



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobkyně: **H. a. P. s. r. o.**, IČO X
sídlem K. 171, X S. M.
zastoupená advokátem JUDr. Josefem Sedláčkem
sídlem Starobranská 4, 787 01 Šumperk

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2022 č. j. X ve věci dodatečného povolení stavby,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2022 č. j. X, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně, advokáta JUDr. Josefa Sedláčka, sídlem Starobranská 4, 787 01 Šumperk.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Dne 7. 2. 2020 požádal JUDr. D. M., LL.M., jakožto původní stavebník, u Městského úřadu Šumperk (dále jen „MěÚ Šumperk“) o vydání společného povolení stavby „*M. v. n. V. V. – I. Etapa*“ v k. ú. Velké Vrbno, obec Staré Město, a následně dne 25. 2. 2020 o vydání povolení k nakládání s povrchovými vodami spočívajícím v jejich vzdouvání, popřípadě akumulaci. MěÚ Šumperk provedl na místě záměru dne 12. 6. 2020 místní šetření, při němž zjistil, že

stavba byla zahájena, byly provedeny hrubé terénní úpravy, shrnutí ornice a částečná úprava svahů a výměna stávajícího potrubí části zatrubněného potoka za nové, přičemž stavba byla započata bez jakéhokoli povolení či opatření příslušného stavebního úřadu. MěÚ Šumperk usnesením ze dne 30. 6. 2020, č. j. X zastavil řízení o vydání společného povolení k vodnímu dílu MVN Velké Vrbno a zahájil řízení o odstranění stavby s žalobkyní jako stavebníkem (pozn.: žalobkyně existovala do 15. 12. 2020 pod původní firmou S. a. P., s. r. o.).

2. Rozhodnutím ze dne 26. 10. 2020, č. j. X MěÚ Šumperk na žádost žalobkyně stavbu předmětného vodního díla dodatečně povolil, povolil jí také nakládání s povrchovými vodami spočívajícímu v akumulaci povrchových vod v malé vodní nádrži na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF, XG, XH, XI, XJ, XK v k. ú. Velké Vrbno, stanovil podmínky pro nakládání s vodami, podmínky pro dokončení a užívání stavby, stanovil minimální zůstatkový průtok ve vodním toku Vrbenský potok a zařadil vodní dílo do IV. kategorie z hlediska technicko bezpečnostního dohledu. Usnesením ze dne 5. 11. 2020 pak MěÚ Šumperk zastavil řízení o odstranění stavby.
3. Rozhodnutím ze dne 30. 4. 2021, č. j. X ale Krajský úřad Olomouckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“) ve spojení s § 97 odst. 3 s. ř. uvedené rozhodnutí MěÚ Šumperk o dodatečném povolení stavby a povolení k nakládání s povrchovými vodami zrušil a vrátil věc MěÚ Šumperk k novému projednání.
4. Odvolání žalobkyně proti zrušujícímu rozhodnutí v přezkumném řízení žalovaný (po nemalých procesních peripetiích) ve výroku označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí krajského úřadu ze dne 30. 4. 2021, č. j. X potvrdil.

II. Argumentace stran

5. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, jež označila za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Z jeho odůvodnění nelze podle žalobkyně zjistit, na základě jakých podkladů a skutkových a právních úvah žalovaný rozhodl. V rozhodnutí sice uvedl dílčí argumentaci, která je nepřipadná, a odkazuje na odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu, odkazy ale nejsou náležitě konkretizovány. Také se v celém rozsahu nevypořádal s odvolacími námitkami žalobkyně.
6. Dále žalobkyně namítala, že nebyly splněny zákonné podmínky pro rozhodování ve zkráceném přezkumném řízení. Porušení právního předpisu nebylo zjevné ze spisu. Žalovaný uvedl jen porušení § 36 odst. 3 s. ř., konstatoval, že účastníkům řízení nebyla dána možnost seznámit se s celým obsahem spisu a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, aniž by ale uvedl, ze které části spisu to zjistil. Pro poskytnutí možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 s. ř. není stanoven konkrétní způsob a forma. Navíc se jedná o negativní skutečnost, kterou nelze ze spisového materiálu ověřit. Krajský úřad měl vyzvat MěÚ Šumperk k vyjádření, zda a jak povinnost splnil, případně proč tak neučinil. Nelze vyloučit např. osobní či telefonickou komunikaci. Nebyla-li možnost vyjádřit se dána, měl krajský úřad posoudit, zda tím byli účastníci řízení kráceni na svých procesních právech nejen formálně, ale i reálně. Je zřejmé, že krácení nebyli, žádný z nich proti dodatečnému povolení stavby nepodal odvolání. K důkazu žalobkyně předložila vyjádření účastníka řízení, obce Staré Město, z 25. 7. 2022, že zájem o nahlížení do správního spisu neměli, necítí se poškozeni na svých právech a s dodatečným povolením souhlasili. Žalobkyně navrhl, aby si soud obdobné stanovisko vyžádal od dalšího účastníka, Lesů ČR s. p. Podle žalobkyně nebyly naplněny ani podmínky stanovené v § 94 odst. 4 a 5 a § 96 odst. 2 s. ř. Žalobkyně

nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že § 94 odst. 4 s. ř. nelze ve zkráceném přezkumném řízení použít. Zcela tak podle ní chybělo posouzení možného zásahu do práv žalobkyně nabytých v dobré víře i závažnosti vlivu údajných vad řízení na soulad rozhodnutí s právními předpisy. Žalovaný se vyhnul posouzení otázky střetu zásady ochrany práv nabytých v dobré víře a újmy vzniklé jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu použitím konstrukce, že jeho prvním úkonem bylo vydání rozhodnutí. Z § 98 s. ř. ale nelze dovodit, že by se správní orgán před vydáním rozhodnutí nemusel splněním podmínek pro provedení zkráceného přezkumného řízení zabývat. Výsledek zkoumání skutkových a právních otázek pak musí správní orgán popsat v odůvodnění rozhodnutí.

7. K tvrzeným procesním pochybením v řízení u MěÚ Šumperk žalobkyně namítla, že procesní vadou nemůže být přípustná a v souladu se zákonem provedená změna stavebníka. Žalovaný ani neoznačil konkrétní porušené ustanovení. Za zcela obecné a nejasné má žalobkyně tvrzení ohledně změny stavebního záměru a údajné nejasnosti příslušnosti jednotlivých podkladů. Dle žalovaného MěÚ nevypořádal námitku Lesy ČR s. p. uplatněnou u jednání dne 29. 9. 2020, žalovaný však námitku nekonkretizoval a neuvedl, jaký měla význam z hlediska konečného rozhodnutí a zda sledovaný zájem byl v rozhodnutí MěÚ Šumperk uspokojen. Ohledně tvrzení o nekonkrétních závěrech ústního jednání dne 29. 9. 2020 není jasné, jaké jiné závěry žalovaný postrádá a na jakém základě. Za nepřezkoumatelnou má žalobkyně také výtku žalovaného, že MěÚ Šumperk nereagoval na nové vyjádření ochránců přírody, jelikož není zřejmé, jakého „ochránce přírody“ myslí, co se mělo neoznačeným vyjádřením sdělovat a proč mělo být relevantní. Výtka žalovaného též nemá oporu ve spise. MěÚ Šumperk na str. 8 rozhodnutí uvedl, že správce toku Lesy ČR, s. p., u ústního jednání konaného dne 29. 9. 2020 uvedl, že *„vzhledem k tomu, že se jedná o černou stavbu, nebyly dodrženy některé podmínky vyjádření správce toku Lesy ČR s. p., č. j. X ze dne 21. 5. 2019“*. Uvedené bylo procesně vyřešeno a v části IV. bod 4. dodatečného povolení byly zařazeny podmínky z vyjádření Lesy ČR, s. p. bez jakéhokoli omezení. Lesy ČR, s. p., nepodal proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby odvolání, byl tedy s jeho obsahem spokojen a není jasné, jak by mohl být dotčen jeho zájem či dokonce zájem veřejný. Žalobkyně dále namítala, že zmínky týkající se vyjádření krajského úřadu z 16. 9. 2020, č. j. X a ze dne 6. 10. 2020, č. j. X byly vytrženy z kontextu a byl dodatečně přehodnocován jejich skutečný smysl. Není zřejmé, jaké zjevné porušení právních předpisů mělo nastat, MěÚ Šumperk se s těmito podklady v rozhodnutí řádně vypořádal. Není pravda, že MěÚ Šumperk neuvedl vyjádření v odůvodnění rozhodnutí a že se spokojil s čestným prohlášením zástupce stavebníka, že práce nebudou prováděny mimo plochu skrývky. Vyjádření řešila nutnost nového botanického průzkumu a bylo vyjasněno, že by to bylo nutné, jen pokud by měly stavební práce a jiné terénní úpravy probíhat mimo současnou plochu skrývky. Po vyjasnění, že tomu tak nebude (stvrzeno čestným prohlášením), bylo zřejmé, že nový botanický průzkum není potřeba. V dotčeném území se podle průzkumu RNDr. H. žádné chráněné druhy rostlin ani živočichů nevyskytují.

8. Na závěr žalobkyně namítla, že pro posouzení otázky, zda správní orgán mohl zrušit i zastavení řízení o odstranění stavby, není rozhodný § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. 12. 2023, který na řešenou problematiku nedopadá.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Nad rámec argumentace obsažené v napadeném rozhodnutí uvedl, že zásadní pochybení spočívalo v porušení § 36 odst. 3 s. ř., jelikož

účastníci řízení byli zkráceni na svých právech. Podotkl, že se jedná o právo, nikoli o povinnost, a je nutné umožnit využití tohoto práva účastníkům řízení, a to zejména za situace, kdy se zástupci dotčené veřejnosti sami aktivně hlásí se svými nikoli zjevně nedůvodnými námitkami. Ohledně námitky k postupu MěÚ Šumperk podle § 36 odst. 3 s. ř. žalovaný uvedl, že ze spisového materiálu neplynulo, že by k postupu podle uvedeného ustanovení došlo např. osobní, telefonickou nebo mailovou komunikací. Za předpokladu dodržení § 17 odst. 1 s. ř. by o tomto musel být ve spise minimálně záznam či protokol. Z rozsudku NSS ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36 žalovaný dovozuje, že je nutné, aby správní orgán zřetelně učinil výzvu dle § 36 odst. 3 s. ř. Ze správního spisu to však nevyplývá a žalobkyně to nijak nedokládá. Žalobkyně navrhované oslovení účastníků řízení ohledně reálného dotčení má žalovaný za odporující zásadám správního řízení. Uvedl, že z okolností známých správnímu orgánu se dotčení cítí přinejmenším někteří zástupci odborné veřejnosti zaměřené na ochranu životního prostředí. Žalovaný dále sdělil, že žalobkyně porušila závažně právní předpisy, jelikož zahájila zcela nelegálně stavbu bez jakéhokoli opatření speciálního stavebního úřadu. To vylučuje, že by žalobkyně disponovala právy nabytými v dobré víře, jelikož se sama od počátku vědomě dopouštěla nezákonné činnosti. Přistoupila-li žalobkyně k realizaci takto významné, rozsáhlé a nákladné stavby zcela vědomě bez jakéhokoli opatření úřadu, nemůže se dovolávat hrozící vážné újmy, musela předpokládat nařízení odstranění stavby. Nesprávná je námitka ohledně zahájení přezkumného řízení, tvrzení je v rozporu s výslovným zněním § 98 s. ř., dle kterého je prvním úkonem v řízení vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 s. ř. Ve zkráceném přezkumném řízení se usnesení o zahájení řízení nevydává.

Replika žalobkyně

10. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného setrvala na své argumentaci, že je třeba posoudit, zda došlo k zásahu do procesního práva některého z účastníků. Vycházela z materiálního pojetí ochrany procesních práv, v jehož kontextu nemůže dojít k porušení práva na spravedlivý proces, jak se domnívá žalovaný. Nedodržení postupu podle § 36 odst. 3 s. ř. namítá obvykle účastník řízení, který není s rozhodnutím spokojen a cítí se zkrácen na svých právech. To se v řízení nestalo, žádný z účastníků nepodal odvolání, ani jinak neprojevil nespokojenost. Není důvod chránit účastníky proti hypotetickému dotčení práv, které reálně nenastalo. Za nepřijatelnou označila argumentaci, že „*zástupci dotčené veřejnosti se sami aktivně hlásí se svými nikoli zjevně nedůvodnými námitkami*“. Nelze k ní vůbec přihlížet. Žalovaný nesouhlasil s návrhem žalobkyně k dotázání se účastníků řízení na reálné dotčení práv, aniž vysvětlil, proč to není namístě. Tvrzení o dotčení zástupců odborné veřejnosti zaměřené na ochranu životního prostředí dle žalobkyně nasvědčuje tomu, že je žalovaný vystaven lobbistickým vlivům. Ohledně zahájení stavby bez příslušných povolení žalobkyně namítala, že se nedovolává dobré víry na základě toho, že dílčí přípravné terénní práce byly provedeny před vydáním stavebního povolení. Stavbu realizovala v dobré víře na základě pravomocně vydaného stavebního povolení a v souladu s ním. Není zřejmé, na základě jakého právního předpisu by byla její dobrá víra vyloučena, jestliže každé pravomocné rozhodnutí je nutno považovat za zákonné.

III. Posouzení věci krajským soudem

11. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.

K namítané nepřezkoumatelnosti

12. Krajský soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalovaného, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu brání soudu v jeho přezkumu v intencích uplatněných žalobních námitek představuje natolik závažnou vadu, pro kterou by krajský soud musel rozhodnutí žalovaného bez dalšího zrušit.
13. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je takové rozhodnutí, z něhož nelze seznat, jak správní orgán vůbec rozhodl. Nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů (rozsudky NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, nebo též ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Podstatou nepřezkoumatelnosti, ať již pro nesrozumitelnost, nebo pro nedostatek důvodů, je, že rozhodnutí trpí takovými nedostatky, které neumožňují seznat obsah napadeného rozhodnutí nebo jeho důvody, tedy věcně ho přezkoumat.
14. Z ustálené judikatury NSS vyplývá, že z odůvodnění správního rozhodnutí musí být seznatelné, 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 vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. např. rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Zároveň platí, že vypořádání s námitkou účastníka nemusí být nutně učiněno výslovně, je-li z obsahu odůvodnění implicitně seznatelné (k tomu viz např. rozsudky NSS ze dne 6. 9. 2018, č. j. 9 As 210/2018-36 či ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018-36, jež shodně zdůrazňují, že zrušit rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost lze pouze z těch nejzávažnějších vad rozhodnutí, pokud rozhodnutí správního orgánu nelze meritorně přezkoumat).
15. Z uvedeného je již na první pohled zřejmé, že se v nyní projednávaném případě o nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost nejedná, neboť z napadeného rozhodnutí je seznatelné, jak žalovaný rozhodl. Pokud jde o namítanou nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, tuto žalobkyně tvrdila ve vztahu k chybějícímu posouzení naplnění podmínek pro provedení přezkumného řízení stanovených v § 94 až 97 s. ř., zejm. § 94 odst. 4 a 5 a § 96 odst. 2 s. ř. Zcela dle ní chybělo posouzení věci z hlediska možného zásahu do jejích práv nabytých v dobré víře i závažnosti vlivu údajných vad řízení na soulad rozhodnutí s právními předpisy.
16. Jak však vyplývá z výše uvedených judikатурních závěrů, o nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nedostatek důvodů se jedná zejm. tehdy, nevypořádá-li se správní orgán s účastníkem uplatněnými námitkami žádným, ani implicitním způsobem. Zároveň musí jít o tak závažný nedostatek, pro který nelze napadeného rozhodnutí přezkoumat.
17. Žalobkyně sice tvrdila, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze zjistit, na základě jakých podkladů a skutkových a právních úvah žalovaný rozhodl, a že se nevypořádal s námitkami žalobkyně v celém rozsahu, takto formulovaná námitka je však příliš obecná. Za situace, kdy žalobkyně zcela obecně tvrdí, že se žalovaný nevypořádal s jejími námitkami v celém rozsahu, aniž by konkrétně uvedla, jakou konkrétní námitku žalovaný opomenul vypořádat, může krajský soud pouze obdobně obecným způsobem konstatovat, že takové

pochybení neshledal. Skutečnost, zda bylo odůvodnění a vypořádání námitek řádné a správné, je již otázkou posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, nikoliv jeho přezkoumatelnosti. Skutečnost, že se žalovaný nezabýval naplněním podmínek pro vedení přezkumného řízení dle § 94 až 97 s. ř. za situace, kdy současně tvrdil, že k tomu nebyl povinen, přičemž svůj názor opřel o konkrétní právní úvahy, tedy nepředstavuje nepřezkoumatelnost, nýbrž jde o otázku zákonnosti napadeného rozhodnutí. Krajský soud nemůže za žalobkyni dotvářet její žalobní argumentaci, proto tedy ve stejné míře obecnosti uzavírá, že napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným, jelikož splňuje výše judikaturou vymezené požadavky na odůvodnění. Krajskému soudu je zřejmé, na základě jakých podkladů a úvah žalovaný rozhodoval a je schopen jej meritorně v intencích uplatněných žalobních námitek přezkoumat. Ostatně se závěry žalovaného žalobkyně obšírně polemizuje.

K naplnění podmínek pro zkrácené přezkumné řízení

18. Podle § 98 s. ř. platí, že *jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3.*
19. Aby mohl žalovaný ve zkráceném přezkumném řízení zrušit přezkoumávané rozhodnutí (zde rozhodnutí MěÚ Šumperk ze dne 26. 10. 2020), musely být splněny následující podmínky uvedené v § 98 s. ř., tj. porušení právního předpisu muselo být zjevné ze spisového materiálu, musely být splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a nebylo zapotřebí vysvětlení účastníků.
20. Nejprve se tedy krajský soud zabýval splněním první z uvedených podmínek, a sice nezákonností dotčeného rozhodnutí MěÚ Šumperk, která by byla zřejmá ze spisového materiálu. Krajský úřad shledal několiké porušení právních předpisů, které vyjmenoval na str. 5-7 svého rozhodnutí. Konkrétně šlo o následující pochybení: nesprávné označení žadatele ve smyslu chybějícího dodatku obchodní firmy „s.r.o.“; porušení § 3 s. ř., jelikož záměr doznal několika podstatných změn a není jednoznačně možné říci, že všechny předložené podklady bylo možné v daném řízení použít pro konečné rozhodnutí ve věci; oznámení o zahájení správního řízení nebylo doručeno vlastníkovu stavbou dotčeného pozemku JUDr. M., LL.M.; porušení § 36 odst. 3 s. ř., jelikož spisový materiál byl před vydáním rozhodnutí ve věci doplněn (o vyjádření KUOK ze dne 6. 10. 2020, č. j. KUOK X a čestné prohlášení zmocněnce ze dne 14. 10. 2020), aniž by byla účastníkům řízení dána možnost se před vydáním rozhodnutí k podkladům vyjádřit; ze spisu není zřejmé, zda jeden z vlastníků pozemku dotčeného stavbou – Lesy ČR, s. p., resp. jeho souhlas se stavbou vyznačený na koordinační situaci z PD, byl podepsán osobou k tomu oprávněnou (podepsáno lesním správcem); podmínka uložená v rozhodnutí „5. Na nádrži bude vhodným způsobem vyznačena kóta zásobní a maximální hladiny.“ je zcela nekonkrétní a nevymahatelná; nedodržení správní lhůty pro vyřízení věci, lhůty jsou sice lhůtami pořádkovými, což ale neznamená, že by v případě jejich nedodržení nemohla být vůči správnímu orgánu vyvozena odpovědnost za nesprávný úřední postup; mezi účastníky řízení byl uveden rovněž Český rybářský svaz, z. s., avšak z provedeného řízení nevyplývá, že by toto občanské sdružení požádalo o postavení účastníka řízení; bylo povoleno nakládání s povrchovými vodami spočívající v jejich akumulaci v malé vodní nádrži, ale v podmínkách je uvedeno: „1. Povolení k odběru povrchových vod je vydáváno bez ohledu na jakost povrchové

vody v místě jejich odběru.“ Není tedy zcela zřejmé, o jaké nakládání s vodami se jedná, a hlavně k jakému účelu bude vodní dílo sloužit.

21. Žalovaný na str. 5-6 napadeného rozhodnutí zopakoval krajským úřadem zjištěná pochybení, a dále doplnil, že závěr z jednání obsažený v protokolu z ústního jednání ze dne 29. 9. 2020 považuje za nekonkrétní a vyjadřující se k umístění stavby a není v něm reagováno na námitku účastníka Lesy ČR, s. p., že nebyly dodrženy některé z podmínek jeho vyjádření s tím, že tato námitka nebyla v rozhodnutí vůbec vypořádána. Dále žalovaný upozornil na vyjádření krajského úřadu ze dne 16. 9. 2020, které upozorňovalo, že na některých zájmových pozemcích se vyskytují zvláště chráněné druhy rostlin, a záměr je možné povolit pouze na základě výjimky. Dále poukázal na vyjádření krajského úřadu ze dne 6. 10. 2020, které uvádí, že budou-li stavební práce a jiné terénní úpravy probíhat mimo současnou plochu skrývky, bude nutné provést nový botanický průzkum a bude nutné žádat o výjimku. V odůvodnění rozhodnutí tato vyjádření nebyla uvedena a MěÚ Šumperk se spokojil s čestným prohlášením zástupce stavebníka, že práce nebudou prováděny mimo plochu skrývky a na nové vyjádření ochránců životního prostředí vůbec nereagoval. Žalovaný současně dále uvedl, že za zásadní považuje porušení § 36 odst. 3 s. ř.
22. I přes četnost vyjmenovaných „porušení“ musí krajský soud konstatovat, že se ve většině z uvedených případů nejedná o zřejmá porušení právních předpisů, o čemž mj. svědčí i fakt, že u nich ani nejsou uvedena zákonná ustanovení, k jejichž porušení mělo dojít (až na výjimku označeného porušení §§ 3 a 36 odst. 3 s. ř.).
23. Chybějící dodatek obchodní firmy dle krajského soudu nemohl mít vliv na identifikaci žadatele, který byl nezpochybnitelným způsobem identifikován pomocí IČ. Již ze samotné formulace porušení vztahujícího se ke správnému zjištění skutkového stavu (§ 3 s. ř.) vyplývá, že nelze uzavřít, zda k porušení tohoto ustanovení skutečně došlo za situace, kdy samy správní orgány uvádí, že *„není jednoznačně možné říci, že všechny předložené podklady bylo možné v daném řízení použít pro konečné rozhodnutí ve věci“*. JUDr. M. byl původním žadatelem o zahájení správního řízení, pravděpodobně o probíhajícím řízení tedy věděl, nadto bylo nedoručení oznámení o zahájení řízení zhojeno doručením rozhodnutí ve věci. Skutečnost, že *není zřejmé*, zda za Lesy ČR, s.p. souhlas se stavbou udělila k tomu oprávněná osoba, opět neposkytuje jednoznačný závěr o tom, že k porušení právního předpisu skutečně došlo. Podmínka o vyznačení kóty zásobní a maximální hladiny *vhodným způsobem* je dle krajského soudu dostatečně konkrétní, jelikož z povahy věci je zřejmé, že s ohledem na charakter stavby nelze její přesné umístění dopředu odhadovat. Nadto je z použité formulace zřejmé, že není rozhodující, kde přesně kóta bude umístěna. Podmínka tedy bude splněna, bude-li na stavbě viditelným způsobem vyznačena. Nebude-li, pak její vyznačení (kdekoli na nádrži, kde bude viditelná) bude moci být vymáháno. Nedodržení správní lhůty pro vyřízení věci lze těžko označit za porušení právního předpisu za situace, kdy jej ruku v ruce doprovází komentář o pořádkovém charakteru takové lhůty. Nadto ani nebylo specifikováno, v jakém rozsahu nebyla lhůta dodržena. Porušením právního předpisu je zajisté opomenutí účastníka řízení. Opačná situace, kdy je nad rámec zákonného výčtu jednáno s osobou, která být účastníkem řízení neměla, ale podle krajského soudu bez dalšího za porušení právního předpisu označit nelze. Z rozhodnutí MěÚ Šumperk je podle krajského úřadu zřejmé, jaké nakládání s vodami bylo povoleno. Z výroku tohoto rozhodnutí vyplývá, že bylo povoleno nakládání s povrchovými vodami spočívající v jejich akumulaci v malé vodní nádrži. Citovaná podmínka s tím není v rozporu. Pokud jde o účel, k jakému má vodní dílo sloužit, krajský úřad ani žalovaný neuvedli, z jakého zákonného ustanovení vyplývá, že tento je

povinnou náležitostí výroku dotčeného rozhodnutí, a o porušení jakého právního předpisu se tudíž jedná. Pokud jde o nekonkrétnost závěru uvedeného v protokolu o ústním jednání ze dne 29. 9. 2020, rovněž krajskému soudu uniká, o porušení jakého zákonného ustanovení se má jednat. Krajský soud má zato, že závěr: „*Na základě výsledku provedeného místního šetření a předložených podkladů vodoprávní úřad konstatuje, že žadatel/stavebník/prokázal, že předmětná stavba je umístěna v souladu se záměry územního plánování.*“ je dostatečně konkrétní, je-li přihlédnuto k charakteru a účelu protokolu o ústním jednání, který má zachytit obsah ústního jednání, avšak detailní (a jediné rozhodující) odůvodnění věci a rozhodných skutkových a právních otázek je až věcí meritorního rozhodnutí. Pokud pak jde o námitku Lesů ČR, s.p., jejich podmínky byly převzaty přímo do bodu IV., podbodu 4 výroku rozhodnutí MěÚ Šumperk (str. 4 až 5). Vyjádření krajského úřadu, Odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 16. 9. 2020 a ze dne 6. 10. 2020 na sebe vzájemně navazují. V prvním z nich je toliko uvedeno, že na některých zájmových pozemcích se vyskytují zvláště chráněné druhy rostlin, pročez by zakázané činnosti zasahující do jejich ochrany bylo možno povolit pouze na základě výjimky dle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. V pozdějším vyjádření je doplněno, že na základě doplněných podkladů, a sice Biologického posouzení zpracovatele RNDr. M. H., nebyly na ploše záměru nalezeny žádné zvláště chráněné druhy rostlin ani živočichů, pročez bylo konstatováno, že pokud budou stavební práce a jiné terénní úpravy probíhat mimo současnou plochu skrývky, bude nutné provést botanický průzkum, který přesně zmapuje výskyt zvláště chráněných druhů s tím, že povinností investora je postupovat v souladu se zákonem a *případně* požádat o výjimku dle § 56 citovaného zákona. V návaznosti na to, pak zástupce stavebníka do spisu doplnil zmiňované čestné prohlášení, že stavební práce nebudou prováděny mimo současnou plochu skrývky. Tvrzení žalovaného, že MěÚ Šumperk tato vyjádření nikterak nereflektoval je vyvráceno jejich citací na str. 8-9 rozhodnutí MěÚ. Nadto krajskému soudu opět není zřejmé, o porušení jakého předpisu by se mělo jednat, jestliže podstata sdělení těchto vyjádření je taková, že za daného stavu nedocházelo k zásahu zvláště chráněných druhů rostlin a provádění stavby tedy nebylo v tomto smyslu v rozporu se zákonem a toliko pro případ provádění stavebních prací v širším rozsahu, což však stavebník vyloučil, by bylo by nutné žádat o výjimku.

24. Jednoznačný závěr o nedůvodnosti vytčených porušení zákona se však netýká uvedeného porušení § 36 odst. 3 s. ř., dle kterého musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Účelem § 36 odst. 3 s. ř. je dát účastníkovi řízení možnost seznámit se s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, vyjádřit se ke shromážděným podkladům a případně navrhnout další důkazy. Postup podle uvedeného ustanovení běžně spočívá ve vydání výzvy doručované účastníkům, ve které správní orgán zároveň účastníkům sdělí, kdy a jakým způsobem se mohou s obsahem spisu seznámit. Ačkoliv není vyloučen i neformální způsob učinění takové výzvy, jak předešlirá žalobkyně, její učinění by však muselo být zachyceno v úředním záznamu, který by nutně musel být obsahem spisu. Vzhledem k tomu, že se žádná výzva ani úřední záznam o naplnění postupu dle § 36 odst. 3 s. ř. ve spise nenachází, nelze než uzavřít, že MěÚ Šumperk v rozporu s uvedeným ustanovením tam uvedeným způsobem nepostupoval a MěÚ Šumperk tak zatížil své rozhodnutí vadou řízení.
25. Současně však dle § 96 odst. 2 s. ř. platí, že k vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží. Příslušný správní orgán posoudí spisový materiál a podle potřeby zajistí vyjádření účastníků a správních orgánů, které řízení prováděly.

26. V témže smyslu pak hovoří i judikatura správních soudů zabývající se otázkou porušení § 36 odst. 3 s. ř., která rovněž zdůrazňuje, že skutečnost, že došlo k takovému procesnímu pochybení, však sama o sobě ještě nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí a je potřeba provést úvahu nad možným vývojem správního řízení v hypotetické situaci, kdy by k procesnímu pochybení nedošlo (rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2024, č. j. 5 As 252/2022-42, body 48-52), a zda skutečně byla fakticky práva účastníků porušena.
27. Za situace, kdy nelze bez dalšího uzavřít, že zjištěná vada řízení měla vliv na zákonnost rozhodnutí (k jehož ochraně má přezkumné řízení jakožto dozorčí prostředek sloužit), bylo na místě provést a do odůvodnění napadeného rozhodnutí zachytit kvalifikovanou úvahu o tom, na základě jakých skutečností lze mít důvodně za to, že zjištěná vada vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí skutečně měla. Dle krajského soudu je v nyní projednávaném případě potřeba přihlídnout k té podstatné skutečnosti, že proti přezkoumávanému rozhodnutí žádný z účastníků nepodal odvolání a všichni účastníci se práva na podání odvolání po doručení rozhodnutí vzdali. Zřejmě se tak žádný z účastníků necítil být rozhodnutím poškozen a neměl potřebu se k němu vyjadřovat ani požadavky na doplnění dokazování. Tuto skutečnost, zdůrazňovanou rovněž žalobkyní, nelze bez dalšího přejít. Za účelem posouzení předestřené otázky se tak nabízelo zajistit vyjádření účastníků, jak předpokládá § 96 odst. 2 s. ř. V takovém případě však současně není splněna podmínka § 98 s. ř., že *není zapotřebí vysvětlení účastníků*. Na základě uvedeného má tak krajský soud za to, že nebyla splněna hned první podmínka § 98 s. ř., že porušení právního předpisu bylo zřejmé z obsahu spisu, jelikož porušení § 36 odst. 3 s. ř. samo o sobě bez dalšího posouzení, které však krajský úřad ani žalovaný neučinil, nevede k jednoznačnému závěru o nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí.
28. Se závěrem žalovaným zmíněného rozsudku NSS ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, o smyslu § 36 odst. 3 s. ř. je krajský soud zcela ve shodě, jak sám tento smysl popsal výše. Jak však vyplývá z pozdější judikatury NSS (bod 26 tohoto rozsudku), nelze bez dalšího uzavřít, že porušení daného ustanovení mělo vliv na zákonnost rozhodnutí.
29. Krajský soud neprováděl žalobkyní navržené dokazování ke zjištění, zda se účastníci řízení hodlali k obsahu spisu vyjadřovat, neboť vzhledem k existenci vícero zrušovacích důvodů, jak bude uvedeno níže, bude věcí žalovaného, aby projednávanou věc řádně posoudil a své rozhodnutí řádně odůvodnil na podkladě vlastní úvahy.
30. Jakkoli absence zjevného porušení právních předpisů je sama o sobě důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, byl krajský soud povinen zabývat se i námitkou nesplnění dalších podmínek pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení.
31. Zmíněné ostatní podmínky pro přezkumné řízení představují všechny podmínky stanovené v § 94 až 97 s. ř. (rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2015, čj. 4 As 251/2014-85, body 24-25, či rozsudek ze dne 21. 12. 2012, čj. 4 As 51/2012-46, či bod 20 rozsudku ze dne 11. 3. 2024, č. j. 10 As 330/2022-35). Uvedené tedy znamená, že i ve zkráceném přezkumném řízení bylo povinností žalovaného provést posouzení, zda by újma, která by zrušením nebo změnou rozhodnutí MěÚ Šumperk vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, nebyla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu (§ 94 odst. 4 s. ř.), jakož i šetřit práva nabytá v dobré víře (§ 94 odst. 5 s. ř.). Domněnka žalovaného, že k uvedenému posouzení nebyl v rámci zkráceného přezkumného řízení povinen, je chybná, a naopak výtky žalobkyně v tomto směru zcela důvodné.

32. Judikatura NSS přitom dává v případě postupu podle ustanovení § 94 a násl. s. ř., důraz na to, aby správní orgány provedly pečlivé posouzení naplnění podmínek pro přezkumné řízení. *„Zákon správnímu orgánu ukládá povinnost provést posouzení naplnění podmínek podle § 94 odst. 4 (byť se jedná o posuzování neurčitých právních pojmů, jako je dobrá víra, zjevně nepoměrná újma apod., jejichž výklad musí správní orgán podat v rámci správního uvážení). Neučiní-li tak, vymyká se takové jednání správního orgánu zákonným mezím a svědčí o jeho libovůli při projednávání takové věci. (...) Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě vážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Proto také dává v určitých případech přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí beze změn. Nedostojí-li však správní orgány této své povinnosti, zákonem chráněná nabytá práva účastníků předchozích řízení mohou být dotčena, a to i tím, že nebylo zkoumáno, zda jim protiprávním rozhodnutím nemohla být způsobena nepřiměřená újma. Úvahy o míře zásahu do nabytých práv pak musí být bezpodmínečně součástí takových rozhodnutí.“* (rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2011, čj. 1 As 36/2011-79, body 22-24).
33. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že v rámci zkráceného přezkumného řízení je prvním úkonem vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 s. ř., usnesení o zahájení řízení se nevydává. Shodný závěr plyne z judikatury správních soudů i komentářové literatury, dle které *„v případě zkráceného přezkumného řízení se toto řízení samostatně nezahajuje, a realizuje se přímo vydáním vlastního přezkumného rozhodnutí, a to jako prvním úkonem ve věci (jinými slovy, toto řízení se "zahajuje" vydáním rozhodnutí, kterým se řízení končí)"* (viz PRŮCHA, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou*, dostupné v systému ASPI). Zkrácené přezkumné řízení tak sestává z jediného úkonu, tj. vydání přezkumného rozhodnutí, a správní orgán mj. nemá povinnost dát účastníkům možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Nelze však souhlasit s tvrzením žalovaného o nemožnosti aplikace § 94 odst. 4 a 5 s. ř. Byť se zkrácené přezkumné řízení samostatně nezahajuje, neznamená to, že by při vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení správní orgán neposuzoval, zda jsou pro takový postup splněny podmínky. Tyto podmínky naopak dle výše uvedených judikатурních závěrů posoudit musí a v rámci odůvodnění rozhodnutí podle § 97 odst. 3 s. ř. pak musí přezkoumatelně uvést, jaké důvody jej vedly k volbě tohoto typu přezkumného řízení. (viz HRABÁK, J. a kol. *Správní řád: Výkladové poznámky*, dostupný v systému ASPI).
34. Správní orgány byly proto povinny s ohledem na § 94 odst. 4 s. ř. náležitě odůvodnit, zda žalobkyně nabyla z rozhodnutí MěÚ Šumperk práva v dobré víře či z jakých důvodů dovozují, že tomu tak nebylo, a dále posoudit, zda újma, která by žalobkyni zrušením rozhodnutí MěÚ Šumperk vznikla, nebyla ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu. Krajský soud touto optikou přezkoumal napadené rozhodnutí a rozhodnutí krajského úřadu ze dne 30. 4. 2021 a shledal, že správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí takto nepostupovaly a uvedenými podmínkami § 94 odst. 4 a 5 s. ř. se ani jeden ze správních orgánů vůbec nezabýval. Žalovaný tak neučinil ani k odvolací námitce žalobkyně, jelikož namísto toho chybně argumentoval tím, že uvedená ustanovení se ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 s. ř. neuplatní.
35. S ohledem na závěry shora citované judikatury takový postup není akceptovatelný a v nyní projednávané věci tak nelze shledat ani naplnění druhé podmínky pro zkrácené přezkumné řízení dle § 98 s. ř. spočívající ve splnění ostatních podmínek pro přezkumné řízení, jelikož se tímto posouzením správní orgány vůbec nezabývaly.

36. Krajský soud pro úplnost uvádí, že dílčí argumentaci k otázce existence práv nabytých žalobkyní v dobré víře uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě. Tvrdil, že sama žalobkyně porušila právní předpisy, když nelegálně zahájila stavbu bez jakéhokoli opatření speciálního stavebního úřadu, což podle něj vylučuje, že by žalobkyně právy nabytými v dobré víře disponovala. K tomuto tvrzení ale krajský soud uvádí, že nedostatky odůvodnění nelze dodatečně zhojit ve vyjádření k žalobě (např. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58 či ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71) chybějící úvahy nemůže soud za správní orgán dovozovat ani z obsahu správního spisu (viz rozsudek KS v Praze ze dne 21. 12. 2020, č. j. 46 A 13/2020-26).
37. S ohledem na výše uvedené krajský soud uzavírá, že v nyní projednávaném případě nelze shledat naplnění podmínek § 98 s. ř. pro rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, jelikož odůvodnění napadeného rozhodnutí v případě podmínky porušení právního předpisu vyplývajícího ze spisu je založeno na předčasném závěru a v případě splnění ostatních podmínek pro přezkumné řízení učinil žalovaný nesprávný závěr, že není povinen zabývat se hledisky uvedenými v § 94 odst. 4 a 5 s. ř. Dalšími námitkami se krajský soud již pro nadbytečnost nezabýval.

IV. Závěr

38. S ohledem na výše uvedené soud napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude povinností žalovaného se naplněním uvedených podmínek řádně zabývat a své úvahy přezkoumatelným způsobem zachytit ve svém rozhodnutí. Předně tedy bude muset žalovaný učinit kvalifikovanou úvahu o tom, zda z důvodu porušení § 36 odst. 3 s. ř. ze strany MěÚ Šumperk lze důvodně pochybovat o zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Dospěje-li k závěru, že tomu tak je, přistoupí k posouzení naplnění ostatních podmínek přezkumného řízení.
39. Krajský soud současně upozorňuje, že za takové situace bude muset žalovaný při svém posuzování vzít pečlivě v potaz princip právní jistoty a ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci. S odkazem na nález ÚS ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16 krajský soud zdůrazňuje, že obecně platí, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila. V této souvislosti dle ÚS mohou nastat tři modelové situace v závislosti na původci předmětného pochybení (pochybení čistě na straně veřejné moci, pochybení na obou stranách, tj. na orgánu veřejné moci i na adresátu jeho rozhodnutí, či nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí). Od identifikace původce pochybení se pak odvíjí existence dobré víry a míra její ochrany. Žalovaný se tak v souladu s předestřeným výkladem bude muset pečlivě zabývat tím, zda a případně do jaké míry se na zjištěné nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí žalobkyně sama podílela.

V. Náklady řízení

40. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalovaného s ohledem na úspěch žalobkyně zavázal k náhradě žalobkyní účelně vynaložených nákladů, jimiž jsou zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, a dále náklady jejího právního zastoupení. Ty spočívají v odměně zástupce žalobkyně za tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále jen „AT“), tj. příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby a replika žalobkyně ze dne 19. 9.

2022 (odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) AT 3 100 Kč, celkem tedy 9 300 Kč), a dále v paušální náhradě hotových výdajů advokáta ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 AT za každý úkon právní služby. Jelikož je zástupce žalobkyně plátcem DPH, je nákladem řízení žalobkyně i částka 2 142 Kč jako náhrada za 21 % DPH, kterou je zástupce žalobkyně povinen z odměny a náhrad odvést. Náklady žalobkyně tak činí 15 342 Kč. Žalobkyní zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a návrh na nařízení předběžného opatření krajský soud vyhodnotil jako nedůvodně vynaložené náklady řízení, neboť těmto návrhům nevyhověl (srov. usnesení ze dne 23. 8. 2022, č. j. 60 A 62/2022-23), proto jejich náhradu žalovanému krajský soud neuložil.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 27. března 2024

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu