



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Petra Šuránka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **J. Č.**, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, za účasti: I) **F. M.**, zastoupen advokátkou JUDr. Radkou Procházkovou, se sídlem Masarykova 43, Ústí nad Labem a II) **S. Š.**, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 9. 2023, č. j. 16 A 16/2021 - 104,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoba zúčastněná na řízení II **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 1. 2020, č. j. KUUK/006181/2020/UPS (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), Krajský úřad Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“), který se stal příslušným stavebním úřadem na základě opatření proti nečinnosti ze dne 7. 12. 2010, jímž si podle § 50 správního řádu z roku 1967 (zákon č. 71/1967 Sb.) věc atrahoval, výrokem I podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 (zákon

č. 50/1976 Sb.) dodatečně povolil osobě zúčastněné na řízení I (dále jen „stavebník“) část souboru staveb označeného jako „S.“, a to stavbu zděného objektu skladu se sedlovou střechou o půdorysných rozměrech 15,05 x 4,60 m a výšce 5,00 m umístěného na pozemku p. č. XA v k. ú. N. a obci M. (všechny dále uváděné pozemky se nacházejí v tomto katastrálním území) a jímku z monolitického betonu DN 81 cm o hloubce 1 m u severní stěny skladu, sloužící k akumulaci dešťové vody ze střechy skladu, umístěnou na pozemku p. č. XB. Výrokem II prvostupňového rozhodnutí krajský úřad s odkazem na § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 nenařídil odstranění části téhož souboru staveb, a to konkrétně zpevněné plochy na pozemcích p. č. XC a XD a propustku z nerez oceli a odvodňovacího příkopu na pozemku p. č. XD. Konečně výrokem III krajský úřad podle § 82 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 povolil užívání části souboru staveb uvedeného ve výroku I.

[2] V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí krajský úřad v návaznosti na rekapitulaci správního řízení o odstranění souboru staveb zahájeného oznámením ze dne 25. 6. 1999 mimo jiné podrobně k jednotlivým stavbám a terénním úpravám rozporovaným žalobcem vysvětlil, proč (část I odůvodnění) podle něj nejsou předmětem zahájeného řízení o odstranění stavby [zděná stavba seníku na pozemku p. č. XE byla povolena, dřevěná dvoupodlažní stavba na pozemcích p. č. XE a XF, obdélníková betonová jímka na pozemku a propustek přes veřejnou cestu u transformátoru vznikly již v roce 1972, resp. 1993, a s ohledem na obtížnost prokazování legality desetiletí starých staveb již nadále nejsou předmětem řízení (ač některé z nich byly označeny v oznámení o zahájení řízení), dřevěná stavba seníku na pozemku p. č. XD pak nebyla předmětem atrakce opatřením ze dne 7. 12. 2010]. K dalším stavbám označeným ve výroku II (odvodňovací příkop, propustek a zpevněná plocha) pak v III. části odůvodnění vysvětlil, že ač je při ohledání dne 22. 9. 2005 (ještě jako odvolací orgán) zaznamenal a rozšířil o ně řízení, při dalším ohledání dne 4. 9. 2019 bylo zjištěno, že již nejsou v terénu znatelné (zpevněná plocha) či s ohledem na zanešení či zarostení (odvodňovací příkop a propustek) nemohou mít vliv na odtokové poměry, a tedy již nejsou stavbou ve smyslu stavebního zákona z roku 1976. Proto krajský úřad „rozhodl o nenařízení jejich odstranění, neboť v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek č.j. 5 as 30/2011 - 93 ze dne 28. 7. 2011) nebylo možno aplikovat příslušná ustanovení procesního zákona – správního řádu (§ 30 starého správního řádu – Zastavení řízení).“

[3] V částech IV a V odůvodnění pak krajský úřad konstatoval, že stavební zákon z roku 1976 obligatorně nestanoví, čím stavebník černé stavby prokazuje její soulad s veřejnými zájmy. Projednávaná stavba je v souladu s územním plánem obce a je užívána k účelu (pro skladování hospodářských strojů a jejich příslušenství), ke kterému stavebník doložil projektovou dokumentaci vypracovanou oprávněnou osobou – autorizovaným inženýrem pro pozemní stavby, jenž je oprávněn provádět i statické a dynamické výpočty staveb. Projednávaná stavba, jak bylo místním šetřením ověřeno, nevykazuje parametry zemědělské stavby dle § 3 písm. f) vyhlášky č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, ve znění účinném do 25. 8. 2009 (dále jen „vyhláška č. 137/1998 Sb.“) ani stavby podle jiného písmene téhož ustanovení. Proto krajský úřad projektovou dokumentaci a stavbu neposuzoval podle vyhlášky č. 191/2002 Sb., o technických požadavcích na stavby pro zemědělství, ve znění účinném do 25. 8. 2009, nýbrž jen s ohledem na relevantní požadavky vyhlášky č. 137/1998 Sb., zejména požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu stavby (§ 16) a všeobecné požadavky na stavby (§ 22).

pokračování

S ohledem na její charakter a rozsah je třeba stavbu skladu považovat za marginální, čemuž musí odpovídat i „hloubka“ posuzování a podrobnost projektové dokumentace. Projektová dokumentace v textové části popisuje konstrukční systém stavby i prvky přidružené stavební výroby, v grafické části pak dokumentuje umístění stavby s vyznačením odstupových vzdáleností, všechny svislé i vodorovné nosné konstrukce i architektonickou koncepci stavby. Zahrnuje i požární posouzení. Podle krajského úřadu tak obsahuje všechny zákonem stanovené relevantní náležitosti a je dostačující k posouzení souladu stavby s požadavky stavebního zákona. Ohledáním stavby skladu bylo zjištěno, že stavba je v dobrém stavebně-technickém stavu bez známek destruktivního poškození, je schopna odolávat působení vnějšího prostředí a umožňuje bezproblémové a bezpečné užívání k posuzovanému účelu. Pro účely skladování také plně vyhovuje i obecným hygienickým kritériím, má vyřešeno odvádění dešťových vod ze střechy a vzhledem ke svému umístění umožňuje požární zásah i bezpečnou evakuaci osob. Na základě ohledání a vyhodnocení stavby tak krajský úřad dospěl k závěru, že v žádném směru neodporuje požadavkům na stavbu kladeným vyhláškou č. 137/1998 Sb. Kruhová jímka u severní stěny skladu v současnosti již není propojena se stavbou skladu a slouží jen jako záložní nádrž pro akumulaci dešťových vod. Požadavek na doložení projektové dokumentace k ní krajský úřad vyhodnotil jako bezúčelný.

[4] Žalobce se bránil odvoláním, v němž mimo jiné namítl, že úsudek o souladu souboru staveb s veřejným zájmem mohl krajský úřad učinit jen na základě dokumentace vypracované v potřebném rozsahu podle přílohy č. 12 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, (dále jen „vyhláška č. 499/2006 Sb.“) a v ní založených podkladech. Není na stavebním úřadu, aby ze stavebníka v řízení podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 snímal důkazní břemeno a dokazování nahrazoval správním uvážením. Žalobce očekával, že v řádné projektové dokumentaci bude prokázán soulad stavby s veřejnými zájmy a že z ní bude moci rozpoznat, jak se bude dodatečně povolovaný soubor staveb a jeho účinky dotýkat jeho práv a chráněných zájmů, aby se stavbou buď mohl vyslovit souhlas, nebo k ní uplatnit kvalifikované námitky. Žalobce též uvedl, že stavebník (resp. jeho právní předchůdkyně) požádal v řízení o odstranění souboru staveb v říjnu 2000 o dodatečné povolení pouze jediné stavby (chléva), přesto je ale řízení jako celek vedeno až doposud. Podle žalobce přitom nestačilo předložení dokumentace skutečného provedení, a to opět jen jediné ze souboru staveb. Není možné ani odkazovat na ověření projektové dokumentace autorizovanou osobou s tím, že ona odpovídá za to, že stavba byla posouzena statikem, když krajský úřad dobře ví, že tomu tak nebylo. Žalobce též zmínil, že na počátku řízení (a dokonce již předtím) neměl tehdejší stavební úřad (Okresní úřad v Ústí nad Labem) žádných pochyb o tom, že soubor staveb (původně vybudovaný k ustájení a chovu hospodářských zvířat) hrubě zasahuje do jeho vlastnických práv, neboť v souvislosti s jeho výstavbou a provozem byly podstatně změněny odtokové poměry v místě mokřadů na původní horské louce, a že v důsledku jeho provozu došlo k zasažení povrchových i spodních vod (včetně zdroje pitné vody v obecní studni) škodlivými látkami, jak vyplývá z listin tehdejšího referátu životního prostředí a oblastního inspektorátu České inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) založených ve spise. Namítl dále, že se krajský úřad neřídil závazným právním názorem rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) ze dne 17. 10. 2018, č. j. 15 A 38/2015-89, že má vydat rozhodnutí o celém předmětu řízení o odstranění souboru staveb zahájeného oznámením ze dne 25. 6. 1999. Výrok II prvostupňového rozhodnutí „nenařizující“ odstranění části souboru

staveb je pak podle žalobce dokonce nicotným paktem podivně používajícím odkaz na § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976.

[5] Rozhodnutím ze dne 29. 1. 2021, č. j. MMR-7302/2021-83 (dále jen „napadené rozhodnutí“), žalovaný odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění konstatoval, že vzhledem k tomu, že toto řízení bylo zahájeno v roce 2000 a nebylo dosud pravomocně skončeno, dokončí se v souladu s § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004 (zákon č. 500/2004 Sb.) podle správního řádu z roku 1967. V souladu s § 190 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006 (zákon č. 183/2006 Sb.) se pak řídil ustanoveními stavebního zákona z roku 1976. Dále žalovaný uvedl, že žalobci mohlo příslušet postavení účastníka řízení podle § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976, jelikož sousedními pozemky se podle konstantní rozhodovací praxe nerozumí jen pozemky mezující, přičemž jeho vlastnická práva k sousedním pozemkům mohla být vydaným rozhodnutím dotčena. K odvolacím námitkám žalovaný předeslal, že se ztotožňuje se závěry krajského úřadu, jež následně zrekapituloval. Podrobným sdělením důvodů, proč zúžil současný předmět řízení, v části III odůvodnění prvostupňového rozhodnutí krajský úřad podle žalovaného napravil jedno z pochybení vytknutých v rozsudku krajského soudu, v části I odůvodnění pak též vysvětlil, proč některé stavby původně zahrnuté v oznámení o zahájení řízení již nejsou předmětem řízení. Krajský úřad podle žalovaného také nepochybil, pokud shledal stavebníkem doložené podklady podrobně vyhodnocené v části IV odůvodnění prvostupňového rozhodnutí dostatečnými pro posouzení souladu stavby s požadavky stavebního zákona z roku 1976 a stavbu skladu dodatečně povolil.

[6] Žalobce podal proti napadenému rozhodnutí žalobu ke krajskému soudu, v níž mimo jiné namítal, že žalovaný nerespektoval rozsudek č. j. 15 A 38/2015-89, ačkoliv krajský úřad znovu nerozhodl o celém předmětu řízení, nýbrž jen o částech souboru staveb. Krajský úřad též výrokem II rozhodl o nenařízení odstranění částí souboru staveb, i když odkazovaný § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 možnost vydání takového rozhodnutí nezná. Podle právní věty připojené k rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 70/2011 - 74, může řízení vedené podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 skončit jen dvěma možnými rozhodnutími – buď nařízením odstranění stavby, anebo jejím dodatečným povolením. Tento výrok je tak podle žalobce nesrozumitelný a nedostatečně zdůvodněný. Žalobce správním orgánům vyčítal, že se při odůvodnění svých rozhodnutí omezily jen na to, co označili jako *de facto* meritum sporu. Zdůraznil, že podmínkou dodatečného povolení souboru staveb bylo podání žádosti o jeho dodatečné povolení a prokázání jeho souladu s veřejným zájmem řádnou projektovou dokumentací. Stavebník (jeho právní předchůdkyně) však požádal o dodatečné povolení pouze na sklad, předložil nedostatečnou dokumentaci skutečného provedení stavby a v reakci na výzvu krajského úřadu ze dne 21. 1. 2010 a její upřesnění ze dne 11. 2. 2010 podáním ze dne 27. 8. 2010 kategoricky odmítl žádost a projektovou dokumentaci doplnit. Krajský úřad v této situaci namísto toho, aby nařídil odstranění celého souboru staveb, podle žalobce v rozporu se závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2005, č. j. 10 Ca 220/2004-26, č. 804/2006 Sb. NSS, na základě správního uvážení o části souboru staveb nerozhodl vůbec, zčásti rozhodl o jeho neodstranění a ve zbylé části nepřípustně nahradil nedostatky projektové dokumentace a stavbu dodatečně povolil. Přitom v situaci, kdy stavebník odmítl předložit krajským úřadem vyžadované doplnění projektové dokumentace, a tím nesplnil jednu z nutných podmínek pro dodatečné povolení, bylo již nadbytečné se zabývat splněním druhé podmínky (prokázání souladu stavby s veřejným

pokračování

zájmem) a krajský úřad měl bez dalšího nařídít odstranění stavby. Žalobce v podané žalobě trval na tom, aby byl respektován obsah výzvy krajského úřadu ze dne 21. 1. 2010, kterou též k žalobě přiložil a podle níž měla právní předchůdkyně stavebníka předložit projektovou dokumentaci i na zpevněné plochy, na jímky včetně propojovacího kanalizačního potrubí a na propustky z nerez oceli včetně odvodňovacího příkopu, dále měla předložit nová stanoviska dotčených orgánů k rozšířenému předmětu řízení a zcela novou komplexní projektovou dokumentaci, kde bude uveden účel užívání jednotlivých místností, jejíž součástí bude statický výpočet a jež bude zpracována v souladu s vyhláškou č. 137/1998 Sb. – nesmí se jednat jen o dokumentaci skutečného provedení stavby.

[7] Krajský soud rozsudkem ze dne 26. 9. 2023, č. j. 16 A 16/2021-104 (dále jen „napadený rozsudek“), zrušil napadené i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť v něm žalovaný nijak, a to ani stručně, nereagoval na odvolací námitku nicotnosti výroku o nenařízení odstranění stavby a nevysvětlil, proč byl krajský úřad v situaci, kdy dospěl k závěru o zúžení řízení, oprávněn rozhodnout o nenařízení odstranění stavby s odkazem právě na § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976. Žalobce tak byl připraven o možnost případně formulovat své výhrady proti takovému výroku.

[8] Krajský soud dále vysvětlil, že § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 nerozlišuje řízení o odstranění stavby a řízení o dodatečném povolení stavby, nýbrž se jedná o jediné správní řízení zahájené z úřední povinnosti, jež může mít dvě možná vyústění podle toho, jestli v rámci tohoto řízení stavebník požádá o dodatečné povolení stavby. Atrahoval-li si krajský úřad řízení o odstranění stavby, mohl v něm rozhodnout i o dodatečném povolení stavby. V daném případě bylo podle krajského soudu řízení zahájeno oznámením ze dne 15. 3. 2000, a nikoliv žalobcem zmiňovaným oznámením ze dne 25. 6. 1999, jelikož to souviselo se žalobcovou stížností na vytékání fekálií ze sousedních staveb právní předchůdkyně žalobce, přičemž v té době dosud nebylo jasné, zda v oznámení uvedené stavby byly provedeny bez příslušného povolení či nikoliv. Krajský soud tedy v rozsudku č. j. 15 A 38/2015-89 nespojoval povinnost rozhodnout o celém předmětu řízení s oznámením ze dne 25. 6. 1999.

[9] Dále krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že v oznámení ze dne 15. 3. 2000 sice stavební úřad stavebníka poučil o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby a stanovil mu k tomu lhůtu do 30. 4. 2000, tato lhůta však není propadná a stavebník mohl v návaznosti i na později podanou žádost unést své důkazní břemeno kdykoliv až do vydání konečného rozhodnutí ve věci. Zároveň platí zásada, podle níž správní orgány rozhodují podle skutkového stavu ke dni vydání svého rozhodnutí. Jestliže tedy na základě ohledání stavby dne 14. 1. 2019 dospěl krajský úřad na základě podrobné argumentace k závěru o zúžení předmětu řízení o zpevněnou plochu, propustek a odvodňovací příkop, nemusel rozhodnout o odstranění těchto staveb z důvodu nepředložení související projektové dokumentace stavebníkem.

[10] Pokud jde o stavbu skladu a jímky, je z odůvodnění prvostupňového a napadeného rozhodnutí podle krajského soudu zjevné, že správní orgány změnily svůj dosavadní názor na úplnost předložené projektové dokumentace, což mohou. Nejednalo se o překvapivé rozhodnutí, protože tento názor poprvé uplatnily již v rozhodnutí krajského úřadu ze dne

19. 3. 2014 a rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2015 (posléze zrušených rozsudkem krajského soudu č. j. 15 A 38/2015-89). V řízení o dodatečném povolení stavby ale skutečně nese důkazní břemeno k prokázání souladu stavby s veřejným zájmem (tedy s požadavky veřejného práva) stavebník a unese je především předložením projektové dokumentace. Správní orgány mají podle krajského soudu sice pravdu v tom, že rozsah a obsah vyžadovaných dokumentů musí odpovídat druhu a významu stavby, jejímu umístění, stavebně technickému provedení, účelu využití, vlivu na životní prostředí a době trvání stavby, ale i tak musí být předložena projektová dokumentace vyžadovaná zákonem pro stavební povolení a pro stavebníka nemohou být nastavena mírnější kritéria než pro stavebníky žádající o řádné stavební povolení.

[11] V této souvislosti krajský soud odcitoval požadavky § 15 a § 16 vyhlášky č. 137/1997 Sb. (poznámka Nejvyššího správního soudu: správně jde o vyhlášku č. 137/1998 Sb.) a poukázal na to, že z odůvodnění rozhodnutí je patrné, že správní orgány zjišťovaly splnění požadavků na mechaniku a stabilitu stavby na základě ohledání stavby, a tedy z vlastní iniciativy. Splnění těchto požadavků by ale mělo být prokázáno statickým výpočtem obsaženým v projektové dokumentaci předložené stavebníkem a tento výpočet nelze nahradit ověřením fungování stavební konstrukce stojící zhruba od roku 1990 v praxi. I když statický výpočet není v § 18 vyhlášky č. 137/1998 Sb. výslovně uveden jako náležitost projektové dokumentace, je na něm nutné trvat, aby mohla být nosná konstrukce zkontrolována a aby bylo možné nosnou konstrukci posoudit v případě budoucích změn stavby, změn zatížení, poruch a obdobných skutečností. Vyhotovení statického výpočtu podle krajského soudu navíc předpokládá § 46b odst. 2 věta druhá stavebního zákona z roku 1976, který ukládá projektantovi, aby statický výpočet zpracoval v takové formě, aby byl kontrolovatelný. Pokud přitom krajský úřad v této souvislosti odkázal na odpovědnost projektanta, popřel tím samotný smysl stavebního řízení a své existence, neboť dohled nad dodržováním zákonnosti je jeho úkolem, nehledě na to, že ve stavebníkem předložené projektové dokumentaci není ani zmínka o tom, že by se projektant při jejím vypracování zabýval statickým posouzením stavby. V dané situaci tak úsudek krajského úřadu, že stavba skladu splňuje požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu stavby, nemá oporu ve správním spise a nemohl být nahrazen pouze místním šetřením.

[12] Stejně tak podle krajského soudu souhrnná zpráva, jež má být součástí projektové dokumentace, neobsahuje ve smyslu § 18 vyhlášky č. 137/1998 Sb. náležitě zpracované nároky na vodní hospodářství. S odkazem na místní šetření zmiňovaný okapní systém s možností akumulace vody v betonové jímce či sudech a plastových nádržích není zachycen v projektové dokumentaci. Projektovou dokumentaci jímky stavebník ani nepředložil a v projektové dokumentaci skladu je jen písemně zmíněno, že je osazena okapy a že „*dešťová voda je zachycována do 4 plastových sudů s možností přečerpání do plast. zásobníků.*“ Nelze však zjistit objem 4 plastových sudů a jak je řešen přepad z těchto sudů do nádrže či do jímky, když přečerpávání zjevně nebude automatické. Z konstatování krajského úřadu v prvostupňovém rozhodnutí je zjevné, že dešťová voda bude primárně stékat na terén, resp. na něj bude přetékat i přebytečná voda z nádrží, i když z obsahu správního spisu je patrné, že stavba skladu je umístěna v území s přirozenou akumulací povrchových vod, v němž se nacházel mokřad. Vzhledem k poměrům v území je proto podle krajského soudu nezbytné, aby součástí projektové dokumentace byly náležitě zpracované nároky na vodní hospodářství s dostatečně dimenzovaným odvodem dešťových vod, aby například nemohlo dojít k destruktivnímu poškození samotné stavby.

pokračování

[13] Krajský soud tak uzavřel, že podklady předložené stavebníkem nebyly dostatečné pro závěr, že stavba je v souladu s veřejným zájmem ve smyslu § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976. V návaznosti na shora shrnutá zjištění proto krajský soud napadené (i prvostupňové) rozhodnutí zrušil s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) i bez nařízení jednání.

II.

Kasační stížnost a další podání ve věci

[14] Proti napadenému rozsudku podal stavebník (dále též „stěžovatel“) jakožto osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[15] Stěžovatel předně namítá, že krajský soud nesprávně považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro absenci vysvětlení, proč byl krajský úřad oprávněn postupovat podle § 88 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976 v návaznosti na svůj závěr o zúžení předmětu řízení. Stěžovatel poukazuje na to, že se žalovaný ztotožnil s podrobným odůvodněním této otázky krajským úřadem, na něž v plném rozsahu odkázal. Krajský úřad přitom velmi podrobně rozvedl důvody, které ho vedly ke zúžení předmětu řízení (správnost těchto důvodů krajský soud potvrdil), a vedle toho z hlediska procesního při odůvodnění II. výroku prvostupňového rozhodnutí odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 30/2011-93. Podle názoru stěžovatele si sice krajský úřad názor Nejvyššího správního soudu vyložil nesprávně (v daném případě šlo o aplikaci správního řádu z roku 2004 a stavebního zákona z roku 2006 a stěžejní otázkou byla možnost odvolacího přezkumu zastavení řízení) a měl v takové situaci řízení zastavit podle § 30 správního řádu z roku 1967, ale v odůvodnění se příslušnou otázkou zabýval.

[16] Podle stěžovatele je naopak nepřezkoumatelným napadený rozsudek, neboť z něj nelze zjistit, podle jakého ustanovení měl podle krajského soudu žalovaný postupovat v situaci, kdy zjistil, že odvodňovací příkop, propustek a zpevněná plocha nejsou stavbami ve smyslu stavebního zákona (což právní předchůdkyně stěžovatele tvrdila od počátku). Stejně tak se krajský soud nezabýval tím, podle jakého ustanovení je žalobce aktivně legitimován k podání žaloby (dle stěžovatele podle § 65 odst. 2 s. ř. s.). V každém případě procesní pochybení vytýkané správním orgánům nemohlo mít podle stěžovatele žádný vliv na konečný výsledek této části řízení.

[17] Stěžovatel dále brojí proti závěru krajského soudu, že jím předložené doklady jsou nedostatečné pro prokázání souladu stavby s veřejným zájmem, jelikož projektová dokumentace neobsahuje statický výpočet. Sám krajský soud připustil, že § 18 vyhlášky č. 137/1998 Sb. takový požadavek neobsahuje, a extenzivně jej dovozuje s odkazem na § 46b odst. 2 větu druhou stavebního zákona z roku 1976. Toto ustanovení však podle stěžovatele nemá jakoukoliv spojitost s požadavky na stavby uvedenými v § 18 vyhlášky č. 137/1998 Sb., ostatně je zařazeno do oddílu týkajícího se požadavků na vybrané činnosti ve výstavbě. Připuštění takového extenzivního výkladu by podle stěžovatele zásadně porušovalo čl. 2 odst. 2, čl. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel naopak poukazuje na § 2 písm. g) vyhlášky č. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2006 (dále jen „prováděcí vyhláška“), podle něž má být podmínkami stavebního povolení stanoveny předložené

statických výpočtů podle potřeby. Je tudíž na zvážení stavebního úřadu, zda vzhledem k okolnostem jde o požadavek potřebný.

[18] Totéž pak podle stěžovatele platí pro vytýkané nedostatky posouzení nároků na vodní hospodářství. Ustanovení § 18 vyhlášky č. 137/1998 Sb. vůbec nehovoří o souhrnné zprávě a požadavky posouzení vodního hospodářství v projektové dokumentaci neupravuje. Již proto je podle stěžovatele napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Stěžovatel nicméně předpokládá, že krajský soud měl na mysli prováděcí vyhlášku. V tom případě ovšem krajský soud sám potvrzuje, že v projektové dokumentaci je uvedeno, že stavba skladu je osazena okapy a že je dešťová voda zachycována do 4 plastových sudů s možností přečerpání do plastových zásobníků. Není tak ani pravdou, že by projektová dokumentace opatření na využití vod a na ochranu před jejich nepříznivými účinky neobsahovala. Zmíněný stav plyne i z ohledání stavby a je samozřejmý s ohledem na současná sucha. I když se jedná o lokalitu, kde dochází při vydatných srážkách k rychlému nasycení půdy, nejedná se o mokřad (zde stěžovatel odkázal na web Agentury ochrany přírody a krajiny s mapou mokřadů), nýbrž voda stéká, což je obecným problémem lokality, jenž ale nelze řešit zásahem jednotlivce. Stěžovateli není zřejmé, jaké další požadavky na vodní hospodářství měl krajský soud na mysli. Navíc krajský soud pomíjí § 18 odst. 4 prováděcí vyhlášky, který dává stavebnímu úřadu oprávnění rozsah a obsah požadované projektové dokumentace přiměřeně omezit. Protože se jedná o jednoduchou stavbu ve smyslu stavebního zákona z roku 1976, bylo takové omezení zcela namístě.

[19] Podle stěžovatele ani není namístě vytýkat krajskému úřadu zohlednění výsledků ohledání stavby. Vzhledem k tomu, že stavba již stojí, jednalo se o stěžejní důkazní prostředek, který je účelnější než trvání na uvedení až přehnaně podrobných údajů v projektové dokumentaci. Stěžovatel nicméně trvá na tom, že v řízení o odstranění stavby podal řádně žádost o dodatečné povolení stavby a předložil k ní doklady v rozsahu jako pro stavební povolení.

[20] Navíc při posouzení potřeby předložení statického výpočtu a nároků na vodní hospodářství krajský soud podle stěžovatele překročil omezení soudního přezkumu stanovené v § 75 odst. 2 s. ř. s., jelikož žalobce tyto skutečnosti v takto konkrétní podobě ve své žalobě neuváděl. Vytýkaným nesprávným úředním postupem navíc žalobce nemohl být ani zkrácen na právech v té míře, aby to způsobovalo nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce stavba vzdálená více než 20 m od hranice pozemků na výkonu vlastnických práv nijak neomezuje. Na závěr pak krajskému soudu stěžovatel vytknul, že se nezabýval všemi žalobními námitkami, čímž ponechal prostor pro další pokračování řízení trvajícího již 23 let.

[21] Žalovaný sdělil, že možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti nevyužije. Také osoba zúčastněná na řízení II se k věci nijak nevyjádřila.

[22] Žalobce v obsáhlém vyjádření označil kasační stížnost za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí. Ve svém podání však namísto polemiky s kasační stížností především vytýkal krajskému soudu, že se odchýlil od svého předešlého rozsudku č. j. 15 A 38/2015-89 a že nevypořádal významnou část jeho žalobní argumentace. Vysvětloval, že řízení o odstranění stavby bylo právní předchůdkyní stavebníka oznámeno již v roce 1989, oznámení zasláné v roce 1999 bylo jen reakcí na žalobcovy podněty k přijetí opatření

pokračování

proti nečinnosti a oznámení zaslané dne 15. 3. 2000 reagovalo již pouze na další, nově zjištěnou černou stavbu seníku na pozemku p. č. XD. Z vadné identifikace počátku správního řízení pak podle žalobce plynou i mylné úvahy krajského soudu o tom, co je předmětem řízení. Žalobce též namítal, že v replice neuváděl nové žalobní body, jak mu krajský soud vytkl. V závěru pak žádal, aby Nejvyšší správní soud uceleně případ zhodnotil a poukazoval na řešení přijaté v rozsudku ze dne 19. 11. 2014, č. j. 8 As 108/2013-43.

III.

Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatel je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatel je též osobou oprávněnou, neboť kasační stížnost uplatnil z pozice účastníka řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[25] Stěžovatel předně namítal, že krajský soud nesprávně vyhodnotil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí v otázce možnosti krajského úřadu rozhodnout ve výroku II o nenařízení odstranění stavby. V této dílčí otázce musí dát Nejvyšší správní soud stěžovateli za pravdu, s ohledem na jiné zrušovací důvody však nemá tento závěr na výsledek řízení před krajským soudem vliv.

[26] Povinnost soudu i správního orgánu řádně odůvodnit vydaná rozhodnutí nelze pojímat natolik široce, že by bylo třeba vždy vyslovit podrobnou odpověď na každý dílčí argument účastníka řízení (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 201/04, N 3/36 SbNU 19, či ze dne 30. 5. 2006, sp. zn. I. ÚS 116/05, N 108/41 SbNU 349). Ve správním řízení přitom tvoří rozhodnutí obou stupňů jeden celek. Odvolací orgán může nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškokbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012 - 47). Nelze však vyloučit ani opačný postup, kdy mezery v odůvodnění odvolacího orgánu, které by jinak způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost, zaplní argumenty obsažené již v prvostupňovém rozhodnutí. Někdy může rozhodnutí, jímž se odvolání zamítá a napadené rozhodnutí se potvrzuje, působit samo o sobě mozaikovitě a nespojitě, neboť staví na základech, vybudovaných orgánem prvního stupně a doplňuje pouze chybějící detaily či opravuje ojedinělé přehmaty (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 6 As 161/2013 - 25).

[27] Krajskému soudu lze přisvědčit v tom, že napadené rozhodnutí neobsahuje k příslušné odvolací námitce žádnou vlastní argumentaci, na druhou stranu ale z něj plyne (jak stěžovatel správně upozornil), že se žalovaný ztotožnil s vysvětlením podaným již krajským úřadem. Žalobce sice zpochybňoval i správnost věcného vysvětlení, proč se již krajský úřad dále nezabýval některými dílčími celky projednávaného souboru staveb

(zpevněná plocha, propustek a odvodňovací příkop), zde ovšem není sporu o tom, že vysvětlení podané krajským úřadem je srozumitelné. Krajský soud spatřoval absenci důvodů pouze k vypořádání námítky samotné právní možnosti vyslovit v řízení o odstranění stavby výrok znějící na *nenařízení odstranění stavby*. Je pravdou, že v této rovině ani krajský úřad nepřináší vlastní podrobnější argumentaci, jádro odůvodnění však v prvostupňovém rozhodnutí obsaženo je, když krajský úřad poukázal na to, že se řídí ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, a konkrétně jako příklad uvedl rozsudek č. j. 5 As 30/2011-93. Tímto odkazem tak do odůvodnění prvostupňového rozhodnutí včlenil rozhodovací důvody obsažené v odkazovaném rozsudku a na něj navazující judikatuře, které dovozují, že v řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 2006 lze vydat výrok, kterým stavební úřad odstranění stavby nenařídí, jestliže zjistí, že nebyly dány důvody pro jeho zahájení (např. zjistí, že projednávaná stavba ve skutečnosti již byla dříve povolena či žádné přivolení stavebního úřadu nevyžadovala). Je tomu tak proto, že dle správními orgány odkazované judikatury usnesení o zastavení řízení podle § 66 odst. 2 správního řádu z roku 2004 lze vydat jen tehdy, pokud důvod řízení odpadl až po jeho zahájení, nikoliv tehdy, jestliže takový důvod absentoval již v okamžiku jeho zahájení.

[28] Není tedy pravdou, že by napadené rozhodnutí (v důsledku ztotožnění se s důvody rozhodnutí prvostupňového) žádnou odpověď na námitku žalobce neobsahovalo a že by krajský soud postrádal příslušnou argumentaci, již by mohl podrobit přezkumu. Jinou otázkou samozřejmě je, zda odkaz krajského úřadu na rozsudek č. j. 5 As 30/2011-93 byl adekvátní v situaci, kdy stavební úřad postupoval podle stavebního zákona z roku 1976 a správního řádu z roku 1967. To je však již otázkou zákonnosti vysloveného názoru. Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí tudíž neobstojí a krajský soud mohl, pokud by shodně jako nyní stěžovatel považoval odkaz na judikaturu ke správnímu řádu z roku 2004 za nesprávný, posoudit zákonnost takového argumentu.

[29] Stěžovateli naopak nelze přisvědčit v jeho námitkách, že krajský soud měl výslovně uvést, podle jakého ustanovení s. ř. s. měl žalobce aktivní legitimaci k podání žaloby, a že žalobce nemůže být dotčen dodatečně povolenou stavbou skladu vzdálenou 20 m od společné hranice pozemků. Pokud jde totiž o dotčení žalobce, stěžovatel ve svých úvahách pomíjí, že předmětem soudního přezkumu bylo napadené rozhodnutí navazující na rozhodnutí ukončující řízení o odstranění stavby, jež se tak dotýkalo (či podle žalobce mělo dotýkat) celého souboru staveb a terénních úprav na sousedních pozemcích stěžovatele. Z obsahu správního spisu přitom zřetelně plynulo, že se žalobce od počátku cítil být dotčen především tím, že v důsledku chovatelské a stavební činnosti stěžovatele, resp. jeho právních předchůdců, byly ovlivněny odtokové poměry tak, že na pozemky žalobce byla přiváděna v případě větších dešťů či tání sněhu (původně i fekáliemi znečištěná) srážková voda po povrchu (odvodňovací příkopy s nerezovým propustkem) i pod povrchem (netěsnící jímky s přepadem původně užívané ke sběru močůvky z chovu hospodářských zvířat v chlévech, nyní deklarovaných jako sklad a seník), že přítok vody byl oproti předchozímu stavu posílen o srážkové vody z pozemků za obecní cestou (propustek přes veřejnou cestu) a že vsakování bylo na pozemcích stěžovatele ztíženo (zpevněná plocha). Pro posouzení dotčení žalobce přitom není rozhodující to, zda je (či bude) posuzovanými stavbami skutečně dotčen, nýbrž postačí již to, že takové dotčení nelze reálně vyloučit. Za daných okolností tedy bylo evidentní, že žalobce je aktivně legitimován k podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (stejně jako nebylo možné vyloučit,

pokračování

že by mohl být potenciálně dotčen vlivy projednávaného souboru staveb ve smyslu § 97 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976) a nebylo nezbytné, aby to krajský soud výslovně uváděl, zejména když aktivní legitimace žalobce nebyla v písemných podáních směřovaných krajskému soudu nikým (ani stěžovatelem) zpochybněna.

[30] Stěžovatel také nemá pravdu, pokud krajskému soudu vyčítá vybočení z dispoziční zásady v souvislosti se závěry napadeného rozsudku o nedostatečnosti jím předložené projektové dokumentace v oblasti statiky a vodního hospodářství. Podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. platí, že *soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí*.

[31] Zásada vázanosti správních soudů důvody návrhu (žaloby) odráží účel a princip fungování správního soudnictví. Úlohou správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům osob (§ 2 s. ř. s.), nikoliv provádět „všeobecnou kontrolu zákonitosti“ aktů správních orgánů. Je proto zásadně na dotčených osobách, zda akceptují výsledek činnosti správních orgánů, nebo zda se proti němu budou soudní cestou bránit a z jakých důvodů se budou soudní ochrany domáhat (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS, bod 9). Ani tato zásada se ale nemůže uplatňovat bezvýjimečně.

[32] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS, v odst. 52 a násl., potvrdil obecnou zásadu, podle níž pokud určitá vada brání přezkumu napadeného aktu v mezích řádně uplatněných bodů (návrhových či žalobních), je soud oprávněn se i takovou vadou zabývat a na jejím základě napadený akt zrušit, s tím, že to platí zejména pro vady právní. Soud na jednu stranu nemá za navrhovatele právní argumenty domýšlet, na druhou stranu však platí zásada „soud zná právo“ (*iura novit curia*). Soud tak není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii navrhovatele nebo odpůrce, ale může – a měl by – posoudit uplatněné žalobní body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně. „*Správní soud je tudíž oprávněn vybočit z právních důvodů návrhu například tím, že je právně překvalifikuje. Stejně tak musí mít možnost přihlédnout k právní vadě, která by mu jinak zabránila provést přezkum v mezích návrhových důvodů. Opačný přístup rozšířený senát nepokládá za udržitelný. Po navrhovatelích nelze požadovat, aby se při právní kvalifikaci svých námitek vždy „strefili“ do náhledu, který později zaujme správní soud. Stejně tak by nebylo žádoucí, aby byli navrhovatelé nuceni z procesní opatrnosti své námitky kvalifikovat co nejvíce různými způsoby ve snaze vystihnout možný budoucí náhled soudu, a tím zamlžovali podstatu své argumentace.*“

[33] Pravidlo vázanosti rozsahem a důvody návrhu tedy správnímu soudu dokonce nebrání ani posoudit otázku, která nebyla sama o sobě žalobcem označena jako důvod žaloby, pokud je její zodpovězení nezbytné pro přezkum napadeného rozhodnutí v mezích řádně uplatněných žalobních bodů. Tak je tomu např. v situaci určení rozhodné právní úpravy, podle níž je třeba zjištěný skutkový stav hodnotit. V souladu se zásadou *iura novit curia* musí soud nejprve vyložit, jaká pravidla pro danou situaci právo stanoví, a spor následně rozhodnout na základě právě takových pravidel, a to dokonce i kdyby obě strany sporu zastávaly ve sporné právní otázce zcestný názor (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS).

[34] S ohledem na uvedenou výjimku z vázanosti soudu návrhem považuje Nejvyšší správní soud za potřebné nejprve učinit odbočku a před posouzením stížnostního bodu pro účely dalšího řízení upozornit na to, že se správní orgány mylí, pokud se domnívají, že řízení mají vést podle správního řádu z roku 1967.

[35] Podle § 179 odst. 1 správního řádu z roku 2004 platí, že *řízení, která nebyla pravomocně skončena před účinností tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních předpisů. Bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání správnímu orgánu, postupuje se podle dosavadních předpisů.*

[36] Již v rozsudku ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007-100, č. 1683/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že bylo-li správní rozhodnutí, které nabylo právní moci za účinnosti správního řádu z roku 1967, správním soudem zrušeno za účinnosti správního řádu z roku 2004, postupuje se v dalším řízení podle správního řádu z roku 2004 (§ 179 odst. 1 věta druhá správního řádu z roku 2004 *a contrario*). K tomu dále Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 11. 2007, č. j. 1 Afs 205/2017-65, dodal, že v případě, kdy zrušené rozhodnutí vydané podle správního řádu z roku 1967 nabylo právní moci již za účinnosti správního řádu z roku 2004, dovozené pravidlo platí o to více.

[37] V situaci, kdy pravomocná rozhodnutí vydaná v nynějším řízení o odstranění stavby byla již opakovaně předmětem přezkumu správních soudů a opakovaně došlo k jejich zrušení nemůže být žádný pochyb o tom, že správní orgány již měly po delší dobu v řízení postupovat podle správního řádu z roku 2004, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2006. Hned v první řadě je třeba zmínit rozsudek krajského soudu ze dne 14. 6. 2006, č. j. 15 Ca 7/2006-38, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 11. 2005, č. j. UPS/282/133264/2005/Kop., měnící rozhodnutí tehdejšího stavebního úřadu a nařizující právní předchůdkyni stěžovatele odstranění souboru staveb (kasační stížnost krajského úřadu Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 As 41/2006-78). Toto byl okamžik, v jehož důsledku již dále měly ve svém postupu správní orgány aplikovat správní řád z roku 2004, byť vlastní řízení o odstranění stavby se nadále řídilo stavebním zákonem z roku 1976 a prováděcími předpisy k němu (§ 190 stavebního zákona z roku 2006 totiž jako hraniční určovatelský užívá výlučně jen okamžik zahájení řízení; k prováděcím právním předpisům pak viz závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 As 139/2012-40, bod 33).

[38] To mimo jiné znamená, že ve hře vůbec nebyl stěžovatelem zmiňovaný § 30 správního řádu z roku 1967, ale právě § 66 odst. 2 správního řádu z roku 2004, s nímž pracoval krajským úřadem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 30/2011-93. V tomto směru tudíž Nejvyšší správní soud považuje za potřebné korigovat i implicitní závěr krajského soudu plynoucí z rozsudku č. j. 15 A 38/2015-89, jemuž se žalobce s ohledem na tehdejší úspěch ve věci nemohl bránit kasační stížností. V navazujícím řízení proto krajský úřad a žalovaný přizpůsobí svůj procesní postup tomu, že aplikují správní řád z roku 2004.

[39] Má-li se pak Nejvyšší správní soud vrátit ke kasační námitce porušení dispoziční zásady, je třeba připomenout (viz odst. 100 napadeného rozsudku uvozující následné úvahy), že krajský soud se nezabýval otázkou absence statických výpočtů a posouzení nároků na vodní hospodářství prvoplánově. Krajský soud totiž příslušné úvahy vyslovil

pokračování

až v návaznosti na svůj závěr, že krajský úřad skutečně posouzení souladu stavby s veřejnými zájmy musel opřít o výsledky ohledání stavby namísto toho, aby se opíral o podklady předložené stěžovatelem, jelikož projektová dokumentace k takovému posouzení nedostačovala. Jinými slovy, krajský soud přitakal žalobní námitce, že stěžovatel neunesl své důkazní břemeno a že krajský úřad mu v rozporu s požadavky § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 v tomto směru napomáhal. Následné pojednání tak krajskému soudu sloužilo pouze jako příklad (či důkaz existence) otázek, jež stěžovatel předloženými podklady (projektovou dokumentací) řádně nedoložil, a již proto nepostrádalo návaznost na uplatněný žalobní bod. Navíc otázka statických výpočtů byla otevřena i dalším žalobním bodem, v němž žalobce namítal, že stěžovatel nerespektoval obsah výzvy krajského úřadu ze dne 21. 1. 2010 k doplnění podkladů. Součástí výzvy požadovaného doplnění totiž byla projektová dokumentace zpracovaná v souladu s vyhláškou č. 137/1998 Sb., jejíž součástí by byl mj. právě statický výpočet. Nejvyšší správní soud tudíž nemá za to, že by krajský soud ve svém posouzení zcela vybočil z mantinelů, jež pro něj představovaly včas uplatněné žalobní body.

[40] Pokud jde pak o samotnou možnost nahradit část náležitostí projektové dokumentace ohledáním dodatečně povolované stavby, je třeba připomenout, že podle § 88b odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 platí, že *stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postavené bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby **podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení.***

[41] Jak již přímo v této věci Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku č. j. 8 As 41/2006-78, má-li být stavba dodatečně povolena, musí být kumulativně splněny všechny zákonné podmínky uvedené v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, a není-li splněna byť i jen jedna z nich, stavební úřad rozhodne o odstranění stavby. Má-li tedy stavebník zájem na dodatečném povolení stavby, musí v průběhu řízení předložit žádost o dodatečné povolení stavby doplněnou o doklady a podklady, které si stavební úřad vyžádá, a to ve stejném rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Důkazní břemeno při prokazování souladu nepovolené stavby s veřejným zájmem leží na stavebníkovi.

[42] Nejvyšší správní soud potvrzuje svůj opakovaně vyslovený názor, že nelze připustit výklad zákona, který by stanovil mírnější kritéria pro dodatečné povolení stavby, resp. její změny, než jaká jsou kladena na řádné stavební povolení. Má-li totiž norma určité požadavky na řádné rozhodnutí v situaci, kdy žadatel o stavební povolení postupoval podle zákona, tím spíše je musí mít na rozhodnutí svou povahou mimořádné, kdy žadatel od počátku zákon nerespektoval (viz rozsudek ze dne 8. 2. 2007, č. j. 1 As 46/2006 - 75, č. 1202/2007 Sb. NSS).

[43] Krajskému soudu je tedy třeba přisvědčit v tom, že soulad stavby s veřejným zájmem musí stavebník prokázat projektovou dokumentací pro stavební povolení a toto posouzení nelze nahrazovat vlastním ohledáním stavby. I když stěžovatel namítá, že ohledání stavby je efektivnějším nástrojem a požadavek na předložení plnohodnotné projektové dokumentace

je přehnaný, nelze mu přisvědčit. Zaprvé je to samotný zákonodárce, který v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona z roku 1976 bezpodmínečně vyžadoval předložení projektové dokumentace jako ke stavebnímu povolení. Zadruhé pak platí, že standardně je při povolení stavby nejprve posuzován soulad zamýšlené stavby s veřejnými zájmy na základě projektové dokumentace, a teprve pak je taková stavba realizována, přičemž její soulad se schválenou projektovou dokumentací je ohledáním zjišťován až v kolaudačním řízení. Nemá-li tudíž být „černý“ stavebník zvýhodněn, musí i on být schopen veškeré z hlediska dotčených veřejných zájmů relevantní skutečnosti doložit již právě projektovou dokumentací.

[44] Požadavek na předložení řádné projektové dokumentace má ostatně i praktický význam a nelze jej vnímat jen jako jakousi procesní šikanu stavebníka. Stavebník totiž nemusí požádat o dodatečné povolení stavby jako celku (pak ve zbytku zpravidla bude nařízeno její odstranění), popř. může žádat o dodatečné povolení stavby v jiné podobě, než v jaké nelegálně vznikla. To ostatně může být někdy i jediná dostupná možnost, pokud stávající „černá“ stavba odporuje závazným právním či územně plánovacím normám a její soulad s veřejným, popř. i soukromým právem může být dosažen jen za cenu jejích dílčích úprav.

[45] Projektová dokumentace je ovšem stejně tak potřebná i tehdy, jestliže je „černá“ stavba dodatečně povolitelná i bez potřeby její adaptace. Podobu a rozhodné parametry stavby je totiž potřebné zdokumentovat pro účely případných budoucích správních řízení týkajících stavby, aby nebylo sporu o tom, v jaké podobě byla dodatečně povolena. Ostatně dřívější stavební nekázeň stavebníka zavdává dobrý důvod se domnívat, že by i v budoucnu mohlo z jeho strany docházet k nepovoleným změnám stavby, a právě proto je třeba povolený stav řádně zdokumentovat. Taková dokumentace je potřebná a dobře využitelná i pro případ povolování dalších staveb v sousedství či pro účely řešení krizových situací (poškození stavby, požární zásah apod.).

[46] Obsah správního spisu přitom skutečně potvrzuje, že krajský úřad absenci některých částí projektové dokumentace nepřipustně nahradil ohledáním stavby, s čímž se pak i přes odvolací námitky ztotožnil i žalovaný.

[47] Stěžovateli lze dát dále za pravdu, že předložení statických výpočtů není povinnou součástí projektové dokumentace, což platí obzvláště pro jednoduché stavby ve smyslu § 139b odst. 5 stavebního zákona z roku 1976, jako je sporná stavba dodatečně povoleného skladu. To lze dovodit z ustanovení § 20 odst. 2 písm. g) prováděcí vyhlášky, které předložení statických výpočtů vymezovalo až jako fakultativní (*podle potřeby*) podmínku stavebního povolení, i z vlastního § 18 prováděcí vyhlášky, který takovou náležitost projektové dokumentace výslovně nestanoví. I kdyby ji stanovil, podle § 18 odst. 4 prováděcí vyhlášky by na základě projednání se stavebním úřadem bylo možné (logicky s jeho souhlasem) takový požadavek přiměřeně situaci omezit. Ustanovení § 46b odst. 1 (krajský soud nepřesně odkazuje na odst. 2) věty druhé stavebního zákona z roku 1976 požadující, aby projektant zpracoval statický výpočet v takové formě, aby byl kontrolovatelný, je pak obecným ustanovením o povinnostech projektantů, které neříká, ve kterých případech je statický výpočet třeba zpracovávat, ale jen to, jak má takový výpočet vypadat tam, kde jej projektant (ať již dobrovolně či na základě právní povinnosti) vypracovává. V tomto směru je skutečně nutné výklad krajského soudu korigovat.

pokračování

[48] To pochopitelně nic nemění na tom, že povinností krajského úřadu jako stavebního úřadu bylo posoudit, zda dodatečně povolovaná stavba splňuje požadavky na mechanickou odolnost a stabilitu stavby ve smyslu § 16 vyhlášky č. 137/1998 Sb., a že toto posouzení mělo být realizovatelné (stejně jako u jiných jednoduchých staveb, které by např. s ohledem na nesouhlas sousedů byly povolovány stavebním povolením) již na základě předložené projektové dokumentace. Právě na základě jejího obsahu by mohl stavební úřad dospět k závěru, že s ohledem na zamýšlené materiálové složení, tloušťky stěn, rozpětí konstrukcí a předpokládané zatížení a základové parametry nemá pochyb o dostatečné mechanické odolnosti a stabilitě stavby, takže i bez zpracování ověřitelných statických výpočtů (či uložení podmínky jejich předložení před zahájením stavebních prací ve stavebním povolení) lze stavbu povolit. V případě dodatečně povolované stavby pak její ohledání umožňovalo si navíc ověřit, zda realizovaná stavba skutečně odpovídá předkládané projektové dokumentaci (rozměry, typem a kvalitou použitých konstrukčních materiálů apod.), a proto lze současně povolit i její užívání, jak se stalo výrokem III prvostupňového rozhodnutí, popř. ověřit, jaké její části bude nezbytné adaptovat (byť rozsah úprav by měla zachycovat již projektová dokumentace).

[49] Krajskému úřadu lze vytknout, že v tomto směru konstruoval odůvodnění prvostupňového rozhodnutí poněkud neadekvátně, když posouzení mechanické odolnosti a stability stavby činil výhradně na základě jejího ohledání, zatímco k projektové dokumentaci k námitkám žalobce uvedl, že § 18 vyhlášky č. 137/1998 Sb. neukládá, aby její součástí byl podrobný statický výpočet, a že autor předložené projektové dokumentace je kvalifikovanou osobou pro statické posouzení stavby, jejím potvrzením svým razítkem přebral odpovědnost za její návrh. Teprve následně obecně konstatoval, že projektová dokumentace je dostatečným podkladem pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Správně měl naopak posoudit obsah projektové dokumentace, vyslovit, zda ji považuje za dostatečný podklad pro posouzení mechanické odolnosti a stability stavby, a v návaznosti na to případně poukázat na zjištění při ohledání stavby. Tato metodologická nepřesnost odůvodnění nicméně není dostatečná pro závěr o nezákonnosti výroku napadeného (resp. prvostupňového) rozhodnutí, neboť v konečném důsledku závěr o dostatečnosti projektové dokumentace i bez statických výpočtů byl vysloven a odpovídá rozhodným právním předpisům. Totéž platí pro odkaz na odpovědnost projektanta, která samozřejmě nijak nenahrazuje konečnou odpovědnost stavebního úřadu za ověření souladu stavby s veškerými relevantními stavebními předpisy (srov. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2015, č. j. 8 As 41/2014-40). Rozhodné ale je, že krajský úřad nakonec své závěry k projektové dokumentaci vyslovil. Zde má tudíž stěžovatel pravdu, že nároky krajského soudu byly neadekvátně přísné a zakládají se na excesivním výkladu právní úpravy.

[50] Jinak je tomu ale u požadavků na vodní hospodářství, které jsou podle § 18 odst. 1 písm. a) bodu 3 prováděcí vyhlášky povinnou náležitostí projektové dokumentace (konkrétně souhrnné zprávy), pokud podle § 18 odst. 4 prováděcí vyhlášky na základě projednání stavební úřad nevyhodnotí jako přiměřené od takového požadavku upustit. Hodlá-li ovšem stavební úřad požadavky na rozsah a obsah projektové dokumentace ve smyslu § 18 odst. 4 prováděcí vyhlášky snížit, pak by to měl (jsou-li k rozsahu předložené projektové dokumentace uplatňovány účastníky řízení námitky, jako tomu bylo v tomto případě) v odůvodnění rozhodnutí o dodatečném povolení stavby sdělit a zdůvodnit, proč to považuje za přiměřené. Konkrétní sdělení, že pojednání o požadavcích z oblasti vodního

hospodářství (tj. o nárocích na zásobování vodou, na likvidaci splaškových vod a, což je zde nejpodstatnější, o řešení srážkových vod) stavební úřad nevyžaduje a proč považuje za přiměřené od právem stanoveného požadavku upustit, v odůvodnění prvostupňového ani napadeného rozhodnutí ale nalézt nelze. Obecné odkazy na povahu a velikost stavby nelze bez dalšího považovat za dostatečné. Ze správního spisu je totiž zřejmé, že zaplavování pozemků žalobce z pozemků stěžovatele je problémem setrvávající se prolínajícím uplatňovanými námitkami, v důsledku čehož bylo třeba nakládání s vodou (zejména dešťovou v případě intenzivnějších dešťů či tání, ale i s případnou odpadní vodou) věnovat zvýšenou pozornost. Nelze tedy mít za to, že by krajský úřad skutečně hodlal postupovat podle § 18 odst. 4 prováděcí vyhlášky a na základě projednání se stěžovatelem od požadavku na popis požadavků na vodní hospodářství v souhrnné zprávě projektové dokumentace cíleně upustil.

[51] Krajský soud přitom zcela správně upozornil na to, že stavebník v řízení předložil pouze dokumentaci skutečného provedení stavby, jejíž souhrnná zpráva požadavky na vodní hospodářství ve smyslu § 18 odst. 1 písm. a) bodu 3 prováděcí vyhlášky konkrétněji nepopisuje. I když samotné nadepsání předložené dokumentace jako dokumentace skutečného provedení stavby ještě neznamená, že taková projektová dokumentace nemusí obsahovat veškeré náležitosti vyžadované § 18 prováděcí vyhlášky, v tomto případě tomu tak skutečně není. Projektová dokumentace z května 2000 obsahuje tři výkresy (situační nákres, půdorys a řezy, pohledy) a průvodní zprávu o dvou stranách textu. O tom, zda se u stavby předpokládá vznik odpadních vod a jakým způsobem je řešena dešťová voda (přítomnost, umístění a vyústění okapů), však průvodní zpráva zcela mlčí. V dodatku k projektové dokumentaci v roce 2003 pak projektant na výkres půdorysu a řezů (tj. nikoliv do průvodní zprávy) pouze připsal údaj, že byly dodatečně provedeny okapy, dešťová voda je zachycována do 4 plastových sudů s možností přecherpání do plastového zásobníku (1 000 l). Parametry svodů a místo vyústění nejsou z projektové dokumentace nijak patrné, jen z řezu B-B' lze vyčíst umístění vodorovných svodů. Doplnění projektové dokumentace v roce 2006 na tomto stavu již nic nezměnilo.

[52] Stěžovatel sice poukazuje na zmínky o plastových sudech, jichž si povšiml i krajský soud, a má je zjevně za dostatečné s tím, že nerozumí tomu, co by krajský soud více chtěl. Požadavky krajského soudu ale zřetelně vyplývají ze závěru odst. 120 napadeného rozsudku, kde se uvádí, že: *„je zjevné, že dešťová voda bude primárně stékat na terén, resp. na něj bude přetékat i přebytečná voda z nádrží. Z obsahu správního spisu je zjevné, že stavba skladu je umístěna v území, v němž se nacházel mokřad a jedná se o území s přirozenou akumulací povrchových vod. Vzhledem k poměrům v území je nezbytné, aby součástí projektové dokumentaci byly náležitě zpracovány i nároky na vodní hospodářství s dostatečně dimenzovaným odvodem dešťových vod, aby například nemohlo dojít k destruktivnímu poškození samotné stavby.“*

[53] I když v současnosti na pozemcích stěžovatele evidovaný mokřad není (byť žalobce by nepochybně namítl, že jen v důsledku neoprávněné hospodářské aktivity právních předchůdců stěžovatele na pozemcích spadajících do II. zóny Chráněné krajinné oblasti České středohoří), ve správním spise založené hydrologické posudky dokumentují, že se jedná o oblast s vyššími srážkovými úhrny a se ztíženým vsakováním srážkové vody, která se pak jednak na těchto pozemcích rozlévá a jednak (a to i bez vlivu sporného odvodňovacího příkopu) zaplavuje přilehlé budovy a níže položené pozemky žalobce,

pokračování

od nichž pokračuje dále do jedné ze zde počínajících zdrojnic Průčelského potoka. Právě proto krajský soud kladl důraz na to, aby souhrnná zpráva v rámci projektové dokumentace dokládala dostatečné nadimenzování systému pro odstraňování srážkových vod, aby srážkové vody zachycované na dodatečně povolené stavbě nepřispívaly k tomuto nežádoucímu stavu a nehrozilo, že budou při dešti stékat na povrch v důsledku nedostatečného objemu nádob pro jejich akumulaci. Součástí projektové dokumentace bývá výpočet předpokládaných srážkových úhrnů a jeho poměření s kapacitou svodů a vsakovacích, popř. zádržných jímek, jež dokládá jejich schopnost v souladu s příslušnou technickou normou srážkové vody zachytit i v případě delších či nárazových přívalových dešťů. Nejvyšší správní soud přitom neshledává důvod, aby v takto problematickém území takový výpočet projektová dokumentace neobsahovala. Kromě toho by z projektové dokumentace mělo být patrné i umístění svislých částí okapového systému a umístění sběrných nádob, což také v projektové dokumentaci chybí. Krajský úřad sice toto zjištění učinil na základě ohledání stavby, avšak tím nemohl příslušný nedostatek projektové dokumentace nahradit. V tomto směru je tedy potvrzeno, že krajský úřad nedostatky projektové dokumentace nepřipustně nahrazoval cestou ohledání stavby, což mu krajský soud oprávněně vytknul.

[54] Na závěr je pak nutné připomenout, že stavebník, resp. jeho právní předchůdkyně nikdy nepožádala o dodatečné povolení stavby jímky (požádala jen o dodatečné povolení kolny – později označované jako sklad) a také k ní nikdy nepředložila projektovou dokumentaci, na což krajský soud upozornil již při rekapitulaci obsahu správního spisu, a především pak v navazujícím odůvodnění (např. odst. 87, 93 a 121). Vzhledem k tomu, že jímku bylo možné původně vnímat jako příslušenství stavby (jímka na zachycení močůvky přiváděné nyní již zaslepeným potrubím z kolny/skladu užívané v minulosti k chovu dobytka), mohlo být o její dodatečné povolení požádáno spolu se stavbou skladu, ovšem to by muselo plynout když ne ze samotného textu žádosti, tak alespoň z obsahu projektové dokumentace předložené stavebnímu úřadu. Tak tomu ale v tomto případě nebylo. Bez žádosti o dodatečné povolení stavby a bez projektové dokumentace a jiných dokladů osvědčujících její soulad s veřejnými zájmy ale nemohla být stavba jímky ve výroku II prvostupňového rozhodnutí dodatečně povolena, což samo o sobě představovalo pro krajský soud dostačující důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí. Tento závěr krajského soudu svědčící o nezákonnosti napadeného rozhodnutí přitom stěžovatel v kasační stížnosti výslovně nenapadl. V důsledku toho je nutné uzavřít, že i kdyby byly důvodné všechny kasační námitky stěžovatele, nic by to nezměnilo na zákonnosti zrušujícího výroku napadeného rozsudku.

[55] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost ve výsledku zamítl a nesprávné důvody krajského soudu, tam kde to bylo třeba, nahradil svými. Pro správní orgán je tak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[56] Pokud jde o obsáhlou argumentaci ve vyjádření žalobce, Nejvyšší správní soud považuje za potřebné upozornit, že ve své podstatě není reakcí na podanou kasační stížnost, ale představuje zpochybnění správnosti řady dílčích závěrů krajského soudu. Vzhledem k tomu, že však žalobce, jelikož byl v řízení před krajským soudem z hlediska výroku napadeného rozsudku plně úspěšný, není oprávněn kasační stížnost podat (z povahy věci

by brojila jen proti důvodům napadeného rozsudku – viz § 102 a § 104 odst. 2 s. ř. s.), není v tomto řízení prostor se jeho argumentům věnovat, neboť to není pro vypořádání kasačních námitek (jimiž je až na shora zmíněné výjimky Nejvyšší správní soud ve své přezkumné činnosti vázán) nezbytné.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[57] Na základě výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[58] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 5 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel jakožto osoba zúčastněná na řízení I v řízení před krajským soudem, stejně jako žalovaný nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Právně nezastoupený žalobce v řízení o kasační stížnosti sice byl úspěšný, a náležela by mu proto náhrada nákladů řízení, ze spisu však není patrné, že by mu nějaké nahraditelné náklady vznikly. Osoba zúčastněná na řízení II pak právo na náhradu nákladů řízení nemá.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné. (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 22. dubna 2025

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu