

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **Ing. Z. Š.**, zastoupený Mgr. Martou Ptáčkovou, advokátkou se sídlem Moravské nám. 15, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) P. E. a 2) K. E., oba zastoupeni JUDr. Janem Juračkou, advokátem se sídlem Tovární 7, Znojmo, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2009, č. j. 31 Ca 50/2007 - 232,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 10. 2009, č. j. 31 Ca 50/2007 - 232, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský úřad Znojmo, odbor výstavby, jakožto příslušný stavební úřad vydal stavební povolení ze dne 23. 2. 1998, č.j. Výst 8d 1310/98-Ma, na stavbu kanalizační přípojky na pozemcích parc. č. 681, 682, 674, 707/1 a 5318 v k. ú. Znojmo-město s termínem dokončení stavby do 30. 12. 1999. Termín dokončení stavby byl následně opakovaně prodlužován, a to nakonec až do 31. 12. 2002.

Rozhodnutím ze dne 5. 2. 2003, č. j. Výst.: 22d 22769/2002-Ma Zamí, byla žádost o další prodloužení lhůty zamítnuta, a to zejména z důvodu neopodstatněného prodlužování výstavby a z důvodu, že rozestavěná a nezabezpečená stavba ohrožuje bezpečnost chodců.

Dne 9. 9. 2003 provedl stavební úřad státní stavební dohled v místě budování uvedené kanalizační přípojky, během něhož dospěl k závěru, že stavba není prováděna v souladu se schválenou projektovou dokumentací, která je součástí stavebního povolení. Konkrétně nebyly podle stavebního úřadu dodrženy sklonové poměry stavby, čímž došlo i ke změně trasy podélného profilu stavby, a kanalizační přípojka je navíc oproti schválené projektové dokumentaci (dle které měla kanalizační přípojka podle tvrzení stavebního úřadu vést pod povrchem země a pod úrovní schodiště) vedena v betonovém korytu nad chodníkem a nad schodištěm.

Následně stavební úřad zahájil podle § 88 odst. 1 písm. b) tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „stavební zákon“) řízení o odstranění stavby postavené v rozporu s vydaným stavebním povolením. Stavební úřad dal tehdejšímu stavebníkovi MUDr. D. F. možnost požádat si o dodatečné povolení stavby. Stavebník však tohoto práva ve stanovené lhůtě nevyužil a stavební úřad tudíž pokračoval v řízení o odstranění stavby.

Rozhodnutím ze dne 12. 1. 2004, č. j. Výst: 23d 1012559/2003-Ma Rozh, stavební úřad nařídil odstranění kanalizační přípojky, a to v celém rozsahu. Toto rozhodnutí žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 5. 2004, č. j. JMK 12364/2004 OÚPSŘ, k odvolání tehdejšího stavebníka zrušil a věc vrátil stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí.

V té době došlo ke změně vlastnických práv a vlastníkem dotčeného rodinného domu včetně rozestavěné kanalizační přípojky se stal žalobce, s nímž bylo posléze pokračováno v řízení.

Dne 3. 5. 2006 stavební úřad oznámil pokračování v řízení o odstranění stavby kanalizační přípojky a svolal ústní jednání na 6. 6. 2006. Na místě samém stavební úřad zjistil, že ve stavebních pracích není pokračováno a že rozestavěné betonové koryto se nachází ve stejném stavu jako v roce 2003. Stavební úřad konstatoval, že rozestavěné koryto je v havarijním stavu, je nezabezpečené a tudíž ohrožuje bezpečnost chodců používajících obecní schodiště a že tato stavba hyzdí památkově chráněné území.

Na základě těchto skutečností vydal stavební úřad rozhodnutí ze dne 13. 9. 2006, č. j. Výst: 23d 1012559/2003-Ma Rozh, kterým nařídil žalobci provést odstranění části stavby v rozsahu cca 1/3 délky kanalizační přípojky (betonového koryta) ve spodní části před zaústěním do kanalizace na pozemcích ve vlastnictví města Znojma postavené v rozporu se stavebním povolením.

Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal k žalovanému, který toto odvolání rozhodnutím ze dne 24. 1. 2007, č. j. JMK 160177/2006, zamítl a napadené rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil. Ohledně důvodnosti nařízení odstranění stavby se žalovaný ztotožnil s názory stavebního úřadu. K námitkám žalobce napadajícím stavební povolení ze dne 23. 2. 1998 žalovaný uvedl, že lhůta pro opravný prostředek proti tomuto stavebnímu povolení již uplynula a stavební řízení ve věci stavby kanalizační přípojky bylo tudíž pravomocně ukončeno. Stejně tak žalovaný odmítl i další procesní námitky žalobce.

Uvedené rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně, jenž ji usnesením ze dne 24. 7. 2007, č. j. 31 Ca 50/2007 - 80, podle § 37 odst. 5 s. ř. s. odmítl. Jako důvod odmítnutí žaloby krajský soud uvedl, že žaloba postrádá základní náležitosti podle § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s., neboť se podle krajského soudu omezuje v podstatě jen na ohlášení žaloby. Tento nedostatek nebyl zhojen ani následnými podáními žalobce (doplnění žaloby ze dne 22. 3. 2007 označené jako „pokračování k podání v téže věci ze 20. 03. 2007“, doplnění žaloby ze dne 27. 3. 2007 označené jako „pokračování k podání v téže věci ze 20. 03. 2007, 22. 03. 2007“), neboť ani ta podle krajského soudu neobsahují jakákoliv tvrzení důvodů nezákonnosti v souvislostech s právní argumentací ve vztahu k žalobou napadenému rozhodnutí. Stejně tak krajský soud posoudil i podání ze dne 4. 7. 2007, kterým žalobce reagoval na výzvu krajského soudu k doplnění žaloby, neboť ani v tomto podání žalobce nepředložil konkrétní, jasné a srozumitelné argumenty směřující proti žalobou napadenému rozhodnutí.

Proti uvedenému usnesení krajského soudu podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 1. 2009, č. j. 5 As 17/2008 - 146, www.nssoud.cz, usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda žaloba a její doplnění obsahují náležitosti žaloby podle § 71 odst. 1 písm. a) až f) s. ř. s. V odůvodnění rozsudku mj. uvedl, že z obsahu podání žalobce je zřejmé, že brojí zejména proti závěru stavebního úřadu a žalovaného, podle něhož stavba kanalizační přípojky je v rozporu se stavebním povolením (v části, jíž se týká podmínka č. 17). Tato námitka bezpochyby směřuje proti žalobou napadenému rozhodnutí a její posouzení je rozhodující pro výsledek projednávané věci. Namítané důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí žalovaného jsou dostatečně konkrétní a srozumitelné, aby žaloba mohla být meritorně projednána.

Usnesením ze dne 29. 5. 2009, č. j. 31 Ca 50/2007 - 180, vyzval krajský soud žalobce, aby doplnil a upřesnil žalobu. K uvedené výzvě doručil žalobce krajskému soudu podání ze dne 19. 6. 2009 označené jako „Doplnění a upřesnění žaloby dle č. j. 31 Ca 50/2007 – 180“, v němž zopakoval některá svá tvrzení a odkázal na své podání ze dne 4. 7. 2007. Žalobce dále doplnil žalobu podáním ze dne 19. 6. 2009 sepsaným zástupkyní žalobce. V tomto podání žalobce mj. uvedl, že základem žaloby je tvrzení, že žalovaný rozhodl o zamítnutí odvolání žalobce proti rozhodnutí stavebního úřadu, aniž by přihlédl ke všem tvrzeným skutečnostem, a nedostatečně zjistil skutkový stav. Podle žalobce je rozhodnutí žalovaného nezákonné z důvodu nesprávného posouzení právní otázky, zda stavba kanalizační přípojky je provedena v rozporu se stavebním povolením. Žalobcem má za to, že svým postupem při výstavbě dodržel všechny podmínky stavebního povolení, včetně bodu č. 17. K prokázání svých tvrzení žalobce navrhl provedení důkazu projektovou dokumentací, prováděcími výkresy a místním šetřením. Žalobce dále upřesnil žalobní petit tak, že navrhl, aby krajský soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Na výzvu krajského soudu oznámily osoby zúčastněné na řízení ve společném podání ze dne 20. 8. 2009, že budou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení. Dále uvedly, že souhlasí s rozhodnutím stavebního úřadu o odstranění stavby. Žalobce podle nich zbudoval kanalizaci v rozporu se stavebním povolením, stavba je otevřená, trčí z ní

dráty a hrozí zranění kolemjdoucích. Kanalizace měla být vedena zčásti pod povrchem, avšak ve skutečnosti je vedena celá nad povrchem. Osoby zúčastněné na řízení z tohoto důvodu navrhly, aby žaloba byla zamítnuta. Shodné stanovisko zopakovaly osoby zúčastněné na řízení i ve vyjádření ze dne 19. 9. 2009.

Přípisem ze dne 7. 9. 2009, č. j. 31 Ca 50/2007 - 205, vyzval krajský soud žalobce podle § 51 odst. 1 s. ř. s., aby se ve lhůtě dvou týdnů od doručení vyjádřil, zda souhlasí s rozhodnutím o věci samé bez nařízení jednání. Na uvedenou výzvu reagoval žalobce podáním ze dne 23. 9. 2009. I přes nepřehlednost tohoto podání je zřejmé, že zde žalobce navrhl k prokázání svých žalobních tvrzení provedení důkazů výpověďmi některých svědků. V této souvislosti uvedl, že navrhuje „(...) *doložení listinných důkazů výpovědí – notářsky ověřených – na otázky soudu (...)*“. Jako svědky žalobce označil některé úřední osoby ve funkci orgánů žalovaného a stavebního úřadu [např. vedoucí pracovníky odboru výstavby a odboru rozvoje Městského úřadu Znojmo, dále označil statutární orgán žalovaného (míněn patrně ředitel krajského úřadu), vedoucí pracovnici odboru územního plánování a stavebního řádu žalovaného]. Pokud jde o nařízení jednání, uvedl žalobce, že „*[p]o doplnění soud. spisu listinami výpovědí svědků (...), teprve potom dává žalobce souhlas, aby adresný soud rozhodl o žalobě bez nařízení jednání*“.

Dne 25. 9. 2009 žalobce předložil krajskému soudu některé listinné důkazy k prokázání svých tvrzení, a to fotografie zbudovaného betonového koryta, v němž mělo být uloženo kanalizační potrubí, a výřez regulačního plánu městské památkové rezervace Znojmo, v níž se nachází i předmětná stavba.

Krajský soud následně rozsudkem ze dne 27. 10. 2009, č. j. 31 Ca 50/2007 – 232, žalobu zamítl. Krajský soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť podle něj účastníci s tímto postupem nevyslovili nesouhlas a byly proto naplněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s. V odůvodnění rozsudku krajský soud konstatoval, že pokud jde o rozsah žalobních námitek, je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem. Krajský soud proto uvedl, že se zabýval pouze posouzením námitky žalobce spočívající v tom, že rozhodnutí, kterým bylo nařízeno odstranění stavby pro rozpor se stavebním povolením (podmínka č. 17), je nezákonné. Krajský soud dospěl k závěru, že v průběhu správního řízení byly shromážděny dostatečné důkazy pro rozhodnutí, tyto důkazy byly řádně vyhodnoceny a nebyly opomenuty důkazy mající zásadní vliv na rozhodnutí ani námitky žalobce. Krajský soud nepřisvědčil názoru žalobce, že stavba byla provedena v souladu se stavebním povolením, neboť z obsahu správního spisu podle krajského soudu nevyplývá, že by při hodnocení shromážděných důkazů došlo k porušení procesních předpisů, které by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Správní orgány se tak řádně vypořádaly se všemi námitkami, které žalobce uplatnil ve správním řízení.

V posuzované věci není podle krajského soudu sporu o tom, že žalobce porušil § 66 stavebního zákona, neboť se při realizaci stavby odchýlil od schválené projektové dokumentace. Z tohoto důvodu došlo k zahájení řízení o odstranění stavby a jde k tíži žalobce, že nepožádal o dodatečné povolení změny stavby. V této souvislosti krajský soud uvedl, že záleží na stavebníkovi, zda podá žádost o dodatečné povolení stavby či její změny. Pouze v případě, že stavebník unese důkazní břemeno a prokáže, že došlo ke

splnění všech zákonných podmínek, má nárok na vydání rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. To se však v daném případě nestalo.

Žalobce (stěžovatel) podal proti shora uvedenému rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž uvádí důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před krajským soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Kasační stížnost doručenou krajskému soudu dne 1. 12. 2009 stěžovatel následně doplnil podáním ze dne 8. 12. 2009, podáním ze dne 13. 1. 2010, podáním ze dne 15. 1. 2010 a podáním ze dne 18. 1. 2010. Dále stěžovatel kasační stížnost doplnil podáním ze dne 18. 1. 2010, a to prostřednictvím své zástupkyně.

Byť jsou jednotlivá podání stěžovatele značně nepřehledná a obtížně srozumitelná, lze z nich seznat, že stěžovatel uplatnil následující námitky, které směřují proti napadenému rozsudku krajského soudu. V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že se domáhá zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k řádnému projednání podmínky č. 17 ve stavebním povolení (kasační stížnost ze dne 1. 12. 2009, bod III.). Dále namítal, že nedal výslovný souhlas s rozhodnutím bez nařízení jednání, přičemž poukázal na své stanovisko k výzvě podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ze dne 23. 9. 2009 (kasační stížnost ze dne 1. 12. 2009, bod IV.). Z dalších podání je zřejmé, že stěžovatel namítá, že napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů (podání ze dne 8. 12. 2009, bod I.) a pro nesrozumitelnost (podání ze dne 15. 1. 2010, bod II odst. 5.1.), že krajský soud neprovedl výslech svědků, jež stěžovatel označil ve svém podání ze dne 23. 9. 2009 [podání ze dne 8. 12. 2009, bod I. písm. e) a podání ze dne 15. 1. 2010 bod II odst. 5.2. a 5.3.] a že krajský soud vzal za základ svého rozhodnutí vnitřně rozporné stavební povolení a ověřenou projektovou dokumentaci (podání ze dne 18. 1. 2010, bod II., odst. 5.6.). Další stížní námitky uplatněné stěžovatelem svým obsahem buď směřují proti stavebnímu povolení ze dne 23. 2. 1998, kterým byla povolena stavba kanalizační přípojky (viz podání ze dne 8. 12. 2009, bod II.; podání ze dne 13. 1. 2010, bod II.), nebo se týkají jiných otázek, které nebyly srozumitelným způsobem uplatněny v žalobě, a jde tedy o námitky ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné anebo jde o argumentaci již zcela nesrozumitelnou.

V doplnění kasační stížnosti ze dne 18. 1. 2010 stěžovatel prostřednictvím své zástupkyně uvedl, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda část předmětné stavby byla skutečně realizována v rozporu se stavebním povolením, konkrétně podmínkou č. 17, která se týká vedení kanalizační přípojky po veřejném schodišti. Krajský soud v tomto směru dostatečně nepřezkoumal závěry správních orgánů.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Osoby zúčastněné na řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhly její zamítnutí. Po rekapitulaci průběhu správního řízení uvedly, že žalovaný dostatečně zjistil skutkový stav a správně posoudil otázku, zda stavba kanalizační přípojky je v rozporu se stavebním

povolením. Stěžovatel zbudoval kanalizaci u domu osob zúčastněných na řízení, a to podle jejich názoru v rozporu se stavebním povolením. Kanalizace je vedena podél veřejného schodiště, je otevřená, trčí z ní dráty a hrozí zranění kolemjdoucích osob, zejména dětí. Kanalizace měla být vedena zčásti pod povrchem, ale je vedena celá nad povrchem. Toto provedení kanalizace narušuje ráz okolí, které je městskou památkovou rezervací. Celá záležitost se táhne již od roku 1998 a osoby zúčastněné na řízení mají zájem, aby již byla ukončena a stavba kanalizace odstraněna.

Usnesením ze dne 12. 3. 2010, č. j. 5 As 12/2010 – 281, přiznal Nejvyšší správní soud kasační stížnosti odkladný účinek spočívající v tom, že až do skončení řízení před Nejvyšším správním soudem se pozastavují účinky rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 13. 9. 2006, č. j. Výst: 23d 1012559/2003-Ma Rozh, ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 1. 2007, č. j. JMK 160177/2006.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. V daném případě se jedná o druhou kasační stížnost stěžovatele proti rozhodnutí krajského soudu v této věci. Stěžovatel napadl dřívější kasační stížností usnesení, kterým krajský soud odmítl žalobu z důvodu podle § 37 odst. 5 s. ř. s., tj. věcně se žalobou nezabýval. Podle konstantní judikatury lze v takovém případě brojit proti usnesení o odmítnutí žaloby pouze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb.NSS). O zmíněné kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud uvedeným rozsudkem ze dne 22. 1. 2009, č. j. 5 As 17/2008 - 146, přičemž se omezil pouze na posouzení otázky, zda byly splněny zákonné podmínky pro odmítnutí žaloby. Kasační námitky proti věcnému posouzení žalobních bodů krajským soudem tak mohl stěžovatel přípustným způsobem uplatnit až v kasační stížnosti proti nyní napadenému rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba. Nyní posuzovaná kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu je tedy rovněž z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustná a Nejvyšší správní soud se jí proto mohl věcně zabývat.

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a shledal kasační stížnost důvodnou.

Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval posouzením námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, kterou stěžovatel spatřoval v nedostatku důvodů a v nesrozumitelnosti rozsudku a k níž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i z úřední povinnosti (109 odst. 3 s. ř. s.). Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud není z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní

argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb.NSS). Nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost je obecně takové soudní rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, kdy nelze zjistit, zda soud žalobu zamítl nebo o ní odmítl rozhodnout, případy, kdy nelze seznat co je výrok a co odůvodnění, dále rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem, rozhodnutí s nevhodnou formulací výroku, která má za následek, že rozhodnutí nikoho nezavazuje apod. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb.NSS).

Z obsahu správního spisu vyplývá, že správní orgány se při zjišťování skutkového stavu opřely především o zjištění, která učinil stavební úřad při výkonu státního stavebního dohledu (viz protokol o provedení státního stavebního dohledu ze dne 9. 9. 2003 obsažený ve správním spise). Podle rozhodnutí stavebního úřadu o odstranění stavby nebyla stavba kanalizační přípojky prováděna podle schválené projektové dokumentace, která je součástí stavebního povolení. Konkrétně nebyly dodrženy sklonové poměry vedení stavby, čímž byla pozměněna i trasa podélného vedení profilu stavby. Stavební úřad dále uvedl, že oproti schválené dokumentaci, dle které měla kanalizační přípojka vést pod povrchem země a pod úrovní schodiště, bylo vybudováno od opěrné zdi po povrchu skalnatého terénu a dále nad schodištěm a nad chodníkem betonové koryto, což vyvolává estetické závady. Tomuto bránila podle stavebního úřadu projektová dokumentace tím, že vodorovná kanalizace měla být vedena pod určitým spádem a v určité hloubce pod terénem. S uvedeným závěrem se ztotožnil také žalovaný v napadeném rozhodnutí a posléze též krajský soud.

Jak vyplývá z obsahu žaloby a podání, kterými stěžovatel doplnil žalobu, stěžovatel namítal, že stavba ve skutečnosti nebyla prováděna v rozporu se stavebním povolením a že tedy rozhodnutí o odstranění části této stavby je nezákonné. Jádrem sporu je výklad podmínky č. 17 ve stavebním povolení, která se týká vedení kanalizační přípojky po veřejném schodišti. Stavební úřad v předmětné podmínce stanovil, že „*[ř]ešení kanalizační přípojky nesmí narušit statiku skalních stěn a svahu. V dolní části přípojka povede po veřejném schodišti. Přípojka bude řádně obetonována. V místech, kde kanalizační přípojka povede po rovných bet. plochách bude beton prošramován a přípojka zapuštěna pod terén*“. Přitom jediná žalobní námitka, kterou Nejvyšší správní soud shledal srozumitelnou, se týkala právě této podmínky uvedené ve stavebním povolení. V doplnění žaloby ze dne 27. 3. 2007, bod VI., odst. 7, stěžovatel výslovně uváděl, že do projektové dokumentace není zanesena podmínka č. 17 stavebního povolení, která dle jeho názoru ukládá založení ochranného obetonování na povrchu schodiště, nikoliv pod schodištěm. Na možný rozpor ve znění podmínky č. 17 stěžovatel také upozornil v doplnění žaloby ze dne 4. 7. 2007 v bodě XIV.

Jakkoli tedy ani argumentace stěžovatele podmínkou č. 17 stavebního povolení není zcela přehledná, lze z ní podle názoru Nejvyššího správního soudu dovodit, že stěžovatel spatřuje rozpor mezi touto podmínkou stavebního povolení a projektovou

dokumentací ověřenou ve stavebním řízení. Pokud by tomu tak skutečně bylo a podmínka č. 17 by de facto projektovou dokumentaci modifikovala, musel by stavebník samozřejmě v prvé řadě naplnit tuto závaznou podmínku a v tomto rozsahu by tedy byl nucen se při provádění stavby odchýlit od projektové dokumentace.

Zatímco ze samotné projektové dokumentace ověřené stavebním úřadem podle názoru Nejvyššího správního soudu nepochybně vyplývá, že stavba kanalizace měla být vedena v celém rozsahu pod povrchem veřejného schodiště, znění podmínky č. 17 stavebního povolení není v tomto ohledu zcela jednoznačné. K jejímu výkladu by mohl napomoci protokol z místního šetření ze dne 17. 2. 1998, které předcházelo vydání stavebního povolení. Tento protokol je součástí správního spisu a je v něm v této souvislosti uvedeno, že přípojka „*povede (...) ve spodní části po veřejném schodišti. V úseku, kde kanalizační přípojka povede po schodišti, bude řádně odizolována a obetonována. Zábor bude činit cca. 30 cm. (...) V místech, kde kan. přípojka povede po rovných bet. plochách (odpočívadla), bude zapuštěna pod úroveň betonu*“. Z těchto formulací by bylo možné usuzovat, že přípojka měla být podle podmínky č. 17 stavebního povolení vedena po povrchu schodiště v betonovém korytu a pouze na rovných úsecích schodiště (odpočívadlech) měla být zapuštěna pod úroveň terénu. To by znamenalo jiné provedení stavby, než které vyplývá z ověřené projektové dokumentace. Rovněž osoby zúčastněné na řízení ve svých vyjádřeních k žalobě ze dne 20. 8. 2009 a ze dne 19. 9. 2009 uvedly, že „*kanalizace měla být vedena zčásti pod povrchem, ale je vedena celá nad povrchem*“, což zopakovaly i ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 14. 2. 2010. Na druhé straně totéž stavební povolení obsahuje též podmínku č. 1, podle níž má být stavba provedena dle schválené projektové dokumentace. Ze samotné této podmínky tedy naopak nevyplývá, že by ověřená projektová dokumentace měla být stavebním povolením jakkoli modifikována.

Krajský soud se však s předmětnou námitkou stěžovatele ani se shora uvedenými nejasnostmi ohledně obsahu stavebního povolení nijak nevypořádal. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl pouze to, že správní orgány shromáždily dostatečné důkazy pro rozhodnutí, tyto důkazy byly řádně vyhodnoceny a nebyly opomenuty námitky stěžovatele ani důkazy, které by mohly mít zásadní vliv na rozhodnutí. Krajský soud dále konstatoval, že v posuzované věci není sporu o tom, že stěžovatel porušil povinnost řídit se závaznými podmínkami pro provedení a užívání stavby podle § 66 stavebního zákona a při provádění stavby se odchýlil od ověřené projektové dokumentace. K podmínce č. 17 stavebního povolení se však krajský soud vůbec nevyjádřil, nerespektoval tedy závazný právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 5 As 17/2008 - 146, podle něhož „*námitka brojící proti závěru stavebního úřadu a žalovaného, že stavba kanalizační přípojky je v rozporu se stavebním povolením (v části, jíž se týká podmínka č. 17) je dostatečně konkrétní a srozumitelná, aby mohla být meritorně projednána. Tato námitka bezpochyby směřuje proti žalobou napadenému rozhodnutí a navíc může být velmi podstatná pro výsledek projednávané věci*“. Z odůvodnění rozsudku krajského soudu však nevyplývá, jakým způsobem se krajský soud s touto námitkou vypořádal, lze říci, že ji krajský soud zcela pominul.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že tvrzení a námitky uplatněné stěžovatelem jsou často nepřehledné a nejasně formulované a v důsledku toho také obtížně srozumitelné. To se týká většiny podání, která stěžovatel učinil v řízení před správními

orgány, ale i v řízení před krajským soudem a v řízení o kasační stížnosti. V této souvislosti je třeba konstatovat, že ani podání, která stěžovatel učinil prostřednictvím své zástupkyně, nejsou v tomto směru dostatečně určitá, neboť obsahují pouze obecná tvrzení o nezákonnosti napadeného rozhodnutí a o tom, že stěžovatel postupoval při stavbě v souladu se stavebním povolením, aniž by zde byly uvedeny konkrétní skutečnosti a úvahy, o něž stěžovatel tyto závěry opírá. Na druhou stranu ani neschopnost stěžovatele přesně formulovat žalobu nezbavuje krajský soud povinnosti posoudit alespoň ty námitky, které byly uplatněny srozumitelně, a řádně se s nimi vypořádat v odůvodnění rozhodnutí. To však krajský soud v případě srozumitelné námitky vztahující se k podmínce č. 17 stavebního povolení neučinil. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační námitka spočívající v nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů je opodstatněná.

Vzhledem k uvedenému se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat posouzením důvodnosti další stížní námitky spočívající již v tvrzeném nesprávném posouzení právní otázky, zda předmětná stavba byla skutečně realizována v rozporu se stavebním povolením jako celkem, tedy nejen s ověřenou projektovou dokumentací, ale i s podmínkami obsaženými v samotném stavebním povolení, včetně podmínky č. 17, která se týká vedení kanalizační přípojky po veřejném schodišti. Krajský soud tuto otázku, jak již bylo vysvětleno, dosud neposuzoval, bude tudíž povinen tak učinit v dalším řízení. Bude se tedy muset podrobně zabývat výše naznačenými otázkami výkladu závazných podmínek uvedených ve stavebním povolení, aby mohl dospět k závěru, zda tyto podmínky ve skutečnosti modifikují ověřenou projektovou dokumentaci, a pokud ano, jakým způsobem. Krajský soud si tedy bude muset zodpovědět otázku, zda ze stavebního povolení jako celku skutečně vyplývá, že měla být předmětná kanalizace zcela zapuštěna pod povrch veřejného schodiště, nebo zda se tak mělo stát toliko v jeho rovných částech, přičemž jinak měla být tato kanalizace vedena po povrchu. Výsledek této úvahy by pak měl krajský soud porovnat se stavbou, která byla fakticky provedena, a dospět ke konečnému závěru, zda byla tato stavba provedena v rozporu se stavebním povolením, či nikoliv.

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení stížní námitky spočívající v tom, že krajský soud neprovedl navržené důkazy. Stěžovatel v podání ze dne 23. 9. 2009 uvedl jako svědky mj. vedoucí pracovníky odboru výstavby a odboru rozvoje Městského úřadu Znojmo, statutární orgán žalovaného (míněn zřejmě ředitel krajského úřadu), vedoucí pracovnici odboru územního plánování a stavebního řádu žalovaného. Samotný návrh stěžovatel formuloval tak, že má dojít k „*doložení listinných důkazů výpovědí – notářsky ověřených – na otázky soudu*“. I přestože je takto formulovaný návrh nepřesný, je evidentní, že stěžovatel usiloval o to, aby byly v daném případě slyšeny uvedené osoby. Vzhledem k tomu, že relevantní procesní předpisy, tj. soudní řád správní a občanský soudní řád, neumožňují provedení výslechu svědků prostřednictvím listiny sepsané notářem, je třeba posuzovat návrh stěžovatele podle jeho obsahu a smyslu tak, že stěžovatel navrhl k prokázání svých tvrzení provedení výslechu označených svědků. Krajský soud se měl takovým návrhem výslechu svědků zabývat, případně vyzvat stěžovatele k uvedení jmen konkrétních osob, jejichž výslech stěžovatel navrhuje, jakož i k upřesnění, co hodlá jejich výpověďmi prokázat. To však krajský soud neučinil a v rozsudku ani neuvedl důvody, které jej k neprovedení navržených důkazů vedly.

V podání ze dne 19. 6. 2009, které stěžovatel učinil prostřednictvím zvolené zástupkyně, stěžovatel dále navrhl k prokázání svých tvrzení provedení důkazu projektovou dokumentací, prováděcími výkresy a místním šetřením. Těmito důkazními návrhy nebylo třeba se zabývat, pokud měl stěžovatel na mysli projektovou dokumentaci, prováděcí výkresy a protokoly o místních šetřeních, jež jsou součástí správního spisu. Takové listinné důkazy již byly provedeny v rámci správního řízení a není tudíž třeba je znovu provádět v rámci řízení před soudem. Dne 25. 9. 2009 ovšem stěžovatel předložil krajskému soudu k důkazu některé další listiny (fotografie betonového koryta a výřez regulačního plánu městské památkové rezervace Znojmo), které součástí správního spisu nejsou. Ani tyto listiny krajský soud k důkazu neprovedl a v odůvodnění rozsudku se s nimi nevypořádal.

Krajský soud je bezesporu oprávněn posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli, toto právo jej však nezbavuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, publikovaný pod č. 10 sv. 3 Sb.ÚS, nález ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 87/99, publikovaný pod č. 100 sv.15 Sb.ÚS, nález ze dne 22. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 68/99, publikovaný pod č. 95 sv. 18 Sb.ÚS, nález ze dne 8. 1. 2003, sp. zn. I. ÚS 413/02, publikovaný pod č. 4, sv. 29 Sb.ÚS). Nejvyšší správní soud ve shodě s judikaturou Ústavního soudu týkající se tzv. opomenutých důkazů v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikovaném pod č. 618/2005 Sb.NSS, dovodil, že zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by soud ve svém rozhodování měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli, nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry opře a které opomene. Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací schopností. Odmítnutí provedení důkazu může být konečně zdůvodněno jeho nadbytečností, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto. V projednávané věci krajský soud shora uvedeným požadavkům nedostál, neboť neuvedl žádné důvody, proč nebyly provedeny stěžovatelem navržené důkazy. Rovněž v této části je tak rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval posouzením stížní námitky, kterou stěžovatel formuloval tak, že nedal výslovný souhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání. Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen. Souhlas účastníků řízení tedy může být učiněn buď výslovně anebo konkludentně, pokud účastník nevyjádří v zákonem stanovené lhůtě svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. Ústnost a veřejnost soudního jednání patří mezi ústavně garantované principy soudního jednání (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky), pravidlem při soudním rozhodování (zejména v prvním stupni) je proto nařízení ústního jednání. Možnost soudu

rozhodnout o věci bez nařízení jednání tyto zásady prolamuje, a proto je třeba podmínky pro její využití vykládat restriktivně (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 51/94, publikovaný pod č. 30 sv. 1 Sb.ÚS, nález ze dne 24. 9. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 18/96, publikovaný pod č. 269/1996 Sb.).

Krajský soud v daném případě rozhodl o věci bez nařízení jednání, což odůvodnil tím, že žádný z účastníků s takovým postupem nevyjádřil nesouhlas. Stěžovatel však v podání ze dne 23. 9. 2009 uvedl, že souhlasí s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání pouze v případě, že dojde k *„doplnění soud. spisu listinami výpovědí svědků“*, které označil v témže podání. To znamená, že podmínil svůj souhlas s rozhodnutím o věci bez nařízení jednání tím, že budou slyšeni uvedení svědci (viz výše). Samotná podmínka, na kterou stěžovatel vázal svůj souhlas, je ve své podstatě protismyslná, neboť v případě provádění důkazů musí soudy ve správním soudnictví vždy nařídit jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). K naplnění uvedené podmínky by tedy nemohlo dojít, neboť za účelem provedení dokazování musí krajský soud vždy nařídit jednání. Rozhodující však je skutečnost, že stěžovatel bezpodmínečný souhlas s rozhodnutím bez jednání neudělil, a to ani výslovně ani konkludentně. Z formulace jeho vyjádření (*...teprve potom dává žalobce souhlas...*) je zřejmé, že pokud by svědci nebyli nebo nemohli být bez jednání vyslechnuti, souhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání by nebyl stěžovatelem dán.

Jestliže má účastník řízení ústavně zaručené právo na to, aby jeho věc byla projednána veřejně a v jeho přítomnosti, a svoji vůli nevyužít tohoto práva projeví podmíněně, soud je povinen jeho vůli respektovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 Aps 4/2008 - 138, publikovaný pod č. 1718/2008 Sb.NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 2 Afs 53/2008 - 48, www.nssoud.cz). V posuzovaném případě tedy krajský soud pochybil, neboť rozhodl o věci bez nařízení jednání, aniž by s tímto postupem stěžovatel vyslovil podle § 51 odst. 1 s. ř. s. svůj souhlas. Řízení před krajským soudem je tak stiženo vadou, která mohla mít podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud proto shledal předmětnou kasační námitku důvodnou.

Byť tedy Nejvyšší správní soud musí vyjádřit pochopení pro situaci osob zúčastněných na řízení, které již řadu let bydlí v blízkosti nedokončené stavby kanalizace hyzdící okolí a patrně představující i jisté riziko z hlediska bezpečnosti předmětného veřejného schodiště, nezbylo mu, než pro uvedené závažné procesní vady, na něž kasační stížnost důvodně poukázala, rozsudek krajského soudu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V této souvislosti však Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že závěrem o nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu nikterak nepředjímá výsledek, k němuž krajský soud v rámci nového posouzení věci dospěje.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. dubna 2011

JUDr. Lenka Matyášová, Ph.D.
předsedkyně senátu