



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Alexandra Krysla v právní věci **žalobce: S. S.**, zastoupený Mgr. Viktorem Pavlíkem, advokátem se sídlem Opatovická 4, Praha 1, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2008, č. j. 130226/2008/KUSK, **za účasti osoby zúčastněné na řízení: Ing. arch. Z. O.**, zastoupený JUDr. Janem Camrdou, advokátem se sídlem Masarykovo nám. 225, Benešov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2009, č. j. 9 Ca 348/2008 - 51,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2009, č. j. 9 Ca 348/2008 - 51, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen stěžovatel) domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2009, č. j. 9 Ca 348/2008 - 51, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 3. 9. 2008, sp. zn. 117999/2008/KUSK ÚSR/K, č. j. 130226/2008/KUSK, jímž byla změněna část výroku rozhodnutí Městského úřadu Benešov ze dne 28. 5. 2008, č. j. MUBN/26016/2008. Prvoinstančním správním rozhodnutím bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby a stavební povolení na stavbu projektového ateliéru, oplocení, zpevněných ploch a elektrické přípojky.

Městský soud v Praze v odůvodnění rozsudku uvedl, že není důvodná námitka o překročení mezí správního uvážení. Správní orgány vycházely z hodnocení důkazů, ze kterých byl určující územní plán obce Struhařov, neboť stavební úřad v územním řízení posuzuje záměr především podle § 90 a 92 zák. č. 183/2006 Sb., o územním

plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V dané věci je nesporné, že stavba se umísťuje na pozemku, který podle vyhlášky Obce Struhařova č. 1/2001, již byl vyhlášen územní plán obce, náleží do území určeného k „vybavenosti nadmístního významu“ s přípustným limitem využití „vybavenost přesahující významem velikost a význam sídla“, slouží pro zabezpečení nadstandardních potřeby obyvatel a návštěvníků, uvádějí se zde stavby pro dočasné ubytování, kulturu, sociální péči, školství, zdravotnictví, služby, obchod, veřejné stravování včetně řešení parkování. Městský soud uvedl, že účastníci řízení při jednání při provádění dokazování výkresovou a popisnou částí vyhlášky uvedli, že lokalita umístění stavby je skutečně v pojmosloví vyhlášky lokalitou „vybavenosti nadmístního významu“. Stěžovatel při uplatnění námitek při ústním jednání na místě stavby v rámci koncentrace řízení a ani v odvolání neuvedl žádné konkrétní důvody, pro které nepovažuje stavbu za nesouladnou se stanoveným limitem území. Stěžovatel přehlíží, že vyhláška pod vybavenost nadmístního významu zařazuje i služby, tedy služby nadmístního významu, které ovšem musejí nabízet určité subjekty, které mají tyto služby jako předmět své činnosti. Je zřejmé, že může jít a lze také převážně očekávat, že půjde o služby nabízené soukromými, tedy podnikatelskými subjekty, které si poskytování takových služeb musí zajistit odpovídající vybavení a materiální zázemí. Je ku prospěchu obce a okolí, aby se takové služby rozvíjely a tento cíl měla na mysli patrně i schválená vyhláška obce. Nadto, jestliže obec souhlasila se záměrem stavebníka, vyjádřila tento souhlas jako oprávněný hodnotitel vlastního územního plánu. Projektové a inženýrské stavby jsou bezesporu činnostmi využitelnou nejen obyvateli obce, ale i širší veřejností z blízkého a vzdálenějšího okolí. V řízení tak nevyšel najevo žádný důvod, pro který by objekt produkující služby nadmístního významu neměl být považován za vybavenost nadmístního významu. Důvody, které ve svých námitkách uvádí stěžovatel jsou důvody subjektivně konstruovanými a jen omezeně vykládajícími cíle závazného plánu obce. Stěžovatel je navíc uplatnil až v žalobě. Městský soud dále upozornil na zásadu koncentrace zakotvenou v § 89 odst. 1 a § 112 odst. 1 stavebního zákona a poukázal na to, že stavební úřad i při neuplatnění konkrétních námitek stěžovatele v otázce souladu stavby s územním plánem nerezignoval na svoji povinnost zhodnotit soulad se záměry a cíli územního plánování, se zásadami uspořádání území a limity jeho využití vyjádřenými v územním plánu. Učinil tak vysvětlením, na jaké ploše se stavba umísťuje a jaké je přípustné využití pro tuto plochu. Vzhledem k tomu, že přípustným využitím jsou i služby nadmístního významu, nebylo potřebné, aby se stavební úřad a žalovaný, zejména při absenci jakýchkoli námitek stěžovatele a při souhlasu obce se stavbou, podrobně zabývaly jinak logickým výkladem, že podnikatelská činnost nabízející projektové a inženýrské služby, je službou nadmístního významu, že může být poskytována soukromou osobou a že k poskytování takových služeb přináleží stavební vybavenost. To vše za situace, kdy je z územního plánu naprosto zřejmé, že stavba nenáleží mezi typy staveb, jejichž využití je s ohledem na charakter produkce v daném území nepřípustné (provozování závadné výroby s negativním vlivem na přilehlou bytovou zónu, znečišťování ovzduší, povrchových i podzemních vod, nadměrná hlučnost, prašnost, zápach, stavby náročné na dopravní obsluhu atd.). Z těchto důvodů soud neshledal správním rozhodnutí za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Zamítnutí odvolacích námitek bylo náležitě odůvodněno nejen odkazem na příslušná ustanovení stavebního zákona, nýbrž i na skutečnosti ohledně stavby odůvodňující aplikaci těchto zákonných ustanovení. Není správné ani tvrzení stěžovatele, že z rozhodnutí nevyplývá, z jakých podkladů správní orgány vycházely. Z rozhodnutí je stěžovateli známo, že podkladem byly územní plán a projektová dokumentace. Tyto podklady zcela postačovaly k vyřešení námitek stěžovatele

o společném řízení, nesouladu s územním plánem, oplocení a přístupové komunikaci. Městský soud dále uvedl, že z rozhodnutí jsou patrné i úvahy, na základě kterých správní orgány ke svým závěrům dospěly. V rozhodnutí bylo správně a dostatečně odůvodněno, že námitka drobné stavby ke způsobu vedení společného územního a stavebního řízení nemohla obstát ve světle nové úpravy stavebního zákona, který váže spojení územního a stavebního řízení toliko na zjištění podmínek v území, které jsou známy zejména tehdy, je-li pro území schválen územní nebo regulační plán. Existence územního plánu postačovala pro takovou znalost podmínek. Obdobně dostatečně bylo reagováno na nesouhlas stěžovatele s oplocením, pokud stěžovatel tyto námitky zmatečným způsobem spojoval s územním plánem, přičemž je v odvolání odůvodňoval sporem o hranice pozemků, aniž by tento spor v řízení zmínil a vůbec neuvedl, o čem je veden či kým je řešen. Zřejmě vzhledem k nejasnosti těchto otázek a jejich vlivu na stavební řízení se tyto námitky nestaly žalobními body. Ani námitka nedostatečného odůvodnění ohledně posouzení umístění stavby z hlediska příjezdové komunikace není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí. Z rozhodnutí správních orgánů i podkladů rozhodnutí vyplývá, že obec poskytla své vyjádření jako obecní úřad s rozšířenou působností, neboť jde o účelovou komunikaci, což je patrné rovněž z fotodokumentace založené ve správním spisu. Obec podle § 40 odst. 4 písm. c) zák. č. 13/1997 Sb. uplatňuje za zákonem stanovených podmínek stanovisko k územním plánům a regulačním plánům a závazné stanovisko v územním řízení. Z tohoto titulu bylo opatřeno vyjádření obce jako příslušného orgánu státní správy. Obec se také, jak vyplynulo z vyjádření stěžovatele při jednání před soudem, ke komunikaci vyjadřovala jako její vlastník. Z těchto důvodů bylo stanovisko obce, že přístupová komunikace je vyhovující, vzato jako výchozí kompetentní podklad pro rozhodnutí. K tomu stěžovatel v námitkách neuvedl žádné konkrétní výhrady proti užívání komunikace, s nimiž by mohlo být stanovisko obce konfrontováno, až z odvolání je zřejmé, že měl na mysli případný nárůst provozu v důsledku užívání stavby. Jak vyplývá z odvolání, komunikace je užívána odvolateli a stavebníkem jako příjezd k rodinným domům. S každým rozšířením zástavby je spojeno navýšení provozu, otázka dostatečnosti komunikace je však na posouzení silničního úřadu. Ten shledal komunikaci za vyhovující a správní orgány v souladu s tímto stanoviskem svá rozhodnutí odůvodnily. Ani projektová dokumentace, která v souladu s možností vybavenosti nadmístního významu podle vyhlášky zvažuje pouze 4 parkovací stání, za současného vyjádření osoby zúčastněné na řízení k žalobě, které zmiňuje nízkou frekvenci průjezdů, nenasvědčují nezbytnosti revize stanovisek obce a stěžovatele. Stav užívání komunikace pro potřeby stávajících domů byl zvážen a nebránil přijetí kladného stanoviska obce. Městský soud v závěru rozsudku konstatoval, že žalobní námitka poukazující na stavbu v ochranném pásmu studny je zcela od věci. Tato námitka je především procesně nepřijatelná, neboť byla poprvé uplatněna v žalobě na úkor zásady koncentrace řízení. Ve smyslu § 89 odst. 1 a § 112 odst. 1 stavebního zákona jde o námitku, ke které se nepřihlíží. Městský soud uvedl, že mimo to doplňuje, že z tvrzení stěžovatele ani žádného dokladu nevyplývá existence ochranného pásma studny. Ochranná pásma vymezují obecně závazné předpisy či vyhlášky vydané na základě zákonného zmocnění. Ochranné pásmo domovní studny není takovým předpisem vymezeno, může být ovšem založeno rozhodnutím stavebního úřadu či jiného orgánu. Stěžovatel neuvedl a nedoložil, že mu bylo takové ochranné pásmo vymezeno nebo že podal návrh na vydání rozhodnutí o vymezení ochranného práva studny. Vzhledem k neuplatnění argumentace k této otázce v řízení před správními orgány se tyto touto otázkou nezabývaly a nemůže se jí ani z podnětu podané žaloby zabývat soud.

Jako právní důvody kasační stížnosti uvedl stěžovatel důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zák.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen s. ř. s.). V první části kasační stížnosti stěžovatel namítal, že jeho námítka, spočívající v nesouhlasu s umístěním stavby ateliéru z důvodu nesouladu stavby s územním plánem obce Struhařov (viz. protokol ze dne 22. 5. 2008) plně vyhovuje zákonnému kritériu na obsah námitek. Územní plán obce označuje území, na němž bylo povoleno umístění stavby projektového ateliéru, za území pro stavby nadmístního významu (oranžové šrafování), jimiž pro dané území jsou pension nebo relaxačně-sportovní plochy (číslo 5). Stěžovatel konstatoval, že v námitce uvedl, že povolovaná stavba není s daným zaměřením území podle územního plánu v souladu. Stěžovatel namítl, že zamítnutí jeho námítky nebylo řádně zdůvodněno. V napadeném rozhodnutí není vůbec uvedeno, jak se správní orgány s námitkou stěžovatele vypořádaly. Správní rozhodnutí jsou popisná, neúplná a neobsahují úvahy, které správní orgán k podřazení stavby projektového ateliéru pod stavbu nadmístního významu vedly. Žádným způsobem není reagováno na to, že územní plán povoluje v daném území umístění stavby nadmístního významu, kterými nejsou všechny takovéto stavby, ale pouze pension nebo relaxačně – sportovní plochy, tj. stavby pro kulturní, zdravotní a sportovní využití obyvatel. Tato pochybení zakládají důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost. Stěžovatel dále namítal, že se městský soud dopustil zásadního pochybení, pokud v odůvodnění rozsudku uvedl, že *„s ohledem na to, že přípustným využitím pro danou lokalitu jsou i služby nadmístního významu, nebylo potřebné, aby se stavební úřad a také žalovaný, zejména při absenci jakýchkoli námitek žalobce, a při souhlasu obce se stavbou, zabývali jinak logickým výkladem, že podnikatelská činnost nabízející projektové a inženýrské služby je službou nadmístního významu, že může být poskytována soukromou osobou a že k poskytování takových služeb přináležejí stavební vybavenost“*. Pravomocí soudu je posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí, tj. zda obsahují mimo jiné veškeré náležitosti, a nikoliv citovaná bagatelizace předmětu sporu. Stěžovatel uvedl, že se městský soud vůbec nezabýval tím, že územní plán obce na předmětném území povoluje umístění stavby nadmístního významu (oranžové šrafování), kterými však nejsou všechny takovéto stavby, ale pouze pension nebo relaxačně – sportovní plochy (číslo 5), a to ačkoliv byl územní plán proveden jako důkaz v soudním řízení. Ve druhé části kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že městský soud překročil svoji pravomoc. Navzdory třetímu žalobnímu bodu, kde stěžovatel namítal nedostatek řádného odůvodnění rozhodnutí, a to ve vztahu k podřazení stavby projektového ateliéru pod pojem stavba nadmístního významu a ve vztahu k námitce o nedostatečnosti silniční komunikace vedoucí k povolené stavbě, se městský soud poměrně precizně zabýval námitkami stěžovatele, které nebyly žalobními body, a to námitkou vedení společného územního a stavebního řízení a námitkou nesouhlasu s oplocením stavby. Městský soud se tím dopustil vady, která má za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Ve třetí části kasační stížnosti stěžovatel namítal, že rozsudek městského soudu je nesrozumitelný a nepřezkoumatelný také z důvodu, že na straně druhé rozsudku uvedl, že *„výrok rozhodnutí správního orgánu 1. stupně byl změně pouze doplněním označení pozemku 20/1 v kat. území Myslíč“*. Konstatování skutkového stavu je však v rozporu se zněním rozhodnutí žalovaného. Pozemek č. 20/1, uvedený v odůvodnění rozsudku, je ve vlastnictví stěžovatele. Ve čtvrté části kasační stížnosti stěžovatel konstatoval, že městský soud se dopustil nesprávného právního hodnocení také ve vztahu k námitce stěžovatele, že přístupová komunikace ke stavbě je nevyhovující. Stěžovatel uvedl, že městský soud konstatoval, že silniční úřad shledal komunikaci za vyhovující a v souladu s tímto stanoviskem svá rozhodnutí odůvodnily i správní orgány. Součástí správních spisů je však

také souhlasné stanovisko Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje ze dne 24. 4. 2008, kde je uvedena podmínka, že přístupová komunikace musí být v souladu s příslušnými články normy ČSN 730802/200. Podle čl. 12.2. této normy musí ke každému objektu vést přístupová komunikace široká alespoň 3 m a končící nejvýše 20 m od vchodu posuzovaného objektu. Stanovisko dotčeného orgánu nebylo vzato správními orgány vůbec v potaz, neboť se spokojily pouze s vágním vyjádřením obce, že komunikace je dostatečná. Stěžovatel navrhoval u městského soudu provedení důkazu celým správním spisem, čímž by uvedené doložil, tento důkaz však nebyl z rozhodnutí soudu proveden. V páté části kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že městský soud pochybil, pokud označil skutečnosti uváděné v části IV. žaloby, tedy že stavba je povolena v ochranném pásmu jeho studny, za námitku procesně nepřijatelnou s ohledem na již zmiňovanou koncentraci řízení, a pokud uvedl, že ze žádného tvrzení stěžovatele ani žádného dokladu nevyplývá existence ochranného pásma studny stěžovatele. V úvodu kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že pod bodem IV. žaloby požádal o přiznání odkladného účinku žaloby s odůvodněním obav o znečištění svého jediného zdroje pitné vody. Stěžovatel uvedl, že si je vědom toho, že námitka ochranného pásma byla poprvé uvedena až v žalobě. Právě proto tato skutečnost nebyla, jak městský soud mylně dovodil, uváděna jako žalobní námitka pro odůvodnění návrhu stěžovatele na zrušení rozhodnutí žalovaného. Jak vyplývá ze systematického rozdělení žaloby, otázka ochranného pásma studny je uváděna pouze v souvislosti se žádostí stěžovatele o odklad vykonatelnosti rozhodnutí žalovaného. Polemika městského soudu s nepřijatelností této „žalobní námitky“ tak není zcela na místě. Stěžovatel konstatoval, že není správné tvrzení soudu, že stěžovatel neuváděl a z žádného dokladu nevyplývá, existence ochranného pásma studny. Stěžovatel uvedl, že ke svému tvrzení navrhoval důkaz spisem prvoinstančního správního orgánu a svým výsledkem. Stěžovatel namítal, že konstatování Městského soudu v Praze, že ochranné pásmo domovní studny není žádným předpisem vymezeno a může být založeno jen rozhodnutím stavebního úřadu či jiného orgánu, není zcela správným. Stěžovatel uvedl, že v reakci na rozsudek dohledal, že vzdálenost domovní studny od zdrojů možného znečištění je dána v normě ČSN 755115, kde je v tabulce č. 1 – nejmenší vzdálenost veřejných a neveřejných studní od zdrojů možného znečištění, uvedena vzdálenost neveřejné studny (domovní studny) pro málo propustné prostředí 12 metrů a pro propustné prostředí 40 metrů od místa individuální garáže (parkovací stání). Přístupem soudu ve vztahu k ochrannému pásmu studny došlo k závažnému pochybení, čímž bylo stěžovateli odepráno právo na spravedlivé projednání věci. Pokud soud vycházel z názoru, že ochranné pásmo může být založeno pouze rozhodnutím správního orgánu, bylo jeho povinností stěžovatele s touto skutečností seznámit a vyzvat jej k doložení takového rozhodnutí.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. K první části kasační stížnosti uvedl, že žalovaný nezneužil meze správního uvážení, jestliže povolil stavbu v oblasti označené v územním plánu jako stavbu nadmístního významu. Uvedený institut je třeba posuzovat z hlediska účelu, kterému bude stavba sloužit, a proto není rozhodné, zda je stavba provozována fyzickou osobou, státní institucí, v rámci podnikatelské či jiné činnosti. Výklad stěžovatele, že za stavbu nadmístního významu není možné považovat stavbu, která slouží podnikatelské činnosti stavebníka, nemá oporu v textové části územního plánu. Žalovaný konstatoval, že pojem nadmístního významu si vysvětluje ve shodě s právním názorem vysloveným soudem, tj. že důležitý je nadmístní charakter, že stavba je způsobilá uspokojovat potřeby nejen místních obyvatel, ale i návštěvníků obce a tím neodporuje uvedenému znaku. Vytvářením projektové a inženýrské činnosti může

současně záměr splňovat požadavek na uspokojování nadstandardních potřeb místních obyvatel obce Myslíč i jiných subjektů v rámci poskytování uvedených služeb ve sféře projektové a inženýrské činnosti. Stavba proto nenarušuje požadavky na přípustné limity uvedené v územním plánu. Stavba není současně v kolizi s nepřipustnými limity územního plánu, které vylučují v dané funkční ploše bydlení provozování závadné výroby s negativním vlivem na okolí a nepřipouští stavby náročné na dopravní obsluhu. Pokud jde o námitku, že nejsou zřejmé podklady rozhodnutí a jakými úvahami se správní orgány řídily, správní orgány vycházely z platného územního plánu obce Struhařov vyhlášeného vyhláškou Obce Struhařov č. 1/2001 a uvedly na jaké ploše se stavba umísťuje, jaké jsou přípustné limity pro danou plochu a vycházely z požadavku nadmístního významu stavby. Žalovaný dále konstatoval, že k namítanému odlišení území, do kterého je stavba umísťována, oranžovou barvou určenou pro pension a relaxačně sportovní plochy, uvádí, že barevné rozlišení území na výkresu k územnímu plánu není nadřazeno textové části územního plánu, která výslovně vymezuje možný okruh staveb a jejich využití v dané ploše. Žalovaný doplnil, že konzultoval závaznost výkresu č. 2g – výkres funkčního využití obce – Myslíč s tvůrcem územního plánu a podle jeho vyjádření je pro tento výkres závazná legenda společná pro všechny funkční výkresy, kde je uveden vždy stav, návrh a výhled. Pro lokalitu ve středu obce Myslíč, kde je na výkrese vyznačena oranžová kostka pro pension a relaxačně-sportovní plochy je pouze orientační a slouží obecně pro rychlejší orientaci na výkrese. Ke druhé části kasační stížnosti žalovaný uvedl, že námitky byly v rámci soudního řízení uplatňovány, přičemž stěžovatel nemohl být právním posouzením věci soudem nijak zkrácen. Ke třetí části kasační stížnosti žalovaný uvedl, že jiné označení pozemku nemá vliv na správnost napadeného rozhodnutí. Ke čtvrté části kasační stížnosti žalovaný uvedl, že stavebník předložil doklad o posouzení dostatečnosti příjezdové cesty ke stavbě, který zpracoval orgán obce, jako dotčený orgán příslušný podle § 40 odst. 4 zák. č. 13/1997 Sb. se závazně vyjadřovat k napojení stavby na komunikaci, která je účelovou komunikací v majetku obce. Tento doklad byl ve správním řízení podkladem prokazujícím řádné napojení stavby na komunikaci ve smyslu § 23 odst. 1 vyhl. č. 500/2006 Sb. Žalovaný konstatoval, že se ztotožňuje s názorem soudu, dle něhož připojení stavby na komunikaci představuje pouze minimální zvýšení požadavků na dopravní obslužnost účelové komunikace a stávající příjezd neodporuje požadavkům na bezpečné užívání staveb a bezpečný provoz na této komunikaci. K části páté kasační stížnosti žalovaný uvedl, že stěžovatel sám potvrdil, že námitka ochranného pásma studny byla poprvé uvedena až v žalobě. Stavební povolení obsahovalo podmínku č. 7 řešící odvádění a likvidaci okapové a povrchové vody ze stavby tak, aby nedocházelo k ohrožení sousedních pozemků. Stavba zpevněných ploch je umístěna ve svažujícím se terénu pod namítanou stavbou studny, je opatřena nepropustným povrchem a je vyspádována opačným směrem.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen podle § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud shledal důvodnou první část kasační stížnosti.

Jak vyplývá z protokolu o ústním jednání ze dne 22. 5. 2008, stěžovatel při ústním jednání především namítl, že nesouhlasí s umístěním stavby ateliéru, „protože není v souladu s územním plánem obce Strubařov“. Městský úřad Benešov v prvoinstančním správním rozhodnutí námitku stěžovatele zamítl. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že „*k námitce z protokolu pod bodem č. 1, která se týkala spojení stavebního a územního řízení nutno sdělit, že podle § 78 stavebního zákona může stavební úřad podle správního řádu spojit územní a stavební řízení, jsou-li podmínky v území jednoznačné, zejména je-li v území schválen územní plán. V obci Strubařov byl územní plán schválen dne 25. 9. 2001. K námitce č. 2, která se týká nesouhlasu s umístěním projektového ateliéru, protože není v souladu s územním plánem nutno sdělit, že podle vyhlášky o závažných částech územního plánu sídelního útvaru obce Strubařov se jedná o plochu s vybaveností nadmístního významu. Přípustné využití je vybavenost přesahující významem velikost a význam sídla, které slouží pro zabezpečení nadstandardní potřeby obyvatel a návštěvníků – stavby pro služby, obchod atd.*“ V závěru odůvodnění prvoinstanční správní orgán uvedl, že „*umístění stavby je v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací a vyhovuje obecným požadavkům na využívání území*“. Stěžovatel v odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí uvedl, že je přesvědčen a trvá na tom, že „*umístění projektového ateliéru a tím i vydané rozhodnutí není v souladu s územním plánem obce Strubařov. Stavební úřad v tomto případě zamítnutí námítky odůvodnil poměrně nejasnou formulací*“. Žalovaný ve svém rozhodnutí uvedl, že „*ze spisového materiálu a z vlastního rozhodnutí vyplývá, že se stavební úřad námitkami odvolatelů zabýval, v odůvodnění svého rozhodnutí na ně reagoval a všechny námítky ve výroku rozhodnutí zamítl. K námitce odvolatelů č. 1 vnesené do protokolu z ústního jednání dne 22. 5. 2008, která se týkala nesouhlasu se spojením stavebního a územního řízení, protože se nejedná o drobnou stavbu, stavební úřad v rozhodnutí vysvětluje, že tato řízení lze podle ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona spojit a své rozhodnutí odůvodňuje tím, že obec Strubařov má od 25. 9. 2001 schválený územní plán i pro katastrální území Myslíč, podle kterého se stavební pozemek nachází v lokalitě jako plocha pro stavby občanské vybavenosti nadmístního významu, které slouží pro zabezpečení nadstandardní potřeby obyvatel a že spojení nelze aplikovat pouze na drobné stavby. Tím byla současně zodpovězena i námitka odvolatelů č. 2, kdy odvolatelé namítali nesoulad stavby projektového ateliéru se schváleným územním plánem*“. Více k námitce stěžovatele o nesouladu stavby s územním plánem správní orgány neuvedly.

Podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Stejně platí v případě, že taková vada vyjde najevo teprve při jednání soudu (§ 76 odst. 3 s. ř. s.). Je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, nemůže soud postupovat jinak, než že napadené rozhodnutí z důvodů jeho nepřezkoumatelnosti zruší. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není pokračováním správního řízení, a proto soud není oprávněn nahrazovat činnost správních orgánů odstraňováním pochybení, kterých se správní orgány ve správním řízení dopustily. Soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). K tomu, aby tak mohl učinit, je nezbytné, aby napadené rozhodnutí bylo přezkoumatelné. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74 (publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS), je potřebné, aby nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů byla vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. V rozsudku ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010 - 53, (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), Nejvyšší správní soud uvedl, že přezkoumává-li soud napadené rozhodnutí, „*činí tak ovšem skrze jeho odůvodnění a nikoliv podle obsahu správního spisu,*

neboť jen toto rozhodnutí je v soudním řízení přezkoumáváno a jen vůči takovému rozhodnutí lze směřovat výtky žalobce. Není-li však z tohoto rozhodnutí zřejmé, jak věc rozhodující orgán uvážil, o jaké skutečnosti opřel svůj právní závěr, proč považuje důvody žádosti za liché, mylné nebo vyvrácené, je daňovému subjektu de facto znemožněno, aby mohl vůči tomuto rozhodnutí uplatnit relevantní žalobní body. Pokud by za tohoto stavu správní soud žalobou napadené rozhodnutí přezkoumal, nabrazoval by činnost správního orgánu a sám by zatížil své meritorní rozhodnutí nepřezkoumatelností“.

Podle § 68 odst. 3 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, je správní orgán povinen v odůvodnění uvést důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Žalovaný obdobně jako prvoinstanční správní orgán této své povinnosti, při vypořádání se s námitkou stěžovatele o nesouladu stavby s územním plánem obce Struhařova, nedostál. Stěžovatel vznesl námitku nesouladu stavby s příslušným územním plánem při veřejném ústním jednání, tj. včasné, jak vyžaduje § 89 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého musí být námitky účastníků řízení v územním řízení uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Prvoinstanční správní orgán byl tudíž povinen se s touto námitkou řádně vypořádat v odůvodnění svého rozhodnutí, stejně tak jako s uplatněnou odvolací námitkou žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Je nutno dodat, že vypořádání se s otázkou souladu stavby s územním plánem, by se muselo v odůvodnění rozhodnutí stavebního úřadu objevit i tehdy, pokud by stěžovatel zmíněnou námitku neuplatnil. Posuzuje-li stavební úřad v územním řízení, zda je záměr žadatele v souladu s vydanou územně plánovací dokumentací, jak vyžaduje § 90 písm. a) stavebního zákona, je nezbytné, aby výsledek tohoto posouzení byl přezkoumatelným způsobem uveden v odůvodnění správního rozhodnutí. Soulad stavby s územně plánovací dokumentací je pro územní řízení naprosto podstatný, neboť není-li stavba v souladu s územně plánovací dokumentací, není možné vydat územní rozhodnutí a tím ani stavební povolení. Stavební úřad sice v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že v místě umístění stavby se podle územního plánu jedná o plochu s vybaveností nadmístního významu, jejíž přípustné využití je vybavenost přesahující významem velikost a význam sídla, které slouží pro zabezpečení nadstandardní potřeby obyvatel a návštěvníků – stavby pro služby, obchod atd., neuvedl však, z jakých důvodů by předmětná stavba měla být považována za stavbu, jejíž umístění je v dané lokalitě přípustné. Žalovaný se s námitkou stěžovatele o nesouladu stavby s územním plánem v podstatě vůbec nevypořádal, pokud uvedl, co stavební úřad konstatoval k námitce o nesplnění podmínek pro spojení územního a stavebního řízení, a k tomu doplnil, že tím byla současně zodpovězena i námitka o nesouladu stavby s územním plánem. Žalovaný tak neodstranil pochybení stavebního úřadu a ve svém rozhodnutí neuvedl, z jakých důvodů by předmětná stavba měla být považována za stavbu, jejíž umístění je v dané lokalitě přípustné. Napadené rozhodnutí trpělo nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů, neboť z něho nebylo patrné, z jakých důvodů je předmětná stavba v souladu s územním plánem, resp. z jakých důvodů by předmětná stavba měla být považována za stavbu, jejíž umístění je v dané lokalitě přípustné. Stěžovateli tak bylo znemožněno, aby vůči těmto v rozhodnutích neuvedeným závěrům mohl uplatnit relevantní žalobní body. Teprve soud v rozsudku uvedl, z jakých důvodů by předmětná stavba měla být považována za stavbu, jejíž umístění je v dané lokalitě přípustné. Své závěry opřel o dokazování. Z protokolu o jednání soudu ze dne 7. 5. 2009 vyplývá, že byl proveden důkaz částí územního plánu, a to popisnou částí vyhlášky č. 1/2001 pod bodem 10 a dále výkresem funkčního využití

obce. Nejvyšší správní soud nijak nepopírá právo soudu v rámci dokazování zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, jak umožňuje § 77 odst. 2 s. ř. s., nelze však akceptovat postup, kdy soud, namísto správních orgánů, učiní na základě vlastního dokazování závěry, které měly být součástí již rozhodnutí správních orgánů. Stěžovatel v důsledku postupu městského soudu mohl teprve v kasační stížnosti brojít proti těmto zcela nově učiněným závěrům, čímž se to, co mělo být předmětem správního řízení, stalo předmětem řízení o kasační stížnosti. Nelze nepominout, že v řízení o kasační stížnosti účastníci správnost skutkových závěrů učiněných městským soudem v podstatě zpochybnily. Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že se „*městský soud vůbec nezabýval tím, že územní plán obce na předmětném území povoluje umístnit stavby nadmístního významu (oranžové šrafování), kterými však nejsou všechny takové stavby, ale pouze penzion nebo relaxačně – sportovní plochy (číslo 5), a to ačkoliv byl územní plán proveden jako důkaz v soudním řízení*“. Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný s námitkou stěžovatele v podstatě ztotožnil, pokud uvedl, že „*pro lokalitu ve středu obce Myslíč, kde je na výkrese vyznačena oranžová kostka pro penzion a relaxačně-sportovní plochy*“. Žalovaný uvedl, že toto vyznačení je pouze orientační a slouží obecně pro rychlejší orientaci na výkrese, přičemž svůj závěr opřel o výsledek konzultace s tvůrcem územního plánu. K tomuto je třeba konstatovat, že je zcela nepřijatelné, aby se stěžovatel namísto z odůvodnění správních rozhodnutí teprve z vyjádření ke kasační stížnosti dozvídal, jak je to ve skutečnosti se souladem předmětné stavby s územním plánem, resp. jaké úvahy správní orgán za účelem vyřešení sporné otázky učinil.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou druhou část kasační stížnosti.

Městský soud toliko k odůvodnění svého závěru o přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí kromě jiného uvedl, že se žalovaný vypořádal i s námitkou nesplnění podmínek pro vedení společného územního a stavebního řízení a námitkou nesouhlasu s oplocením stavby. Ve vztahu k námitce nesouhlasu s oplocením stavby městský soud výslovně uvedl, že tato se nestala žalobním bodem. Jak vyplývá z části třetí žaloby, stěžovatel namítl, že „*správní orgán jednoznačně pochybil, když své rozhodnutí řádně neodůvodnil, neboť v odůvodnění svého rozhodnutí k jednotlivým důvodům pouze deklaroval to, co...*“. Z provedené citace vyplývá, že stěžovatel jednoznačně učinil součástí návrhu žalobní bod, který spočíval v námitce, že se žalovaný nevypořádal s jeho námitkami. Městský soud tudíž nijak nepochybil, pokud se s žalobním bodem stěžovatele věcně vypořádal. Postupoval tak zcela v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s., a nezkrátil stěžovatele na jeho právech.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani třetí část kasační stížnosti.

Je pravdou, že městský soud v reprodukční části rozsudku namísto pozemku č. 20/1 uvedl pozemek č. 20/2. Tato vada je však pouze chybou v psaní, která vznikla při nesprávném přepisu obsahu výroku napadeného rozhodnutí. Nemohlo se tudíž jednat o vadu, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Městský soud ze zmíněné konstatace navíc nečinil žádný závěr, který by měl vliv na vypořádání se s jednotlivými žalobními body stěžovatele.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou čtvrtou část kasační stížnosti.

Ve třetí části žaloby stěžovatel, jak již bylo uvedeno shora při vypořádání

se s druhou částí kasační stížnosti, namítal toliko nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí. Stěžovatel uvedl, že „*ve vztahu k odůvodnění zamítnutí námítky spočívající v nevyhovující příjezdové komunikace pak je žalobce toho názoru, že z odůvodnění rozhodnutí Městského úřadu Benešov nelze dovodit z jakého důvodu vzal správní orgán v úvahu pouze stanovisko zástupce obce a z jakého důvodu nehodnotil sdělení žalobce*“. Stěžovatel v řízení před městským soudem nenamítal, že správní orgány pochybily tím, že se nezabývaly stanoviskem Hasičského záchranného sboru Středočeského kraje ze dne 24. 4. 2008. Námitkou stěžovatele se tudíž městský soud nemohl zabývat, neboť nebyla součástí včasně uplatněného žalobního bodu (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Námitkou stěžovatele se nemohl zabývat ani Nejvyšší správní soud, neboť podle § 109 odst. 4 s. ř. s. ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud nepřihlíží.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani pátou část kasační stížnosti.

Z části čtvrté žaloby nevyplývá, že by stěžovatel skutečnosti zde uvedené nemínil jako žalobní bod. Stěžovatel mimo jiné uvedl, že „*má na pozemku parc. č. 20/1 rodinný dům, v němž bydlí celá rodina žalobce a předmětná studna je pro ně jediným zdrojem pitné vody. Předmětné stavební povolení bylo stavebníkovi vydáno aniž byla zohledněna tato skutečnost v návaznosti na provádění stavby v ochranném pásmu studny, bylo provedeno šetření ve vztahu k posouzení vlivu stavební činnosti na zdroj vody a byla stavebníkovi uložena povinnost provést dostatečná zajišťující opatření, aby z prokazatelného zdroje znečištění nedošlo k znečištění zdroje pitné vody ze studny*“. V části páté žaloby uvedl, že „*s ohledem na shora uvedené a zejména na skutečnost, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, navrhuje, aby nadepsaný soud vydal v předmětné věci tento rozsudek...*“. Městský soud proto nepochybil, pokud se žalobním bodem žalobce zabýval. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem také v hodnocení tohoto žalobního bodu. Podle § 89 odst. 1 stavebního zákona musí být námítky účastníků řízení v územním řízení uplatněny nejpozději při veřejném ústním jednání, jinak se k nim nepřihlíží. Obdobné ustanovení platí také pro řízení stavební (§ 112 odst. 1 stavebního zákona). Tato ustanovení jsou výrazem zásady koncentrace řízení, jejíž hlavním smyslem je soustředit námítky účastníků řízení do určité fáze řízení. V další části řízení je stavební úřad povinen se řádně vypořádat s včasně uplatněnými námitkami a nemá být zatěžován námitkami jinými, které účastníci řízení vlastní vinou neuplatnili včas. Stavební zákon stanoví, že konání veřejného ústního jednání musí být oznámeno nejméně 15 dnů předem (§ 87 odst. 1 stavebního zákona), o zahájení stavebního řízení musí být účastníci řízení uvědomeni nejméně 10 dnů před ústním jednáním (§ 112 odst. 1 stavebního zákona). Stěžovatel byl uvědoměn o tom, že stavebník podal žádost o vydání územního rozhodnutí a stavebního povolení, o zahájení společného územního a stavebního řízení, o konání veřejného ústního jednání a poučen o následcích opožděného uplatnění námitek oznámením ze dne 23. 4. 2008, které mu bylo doručeno 28. 4. 2008. Veřejné ústní jednání se konalo dne 22. 5. 2008, a proto lhůty stanovené stavebním zákonem byly v případě stěžovatele zcela respektovány. Stanovení lhůt není samoučelné. Jejich smyslem je poskytnout účastníkům řízení možnost seznámit se především s dokumentací záměru, tj. s navrženým umístěním stavby, a dokumentací stavby, tj. navrženou stavbou, aby mohli kvalifikovaně již před ústním jednáním, popř. nejpozději před jeho skončením, formulovat své námítky o možném dotčení svých vlastnických nebo jiných věcných práv. Stěžovatel svoji námitku uplatnil teprve v žalobě proti rozhodnutí žalovaného, netvrdil, že mu nějaká překážka bránila před ústním jednáním v seznámení se se situačním nákresem umístění stavby, ze kterého podle svého tvrzení v žalobě zjistil umístění stavby ve vztahu ke své studni, a proto svoji námitku uplatnil opožděně. Správní orgány tudíž k této námitce

nemohly přihlížet a s touto námitkou se nemohly vypořádat. Není jim tudíž možné vyčítat, že se nezabývaly vlivem stavební činnosti na stěžovatelovu studnu. Vrchní soud v rozsudku ze dne 17. 5. 1999, č. j. 6 A 95/94 - 87, publikovaném pod č. 619/2000 Soudní judikatury (ASPI a.s.), číslo vydání (svazku) 2, ročník 2000, přístupném též v informačním systému ASPI, uvedl, že „*koncentrační zásada v řízení o povolení stavby (§ 61 odst. 1, 3 stavebního zákona) má omezené užití v tom smyslu, že porušení kogentního právního předpisu hmotného nebo procesního práva v řízení nesmí správní orgán přejít již z úřední povinnosti. Je-li námitka účastníka, poukazující na porušení takového právního předpisu, účinná v průběhu řízení jeho účastníkem i po uplynutí lhůty k námitkám stanovené, nemůže ji správní úřad odmítnout jako opožděně podanou, ale musí se jí věcně zabývat*“. Ani na základě závěrů vrchního soudu, které jsou s ohledem na obdobnost právní úpravy zcela aplikovatelné na nynější právní úpravu, nelze dospět k závěru, že by se stěžovatelem namítanou skutečností byly správní orgány povinny zabývat. Předně je nutné zopakovat, že stěžovatel svoji námitku ve správním řízení vůbec nevznesl, a to ani do skončení veřejného ústního jednání, v průběhu řízení před správním orgánem, v odvolání ani v průběhu odvolacího řízení. Konečně je nutné doplnit, že žádná norma kogentního právního předpisu neukládá stavebnímu úřadu povinnost bez námítky vlastníka sousedního pozemku zabývat se otázkou, zda provádění stavby, resp. stavební činnost, bude či nebude mít vliv na studnu vlastníka sousedního pozemku. Pokud jsou stanoveny limity pro umístění studny individuálního zásobování vodou, konkrétně v § 5 vyhl.č. 137/1998 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu, vztahuje se toto ustanovení toliko na umístění studny nově budované a jejího vlivu na ostatní již existující studny, nikoli na nutnou vzdálenost stávajících studní od místa provádění stavby, resp. místa, kde probíhá stavební činnost. Městský soud se proto nemohl žalobním bodem stěžovatele věcně zabývat, a proto ani nebyl povinen stěžovatele vyzývat k předložení důkazů či provádět důkazy za účelem prokázání důvodnosti tohoto žalobního bodu.

Ze shora uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť žalovaný se dopustil vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů a pro tuto vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Napadený rozsudek krajského soudu byl proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský 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.

V Brně dne 3. června 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu