byl do spisu založen dne 12. 6. 2008. Výzvou ze dne 19. 1. 2009 byla žalobkyně vyzvána k dalšímu doplnění žádosti spočívající v uvedení předložené dokumentace do souladu se skutečným provedením stavby, dopracování projektové dokumentace v intencích závěru hydrogeologického posudku a statického posouzení a v doložení celkové situace pozemku se zákresem a popisem likvidace dešťových vod ze staveb, zpevněných ploch a terénu. Žalobkyně žádost doplnila podáním ze dne 4. 5. 2009. Ze záznamů do spisu ze dne 10. 6. 2009, 25. 11. 2009 a 21. 4. 2010 se podává, že žalobkyni bylo sděleno, že doplnění žádosti neodpovídá výzvě, přičemž byl stanoven nový termín doplnění na konec dubna 2010 a posléze na konec srpna 2010. Nový statický posudek byl do spisu založen dne 12. 8. 2010, doplněk dokumentace pak 30. 9. 2010. Správní orgán I. stupně následně stanovil lhůtu 10 dnů k uplatnění námitek účastníků a stanovisek dotčených orgánů.
12. Dne 28. 7. 2011 se konalo místní šetření – kontrolní prohlídka stavby. Na místě bylo zjištěno, že na severní straně pozemků stavebníka byla započata stavba zahradního jezírka a postaveno oplocení z KB-bloků – podezdívka. Stavba oplocení – opěrné zdi byla postavena předchozím vlastníkem. Ostatní přítomní účastníci odkázali na dříve vznesené námítky a požadovali odstranění stavby. Závěrem byla žalobkyně vyzvána k předložení kompletní projektové dokumentace na úpravu snížení terénu, včetně výšky podezdívky, cca o tři řady KB-bloků nižší, se statickým posouzením na tlak jak od jezírka, tak od okolní zeminy. Oplocení, případně opěrná zeď bude navržena tak, aby těmto tlakům odolala. Dokumentace skutečného provedení oplocení byla předložena dne 8. 9. 2011. Doplnující jednání se konalo na místě stavby dne 26. 1. 2012 a správní orgán I. stupně při něm provedl fotodokumentaci posledního stavu objektů a terénních úprav. Přítomní účastníci trvali na odstranění stavby. Při tomto jednání byla žalobkyni do spisu založena další dokumentace označená „Výstavba rekreačního zařízení – bazénu včetně terénních úprav a opěrné zídky na parc. Xa v k. ú. J. u P.“, zpracovaná Ing. arch. L. D. v lednu 2012.
13. Další výzvou ze dne 31. 1. 2012 byla žalobkyně vyzvána jednak, aby bezodkladně zastavila všechny práce na terénních úpravách a na nepovolených stavebních úpravách přístavby rodinného domu a jednak, aby do 30. 3. 2012 doplnila žádost o projektovou dokumentaci, jejíž součástí bude zajištění celkového odvodnění pozemku s ohledem na požadavky majitelů sousedních pozemků, řešení zpevnění navrhovaného navýšení terénu po celém obvodu pozemku, návrh řešení odtoku vod z bazénu a dokumentace s platným povolením, na jehož základě byla povolena stavba zádveří při č. p. Xd a stavba altánu umístěného ve východním rohu pozemku parc. č. Xd v katastrálním území J. u P.. Doplnění podkladů bylo správnímu orgánu I. stupně podáno dne 30. 3. 2012. S doplněnými podklady byli účastníci řízení seznámeni s tím, že do podkladů mohou nahlédnout při ústním jednání dne 24. 7. 2012. Při ústním jednání byli přítomní účastníci řízení seznámeni s poslední předanou projektovou dokumentací ze dne 20. 3. 2012. Termín k vyjádření byl stanoven na 30. 9. 2012. Dne 4. 10. 2012 obdržel správní orgán I. stupně podnět k zahájení řízení o odstranění stavby. Další výzvou ze dne 24. 10. 2012 byla žalobkyně vyzvána, aby do vyřešení předběžné otázky ve věci „opěrná zeď, oplocení“ doplnila žádost o kompletní projektovou dokumentaci se všemi upřesňujícími kótami, stavbami na pozemku, včetně všech výpočtů, řezů terénu původního a navrhovaného stavu v souladu s vyhláškou o dokumentaci staveb. Správní orgán I. stupně požadoval doložit konečný návrh projektové dokumentace vzhledem k tomu, že v průběhu řízení bylo postupně návrhů na provedení stavby předloženo několik. Současně bylo přerušeno řízení usnesením, proti němuž se žalobkyně odvolala.

14. V odvolání namítala nesoulad výrokové části a odůvodnění, pokud jde o právní důvod přerušení řízení. Dále namítla neurčitost a nesrozumitelnost usnesení, spočívající v novém požadavku, týkajícího se nesouladu mezi v roce 2004 kolaudovaným a nyní existujícím oplocením, uplatněným správním orgánem I. stupně po pěti letech a poté, co se na místě stavby opakovaně konala místní šetření. Žalobkyně rovněž zpochybnila přerušení řízení v souvislosti s požadavkem na předložení další kompletní projektové dokumentace. Namítla, že další verze dokumentace nepředkládala svévolně, ale vždy na základě dalších výzev správního orgánu I. stupně. Správní orgán I. stupně postupoval v rozporu s vlastním závěrem na jednání dne 24. 7. 2012, neboť podle projektové dokumentace z března 2012, která je úplná, měla být stavba dokončena. Žalobkyně rovněž namítla, že řízení trvá již pět let, v jejichž průběhu správní orgán I. stupně uplatňuje další a další požadavky, aniž by o žádosti meritorně rozhodl. Žalobkyně navrhla zrušení napadeného usnesení a meritorní projednání věci na základě shromážděných podkladů a současně přijetí opatření proti nečinnosti spočívající v převzetí věci žalovaným podle § 80 odst. 4 správního řádu.
15. Žalovaný napadené usnesení o přerušení řízení ze dne 24. 10. 2012 zrušil a věc vrátil k novému projednání rozhodnutím ze dne 3. 4. 2013. V odůvodnění uvedl, že správní spis je neuspořádaný a nelze mj. zjistit, co bylo předmětem žádosti žalobkyně. Projektová dokumentace, která byla součástí správního spisu, není v souladu s vyhláškou o dokumentaci staveb. Žalovaný přisvědčil i namítanému rozporu mezi výrokem a odůvodněním napadeného usnesení, pokud jde o důvod přerušení řízení. Žalovaný též poukázal na to, že předmět řízení o dodatečném povolení stavby je vymezen žádostí a rozhodnutí ve věci není možné podmiňovat dokončením řízení v jiné věci. Žalovaný zavázal správní orgán I. stupně, aby po vrácení věci posoudil, zda dostatečně žalobkyni poučil o případných nedostacích jejího podání, aby její žádost znovu posoudil a ve věci rozhodl. Doručením oznámení ze dne 23. 5. 2013 pokračoval správní orgán I. stupně v řízení. Výzvou ze dne 1. 10. 2015 vyzval správní orgán I. stupně žalobkyni mj. k předložení kompletní dokumentace podle vyhlášky o dokumentaci staveb a k uvedení projektové dokumentace do souladu s podanou žádostí, pokud jde o opěrnou zídku, a to ve lhůtě, po opakovaném prodloužení, do 4. 3. 2016. Proti usnesení ze dne 3. 2. 2016 o přerušení řízení do 3. 4. 2016 podali osoby zúčastněné na řízení. V odvolání namítli, že žalobkyně o prodloužení lhůty k doplnění žádosti požádala až poté, co původní lhůta marně uplynula a nebylo tedy možné již proběhlou lhůtu prodloužit. Správní orgán I. stupně měl řízení o žádosti zastavit. Osoby zúčastněné na řízení zpochybnily rovněž důvodnost prodloužení lhůty k doplnění žádosti a poukázaly na to, že na doplnění žádosti měla žalobkyně od posledního rozhodnutí žalovaného dva a půl roku. Správnímu orgánu I. stupně vytkli i některá procesní pochybení. O odvolání rozhodl správní orgán I. stupně sám tak, že řízení o žádosti žalobkyně usnesením ze dne 21. 4. 2016 zastavil, neboť marně uplynula lhůta k odstranění vad žádosti. Tím měl správní orgán současně za to, že bylo vyhověno odvolání odvolatelů.
16. Proti usnesení o zastavení řízení podala blanketní odvolání žalobkyně. Žalovaný napadené usnesení o zastavení řízení ze dne 21. 4. 2016 zrušil a věc vrátil k novému projednání rozhodnutím ze dne 15. 8. 2016. V odůvodnění uvedl, že i nadále není ze žádosti žalobkyně možné zjistit, co je jejím předmětem. Správnímu orgánu I. stupně rovněž vytkl, že již v usnesení o přerušení řízení ze dne 1. 10. 2015 nestanovil nejzazší lhůtu pro přerušení. Dále mu vytkl, že po celou dobu řízení nezjistil, co je předmětem žádosti, když tato nemá ani základní náležitosti podle § 37 správního řádu, ani žalobkyni nevyzval, aby je odstranila. Řízení pak bylo zastaveno ohledně jiné věci, než o které bylo zahájeno. Změna

označení stavby z jezírka na bazén, resp. jeho velikosti ze 146 m² na 32 m², má zásadní vliv na případnou legalizaci stavby. Žalovaný rovněž uvedl, že je třeba posoudit, zda stavba i nadále vyžaduje povolení či opatření stavebního úřadu s ohledem na předmět stavby a její rozsah a změny stavebního zákona. Závěrem uvedl, že zastavení řízení není dostatečně odůvodněno.

17. Výzvou ze dne 24. 11. 2016 vyzval správní orgán I. stupně žalobkyni, aby přesně a jednoznačně popsala předmět své žádosti včetně technických parametrů. Poté stavební úřad posoudí, o jakou kategorii staveb se jedná a podle toho žalobkyni případně vyzve k dalšímu doplnění. Současně usnesením přerušil řízení. Proti usnesení o přerušení řízení podali odvolání osoby zúčastněné na řízení s tím, že podali k Ministerstvu pro místní rozvoj podnět k přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 8. 2016, jehož právním názorem se správní orgán I. stupně řídil. Žalovaný odvolání zamítl a napadené usnesení o přerušení řízení ze dne 24. 11. 2016 potvrdil rozhodnutím ze dne 27. 2. 2017. Podáním ze dne 31. 1. 2017 žalobkyně předložila technickou zprávu k realizaci okrasné koupací vodní plochy, z níž vyplývá konečné, přesné a jednoznačné popsání předmětu žádosti stavebníka o dodatečné povolení stavby. Na toto podání reagoval správní orgán I. stupně výzvou ze dne 24. 3. 2017, v níž požadoval předložení projektové dokumentace stavby vypracované oprávněnou osobou v rozsahu podle přílohy č. 5 vyhlášky o dokumentaci staveb s ohledem na to, že stavba je svým charakterem stavbou bazénu o ploše 140 m², přičemž k její realizaci je nezbytné územní rozhodnutí a stavební povolení. Dále požadoval doložení stanovisek vybraných dotčených orgánů a stanoviska vlastníka veřejné technické infrastruktury. Současně správní orgán I. stupně přerušil řízení usnesením, proti kterému podala žalobkyně odvolání.
18. V odvolání namítala, že nebyl zjištěn dostatečně skutkový stav věci, neboť stavba podle svého charakteru a rozsahu nevyžaduje ani ohlášení stavebnímu úřadu. Mělo být tedy meritorně rozhodnuto již na základě podání žalobkyně ze dne 31. 1. 2017. Dále žalobkyně namítla nezákonné vymezení účastníků řízení, konkrétně účastenství tzv. nemezujících sousedů. Žalovaný napadené usnesení o přerušení řízení ze dne 24. 3. 2017 zrušil a věc vrátil k novému projednání rozhodnutím ze dne 17. 7. 2017. V odůvodnění předeslal svůj právní názor ohledně stavby v tom smyslu, že stavebnímu povolení podléhá. Dle žalovaného podklady předkládané žalobkyní nebyly konzistentní a předmět řízení modifikovaly, aniž by tomu odpovídajícím způsobem byla upravena samotná žádost. Ani správní orgán I. stupně však nepostupoval dostatečně razantně, když požadoval podklady, které podané žádosti neodpovídaly. Žalovaný vytkl správnímu orgánu I. stupně především to, že soustavně odkládá meritorní rozhodnutí ve věci žádosti žalobkyně. Současně však též uvedl, že dosud nebyly předloženy podklady v rozsahu a kvalitě požadované § 129 stavebního zákona. K otázce účastenství v řízení se žalovaný vyjádřil pouze obecně a ponechal ji k řešení správnímu orgánu I. stupně.
19. Ze záznamu do spisu ze dne 12. 9. 2017 plyne, že stav stavby zůstal od stavu zjištěného správním orgánem I. stupně při kontrolní prohlídce dne 26. 1. 2012 nezměněn. Došlo pouze ke snížení hladiny vody o cca 0,2 metru. Prvostupňovým rozhodnutím bylo řízení o dodatečném povolení stavby, označené jako „terénní úpravy – zahradní jezírko“, zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. V odůvodnění správní orgán I. stupně zrekapituloval průběh řízení a uvedl, že znění § 129 odst. 3 stavebního zákona v době podání žádosti vyžadovalo přiložit podklady ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení, resp. v případě, že by šlo jen o terénní úpravu bez dalších stavebních konstrukcí

podle § 129 odst. 7 stavebního zákona, bylo možné doložit podklady ve stejném rozsahu jako k územnímu rozhodnutí. Dostatečné podklady ale po celou dobu řízení nebyly předloženy. Správní orgán I. stupně dále vymezil rozsah již realizovaných prací. Přitom vyšel z geodetického zaměření skutečného provedení stavby, předložené k žádosti dne 30. 11. 2007, z fotografií přiložených ke stížnosti na provádění prací ze dne 17. 9. 2007, z kontrolních prohlídek provedených dne 24. 9. 2007 a dne 28. 7. 2011. Pokud by měl být zachován tento stávající stav, postačilo by v době podání žádosti i v době rozhodování vydání územního rozhodnutí s tím, že by v musela být vypořádána i statická posouzení vzhledem ke kolmosti stěn hlubší části.

20. Dále správní orgán I. stupně konstatoval, že žalobkyně po celou dobu vedení řízení upravovala rozsah předmětu žádosti, přičemž tím docházelo ke změnám plochy, hloubky a stavebně technického provedení stavby. Z tohoto důvodu správní orgán I. stupně vyšel z posledního doplnění ze dne 31. 1. 2017. Z popisu vyplývá, že jde jednoznačně o bazén, přičemž předložený popis obsahuje nepřesnosti proti stávajícímu stavu a není v něm dořešena celková koncepce stavby zejména s ohledem na bezpečnost při užívání stavby a její mechanickou stabilitu. Správní orgán I. stupně se vyjádřil rovněž ke statickému posudku předloženému dne 12. 8. 2010 i přípustnosti terénní úpravy a stavby bazénu z hlediska platné územně plánovací dokumentace. Lhůta k doplnění požadovaných podkladů žalobkyni marně uplynula dne 30. 6. 2017. Správní orgán I. stupně uzavřel, že žalobkyně nedoložila splnění podmínek § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona, a to zejména bezpečnost stavby pro užívání osobami, ač k tomu byla opakovaně vyzývána. Ze získaných podkladů naopak vyplývá spíše nestabilita, resp. nebezpečnost stavby.
21. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně blanketní odvolání, které ani k výzvě nedoplnila o odvolací důvody. O odvolání žalobkyně rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím. V jeho odůvodnění po rekapitulaci dosavadního řízení uvedl, že se ztotožňuje s postupem a závěry učiněnými správním orgánem I. stupně, tedy že žalobkyně po celou dobu řízení nedoložila splnění podmínek § 129 odst. 2 písm. c) stavebního zákona a neodstranila podstatné vady žádosti, které bránily v pokračování v řízení, proto nezbylo než řízení o žádosti žalobkyně zastavit.

První rozsudek krajského soudu

22. Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 4. 9. 2020, č. j. 55 A 37/2018-45, napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že napadené rozhodnutí je vnitřně rozporné, nesrozumitelné a nedostatečně odůvodněné.
23. Podle krajského soudu nebylo z prvostupňového rozhodnutí patrné, co dle správního orgánu I. stupně bylo tou podstatnou vadou žádosti, která bránila pokračování v řízení a jejímu věcnému posouzení. Správní orgán I. stupně sám obecně odkázal na několik svých výzev k doplnění žádosti, ty se však týkaly řady odlišných věcí (například doplnění řezů terénem, popis likvidace dešťových vod, doplnění stanoviska Hasičského záchranného sboru a další), na které žalobkyně, vyjma poslední výzvy z 24. 3. 2017, reagovala, a není tak zřejmé, proč správní orgán I. stupně tyto předchozí výzvy vůbec zmiňoval a v čem konkrétně byla žádost přes řadu doplnění natolik vadná, aby bylo postupováno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Správnímu orgánu I. stupně krajský soud vytkl, že hovořil o „*nedoplnění potřebných podstatných dokladů*“, aniž by je přitom v rozhodnutí konkretizoval.

24. Dále krajský soud uvedl, že by se logicky nabízelo, že správní orgán I. stupně řízení zastavil proto, že nebylo reagováno na jeho poslední výzvu k doplnění žádosti z 24. 3. 2017, kterou zmiňuje též žalovaný. Touto výzvou byla žalobkyně vyzvána k doložení projektové dokumentace, stanovisek Hasičského záchranného sboru, Městského úřadu Černošice a Želivské provozní a. s. Správním orgánům však soud vytkl, že nedoložením těchto podkladů vůbec neargumentují a že v odůvodnění rozhodnutí chybí jakékoli konkrétní provázání jejich závěrů se zmíněnou výzvou z 24. 3. 2017. Navíc podle krajského soudu správní orgány argumentovaly částečně věcně, jako by o žádosti rozhodovaly meritorně, přitom ale řízení zastavily z procesních důvodů.
25. Ostatní žalobní námitky krajský soud neshledal důvodnými.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu

26. Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného rozsudkem ze dne 11. 2. 2022, č. j. 5 As 303/2020-29, rozsudek krajského soudu ze dne 4. 9. 2020 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
27. Nejvyšší správní soud souhlasil s krajským soudem, že z důvodů uvedených v rozsudku krajského soudu neobstojí odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Dospěl ale k závěru, že tuto vada napravit žalovaný v odvolacím řízení, neboť z jeho rozhodnutí je přinejmenším implicitně zřejmé, že řízení bylo zastaveno právě pro nesplnění poslední výzvy k doplnění podkladů. Podle Nejvyššího správního soudu správní orgány svým zdůvodněním nepřestoupily z procesní do věcné roviny věci, pouze se dopustily dílčí nepřesnosti, když žalobkyni nesplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby vytýkaly. Jejich rozhodnutí označil za možná mírně nepřehledná, ale vnitřně souladná.
28. Nejvyšší správní soud uzavřel, že „[d]ílčí 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, pročez 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, pročez jejich zrušení krajským soudem neobstojí.“

Posouzení věci krajským soudem

29. Krajský soud nyní tedy rozhoduje o žalobě podruhé, přičemž je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v právě citovaném rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
30. Pokud jde o výše rekapitulovanou klíčovou námitku, která vedla krajský soud ke zrušení napadeného rozhodnutí, Nejvyšší správní soud oproti prvnímu rozsudku krajského soudu uzavřel, že žalobkyně nepředložila kompletní projektovou dokumentaci, správní orgán prvního stupně proto logicky nemohl žádost považovat za úplnou a jeho rozhodnutí o zastavení řízení, stejně jako napadené rozhodnutí „lze tedy označit za řádné a zákonné“. V tomto ohledu krajský soud nemá důvod a s ohledem na § 110 odst. 4 s. ř. s. ani prostor k dalším vlastním úvahám a k jinému postupu než ke shledání napadeného rozhodnutí a prvostupňového rozhodnutí (jakožto jednoho celku) souladnými se zákonem, a to

z důvodů vyslovených ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu.

31. Pokud jde o další žalobní námitky, vůči jejich posouzení krajským soudem se Nejvyšší správní soud nijak nevymezil a krajský soud současně neshledává jiný důvod se od jejich vypořádání v prvním zrušeném rozsudku odchýlit. Proto v tomto ohledu přebírá odůvodnění ze zrušeného rozsudku téměř v neměnné podobě.
32. Námitka týkající se procesního způsobu, jakým žalovaný naložil s odvoláním žalobkyně, není důvodná. Žalovaný postupoval za situace, kdy žalobkyně přes výzvu nedoplnila odvolací námitky, správně, když o něm meritorně rozhodl. Náležitosti odvolání jsou upraveny v § 82 odst. 2 správního řádu a řadí se mezi ně též uvedení, v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo, jinými slovy odvolací námitky. Na situaci, kdy odvolatel neuvede a ani na výzvu správního orgánu nedoplní odvolací námitky, pamatuje § 89 odst. 2 správního řádu. V takovém případě odvolací orgán zásadně přezkoumá toliko soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2011, č. j. 2 As 99/2010-67).
33. Není tedy správný právní názor žalobkyně, že mělo být řízení o odvolání zastaveno (ať již jeho uplatněním sledovala cokoliv). Přílehlavý není ani odkaz žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2013, č. j. 8 As 105/2012-40. Předmětem vady odvolání v tam posuzované věci totiž byl absentující podpis odvolatele na podaném odvolání a tato vada nebyla ve stanovené lhůtě odstraněna. Nebylo tak zřejmé, zda odvolání podala oprávněná osoba. K této situaci se pak vztahuje i právní věta uvedeného rozsudku. Žalobkyni lze přisvědčit pouze v tom, že ve výzvě ze dne 10. 10. 2017 ji správní orgán I. stupně nepoučil správně, když uvedl, že na doplnění podané po stanovené lhůtě se bude hledět jako na opožděné. K žádné újmě na právech žalobkyně tím však nedošlo, neboť žalobkyně odvolání nedoplnila a žalovaný s ním naložil procesně správně.
34. Námitka nesprávně vymezených účastníků řízení také není důvodná. Pro řízení o dodatečném povolení stavby § 129 stavebního zákona speciální úpravu účastenství nestanovil. Proto se s ohledem na § 192 stavebního zákona použije obecná úprava vymezení účastníků v § 27 a § 28 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 As 47/2011-105). Podle § 27 odst. 2 správního řádu účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Žalobkyně neuvádí konkrétní námitky, kterými by zpochybňovala zahrnutí konkrétní osoby jako účastníka řízení. Soud zdůrazňuje, že pro účastenství v řízení je dostačující již možnost, že určitá osoba může být na svých právech či povinnostech dotčena, nikoli skutečnost, že k tomu následně skutečně dojde. Z postupu žalovaného pak lze mít i za to, že si skutečností, na jejichž základě došlo k vymezení účastenství, byl vědom, když v rozhodnutí ze dne 27. 2. 2017, kterým zamítl odvolání osob zúčastněných na řízení, se vyjádřil i k otázce, jaký okruh námitek mohou účastníci řízení uplatňovat. Tyto účastníky také žalobkyně patrně jako jediné zmiňuje, neboť to byli pouze oni, kdo kromě žalobkyně podával proti procesním úkonům v řízení odvolání. V jejich případě se však jedná o tzv. mezující sousedy a soudu žádné pochybnosti o tom, že by právě tito vlastníci pozemku neměli být účastníky řízení, nevznikly. Ostatně i ve vyjádření k žalobě osoby zúčastněné na řízení uvádějí způsoby, jakým je či může být stavbou do jejich práv zasahováno. A konečně též Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku zmiňuje, že při zvýšení hladiny jezírka s bazénem by objektivně mohlo hrozit podmáčení sousedních pozemků. Pro úplnost soud podotýká, že z žalobních tvrzení není ani zřejmé,

jak se tato tvrzená vada mohla dotknout právní sféry žalobkyně, když výsledek správního řízení byl v první řadě předurčen tím, že žalobkyně nepředložila požadované doklady.

35. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že s ohledem na změnu skutkových okolností již vlastně žádné povolení dle stavebního zákona nevyžaduje, soud konstatuje, že předmětem tohoto řízení byla otázka, zda žalobkyně doplnila či nedoplnila veškeré potřebné podklady k podané žádosti. Soud rovněž připomíná, že se jednalo o řízení o žádosti žalobkyně, a byla to tudíž žalobkyně, kdo mohl s předmětem řízením disponovat. Měla-li za to, že zde již není důvod pro dodatečné povolení stavby, ať již proto, že se změnila relevantní právní úprava či proto, že od záměru, který by dodatečné povolení stavby vyžadoval, ustoupila, mohla svoji žádost o dodatečné povolení stavby vzít zpět.

Závěr a náklady řízení

36. Soud tak neshledal žalobu v mezích soudního přezkumu podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. důvodnou a stejně tak neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí, k němuž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti. Proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
37. O nákladech řízení [zahrnující též řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)] soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť nebyla ve výsledku procesně úspěšná. Procesně úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly. Proto ani jemu soud náklady řízení nepřiznal.
38. Osoby zúčastněné na řízení soud požádaly přípisem ze dne 14. 2. 2022, aby jim byla přiznána náhrada nákladů řízení vůči žalobkyni. Žádost zdůvodnily tím, že musejí hájit svá práva, která jsou dlouhodobě žalobkyní porušována, přičemž správní ani soudní orgány nebyly dosud schopny zajistit nápravu. Nepovolené stavební úpravy existují již téměř 15 let.
39. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Z důvodů zvláštního zřetele hodných může jí soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení.
40. Soud osobám zúčastněným neukládal žádnou povinnost, tudíž nemají nárok na náhradu nákladů dle věty první citovaného ustanovení. Neshledal ale ani důvody hodné zvláštního zřetele k přiznání náhrady nákladů dle věty druhé. Soud nespatřuje v postupu žalobkyně v tomto řízení šikanózní, obstrukční či obdobné jednání, u něhož by bylo přiznání nákladů na místě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2021, č. j. 10 As 336/2019-46, odst. 27 a násl.). Takové hodnocení nevyplývá ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu. Ostatně, přestože žalobkyně byla ve výsledku v tomto řízení neúspěšná, i Nejvyšší správní soud shledal určitá pochybení v postupu správních orgánů, zejména na prvním stupni. Soud tím spíše nevidí v podání žaloby jakožto procesního prostředky ochrany práv žalobkyně a jejím postupu v tomto řízení nic, co by odůvodnilo uložení povinnosti, které se domáhají osoby zúčastněné. Soud proto rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s., že ani osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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 nejbližší 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.

Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Praha 31. března 2022

JUDr. Věra Šimůnková, v. r.
předsedkyně senátu