



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Terezy Kučerové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. H.**, zast. Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem, se sídlem Lublaňská 398/18, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Ředitelství silnic a dálnic s. p., se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha, zast. JUDr. Andreou Vejberovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Sokolovská 49/5, Praha, II) Krajská hygienická stanice Kraje Vysočina, se sídlem Tolstého 1914/15, Jihlava, III) Krajský úřad Kraje Vysočina, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2022, č. j. MD-34065/2022-930/7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2024, č. j. 29 A 9/2023-133,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Osoby zúčastněné na řízení I) – III) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce je vlastníkem pozemků sousedících se stavebním záměrem „I/38 Havlíčkův Brod JV obchvat“ („stavba“), realizovaným Ředitelstvím silnic a dálnic s. p. („OZNŘ I“) na základě stavebního povolení Krajského úřadu Kraje Vysočina („stavební úřad“) ze dne 21. 11. 2018, č. j. KUJI 86790/2018, které bylo k odvolání žalobce potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 5. 2019, č. j. 26/2019-120-STSP/3. Žalobcově žalobě ze dne 12. 7. 2019

uplatněné proti poslední uvedenému rozhodnutí žalovaného bylo vyhověno rozsudkem Krajského soudu v Brně („krajský soud“) ze dne 15. 3. 2022, č. j. 29 A 109/2019-48. Stavební povolení tak po téměř třech letech pozbylo platnosti. Stavba však již v době rozhodování krajského soudu byla ve vyšším stupni rozestavěnosti, a proto bylo nutno její stav zakonzervovat. Za tím účelem vydal stavební úřad dne 6. 6. 2022, pod č. j. KUJI 49482/2022, rozhodnutí, jímž na základě § 137 odst. 1 písm. g) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon („stavební zákon“), nařídil nezbytné úpravy spočívající v konzervaci stavby („rozhodnutí o konzervaci stavby“).

[2] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím („napadené rozhodnutí“) zamítl odvolání žalobce proti poslední uvedenému rozhodnutí stavebního úřadu a potvrdil jej.

II.

[3] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou u krajského soudu, který ji shora označeným rozsudkem („napadený rozsudek“) zamítl.

[4] Krajský soud v první řadě nepřisvědčil žalobcově námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. To se vypořádává se všemi jím uplatněnými odvolacími námitkami, byť tak činí v některých případech stručně. Již rozhodnutím o konzervaci stavby byla vypořádána žalobcova námitka týkající se okruhu účastníků daného stavebního řízení spočívající v opomenutí některých z nich. I pokud by šlo o vypořádání chybné, nezasáhlo by to do veřejných subjektivních práv žalobce. Napadené rozhodnutí se zabývá i namítanou nesrozumitelností vymezení nezbytných úprav konkrétních stavebních objektů v rámci stavby, a proto není nepřezkoumatelné.

[5] Napadené rozhodnutí není dle krajského soudu ani v rozporu se zákonem. Podmínky stanovené pro konzervaci rozestavěné stavby dle § 132 odst. 3 písm. c) stavebního zákona byly splněny. Tyto stavební úpravy nevyžadovaly pořízení nové projektové dokumentace. Stavební úřad v tomto vycházel z vlastní správní úvahy založené na výstupech z kontrolní prohlídky, odborných vyjádřeních a podkladech, neboť nezbytné úpravy lze provést podle projektové dokumentace k původnímu stavebnímu povolení. Správní uvážení správních orgánů tudíž z hlediska zákonnosti ob stojí.

[6] Důvodnou krajský soud neshledal ani námitku absence stanovisek dotčených orgánů na úseku ochrany životního prostředí, ovzduší, vod a nakládání s vodami. Tato stanoviska zákon v souvislosti s nezbytnými úpravami v rámci konzervace stavby nevyžaduje. Samotné vymezení nezbytných úprav pak dle krajského soudu není ani neurčité. Pro jednotlivé stavební objekty jsou konkrétně vymezeny konzervační práce i jejich rozsah. Jejich účel byl správními orgány řádně zdůvodněn a nejedná se proto ani o obcházení absence platného stavebního povolení.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce o možném zásahu do žalobcových práv prováděním úprav na stavebním objektu „SO 201 Most na silnici I/38 přes trať ČD, řeku Sázavu a trať ČD“. Poukázal na podklad rozhodnutí o konzervaci stavby, kterým bylo „*Hodnocení rizika výkopového materiálu, zeminy, horniny použitých v rámci stavby obchvatu*“, jehož výsledná doporučení vedoucí k předcházení splavování zeminy kontaminované těžkými kovy na okolní pozemky stavební úřad promítl do svého rozhodnutí.

pokračování

[8] Závěrem krajský soud s ohledem na obsah žalobních námitek konstatoval, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není prostor pro přezkum důvodnosti tvrzení týkajících se pokračování ve stavebních úpravách po vydání žalobou napadeného rozhodnutí. K ochraně vlastnických práv žalobce v tomto směru slouží jiné procesní nástroje.

III.

[9] Žalobce [dále jen „stěžovatel“] nyní proti napadenému rozsudku brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel namítá nesprávné právní posouzení věci krajským soudem, který napadené rozhodnutí shledal přezkoumatelným pouze na základě v něm obsaženého závěru, že rozhodnutí o konzervaci stavby netrpí žádnou vadou a splňuje zákonné požadavky. Takový závěr je ve vztahu ke stanovení okruhu účastníků daného řízení nesprávný. O tom svědčí skutečnost, že ačkoli žádný z vlastníků okolních pozemků nebyl účastníkem uvedeného řízení, bylo odvolání stěžovatele projednáno. Jde tak o vnitřně rozporný postup, měnící okruh účastníků řízení, který není argumentačně osvětlen.

[11] Napadený rozsudek je dle stěžovatele nepřezkoumatelný také pro nesrozumitelnost. Krajský soud nevyvrátil jím namítanou neurčitost rozhodnutí o konzervaci stavby spočívající v tom, že konkrétně nevymezovalo rozsah nařízených prací, ale pouze prohlásil vypořádání této námitek žalovaným za přezkoumatelné. Krajským soudem uváděné citace napadeného rozhodnutí však svědčí o neurčitosti rozhodnutí o konzervaci stavby. Nesrozumitelný je napadený rozsudek i proto, že z něj není zřejmé, jak mohl napadené rozhodnutí shledat přezkoumatelným, pokud v němž žalovaný uvádí toliko to, že rozhodnutí o konzervaci stavby netrpí právními vadami.

[12] Krajský soud dle stěžovatele nesprávně pochopil jeho námitku týkající se absence projektové dokumentace ke stavbě ve správním spisu. Stěžovatel namítal, že ji stavební úřad v rámci svého rozhodování o konzervaci stavby vůbec neměl k dispozici. Nemohl proto ani vědět, zda původní dokumentace pro práce nezbytné při konzervaci stavby dostačuje a co má být provedeno (jak vypadají konkrétní stavební objekty). Ze stejného důvodu nemohlo být vedeno odvolací řízení a krajský soud nemohl posoudit správnost rozsahu nařízených prací. I z tohoto důvodu je napadený rozsudek dle stěžovatele nesrozumitelný a založený také na nesprávném právním posouzení. Stěžovatel tedy netvrdil (jak uvedl krajský soud), že má být zpracována nová projektová dokumentace, ale poukazoval na to, že obsahem správního spisu není původní projektová dokumentace, která měla být podkladem pro práce na konzervaci stavby.

[13] Namítáno je dále nesprávné právní posouzení zákonných podkladů rozhodnutí o konzervaci stavby. Stěžovatel trvá na tom, že nezbytnými podklady v nynější věci byla závazná stanoviska orgánů ochrany přírody, ovzduší a vod. To konkrétně dovozuje z § 11 odst. 2 písm. c), odst. 3 a odst. 6 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a z § 104 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, které v kasační stížnosti cituje. Vzhledem k tomu, že se v daném místě nachází zemina vysoce kontaminovaná těžkými kovy, která ohrožuje jak spodní vody, tak

okolní pozemky, bylo nutné v souladu se zásadou součinnosti a dělbou kompetencí uvedené dotčené orgány z hlediska vlivů na složky životního prostředí oslovit, k čemuž nedošlo. Krajským soudem zmiňované stanovisko „*Hodnocení rizika výkopového materiálu, zeminy, horniny použitých v rámci stavby obchvatu*“ není závazným stanoviskem. Podle stěžovatele není na libovůli stavebního úřadu, zda opatří či neopatří závazná stanoviska dotčených orgánů.

[14] Závěrem stěžovatel namítá, že byť poukazoval na nejasné vymezení nařízených nezbytných úprav, které jsou povoleny excesivně, krajský soud jeho námitku nesprávně uchopil tak, že mu nepřisluší hodnotit odborné podklady. Stěžovatel cituje z kontrolního protokolu ze dne 29. 8. 2022 a konkrétně poukazuje na to, že některé postupy nařízených prací tak, jak jsou slovně v tomto protokolu vymezeny, nejsou zakonzervováním stavby, nýbrž směřují naopak k jejímu faktickému dokončení navzdory tomu, že stavební povolení pozbylo na základě zrušujícího rozsudku krajského soudu právní moci. V této souvislosti stěžovatel poukazuje i na to, že odborné podklady pro rozhodnutí o konzervaci stavby byly zpracovány projektanty dodavatelů, kteří mají zájem na pokračování stavby.

IV.

[15] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[16] OZNŘ I) navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout. Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud se vymezením okruhu účastníků daného řízení dostatečně zabýval, jak plyne např. ze stěžovatelem citované str. 16 rozsudku. Stěžovatel podle osoby zúčastněné na řízení pomíjí, že krajský soud na str. 17 napadeného rozsudku uvedl, že i pokud by byl okruh účastníků stanoven chybně, nemělo by to na stěžovatelova veřejná subjektivní práva vliv, neboť ten měl možnost svá práva v řízení hájit.

[17] Nepřezkoumatelným není napadený rozsudek ani z důvodu jeho nesrozumitelnosti. Flagrantní porušení zákona zakládající nesrozumitelnost napadeného rozsudku podle OZNŘ I) není dáno.

[18] Namítanou absenci podkladů v podobě dokumentace konzervačních prací a absenci stanovisek dotčených orgánů nelze dle OZNŘ I) podřadit pod žádný z důvodů vymezených § 103 odst. 1 s. ř. s. Bez ohledu na to se však jedná o nepravdivé a zavádějící tvrzení stěžovatele. Stavební úřad při vymezení nezbytných konzervačních prací vycházel z odborných doporučení a stanovisek jednotlivých subjektů, jež se na stavbě podílely, ty byly začleněny i do odůvodnění rozhodnutí o konzervaci stavby. Pro věc relevantní § 137 odst. 4 stavebního zákona přitom žádné podklady či projektovou dokumentaci k provedení nezbytných úprav nevyžaduje. To potvrzuje i odborná literatura. Stěžovatel proto čistě formalisticky a účelově namítá, že projektová dokumentace nebyla součástí správního spisu. Ta však byla všem zainteresovaným subjektům v případě potřeby dostupná. Podstatné je, že v nynější věci bylo rozhodnutí stavebního úřadu založeno na množství relevantních odborných posouzení a stanovisek, ačkoli takový postup byl čistě na správní úvaze stavebního úřadu. Správnost takového postupu konstatoval i krajský soud pod body 21., 23. a 26. napadeného rozsudku.

pokračování

[19] Jako zcela lichou OZNŘ I) označuje námitku stěžovatele týkající se nevyžádání závazných stanovisek dotčených orgánů. Ve shodě s krajským soudem uvádí, že takovou povinnost zákon stavebnímu úřadu neukládá. Hlavním atributem tohoto řízení je s ohledem na zamýšlený účel naléhavost a rychlost. Z tohoto důvodu nelze vyčkávat na závazná stanoviska, provázená mnohdy zdlouhavým procesem. Stěžovatelem v této souvislosti citovaná ustanovení právní úpravy týkající se ochrany životního prostředí nejsou na projednávanou věc aplikovatelná, neboť na ni nedopadají.

[20] Dle názoru OZNŘ I) je kasační stížnost kromě své nedůvodnosti také účelová. Uplatněné námitky nenaplnují kasační důvody taxativně vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s. a z obsahového hlediska jsou pouhou repeticí stěžovatelem dříve uplatněných námitek, které již vypořádaly jak správní orgány, tak krajský soud.

V.

[21] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady neshledal.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoliv stěžovatel v kasační stížnosti mimo jiné uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., žádné konkrétní námitky pod něj podřaditelné neuplatňuje. Jelikož Nejvyšší správní soud není povinen (ani oprávněn) za stěžovatele takové kasační námitky domýšlet, naplněním tohoto kasačního důvodu se více nemohl zabývat.

[24] Stěžovatel dále namítá nezákonnost napadeného rozsudku pro nesprávné právní posouzení dále uvedených právních otázek krajským soudem [§103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a také nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu jeho nesrozumitelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami směřujícími k naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[26] Stěžovatel v tomto ohledu tvrdí, že krajský soud svým poukazem na citace z napadeného rozhodnutí nijak nevyvrátil stěžovatelem namítanou neurčitost rozhodnutí o konzervaci stavby ve vztahu k rozsahu a charakteru nařízených stavebních úprav. Ačkoli stěžovatel v dané souvislosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu nesrozumitelnosti, z formulace této námitek vyplývá, že zpochybňuje způsob, jakým o ní krajský soud uvážil, jinými slovy shledává posouzení dané námitek nedostatečným.

[27] Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost ovšem není projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měl krajský soud

rozhodnout, resp. jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale je objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Popsané závěry lze přitom rovnocenně vztáhnout na rozhodnutí správních orgánů.

[28] V nyní projednávané věci napadený rozsudek kritéria přezkoumatelnosti splňuje. Krajský soud se žalobou namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí pro nevypořádání namítané neurčitosti stavebních úprav zabýval v odst. 18. napadeného rozsudku. Dospěl přitom k závěru, že napadené rozhodnutí není v tomto ohledu nepřezkoumatelné či nesrozumitelné, neboť žalovaný se uvedeným námitkám věnoval. Ostatně sám stěžovatel z těchto částí napadeného rozhodnutí cituje, důvody, kterými žalovaný jeho námitky vypořádal, tak nechybí. Jakkoli jde o vypořádání stručné, Nejvyšší správní soud se s jeho závěrem ztotožňuje. Napadené rozhodnutí se s odvoláním namítanou neurčitostí rozhodnutí o konzervaci stavby podrobně, logicky a srozumitelně vypořádává pod body 1., 2. a 3., není proto nepřezkoumatelné. Samotný nesouhlas stěžovatele s posouzením věci krajským soudem přitom nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá.

[29] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani pro nesrozumitelnost. Z ustálené judikatury vyplývá, že nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je zejména takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, nebo jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod uvedený pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003–78, č. 133/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost je dále takové rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, či jehož výrok je v rozporu s odůvodněním. V neposlední řadě se může jednat kupříkladu o rozhodnutí, jehož závěry jsou v příkrém rozporu se skutkovými zjištěními, nebo jehož odůvodnění je ve vztahu k výroku nejednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003–130, č. 244/2004 Sb. NSS).

[30] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud žádnou takovou vadu napadeného rozsudku neshledal. Z jeho obsahu je zcela zřejmé, jakým způsobem soud o věci rozhodl, přičemž odůvodnění rozsudku je v souladu s jeho výrokiem. Úvahy krajského soudu jsou srozumitelné, vnitřně konzistentní a odpovídají zjištěnému skutkovému stavu.

[31] Nesrozumitelnost napadeného rozsudku podle stěžovatele spočívá v tom, že krajský soud přisvědčil žalovanému, že rozsah nařízených prací excesivně nepřesahuje rozsah prací nezbytných pro konzervaci stavby, ačkoli žádný ze správních orgánů ani krajský soud neměl k dispozici projektovou dokumentaci, tedy ani tu původní. V kontextu dané námítky lze uvažovat o nesrozumitelnosti z důvodu příkrého rozporu závěrů rozsudku s učiněnými skutkovými zjištěními. Takovou vadu však Nejvyšší správní soud nedovodil.

[32] Relevantní právní úprava nevyžaduje, aby v situacích, kdy není zhotovována nová projektová dokumentace týkající se nezbytných úprav, byla součástí spisového materiálu ke konzervaci stavby původní projektová dokumentace. Ta je z logiky věci podkladem

pokračování

spisové dokumentace týkající se povolení stavby, a tedy je jak stavebnímu úřadu, tak stavebníkovi dostupná. Z dikce § 137 odst. 4 stavebního zákona vyplývá, „*nevyžaduje-li nezbytná úprava, která má být nařízena, projektovou dokumentaci nebo jiné podklady, nařídí stavební úřad provedení úpravy a stanoví rozsah, způsob a podmínky jejího provedení.*“

[33] Komentářová literatura k tomu blíže uvádí: „*V případě, že nezbytné úpravy, které mají být nařízeny, nevyžadují předchozí zpracování projektové dokumentace nebo opatření jiných podkladů pro jejich realizaci, stavební úřad ukončí vedené správní řízení rozhodnutím, kterým nařídí jejich provedení. Ve výsledném rozhodnutí je povinen stanovit přesně a jednoznačně rozsah nařizovaných prací, včetně způsobu a podmínek jejich provedení. Stejně jako v dalších případech, kdy je rozhodnutím stavebního úřadu ukládána povinnost k plnění, musí výsledné rozhodnutí splňovat požadavky na přesnost, konkrétnost a jednoznačnost výroku tak, aby byla uložená povinnost vykonatelná.*“ (MACHÁČKOVÁ, J. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018)

[34] Shodný závěr činí i další odborná literatura: „*Pokud bude možno nezbytné úpravy realizovat postupem, který takové podklady nevyžaduje, je stavební úřad oprávněn po kontrolní prohlídce stavby přistoupit k vydání rozhodnutí, v němž stanoví rozsah, způsob a podmínky jejich provedení.*“ (POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRŮŠOVÁ, K., LACHMANN, M. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015)

[35] V nynější věci dospěl stavební úřad k závěru, že nová projektová dokumentace není nutná. Co do konkrétního vymezení nezbytných stavebních úprav konzervace vycházel ze stanovisek odborných subjektů podílejících se na realizaci stavby, která jsou součástí spisové dokumentace. Takový postup je přitom dle Nejvyššího správního soudu zcela logický, neboť právě subjekty provádějící práce na silničním obchvatu jsou těmi, kdo jsou nejlépe obeznámeni se stavem jednotlivých stavebních objektů a kdo jsou schopni relevantně se vyjádřit k jejich možnému budoucímu opotřebení a hrozícím škodám v době, kdy je jejich výstavba pozastavena.

[36] Charakter a rozsah konzervačních prací tedy v souladu se zákonem stavební úřad konkrétně a srozumitelně vymezil v samotném rozhodnutí o konzervaci stavby. Vycházel přitom z odborných vyjádření a stanovisek subjektů k tomu z podstaty věci oprávněných. Absence původní projektové dokumentace ve spisovém materiálu ke konzervaci stavby tedy nezakládá nezákonnost rozhodnutí správních orgánů ani napadeného rozsudku, není totiž jeho zákonnou náležitostí. Pro potřeby stavebníka i správních orgánů je dostupná v rámci spisového materiálu vedeného k řízení o povolení stavby.

[37] Z právě uvedeného vyplývá, že nejen, že napadený rozsudek není nesrozumitelný pro vnitřní rozpornost, ale že krajský soud v otázce chybějící projektové dokumentace dospěl také ke správným právním závěrům (k tomu viz dále), byť stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí opak.

[38] Tvrdí-li stěžovatel v této souvislosti i to, že krajský soud na jím namítanou absenci jakékoli dokumentace nereagoval (což by opět zakládalo nedostatek důvodů napadeného rozsudku), Nejvyšší správní soud dodává, že ani uvedeného pochybení se krajský soud nedopustil.

[39] Předně je třeba uvést, že stěžovatelova námitka obsažená v žalobě v části nazvané „B rozhodování bez nezbytných podkladů – bez dokumentace nařízených prací“, je v daném ohledu značně obecná. Stěžovatel v ní uvedl, že „Zásadní vadou postupu speciálního stavebního úřadu je též to, že rozhodoval o nařízení konzervačních prací bez toho, že by měl jakoukoli dokumentaci nařizovaných prací – rozhodnutí o nařízení konzervačních prací obsahuje jen obecný výčet prací, ze kterého nelze určit rozsah, prostorové vymezení má za následek absolutně neurčitá rozhodnutí. Tato absolutní neurčitost má pak za následek zásah do práv sousedů (tj. i žalobcových práv), neboť není jasné, kam až ve vztahu k jejich pozemkům stavba zasahuje, do jaké výše, do jaké fáze stavební dokončenosti [...]“. Z formulace této námítky vyplývá, že nemíří na procesní vadu správního řízení spočívající v absenci podkladů rozhodnutí, nýbrž cílí na absenci dokumentace vážící se k nařízeným pracím vedoucím ke konzervaci stavby. V tomto směru námitku uchopil též krajský soud, který se v odst. 24., 25. a 26. napadeného rozsudku zabývá tím, zda je nutno pro účely konzervačních prací zhotovit novou projektovou dokumentaci či nikoli.

[40] V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že kvalita žalobních námitek předurčuje kvalitu jejich vypořádání a není povinností ani oprávněním soudu za účastníka řízení domýšlet jeho argumentaci. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu a přebíral by roli advokáta (srov. např. rozsudek NSS dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016-26, či ze dne 21. 5. 2018, č. j. 7 As 128/2018-17 a tam citovanou judikaturu). Pokud tedy stěžovatel nebyl schopen v řízení před krajským soudem námitku formulovat tak, aby z ní bylo zřejmé, v čem konkrétně je spatřována vada rozhodnutí správního orgánu, resp. řízení předcházejícího vydání tohoto rozhodnutí, lze to přičítat jen a pouze k tíži stěžovatele.

[41] Nejvyšší správní soud shrnuje, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný ani pro nesrozumitelnost ani pro nedostatek důvodů. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal ani jinou vadu řízení před krajským soudem s vlivem na zákonnost napadeného rozsudku, dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. není naplněn.

[42] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítanou nezákonností napadeného rozsudku. Podle stěžovatele krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu závěru o tom, že napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, když se nevypořádává se stěžovatelovým tvrzením o nesprávně stanoveném okruhu účastníků daného stavebního řízení.

[43] Krajský soud se nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí zabýval v odst. 15., 16. a 17. napadeného rozsudku. Uvedl, že ačkoli se žalovaný mohl námitkou týkající se stanovení okruhu účastníků stavebního řízení (resp. opomenutí některých z nich) zabývat podrobněji, není jeho rozhodnutí v tomto ohledu nepřezkoumatelné. Stavební úřad se okruhem účastníků daného řízení podrobně zabýval v rozhodnutí o konzervaci stavby, a pokud se žalovaný s jeho závěry ztotožnil a potvrdil je, lze takový závěr přezkoumat.

[44] Stěžovatel nebyl účastníkem prvostupňového řízení o konzervaci stavby. Stavební úřad na str. 11 rozhodnutí o konzervaci stavby vymezil a zdůvodnil okruh účastníků daného řízení, mezi něž stěžovatel zařazen nebyl. Ten však proti rozhodnutí stavebního úřadu uplatnil odvolání, které bylo žalovaným věcně posouzeno. Jakkoli by se nabízela možnost

pokračování

takové odvolání jako nepřipustné dle § 92 odst. 1 správního řádu zamítnout – v tomto směru uvažoval také stavební úřad, který odvolání jako nepřipustné postoupil žalovanému k rozhodnutí o něm – žalovaný jej věcně projednal, aniž by se jeho (ne)připustností zabýval. Takový postup žalovaného nasvědčuje tomu, že otázku účastenství stěžovatele ve stavebním řízení posoudil jako předběžnou. Dospěl přitom zjevně k závěru, že stěžovatel byl opomenutým účastníkem, protože jeho odvolání věcně přezkoumal a rozhodl o něm napadeným rozhodnutím (srov. rozhodnutí NSS ze dne 2. 7. 2022, 9 As 222/2014-147, bod 28, č. 3288/2015 Sb. NSS).

[45] Z uvedeného je zřejmé, že do stěžovatelových procesních práv v tomto směru zasaženo nebylo. Stěžovatel přitom není oprávněn hájit práva třetích osob. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná, že *„[s]oudní řád správní je obrannou, nikoliv kontrolní normou, slouží tudíž k tomu, aby žalobce či navrhovatel mohl chránit proti zásahům orgánů veřejné moci svou vlastní, nikoliv cizí právní sféru. Podat tzv. žalobu ve veřejném zájmu (actio popularis) ve prospěch jiných osob umožňuje soudní řád správní pouze zákonem stanoveným subjektům, konkrétně nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. Tyto obecné zásady uznává dlouhodobě jak judikatura Nejvyššího správního soudu (...), tak i odborná literatura“* (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, č. 4076/2020 Sb. NSS, bod 18; dále např. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).

[46] Z toho vyplývá, že ačkoli se žalovaný s namítaným nesprávně vymezeným okruhem účastníků stavebního řízení vypořádal toliko prostým konstatováním, dle něž předcházející řízení před stavebním úřadem netrpí žádnou právní vadou, aniž by tento svůj závěr blíže zdůvodnil a rozvedl, nezakládá to nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Nejinak tuto otázku posoudil i krajský soud. Zbývá dodat, že rozhodnutí stavebního úřadu a žalovaného tvoří jeden celek. Stěžovateli do jeho procesních práv nijak zasaženo nebylo.

[47] Stěžovatel nesouhlasí ani s právním posouzením krajského soudu stran nezbytných podkladů rozhodnutí o konzervaci stavby. Má za to, že není na libovůli stavebního úřadu, zda si opatří závazná stanoviska dotčených orgánů. V nynější věci měla být opatřena stanoviska orgánů ochrany životního prostředí.

[48] Krajský soud k této otázce vyložil, že zákon nevyžaduje, aby podkladem rozhodnutí o nařízení nezbytných úprav byla stěžovatelem uváděná závazná stanoviska. Posouzení, zda nařízené úpravy vyžadují určitý podklad, je na správním uvážení stavebního úřadu. Nejvyšší správní soud se s takovým hodnocením ztotožňuje. Ze shora citovaného § 137 odst. 4 stavebního zákona vyplývá diskreční pravomoc stavebního úřadu spočívající v jeho oprávnění na základě správní úvahy zvolit ty podklady, které nezbytné stavební úpravy vyžadují. Zákon tedy takovou dokumentaci sám nevymezuje a je čistě na stavebním úřadu, jaké podklady v tomto směru sám opatří či vyžádá od stavebníka. Tvrzení stěžovatele, že takové oprávnění stavební úřad nemá, je v rozporu s platnou právní úpravou a nelze mu přisvědčit. Pro úplnost lze dodat, že stěžovatelem v kasační stížnosti citovaná právní úprava obsažená v některých speciálních zákonech v oblasti ochrany životního prostředí či nakládání s vodami se v dané věci neaplikuje.

[49] Závěrem stěžovatel namítá nesprávné právní posouzení věci stran nejasnosti vymezení nařízených nezbytných úprav. Důsledkem takto neurčitě vymezených prací je faktické dokončení stavby, nikoli pouze její konzervace. Krajský soud dle názoru stěžovatele této jeho žalobní námitce neporozuměl, pokud uvedl, že nemá procesní prostor k tomu, aby zkoumal či ověřoval charakter pokračujících stavebních úprav. Stěžovatel ovšem namítal, že rozhodnutími správních orgánů v této věci byly nezbytné úpravy povoleny excesivně. Již samotný popis prací v rozhodnutí o konzervaci stavby prokazuje, že jde fakticky o dokončování stavby a že bylo překročeno zmocnění nařídit nezbytné úpravy.

[50] Nejvyšší správní soud nejprve poukazuje na to, jak stěžovatel formuloval tuto námitku v žalobě. Konkrétně uvedl, že „[ž]alovaný nevyvrací a neodstraňuje neurčitost prvostupňového rozhodnutí spočívající v tom, že není jasné jaké všechny ochranné vrstvy mají zakrývat konstrukční souvrství. Námitka neurčitosti tak nebyla vyřešena. [...] Stejně tak k bodu 3 (na str. 5 žalovaného rozhodnutí) – podmínka, že bude ‘provedena ochrana ... alespoň jednou vrstvou asfaltové vozovky’ vyplývá, že stavebníkovi je nařízeno položit alespoň jednu vrstvu asfaltu ... ale bude-li chtít, může položit všechny vrstvy a fakticky tak stavbu dokončovat a to přesto, že není povolená. Tuto námitku žalovaný nijak nevyvrátil. Ve vztahu k zamítnutí těchto odvolacích námitek je proto žalované rozhodnutí nesrozumitelné, nepřezkoumatelné.“

[51] Z formulace citované námitky jednoznačně vyplývá, že je jí zpochybňována přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ohledně vypořádání tvrzení týkajících se nejasnosti vymezených stavebních úprav pro konzervaci stavby. Krajský soud tuto námitku nepřezkoumatelnosti vypořádal v odst. 31. napadeného rozsudku. Stěžovateli tedy nelze přisvědčit, že by tuto jeho námitku krajský soud nesprávně pochopil. Stěžovatel nezákonnost napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí o konzervaci stavby, v tomto ohledu v žalobě nenamítal. Nejvyšší správní soud na tomto místě opět připomíná, že je pouze v dispozici stěžovatele, jakou míru precizace žalobní námitky uplatní, přičemž této míře bude z podstaty věci odpovídat i jejich vypořádání krajským soudem. Pokud tedy stěžovatel nezákonnost vymezení konzervačních prací v žalobě nenamítal a tvrdil pouze nedostatečné vypořádání této námitky žalovaným, nemůže být úspěšná jeho kasační námitka týkající se nesprávného právního posouzení uvedené otázky krajským soudem. Krajský soud se jí totiž věcně vůbec nezabýval a ani k tomu nebyl povinen, nebyla-li uplatněna.

[52] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že krajský soud se nedopustil ani pochybení v právním posouzení věci, tudíž kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. také není naplněn.

VI.

[53] Kasační stížnost není pro výše uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[54] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Toto právo by měl procesně úspěšný žalovaný, kterému ale žádné účelně vynaložené náklady řízení nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení (výrok II. tohoto rozsudku).

pokračování

[55] Výrok o náhradě nákladů řízení osob zúčastněných na řízení I) – III) vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož Nejvyšší správní soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost, přičemž ani v daném případě neshledal žádný důvod zvláštního zřetele hodný [OZNŘ I), která nárok na náhradu nákladů řízení uplatnila, žádný takový důvod neuvádí], rozhodl, že tyto osoby zúčastněné na řízení rovněž nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok III. tohoto rozsudku).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. srpna 2025

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu