

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Michaely Bejčkové a Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **doc. Ing. arch. E. F., CSc.,** zast. JUDr. PhDr. Stanislavem Balíkem, advokátem se sídlem Kolínská 13, Praha 3, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Starlife, s. r. o.,** se sídlem Palouky 616, Hostivice, zast. JUDr. Jiřím Velíškem, advokátem se sídlem Holečkova 105/6, Praha 5, **II) RNDr. R. P., DPhil.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2015, sp. zn. SZ 154535/2014/KUSK REG/Sl, čj. 076108/2015/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2017, čj. 45 A 21/2015-73,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Městský úřad v Hostivici vydal jako speciální stavební úřad dne 29. 7. 2014 dodatečné povolení změny stavby „*dostavba areálu Starlife*“. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 29. 5. 2015 zamítl odvolání žalobkyně proti rozhodnutí městského úřadu a zároveň toto rozhodnutí potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Krajský soud v Praze zamítl rozsudkem ze dne 27. 6. 2017. Podle krajského soudu stavební úřad nepochybil tím, že umožnil stavebníkovi předkládat doklady v dodatečných lhůtách, místo aby na prodlení

stavebníka reagoval zastavením řízení. Rovněž je běžným postupem, že stavební úřad při splnění zákonných podmínek dodatečně povolí stavbu, pokud o to stavebník požádal v reakci na zahájení řízení o odstranění stavby (postavené v rozporu se stavebním povolením). Nevadí ani to, že stavební úřad upustil od ústního jednání a od místního ohledání po zásadním doplnění projektové dokumentace, pokud je zřejmé, že ústní jednání i místní ohledání již dříve proběhlo, stavebnímu úřadu byly poměry v místě známy a účastníci měli možnost se k věci vyjádřit. Je pravda, že již stavební úřad měl po doplnění projektové dokumentace sám požádat dotčené orgány o nová vyjádření a závazná stanoviska; jestliže to však neučinil, mohl tuto vadu napravit žalovaný v odvolacím řízení, což se také stalo.

[3] Ačkoli správní orgány neuvedly, s jakým zněním stavebního zákona pracují, nejde o vadu, která by mohla přivodit nezákonnost napadeného rozhodnutí; ostatně časová působnost stavebního zákona je jasně dána přechodným ustanovením čl. XVIII novely publikované pod č. 350/2012 Sb. Správní orgány reagovaly na všechny námitky žalobkyně, byť ne vždy přehledně, protože dílčí závěry jsou obsaženy na různých místech vnitřně nestrukturovaného odůvodnění.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření osoby zúčastněné na řízení (stavebníka)

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Krajský soud sice připustil, že správní rozhodnutí obou stupňů jsou poměrně nepřehledná, neprofesionálně zpracovaná a místy i obtížně srozumitelná, přesto v tom však nespatřoval nezákonnost. Spravedlnost však nemá být jen fakticky poskytována, ale také má být patrné, že je poskytována. Ostatně smyslem správního soudnictví je ochrana práva účastníků správního řízení na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[5] Krajskému soudu nevadilo ani to, že v důsledku nových (revidovaných) vyjádření a závazných stanovisek dotčených orgánů, která byla opatřena až v odvolacím řízení, byla stěžovatelka připravena o instanci. Krajský soud se v souvislosti s neprovedeným ústním jednáním před stavebním úřadem nevypořádal ani s rozsudkem NSS ze dne 28. 5. 2014, čj. 1 As 50/2014-76, č. 3084/2014 Sb. NSS. Krajský soud si podle stěžovatelky uvědomoval, že prakticky všechny její námitky jsou důvodné, nesprávně však posoudil intenzitu pochybení správních orgánů. Tato pochybení, třebas v jednotlivostech „jen“ *necitlivá a nepřátelská*, zakládají ve svém uceleném souboru nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost rozhodnutí žalovaného. Není namístě, aby krajský soud k takovému rozhodnutí podával omluvná doplňující vysvětlení.

[6] Z judikatury NSS není znám jeho vlastní rozsudek, který by se vyznačoval těmito vadami (jak je pojmenoval krajský soud):

- *reakce na odvolací námitky je shrnuta v podstatě do jednoho odstavce, který je rozprostřen bez přerušení takřka na celých jedenáct stran;*
- *zcela chybí jakýkoli strukturovaný souhrn předchozího správního řízení či skutkového stavu;*
- *rozhodnutí neuvádí výslovně, podle jakého znění právního předpisu postupuje;*

pokračování

- *reakce na určitou otázku se v rozhodnutí obtížněji hledá;*
- *podmínka uložená ve výroku rozhodnutí je zčásti nepřesná.*

[7] Konečně stěžovatelka podotkla, že od podání její repliky k vyjádření žalovaného do vydání napadeného rozsudku uplynulo devatenáct měsíců, což lze považovat za průtahy v řízení. I se stavebním řízením trvá celá věc již pět let. Stěžovatelka proto navrhla, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen.

[8] Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení č. II (RNDr. R. P., DPhil.) se ke kasační stížnosti nevyjádřili. Vyjádření podala osoba zúčastněná na řízení č. I – společnost Starlife, která je v této věci stavebníkem, a tedy osobou oprávněnou z rozhodnutí o dodatečném povolení změny stavby. Podle stavebníka jsou kasační důvody velmi obecné a neobsahují potřebnou argumentaci. Není pravda, že krajský soud v podstatě považoval žalobní námitky za důvodné: ne každá vada správního rozhodnutí totiž působí jeho nezákonnost. Stěžovatelčiny výtky vůči správním rozhodnutím i vůči rozsudku krajského soudu považuje stavebník spíše za formální. Kasační stížnost by podle něj měla být odmítnuta, případně zamítnuta.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejprve NSS považuje za vhodné zareagovat na názor stavebníka, podle nějž kasační stížnost neobsahuje řádně formulované důvody, a měla by proto být odmítnuta. NSS má naopak za to, že z kasační stížnosti je dobře zřejmé, proč ji stěžovatelka podává a co jí vadí na rozsudku krajského soudu. Jiná věc je, zda jsou kasační tvrzení dostatečně promyšlená a podložená přesvědčivou právní argumentací. Pokud tomu tak ale není, projeví se to v zamítnutí kasační stížnosti, a nikoli v jejím odmítnutí.

[11] Stavebník má ovšem pravdu v tom, že kvalita a propracovanost účastníkovy argumentace předurčují, nakolik důkladně se bude spornou otázkou zabývat soud a nakolik podrobné pak bude zdůvodnění jeho vlastního rozsudku. Není věcí soudu, aby za účastníka rozvíjel jeho obecně vyjádřenou nelibost nad některými postupy či závěry správních orgánů a aby za něj vyhledával argumenty, které podporují jeho postoj. Naopak je v zájmu účastníka, aby soudu předložil pokud možno ucelené úvahy, které účinně zpochybní napadené rozhodnutí; konstruktivní věcná argumentace zde vždy bude úspěšnější než citově podbarvená kritika.

[12] Podobné zásady jako pro žalobní argumentaci pak platí pro argumentaci kasační. Ta je však ještě přísněji svázána v důsledku toho, že nemůže překročit důvody a okolnosti napadené v žalobě (srov. § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.). V důsledku to znamená, že sám žalobce určuje do značné míry způsobem a rozsahem žalobní argumentace, jaký bude rozsudek nejen krajského, ale i Nejvyššího správního soudu.

[13] Již úvodem lze uvést, že krajský soud v této věci nijak nepochybil: neopomněl žádnou ze žalobních námitek a poctivě se s nimi vypořádal v té podobě, v jaké mu byly

předloženy. K tomu je třeba dodat, že na rozdíl od velmi konkrétních a odborných až technických námitek, jaké stěžovatelka shromáždila ve svém odvolání, se žaloba soustředila do značné míry na obecné zpochybňování způsobu, jakým správní orgán zacházel s některými neurčitými pojmy (*veřejný zájem*, *pohoda bydlení*), na formální výtky (způsob formulování výroku či podmínek stavebního povolení, chybějící informace o tom, jaké znění stavebního zákona bylo použito) či na otázky, které judikatura dlouhodobě řeší jinak než v duchu žalobní námitky (zda musí být k rozhodnutí stavebního úřadu připojen či účastníkům zaslán i grafický podklad; zda dvojinstanční řízení znamená, že všechny závěry musejí být nejprve vysloveny v prvním stupni a pak přezkoumány ve stupni druhém).

[14] NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že ne každá nedokonalost či vada správního rozhodnutí (zde zejména odbytá grafická podoba rozhodnutí, obsahová nepřehlednost a formulační nepřesnost) má vést k jeho zrušení. *Nezákonnost* je totiž pojmem užším než *vada*. Krajský soud důvodně pokáral správní orgány za to, jak neprofesionálně zpracovaly svá rozhodnutí; pouhý tento fakt – totiž že správní orgány si měly dát se svými rozhodnutími větší práci – však nic nevypovídá o *věcné* správnosti nebo alespoň věcné dostatečnosti přezkoumávaných rozhodnutí. I kdyby se (teoreticky) tyto vady staly důvodem zrušení rozhodnutí, vedlo by to v dalším řízení jen k tomu, že rozhodnutí by byla zpracována přehledněji, srozumitelněji a pečlivěji; věcně by však rozhodnutí vyznívala stejně. Není tedy zřejmé, jak by tímto postupem bylo ochráněno stěžovatelčino právo na spravedlivý proces. Úkolem správních soudů není zajišťovat účastníkům vždy a po všech stránkách bezvadná správní rozhodnutí, nýbrž ochránit je před hmotněprávními pochybeními správních orgánů a před takovými vadami správního řízení, které ve svém důsledku mohly mít vliv na hmotněprávní postavení účastníků. Takové vady ale v žalobě vytýkány nebyly.

[15] Jak již vysvětlil krajský soud, důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného nemůže být ani to, že revidovaná vyjádření a závazná stanoviska dotčených orgánů byla opatřena až v odvolacím řízení. Odvolací správní řízení je přímo určeno k nápravě vad řízení na prvním stupni; z ničeho neplyne, že by určité skutečnosti musely být zjišťovány a určité listiny musely být předkládány pouze na prvním stupni či že by se případné opomenutí orgánu prvního stupně obstarat listiny nedalo napravit v odvolacím řízení. Zásada dvojinstančnosti neznamená, že každý jednotlivý závěr správního orgánu musí být přezkoumán v odvolacím řízení, ani že veškeré podklady pro rozhodnutí musejí nejprve „projít“ prvním stupněm, aby se jimi odvolací orgán mohl zabývat. Tato zásada znamená, že rozhodnutí orgánu prvního stupně bude *jako celek* podrobeno zkoumání zákonnosti a případně také věcné správnosti. V tomto ohledu byla tato zásada naplněna i v přezkoumávaném správním řízení.

[16] Není pravda, že se krajský soud nevypořádal s rozsudkem NSS publikovaným pod č. 3084/2014 Sb. NSS: naopak na něj výslovně reagoval a vysvětlil rozdíl mezi územním řízením ve věci umístění stavby (jehož se rozsudek týkal) a řízením o dodatečném povolení změny stavby. Především pak zdůraznil, že podstatné je, aby účastníci měli možnost (bez ohledu na to, jak se k nim nové informace dostanou – zda na opakovaném ústním jednání, nebo jinak) vyjádřit se k doplněné žádosti stavebníka. Této možnosti se stěžovatelce dostalo a ani v kasační stížnosti to nepopírá.

pokračování

[17] Srovnání napadených správních rozhodnutí s rozsudky NSS, jak je stěžovatelka provádí v kasační stížnosti, považuje soud za neobvyklé. Na jedné straně je pravda, že jakékoli písemně vyhotovené rozhodnutí veřejné moci – ať moci výkonné, nebo moci soudní, ať v prvním stupni, nebo v nejvyšší instanci – by mělo splňovat stejná základní kritéria srozumitelnosti, přehlednosti, určitosti a vykonatelnosti. Na druhé straně nelze realisticky očekávat, že rozhodnutí zejména správního orgánu prvního stupně, leckdy vypracované úředníkem, který ani nemá právní vzdělání (a případně vůbec vysokoškolské vzdělání), bude svou podobou, formální úrovní a obsahovou pečlivostí srovnatelné s rozhodnutím nejvyšší soudní instance, na jehož koncipování se obvykle podílí několik právně vzdělaných osob.

[18] Přesto je třeba polemizovat se stěžovatelčiným „seznamem vad“, které jsou výše citovány v odst. [6] a které by sám NSS podle ní ve svých rozhodnutích nepřipustil (ačkoli u správních rozhodnutí je ochoten je tolerovat). Soudu je z jeho činnosti známa řada rozhodnutí nejen jeho vlastních, ale i rozhodnutí krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví, obecných soudů včetně Nejvyššího soudu, a konečně i Ústavního soudu, která se dopouštějí právě takových vad – nebo vad typově podobných, které brání porozumění stejnou měrou.

[19] Je politováníhodnou praxí, zejména v rekapitulačních částech soudních rozhodnutí, že text není vnitřně strukturován a celé stránky plynou v jediném odstavci. Obvyklé v soudních rozhodnutích vysokých soudů je nikoli to, že chybí souhrn předchozího řízení či skutkového stavu, ale vada zrcadlově obrácená: informace o tom, co vše se v řízení odehrálo a co vše se zjistilo, se do omrzení opakují se všemi podrobnostmi – ačkoli účastníkům jsou tyto skutečnosti známy a už několikrát o nich četli v rozhodnutí soudů nižších stupňů. Zcela typické je, že soudy neuvádějí, podle jakého znění právního předpisu postupují: věc se zpravidla odbývá nicneříkající formulkou *ve znění pozdějších předpisů* či *v rozhodném znění*. Časté je i to, že odpověď na určitou otázku se v rozhodnutí složitěji hledá, a to – s jistou nadsázkou řečeno – tím obtížněji, čím vyšší je soudní instance. Zejména vysoké soudy tíhnou k tomu obohacovat své poměrně jednoduché právní závěry o obšírné exkursy teoretického charakteru, které ani nemusejí být pro věc vždy potřebné, ale vždy činí četbu obtížnější – stejně jako četná slova cizího (nejčastěji latinského) původu či cizojazyčné pojmy převzaté přímo z originálu, jimiž vysoké soudy rády dávají na odiv svou vzdělanost.

[20] V rozporu se stěžovatelčiným přesvědčením soud zdůrazňuje, že tento typ vad (ač se vypracovávání takových rozhodnutí příčí vlastnímu smyslu justice, tj. poznat, co je po právu, a vysvětlit to stranám tak, aby to i ony pochopily a respektovaly) nevede (aspoň to soudu není známo) k rušení soudních rozhodnutí, která jsou takovými vadami postižena. Tím méně to může být důvodem pro zrušení rozhodnutí správního orgánu, na nějž jistě nelze klást větší požadavky než na texty vypracovávané kvalifikovanými soudními osobami.

[21] K poslední námitce týkající se průtahů v řízení sama stěžovatelka uvedla, že se netýká merita rozhodnutí; nemůže tedy být důvodem ke zrušení rozsudku krajského soudu. Průtahy v soudním řízení mohla stěžovatelka řešit stížností k orgánu státní správy

soudů nebo také návrhem na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích; jakkoli dlouhé soudní řízení však nezakládá nezákonnost rozsudku, pouze může být titulem k náhradě škody za nesprávný úřední postup.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[24] Osobám zúčastněným na řízení neuložil soud v řízení žádnou povinnost, a v této souvislosti jim tedy nemohly vzniknout žádné náklady (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). Nemají proto právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. dubna 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu