



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **JUDr. F. K.**, zastoupen Mgr. Petrou Raškovou, advokátkou, se sídlem Šaldova 466/34, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy České republiky**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, **za účasti** osoby zúčastněné na řízení: Ředitelství silnic a dálnic České republiky, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupené JUDr. Ing. Milošem Olíkem, Ph.D., LL.M., advokátem, se sídlem na Pankráci 1683/127, Praha 4, o žalobě proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 4. 4. 2018, č. j. 12/2018-510-RK/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2019, č. j. 38 A 1/2018 - 118,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e v r a c í** soudní poplatek za kasační stížnost žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2019, č. j. 38 A 1/2018 - 118, ve výši 5.000 Kč, který bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacen žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- V. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobce domáhá zrušení rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2019, č. j. 38 A 1/2018 - 118 (dále jen „napadený rozsudek“), jímž krajský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí ministra dopravy ze dne 4. 4. 2018, č. j. 12/2018-510-RK/3 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[2] **Napadeným rozhodnutím** žalovaný zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva dopravy ze dne 4. 12. 2017, č. j. 94/2015-910-IPK/22, kterým bylo vydáno stavební povolení na stavbu „Dálnice D11, stavba 1107 Smiřice – Jaroměř“ v rozsahu uvedených 28 stavebních objektů, která je součástí dopravní infrastruktury ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný podrobně popsal průběh předmětného stavebního řízení, přičemž vysvětlil, že žalobce poukazoval na to, že je vlastníkem pozemků parc. č. X (dále též „pozemek 1“) a parc. č. X (dále též „pozemek 2“) v k. ú. X, na nichž má být prováděna stavba dle žádosti stavebníka, aniž by k tomu měl stavebník příslušné oprávnění. V reakci na tuto skutečnost vzal stavebník svou žádost částečně zpět, a to v rozsahu stavebních objektů SO 136.1 (Příjezd k DUN SO 352) a SO 352 (Dešťová usazování nádrž na SO 310); speciální stavební úřad poté dospěl k závěru, že předmětné stavební objekty jsou fakticky součástí související stavby silnice I/33 a usnesením ze dne 30. 11. 2017 správní řízení v této části zastavil. Předmětná stavba byla v rozsahu zbývajících stavebních objektů následně povolena.

[3] K otázce účastenství žalobce v předmětném řízení žalovaný vysvětlil, že před zúžením žádosti o stavební povolení byl účastníkem řízení podle ustanovení § 109 písm. c) a písm. e) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), po vynětí dvou výše specifikovaných stavebních objektů přestal být účastníkem dle ustanovení § 109 písm. c) stavebního zákona, avšak zůstal účastníkem řízení dle písm. e) téhož ustanovení, neboť je vlastníkem sousedního pozemku, jehož vlastnické právo přitom může být stavebníkem dotčeno. Žalovaný dále konstatoval, že předmětné řízení představuje řízení s velkým počtem účastníků, tudíž je možné doručovat písemnosti veřejnou vyhláškou, přičemž žalobci nebylo nutné doručovat písemnosti jednotlivě. Doručováním veřejnou vyhláškou ostatně žalobce nebyl nijak zkrácen, neboť v průběhu správního řízení svá práva uplatňoval. Ve vztahu k výtkám žalobce, že přeložka silnic I/33 a I/37 představuje nedílnou součást stavby D11 v části Smiřice – Jaroměř, tudíž o ní musí být rozhodnuto v předmětném řízení, žalovaný vysvětlil, že Ministerstvo dopravy není speciálním stavebním úřadem pro vydávání stavebního povolení pro silnice I. třídy, jímž je příslušný krajský úřad. K realizaci předmětné přeložky tedy dojde, pouze o ní musí rozhodnout jiný stavební úřad (krajský úřad). Pokud je ve výroku stavebního povolení stanoveno, že stavebník zajistí vytýčení prostorové polohy stavby podle ověřené dokumentace orgánem nebo organizací k tomu oprávněnou, žalovaný vysvětlil, že hlavní stavba se nachází přibližně 800 metrů od pozemků žalobce, jichž se tak vytýčení netýká, jelikož pozemky žalobce nejsou dotčeny žádnými stavebními objekty řešenými v napadeném stavebním povolení. Přeložka silnice I/33 není součástí objektové skladby předmětného povolení. Zákres v situaci nemá na tuto skutečnost žádný vliv, přičemž žalovaný vycházel z toho, že projektant zpracovává projektovou dokumentaci vždy jako celek, a to se všemi objekty bez ohledu na další příslušnost speciálních stavebních úřadů. Předmět řízení je však jednoznačně vymezen ve výrokové části stavebního povolení. Pokud by snad stavební povolení uložilo stavebníkovi povinnost, kterou ve skutečnosti splnil již před vydáním stavebního povolení, nezakládá tato skutečnost nezákonnost takového povolení. K tvrzení žalobce, že na jeho pozemcích již v současné době probíhá stavební činnost, žalovaný odvětlil, že to žalobce nijak neprokázal. Nadto by se tím žalovaný nemohl zabývat, neboť pozemky žalobce nejsou předmětem správního řízení a žalovaný nemůže řešit jakoukoli stavební činnost, neboť k tomu nemá pravomoc. Předmětné stavební povolení nedává stavebníkovi žádné právo nakládat s předmětnými pozemky. Ve vztahu k obavám žalobce stran kontaminace půdy a nedodržení požadavků závazného stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 14. 12. 2015 žalovaný opět vyslovil, že tyto skutečnosti se týkají jiných staveb než těch, které jsou předmětem správního řízení.

pokračování

[4] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce **žalobu** ze dne 17. 4. 2018, v níž namítal, že byla porušena jeho procesní práva tím, že před vydáním rozhodnutí nebyl seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí, tudíž neměl možnost se k nim vyjádřit. Poukázal přitom na to, že žalovaný změnil svůj náhled na účastenství žalobce v předmětném správním řízení. Jeho procesní práva byla rovněž porušena tím, že jednotlivá rozhodnutí byla žalovaným nesprávně doručována veřejnou vyhláškou, a nikoli jednotlivě přímo jeho zmocněné zástupkyni do datové schránky. Nebyly splněny podmínky pro existenci řízení s větším počtem účastníků, neboť dle samotného žalovaného byl účastníkem řízení žalobce a osoba zúčastněná na řízení. Tím, že napadené rozhodnutí bylo spolu s identifikačními údaji žalobce zveřejněno na úřední desce žalovaného, došlo k narušení jeho informačního soukromí. K věci uvedl, že závěry stran oddělitelnosti dvou staveb, u nichž došlo ke zpětvzetí žádosti, jsou nepřezkoumatelné, neboť nebylo vysvětleno, jak tyto dva stavební objekty souvisí se stavbou okružní křižovatky, přičemž žalovaný rovněž přehlédl jeho námitku, že odpadní voda z dálnice (bez řádné regulace a čištění) bude protékat po jeho pozemku 2. Žalobce trval na tom, že byl účastníkem předmětného stavebního řízení, a to s ohledem na nedílnost stavby okružní křižovatky přeložky I/33 a I/37 s vlastním tělesem dálnice, což vyplývá z ostatních rozhodnutí vydaných v dané věci a samotného jednání osoby zúčastněné na řízení, která se snaží nabýt pozemek 1 do svého vlastnictví. Za důležité považoval i to, že pozemek 1 byl již před vydáním stavebního povolení koncem roku 2015 vytyčen jako součást budoucí dálnice D11, čímž došlo k oddělení tohoto pozemku od dalších nemovitostí žalobce, přičemž na tomto pozemku byl bez jakéhokoli povolení prováděn ze strany osoby zúčastněné na řízení geologický průzkum. Závěr o existenci samostatné stavby okružní křižovatky přeložky je tak v rozporu s obsahem spisu a faktickým jednáním všech zúčastněných stran. Žalobce dále poukazoval na to, že je vlastník pozemku 2, který je určen k odvodnění stavby předmětné dálnice. Ačkoli osoba zúčastněná na řízení vzala zpět návrh na stavební povolení na usazovací nádrž DUN – SO 352, bude tento pozemek stavbou dálnice zasažen, neboť pouhým napojením na stávající odvodňovací systém bude tento pozemek fakticky užíván v důsledku předmětné stavby, a to odtékající vodou z dálnice. Žádné další řízení v tomto směru není vedeno. Ostatně již v současné době dochází k protiprávnímu užívání pozemku žalobce ze strany Státního pozemkového úřadu, aniž by toto bylo kýmkoli řešeno. Za podstatné rovněž považuje to, že žalovaný nevyčkal na vyřešení majetkoprávních otázek mezi žalobcem a státem.

[5] Krajský soud v Ostravě o žalobě poprvé rozhodl rozsudkem ze dne 19. 7. 2018, č. j. 38 A 1/2018 – 71, tak, že žalobu jako nedůvodnou zamítl. Tento rozsudek krajského soudu byl na základě kasační stížnosti žalobce zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2018, č. j. 6 As 310/2018 – 72, z toho důvodu, že krajský soud porušil procesní práva žalobce, pokud ve věci nenařídil jednání.

[6] Po zrušení předchozího rozsudku Nejvyšším správním soudem a vrácení věci k dalšímu řízení krajský soud nařídil jednání na den 18. 2. 2019, během něhož soud k důkazu provedl přečtení části rozhovoru s ministrem Danem Ťokem v pořadu Události v regionech dne 31. 1. 2018 a obsahu nákresu podaného osobou zúčastněnou na řízení k předchozí kasační stížnosti.

[7] V **napadeném rozsudku** krajský soud vyšel z obsahu správního spisu a zejm. z toho, že stavebník (osoba zúčastněná na řízení) vzal zpět svou žádost o stavební povolení ohledně SO 352 (dešťová usazovací nádrž) a SO 136.1 (příjezd k DUN SO 352). Soud přitakal žalovanému, že předmětné řízení bylo s ohledem na obsah správního spisu řízením s velkým počtem účastníků ve smyslu § 144 správního řádu, kterým tak bylo možné doručovat veřejnou vyhláškou (vyjma účastníků dle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu, mezi které však žalobce nepatří). Na tom ničeho nemění ani to, zda byl žalobce v průběhu správního řízení zastoupen

či nikoli. Rovněž se soud neztotožnil s tím, že by správní orgány považovaly za účastníka řízení pouze stavebníka. K namítanému porušení soukromí žalobce soud uvedl, že tuto námitku žalobce formuloval natolik obecně, že se jí soud nemůže zabývat. K porušení procesních práv žalobce dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu soud vysvětlil, že v rozkladovém řízení nebyly shromážděny ani použity žádné další podklady oproti prvostupňovému řízení, proto nebylo nutné vyzývat k dalšímu vyjádření. Na dotaz ohledně členů rozkladové komise, učiněný v březnu 2018 těsně před vydáním napadeného rozhodnutí) bylo žalobci odpovězeno (byť po vydání napadeného rozhodnutí), přičemž vůči jednotlivým členům žalobce následně ničeho nenamítal.

[8] Ohledně stavby okružní křižovatky přeložky I/33 a I/37 (SO 112) soud uvedl, že tato stavba není uvedena ani v žádosti stavebníka, ani v oznámení o zahájení řízení, a ani v příslušném stavebním povolení. Žalovaný je specializovaným stavebním úřadem pro stavby dálnic, není tudíž povolán k rozhodování o stavbě týkající se silnic 1. třídy. Ze stavebnětechnického hlediska je sice dle soudu logické, že projektová dokumentace obsahuje i navazující stavby, nikoli jen samotné těleso dálnice, to však nelze zaměňovat s obsahem a rozsahem konkrétního stavebního řízení. Podle soudu nikdo nepopírá, že pozemek 1 je určen k vybudování stavby související a navazující na dálnici. Žalobce jako vlastník pozemku 1 určeného ke stavbě přeložky silnic 1. třídy, však nebyl účastníkem řízení o povolení ke stavbě dálnice, nebyl tak účastníkem ve smyslu ustanovení § 109 písm. c) stavebního zákona, protože stavba SO 112 nebyla předmětem tohoto stavebního řízení. Za takové situace jsou žalobcem popisované obtíže s osobou zúčastněnou na řízení týkající se jiných řízení irelevantní. Ve vztahu k pozemku 2 soud opětovně poukázal na to, že o stavbě na tomto pozemku nebylo nakonec v předmětném řízení rozhodováno. Odkaz žalobce na ustanovení § 190 odst. 2 stavebního zákona v tomto směru není na místě, neboť citované ustanovení představuje přechodné ustanovení ve vztahu k předchozí úpravě stavebního řízení. Pokud jde o souvislost stavebních objektů SO 352 a SO 136.1 se stavbou okružní křižovatky silnic I/33 a I/37, k tomu soud uvedl, že je zřejmá z nahlédnutí do projektové dokumentace (koordináční situace): nyní povolovaná stavba dálnice se nachází v severní části, kdežto silnice I/33 a I/37, jejichž přeložka je plánována v souvislosti se stavbou dálnice, se nacházejí o poznání jižněji, kde také leží žalobcovy pozemky 1 a 2; tento závěr vyplývá i z nákresu k vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti. Soud nesdílel žalobcovu spekulaci o tom, že jeho pozemek 2 bude užíván nějakým pouhým napojením na stávající odvodňovací systém, naopak měl společně se správními orgány za to, že využití žalobcova pozemku 2 nad rámec dosavadního využití bude řešeno v rámci rozhodování o povolení příslušné stavby, tj. stavby přeložky silnic 1. třídy. Odůvodnění napadeného rozhodnutí se zabývalo i žalobcovou námitkou odpadních vod, na což žalobce jakkoli nezareagoval. Soud přitom zopakoval, že objekty SO 352 a SO 136.1 nespádají pod rozhodovací pravomoc žalovaného. Soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobce, že napadené rozhodnutí je předčasné z důvodu nevyřešení soukromoprávních otázek, neboť v napadeném rozhodnutí nebylo o pozemcích žalobce rozhodováno. K námitkám uplatněným žalobcem v dalších podáních soud uvedl, že tam uvedená argumentace byla stěžovatelem uplatněna opožděně. Pouze nad rámec nutného odůvodnění soud konstatoval, že odkaz žalobce na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je nepřiléhavý, neboť tato rozhodnutí se týkají jiné situace.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku **kasační stížnost** ze dne 21. 3. 2013, v níž namítal, že ji podává z důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona

pokračování

č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vytýkal krajskému soudu, že pochybil, pokud se nepokusil o smír účastníků podle ustanovení § 99 o. s. ř., protože podle stěžovatele mohli účastníci řízení na jednání uzavřít dohodu. Stěžovateli byla postupem soudu odebrána možnost oslovit protistranu s tím, zda pro stavbu dálnice D 11-1107 vůbec jeho pozemky potřebují, což považuje za předběžnou otázku ve vztahu k rozhodnutí o vydání stavebního povolení. Stěžovatel opakoval, že jeho vlastnická práva jsou žalovaným dlouhodobě omezována, a to v souvislosti s předmětnou stavbou dálnice, aniž by to stát majetkově vypořádal; rovněž by měl řešit, že žalovaný provádí stavbu v rozporu s platným územním rozhodnutím vydaným na dálnici, přičemž soud odmítl v tomto směru provést příslušné dokazování. Soud neprovedl příslušné dokazování stran projektové dokumentace. Stavba dálnice totiž podle názoru stěžovatele musí obsahovat napojení na stávající komunikační síť – silnici I/37. Bez ohledu na to, jakou variantu stát nakonec zvolí, bude vždy dotčen jeho pozemek č. 2, a to imisemi (protékáním odpadní vody z dálnice). Soud rovněž pochybil, když neprovedl další dokazování stran vyvlastňovacích řízení týkající se pozemků stěžovatele, z nichž vyplývá, že je stěžovatel vyvlastňován právě a jen kvůli stavbě předmětné dálnice, a když neověřil, že nájemce společnost Uniagro byl vypuzen činností osoby zúčastněné na řízení. Soud neprovedl důkaz ani informačním letákem osoby zúčastněné na řízení, z jehož obsahu vyplývá, že stavbu dálnice stavebník účelově rozdělil jen v rámci stavebního řízení. V neposlední řadě soud přehlédl jednotlivé podmínky stavebního povolení, které se týkají stěžovatelových pozemků a které hovoří o propojenosti dálnice se stavbou přeložky. Soud měl rovněž z paralelního řízení zjistit, že žádné správní řízení týkající se okružní křižovatky není vedeno. Soud pochybil, když z vyjádření ministra dopravy nevyvodil žádná skutková zjištění, přičemž měl stěžovatele podle ustanovení § 118a odst. 1, 2 o. s. ř. poučit o tom, že má včasnost navrhované informace a důkazu odůvodnit či prokázat. Stěžovatel s ohledem na to, že toto vyjádření mu bylo utajeno a že se o něm dozvěděl čistou náhodou, jej nemohl uvést dříve. Z tohoto vyjádření naopak podle stěžovatele plyne, že stát hodlá dálnici a předmětné silniční napojení naprojektovat jinak, protože jinak by nemohl ministr dopravy tvrdit, že pozemky stěžovatele stát nepotřebuje; v opačném případě by osoba zúčastněná na řízení trvala na urychlení vyvlastňovacího řízení, což se neděje.

[10] K věci samé stěžovatel uvedl, že napadené stavební povolení je rozporné s hmotněprávní úpravou (obsaženou v nařízení Evropského parlamentu č. 1315/2013), neboť rozdělením stavby dálnice na těleso dálnice a navazující napojení neumožňuje propojení dálkové dopravy a regionální dopravy. Dálnicí podle jeho názoru může být pouze taková komunikace, která propojuje nově budovanou dálnici s původní komunikační sítí, a že součástí stavby dálnice jsou i další související stavby – mj. stavba odvodnění dálnice. Pokud jsou tyto části definovány jako součást dálnice, nemohou být rozděleny ani pro účely stavebního řízení. S ohledem na propojenost stavby dálnice s jejími jednotlivými funkčními částmi měl za to, že mělo být vedeno jedno řízení; rozdělením stavby dálnice na jednotlivé stavební objekty, o nichž rozhodoval v daném řízení žalovaný a v jiném řízení odlišný stavební úřad, byla nezákonně pozměněna působnost speciálního stavebního úřadu. Pokud bylo o části dálnice rozhodováno v jiném řízení jiným orgánem, vede to k nicotnosti takového rozhodnutí. Soud v neposlední řadě pochybil, pokud neřešil rozpor vydaných stavebních povolení s veřejným zájmem a s principem nezatežující správy, přičemž stěžovatel poukazoval na ne hospodárnost státu při jednání o nabytí pozemků paní H.. Stěžovatel trval rovněž na tom, že správní řízení bylo zatíženo podstatnými vadami, neboť správní orgán prvního stupně tvrdil, že stěžovatel nebyl účastníkem daného řízení; pokud podle jeho závěru stěžovatel nebyl účastníkem řízení, měla se uplatnit obecná úprava doručování. Mělo být rovněž přihlédnuto k tomu, že počet účastníků řízení s ohledem na majetkové změny v průběhu řízení klesal, tudíž na konci rozkladového řízení se již nejednalo řízení s velkým počtem účastníků dle ustanovení § 144 správního řádu. I kdyby stěžovatel akceptoval vlastní způsob doručování, měl za to, že bylo porušeno jeho právo na

soukromí, pokud napadené rozhodnutí v rozporu s ustanovením § 112 stavebního zákona zveřejnilo jeho jméno, datum narození a adresu. S ohledem na to, že stěžovatel byl v průběhu správního řízení zastoupen advokátkou, mohl a měl žalovaný za takovéto situace doručovat prostřednictvím její datové schránky.

[11] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil v přípisu ze dne 11. 4. 2019, v němž uvedl, že nemá za to, že by soud pochybil, pokud se nesnažil uzavřít mezi účastníky smír, zvláště když povolovanou stavbou nemůže dojít k dotčení pozemků ve vlastnictví stěžovatele. Za takové situace z povahy věci nemohlo dojít k dohodě o stěžovatelově námitce občanskoprávní povahy. Snaha stěžovatele o odprodej jeho pozemků nemůže být řešena v předmětném řízení. Námitky stěžovatele stran nedostatečného dokazování dotčení jeho pozemků povolenou stavbou se opět mívají s rozsahem stavebního povolení, které neopravňuje stavebníka stavět na pozemcích stěžovatele. Žalovaný nepopíral, že připravovaná okružní křižovatka (SO 112) se těchto pozemků dotkne; avšak tato stavba podléhá jinému typu řízení před jiným správním orgánem. To, že tyto stavby jsou z povahy věci propojené, nevylučuje obvyklou praxi spočívající v tom, že o takových stavbách je rozhodováno v samostatných řízeních. Podmínka zajištění vzájemné koordinace pak byla stavebníkovi uložena i v předmětném stavebním povolení. Žalovaný nepopíral, že původní žádost stavebníka obsahovala i stavební objekty SO 136.1 (příjezd k DUN SO 352) a SO 352 (dešťová usazovací nádrž), avšak to se stalo pouze z důvodu administrativního pochybení stavebníka, neboť následně byla v tomto směru žádost vzata zpět. Pokud dochází k zásahu do majetkových práv stěžovatele (dokonce již více než 60 let), není to zjevně v důsledku napadeného rozhodnutí. Za dané situace tak nebylo podle názoru žalovaného na místě provádět další dokazování navrhované stěžovatelem. Odkaz stěžovatele na rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje č. j. 22490/DS/2013-13/II, není na místě, neboť ani toto rozhodnutí nepovoluje žádnou stavbu na pozemcích stěžovatele; nadto toto rozhodnutí je podrobeno rovněž soudnímu přezkumu ze strany stěžovatele. Žalovaný měl za to, že z mediálního vyjádření ministra dopravy nelze pro danou věc ničeho relevantního použít; zopakoval, že předmětná stavba dálnice skutečně nepotřebuje pozemky stěžovatele. Žalovaný nepopíral, že na pozemku stěžovatele se nachází občasná vodoteč (strouha), která slouží k odvedení srážkových vod z krajiny; mezi existencí této strouhy a předmětným stavebním povolením není žádná přímá souvislost. Strouha totiž existovala v krajině dříve, než byla do území umístěna stavba dálnice D11 (její existence je patrná již na ortofotomapě z roku 1953), přičemž do strouhy je pak zaústěn i odvodňovací příkop stávající silnice I/37. S ohledem na koordinační situaci měl za to, že stavební objekt SO 352 (dešťová usazovací nádrž na SO 310) je bezprostředně spojen se stavebním objektem SO 310 dešťová kanalizace přeložky silnice I/33), tudíž k rozhodování o tomto objektu je příslušný stavební úřad, který je příslušný rozhodovat o přeložce silnice I. třídy, tj. krajský úřad.

[12] Žalovaný neměl za to, že by napadeným rozhodnutím bylo porušeno hmotné právo stran vymezení dálnice; setrval totiž na stanovisku, že je běžnou praxí u rozsáhlejších staveb dopravní infrastruktury, že k jejich realizaci je třeba souboru dílčích povolení, která jsou vydávána různými věcně příslušnými správními orgány. Žalovaný poukázal na situaci výstavby železniční tratě, která vyvolá potřebu přeložky silnice; i v takovém případě tato přeložka zůstane silnicí a zachová si svůj příslušný silniční povolovací režim, nebudou tak o ní rozhodovat drážní úřady. Odkaz stěžovatele na odbornou literaturu a judikaturu Nejvyššího správního soudu není na místě, neboť přehlíží podstatné rozdíly spočívající podle žalovaného v tom, že on vystupuje v pozici speciálního stavebního úřadu, který může rozhodovat pouze ve věci dálnice. Na pozemcích stěžovatele však žádná stavba dálnice nebude budována, a tudíž nebyla ani povolena. Pokud stěžovatel poukazuje na neekonomické jednání státní správy, vysvětlil, že předmětná stavba tvoří pouze část dálnice, přičemž ta nabude svého plného významu

pokračování

po dobudování pražského okruhu, dokončení dálnice D 35, dostavění podobné dálnice na polské straně – pokud by jediný výsledek stěžovatelovy argumentace mělo být to, že tyto komunikace by měly být povolovány v jednom řízení, jedná se o zcela nerealizovatelný požadavek. Tvrzení stěžovatele stran údajné snahy realizovat černou stavbu podle „přeprojektované stavební dokumentace“ označil za ryzí spekulaci. Žalovaný v neposlední řadě setrval na stanovisku, že se v řízení nedopustil žádných procesních chyb, které jsou mu stěžovatelem vytýkány, neboť se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků, v němž se účastníkům (vyjma těch uvedených v ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu) doručuje veřejnou vyhláškou. Způsob doručování ostatně neměl vliv na uplatňování práv stěžovatele. Žalovaný nechápe, proč se najednou stěžovatel dovolává postavení třetí osoby, které mělo být doručováno do datové schránky jeho zástupce, když se fakticky dožaduje postavení účastníka řízení. Akceptací názoru stěžovatele o jeho postavení coby třetí osoby by vedlo k tomu, že by ani nemohl podat předmětnou žalobu. Žalovaný setrval na stanovisku, že pokud stěžovatel podal rozklad, musel jej náležitým způsobem identifikovat ve výroku napadeného rozhodnutí.

[13] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti vyjádřila v podání ze dne 11. 4. 2019, v němž zdůraznila, že uzavření smíru v předmětném řízení z povahy věci nepřichází v úvahu. Prezentovala rovněž názor, že krajský soud se předmětnou věcí dostatečně zabýval a provedl ty důkazní prostředky, které byly pro rozhodnutí věci potřebné. Napadený rozsudek považovala za řádně odůvodněný a reagující na příslušné argumenty stěžovatele. Opakovaně souhlasila s tím, že předmětem řízení byla pouze samotná stavba dálnice, nikoli navazující objekty, které jsou se stavbou dálnice z povahy věci spojené. Odkaz stěžovatele na unijní úpravu není na místě, neboť ta se týká pouze cílů transevropské dopravní sítě. Ze zákona o pozemních komunikacích nelze podle osoby zúčastněné dojít k závěru, že stavba okružní křižovatky nebo stavba odvodňovacího zařízení musí být z hlediska jejího povolování součástí stavby dálnice. S ohledem na křížení silnic I. třídy nemůže být tato křižovatka součástí dálnice, tudíž o ní nemůže rozhodovat žalovaný jako speciální stavební úřad ve věcech dálnic. Rovněž ve vztahu k objektu SO 352 (dešťové usazovací nádrži) měla za to, že tento stavební objekt je fakticky součástí související stavby silnice I/33, což vyplývá i z příslušného výkresu. S ohledem na to, že zákon rozděluje při povolování jednotlivých typů pozemních komunikací věcnou příslušnost mezi Ministerstvo dopravy a krajské úřady, nemohlo být v projednávané věci vedeno jedno řízení. Z faktu, že bylo vedeno jedno územní řízení, neznamená, že musí následovat jedno stavební řízení, neboť je nutné rozlišovat věcnou příslušnost pro územní řízení a pro stavební řízení. Argumentace stěžovatele stran toho, že speciální stavební úřady povolují stavby samotných komunikací a jejich součástí není správná, neboť nezohledňuje, že se v projednávané věci jedná o různé stavby s různým povolovacím režimem; akceptace závěrů stěžovatele by vedla k popření rozlišování úpravy speciálního stavebního úřadu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 207/2014 lze dovodit pouze to, že předmět řízení je ve stavebním řízení v rukou stavebníka, tudíž v projednávané věci, kdy žalovaný respektoval předmět žádosti osoby zúčastněné na řízení, nemohlo dojít k jeho porušení. Ohledně poškozování majetkových práv stěžovatele a zájmu státu setrvala na stanovisku, že tato problematika se naprosto míjí s předmětem projednávané věci. Osoba zúčastněná na řízení setrvala na názoru, že v předmětném řízení bylo stěžovateli řádně doručováno veřejnou vyhláškou, neboť se jednalo o řízení s velkým počtem účastníků. Se stěžovatelem bylo řádně zacházeno jako s účastníkem řízení, nemůže tak nyní tvrdit, že byl v procesní roli pouhého podatele, protože potom by nemohl podat rozklad. S ohledem na to, že stěžovatel mohl uplatňovat veškerá procesní práva, nelze hovořit o tom, že byl materiálně na svých právech poškozen.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež splňuje podmínky obsažené v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a je proti napadenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zdali není na místě kasační stížnost odmítnout podle ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., neboť se jedná o druhou kasační stížnost v téže věci. Dospěl však k závěru, že nikoliv, neboť současnou kasační stížností stěžovatel rovněž napadá meritorní posouzení věci, k čemuž se Nejvyšší správní soud dosud nevyjádřil, jelikož předchozí rozsudek krajského soudu byl zrušen z toho důvodu, že krajský soud rozhodoval bez jednání, aniž by pro takový postup byly splněny procesní podmínky, přičemž v předchozím rozsudku Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že meritorními otázkami se za této procesní situace nemůže zabývat. Není proto naplněna hypotéza ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., což by odůvodnilo odmítnutí kasační stížnosti – srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165. Nejvyšší správní soud má proto za to, že je na místě se zabývat zbývajícími námitkami, které neposoudil v předchozím rozsudku, byť by se jimi stěžovatel rovněž dovolával naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud přitom nezjistil, že by napadený rozsudek trpěl vadami, které podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu zakládají důvod nepřezkoumatelnosti, přičemž na její závěry ohledně posouzení toho, jaké vady naplňují tento kasační důvod, pro stručnost odkazuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75; rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73; rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74; rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[18] Pokud se stěžovatel v tomto směru dovolává toho, že se krajský soud nepokusil o uzavření smíru mezi účastníky řízení, Nejvyšší správní soud konstatuje, že povaha věci vylučuje, aby v soudním řízení správním podle ustanovení § 65 a násl. bylo možné mezi účastníky řízení uzavřít dohodu o předmětu řízení ve smyslu ustanovení § 99 o. s. ř. Podle ustanovení § 99 odst. 1 o. s. ř. mohou smír uzavřít účastníci řízení; účastníkem řízení podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. je navrhovatel (žalobce) a odpůrce (žalovaný – správní orgán) – k jejich označení v tomto typu řízení viz ustanovení § 33 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný správní orgán však v případě, kdy již vydal pravomocné rozhodnutí (tudíž vykonal veřejnou moc), nemůže „takovým rozhodnutím volně disponovat“ a volně jej měnit, neboť k takovému postupu by mu musela dát pravomoc příslušná veřejnoprávní úprava – srov. ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky. Příslušný procesní předpis (kterým je v projednávané věci správní řád), takový postup neumožňuje, naopak správnímu orgánu ukládá, že příslušným pravomocným rozhodnutím je vázán – viz ustanovení § 73 odst. 2 správního řádu. Správní orgán se tedy poté, co bylo řízení pravomocně ukončeno vydáním rozhodnutí, nemůže v následném soudním řízení „dohodnout“ jinak. Soudní řád správní na tuto situaci pamatuje speciální úpravou obsaženou v ustanovení § 62 s. ř. s.

pokračování

zakotvující institut uspokojení navrhovatele, pro které jsou však stanoveny poměrně striktní podmínky. Avšak ani v takovém případě soud není aktivní aktér, který by účastníky řízení vedl k postupu dle ustanovení § 62 s. ř. s. Naopak dle citovaného ustanovení s. ř. s. je to odpůrce (žalovaný správní orgán), který musí pro postup dle citovaného ustanovení provést příslušnou aktivitu bez ohledu na to, zda by byl k takovému postupu vyzván krajským soudem či nikoli.

[19] Pokud stěžovatel v tomto směru poukazuje na to, že smír by měl vést k vyřešení majetkových vztahů mezi ním a státem, resp. osobou zúčastněnou na řízení, k čemuž hodlal během jednání soudu vznést příslušné dotazy, musí Nejvyšší správní soud souhlasit s krajským soudem, který takové otázky v projednávané věci nepřipustil, neboť se skutečně mýlí s předmětem soudního řízení, jehož účelem je poskytnout ochranu veřejných subjektivních práv žalobce – viz ustanovení § 2 s. ř. s. Stěžovatelem vznesené otázky a požadavky majetkového vyrovnání se totiž zjevně týkají jeho soukromých majetkových práv, které je nutné řešit ve zcela jiném typu řízení – ať už civilním řízení (kde je na místě zejm. řešit náhradu údajné škody vzniknuvší stěžovateli jednáním státu na jeho pozemcích), nebo ve vyvlastňovacím řízení. Dohoda o těchto otázkách však nemůže být uzavírána s žalovaným vystupujícím v projednávané věci v pozici stavebního úřadu, ale s osobou zúčastněnou na řízení, případně s jiným subjektem, který je podle stěžovatele faktickým původcem zásahů do jeho soukromých práv. Tyto poslední uvedené osoby však nebyly v pozici účastníků řízení v projednávané věci, kteří by jako jediní mohli uzavřít smír (kdyby Nejvyšší správní soud odhlédl od výše uvedeného, že v předmětném typu řízení se z povahy věci institut smíru nemůže uplatnit) ve smyslu ustanovení § 99 o. s. ř., neboť citované ustanovení možnost uzavření dohody váže toliko na účastníky řízení.

[20] Pokud stěžovatel důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spatřuje v tom, že soud neprovedl jím navržené důkazní prostředky, případně v tom, že se nezabýval tím, že žalovaný (resp. osoba zúčastněná na řízení) stěžovatele omezuje v jeho vlastnických právech užíváním pozemků stěžovatele bez řádného titulu nebo že nedošlo k vypořádání stěžovatelových majetkových nároků (k čemuž stěžovatel rovněž navrhoval provedení příslušného dokazování, včetně spisu ve věci příslušného vyvlastňovacího řízení), nezakládá toto samo sobě vadu řízení dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť podstatné je, zda skutkový stav zjištěný správními orgány, který vzal krajský soud za svůj, s ohledem na předmět řízení a pro posouzení zákonnosti správního rozhodnutí ob stojí či nikoli. Nejvyšší správní soud přitom nevidí důvod pro to, aby byly v projednávané věci provedeny stěžovatelem navrhované důkazní prostředky, neboť se zjevně týkají jiných skutečností, než které jsou stěžejní pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí. Soudní řízení správní, jehož předmětem je přezkum stavebního povolení na určitou stavbu, nepředstavuje místo pro vyřešení všech možných sporných otázek mezi účastníky řízení, které se týkají zcela jiné problematiky (zde vyvlastňovacího řízení, údajného neoprávněného užívání některých pozemků stěžovatele, vypuzení nájemce z užívání předmětných pozemků stěžovatele, tvrzeného nehospodárného počínání státu či jiných územních nebo stavebních řízení).

[21] Návrhy stěžovatele na provedení dalšího dokazování stran územních rozhodnutí týkajících se stavby dálnice D 11 a příslušné silnice I. třídy nebo stran stavebně technické dokumentace, případně z informačního letáku osoby zúčastněné na řízení, přičemž z těchto důkazních prostředků má podle stěžovatele vyplývat závěr o vzájemné propojenosti a návaznosti těchto staveb, Nejvyšší správní soud stejně jako krajský soud považuje za nedůvodné, protože i Nejvyššímu správnímu soudu je již na základě provedení dokazování zřejmá souvislost mezi stavbou dálnice D 11 a příslušné silnice I. třídy (resp. její přeložky a napojení prostřednictvím křižovatky na dálnici D 11). Tyto důkazní prostředky tedy zjevně nemohou přinést do předmětného řízení nic nového – to vyplývá ostatně i z obsahu příslušné kasační argumentace stěžovatele, v níž se dovolává úzké návaznosti a propojenosti obou staveb.

Posouzení toho, zda toto propojení odůvodňuje závěr, že se jedná o jedinou stavbu (případně soubor staveb), které bylo nutné posoudit v jediném řízení před žalovaným, je otázkou právní a v řízení před Nejvyšším správním soudem pak představuje posouzení naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Provádění dalšího dokazování by tak v tomto směru ničeho podstatného nepřineslo, tudíž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s krajským soudem v tom, že nebylo na místě takové dokazování provádět.

[22] Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že krajský soud v rozporu s obsahem napadeného rozsudku neprovedl nahlédnutí do projektové dokumentace a její srovnání s nákresem ve vyjádření k předchozí kasační stížnosti podanému osobou zúčastněnou na řízení a že se nedostatečně zabýval obsahem správního spisu (zejm. prvostupňovým rozhodnutím), musí Nejvyšší správní soud odkázat na protokol z jednání ze dne 18. 2. 2019, z něhož vyplývá, že soud provedl jako důkaz obsah nákresu obsaženého ve vyjádření ke kasační stížnosti a že sdělil podstatný obsah správních spisů (příslušná dokumentace předmětných staveb přitom byla obsahem správního spisu). Pokud stěžovatel s těmito skutečnostmi jako nesprávnými nesouhlasil či měl za to, že nebylo provedeno řádné dokazování nebo mělo být provedeno v jiném rozsahu (či s důrazem na jiné skutečnosti, než na které se zaměřil krajský soud při svém jednání, např. podmínku č. 35 prvostupňového rozhodnutí), měl tyto skutečnosti uvést v rámci předmětného jednání, což zjevně neučinil. S ohledem na to, že řízení před Nejvyšším správním soudem o kasační stížnosti představuje řízení o mimořádném opravném prostředku, které se má soustředit na posouzení právních otázek, nikoli skutkových, bylo na místě, aby stěžovatel veškeré své výtky stran provádění dokazování směřoval do řízení před krajským soudem – srov. přiměřeně z oblasti správního trestání usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015 - 71 či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013 - 46); za takové situace Nejvyšší správní soud nevidí prostor pro to, aby v předmětném řízení prováděl další dokazování a suploval nečinnost stěžovatele v řízení před krajským soudem. Zvláště když právě z tohoto důvodu předchozí rozsudek krajského soudu zrušil s tím, že ve věci má být s ohledem na požadavky stěžovatele provedeno dokazování; toto dokazování přitom v projednávané věci provedeno bylo, tudíž má Nejvyšší správní soud za to, že procesní práva stěžovatele byla i na základě předchozího rozsudku Nejvyššího správního soudu dostatečně ochráněna. To, že konečný výsledek neodpovídá představám stěžovatele, neodůvodňuje závěr o tom, že je nutné provést další jednání a v jeho rámci další dokazování.

[23] Nejvyšší správní soud v neposlední řadě neshledal pochybení krajského soudu v tom, že se nevypořádal se skutečnostmi, které mu měly být známé na základě řízení vedeného pod sp. zn. 38 A 5/2018, které inicioval rovněž stěžovatel, neboť stěžovatel žádné relevantní námítky v tomto směru ani během jednání soudu neuvedl. Nelze tak vyčítat krajskému soudu, že se nezabýval námítkami či argumentací, o jejichž existenci neměl ponětí. V tomto směru pouze Nejvyšší správní soud pro stručnost poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2019, č. j. 38 A 5/2018 – 58, z jehož odůvodnění vyplývá, že krajský soud si byl provázanosti obou řízení vědom; to, že tato skutečnost uvedl v rozsudku sp. zn. 38 A 5/2018 (jež stěžovatel rovněž napadl kasační stížností; věc je vedena před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 As 103/2019), neznamená, že by napadený rozsudek, jenž neobsahuje odkaz na tento druhý rozsudek, byl nepřezkoumatelný, resp. že by krajský soud o tom druhém rozhodnutí žalovaného nevěděl. Posouzení správnosti závěrů krajského soudu v napadeném rozsudku je pak otázkou naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (v případě druhého rozsudku krajského soudu nadto předmětem zcela jiného řízení před Nejvyšším správním soudem).

pokračování

[24] Ve vztahu k závěrům soudu stran přepisu části rozhovoru s ministrem dopravy ze dne 31. 1. 2018, Nejvyšší správní soud uvádí, že tento důkazní prostředek byl krajským soudem během jednání proveden. Pokud tímto důkazním prostředkem hodlal stěžovatel prokazovat, že stavebník neplánuje podle vydaných rozhodnutí postupovat a že se má stavět podle „neschválené a tajně provedené nové projektové dokumentace, která není podkladem vydaného stavebního povolení“, jedná se skutečně podle Nejvyššího správního soudu o uvedení nového žalobního bodu, a to v rozporu s ustanovením § 71 odst. 2 věta druhá s. ř. s. Nejvyšší správní soud k obavám stěžovatele stran „přeprojektování“ napojení dálnice D 11 na tamější silnici I. třídy nad rámec výše uvedeného pouze uvádí, že stavebník musí respektovat obsah předmětného stavebního povolení; pokud tomu tak nebude, bude muset být ze strany správních orgánů dohlížejících na dodržování stavebního zákona postupováno podle příslušných ustanovení tohoto předpisu. K této otázce musí Nejvyšší správní soud nadto uvést, že se fakticky mýlí s předmětem soudního řízení, kterým je napadené rozhodnutí, jímž bylo vydáno na základě příslušné projektové dokumentace stavební povolení, tudíž se nemůže vyjadřovat k jiné „přeprojektované dokumentaci“, kterou Nejvyšší správní soud nezná a která nebyla předmětem posuzování ze strany správních orgánů. Pokud by pouze na základě blíže nevysvětleného sdělení o „přeprojektování dokumentace“, aniž by bylo zjevné, zda se jedná o změnu, k níž došlo až po vydání příslušného správního rozhodnutí a že se tedy stavebník snaží obejít příslušné rozhodnutí správního orgánu, nebo k níž došlo již v průběhu příprav projektové dokumentace, která byla následně předložena správním orgánům k posuzování, měly správní soudy automaticky pro vady řízení rušit příslušné rozhodnutí správních orgánů, představovalo by to jednoduchý návod, jak napadnout jakékoli rozhodnutí správního orgánu podle stavebního zákona, neboť by vždy stačilo zmínit, že zde existuje jiná projektová dokumentace, podle níž stavebník fakticky plánuje stavět, aniž by takové tvrzení odpovídalo vývoji prací na projektové dokumentaci a úmyslu stavebníka.

[25] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že krajský soud se žalobními důvody (body) stěžovatele zabýval, což Nejvyššímu správnímu soudu mj. vyplývá i z toho, že proti jeho závěrům stěžovatel věcně brojí. Fakt, že krajský nevyhověl stěžovatelově argumentaci, neznamená, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud přitom zdůrazňuje, že není povinností krajského soudu reagovat na každou dílčí námitku, ale že musí reagovat na základní klíčovou argumentaci (srov. odstavec 51 nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 8. 2018, sp. zn. II. ÚS 644/18), kterou v projednávané věci bylo to, zda napadené rozhodnutí obsahující stavební povolení na stavbu části dálnice D11 obстоjí s ohledem na to, že nebylo vydáno stavební povolení na další stavby, které jsou dle názoru stěžovatele nedílně spojeny s vlastní stavbou dálnice, přičemž na tuto argumentaci krajský soud dostatečně reagoval. Posouzení, zda závěry krajského soudu jsou zákonné a správné, však představuje naplnění kasačních důvodů dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[26] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že nezjistil naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[27] K věci samé a naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. musí Nejvyšší správní soud na úvod postavit na jisto, co je předmětem řízení, neboť od vyřešení této otázky se odvíjí i přípuštění okruhu žalobní argumentace, která je v takovém řízení relevantní. Soudní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s., jak ostatně již bylo poznamenáno, neslouží jako nástroj pro řešení všech možných konfliktů mezi žalobcem a správním orgánem, či dokonce zcela jinou „entitou“ (zde Ředitelstvím silnic a dálnic České republiky). Předmět řízení stěžovatel vymezil petitem své žaloby ze dne 17. 4. 2018 (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197), kterým požadoval zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2018,

č. j. 12/2018-510-RK/3, ve věci vydaného stavebního povolení na stavbu „Dálnice D11, stavba 1107 Smiřice – Jaroměř“ v rozsahu uvedených 28 stavebních objektů. Za dané procesní situace se tedy Nejvyšší správní soud nemůže vyjadřovat k průběhu vyvlastňovacího řízení týkajícího se pozemků stěžovatele, k údajné nespolečnické či liknavosti osoby zúčastněné na řízení (stavebníka Ředitelství silnic a dálnic České republiky), nevhodností postupů státních orgánů, vypuzení nájemce z pozemku stěžovatele či jednání s paní H. stran výkupu jejích pozemků, neboť to s předmětem soudního řízení, resp. s předmětem napadeného rozhodnutí, kterým bylo vydáno předmětné stavební povolení, bezprostředně nesouvisí, tudíž rovněž není na místě vést v tomto směru jakékoli dokazování.

[28] Z výroku prvostupňového rozhodnutí bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že stavební povolení bylo vydáno na 28 stavebních objektů, přičemž tyto objekty jsou rovněž zobrazeny v příslušné projektové dokumentaci. Ve výčtu těchto objektů, který byly na základě napadeného rozhodnutí povoleny, však zcela zjevně chybí ty stavební objekty, které měly, či mají, být postaveny na pozemcích stěžovatele, resp. v těsné blízkosti (SO 136.1 – Příjezd k DUN SO 352; a SO 352 – Dešťová usazovací nádrž na SO 310). Ve výkresu koordinační situace z května 2017 je rovněž zřetelně barevně odlišeno, o kterých stavbách může rozhodovat žalovaný a o kterých není oprávněn rozhodovat. Mezi těmi stavbami, o nichž nemůže žalovaný rozhodovat, jsou přitom zřetelně vyznačeny stavební objekty, které jsou plánovány na pozemcích stěžovatele.

[29] Z výroku rozhodnutí tak bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že v řízení, které jeho vydání předcházelo, o stavebních objektech, které jsou plánovány na pozemcích stěžovatele rozhodováno nebylo. Z obsahu prvostupňového a napadeného rozhodnutí, stejně jako z obsahu správního spisu, ve vztahu k pozemkům stěžovatele vyplývá pouze to, že je na nich plánována výstavba stavebních objektů, které mají s předmětnou povolovanou stavbou dálnice bezprostřední souvislost, avšak v žádném případě nebylo o těchto stavebních objektech žalovaným závazně rozhodnuto v napadeném rozhodnutí. Na základě napadeného rozhodnutí tedy v žádném případě nebude moci stavebník (osoba zúčastněná na řízení) provádět jakoukoli stavbu na pozemcích stěžovatele.

[30] Nejvyšší správní soud přitom souhlasí s tím, že v souvislosti s určitými stavbami (zejm. s takovou stavbou jakou je dálnice) je možné, že jsou s nimi z logiky věci spojeny další stavby, resp. změny, na které se vztahují řízení či procesy regulované dle stavebního zákona a souvisejících předpisů (např. stavba dálnice vyvolá změny v dopravním značení, často ve velmi velké vzdálenosti od samotné stavby dálnice). To však samo o sobě neznamená, že o těchto z povahy věci bezprostředně souvisejících stavbách musí být rozhodováno v jednom řízení vedeném žalovaným, neboť právní úprava pro rozdílné druhy staveb také stanoví diferencovanou pravomoc stavebních úřadů. Samotná skutečnost, že v příslušné části dálnice, která byla předmětem napadeného stavebního povolení, je i sjezd a nájezd, které z povahy věci musí být navázány na další pozemní komunikace, tak nemůže vést k závěru, že bylo nutné jako stavbu a předmět daného stavebního řízení určit vedle předmětné části dálnice D11 také navazující přeložky silnice I. třídy spolu s okružní křižovatkou, neboť pravomoc o nich rozhodovat má odlišný orgán veřejné správy. Žalovaný si však souvislosti předmětné stavby části dálnice D11 na navazující přeložku silnice první třídy I/33 a stavby okružní křižovatky byl vědom, neboť v podmínce č. 12 stavebního povolení uložil stavebníkovi povinnost koordinace těchto staveb, tudíž na tuto věcnou a funkční souvislost mezi těmito dvěma stavbami bylo ze strany žalovaného pamatováno a i s ohledem na provázanost těchto staveb byla posuzována i předmětná stavba části dálnice D11. Ve vztahu k odvodňování předmětných staveb se potom váže podmínka č. 35 stavebního povolení.

pokračování

[31] Dále je nutné poukázat na to, že řízení o vydání stavebního povolení je řízení návrhové, což znamená, že správní orgán nemůže zahájit a vést řízení bez příslušné žádosti; v projednávané věci přitom stavebník v průběhu správního řízení vzal svou žádost v rozsahu týkající se stavebních objektů na pozemcích stěžovatele zpět, tudíž žalovaný s ohledem na stavební zákon a správní řád nemohl rozhodovat o jiných stavebních objektech než o těch, které stavebník uvedl ve své žádosti o vydání stavebního povolení. Z těchto skutečností Nejvyššímu správnímu soudu vyplývá, že žalovaný ani z tohoto důvodu nemohl rozhodovat o stavebních objektech plánovaných na pozemcích stěžovatele (mohl pouze zohlednit výše popsané věcné a funkční souvislosti, avšak nemohl rozhodnout o těchto samotných stavebních objektech plánovaných na pozemcích stěžovatele). Nejvyšší správní soud má přitom za irelevantní, zda v daném okamžiku probíhá jiné související stavební řízení týkající se pozemků stěžovatele nebo nikoli, protože to ničeho nemění na závěru, že na základě napadeného rozhodnutí nemůže stavebník postavit jakékoli stavby na pozemcích stěžovatele, tudíž je i příp. provádění jakéhokoli dokazování v tomto směru je irelevantní.

[32] Pokud stěžovatel poukazuje na to, že stavební objekty plánované na jeho pozemcích jsou vyznačeny v projektové dokumentaci, a zejm. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 21. 11. 2007, č. j. 3 As 24/2007 – 114 (který uvedl v předchozí kasační stížnosti), je nutné v tomto směru vysvětlit, že stěžovatel odhlíží od podstatných odlišností věci řešené Nejvyšším správním soudem v rozsudku sp. zn. 3 As 24/2007. V této věci totiž Nejvyšší správní soud posuzoval případ, kdy se jednalo o stavbu garáže a souvisejících staveb, přičemž příslušné stavební povolení bylo vydáno v roce 1981, avšak toto povolení bylo neurčité a nebylo z něj patrné, zda stavby související se stavbou garáže byly tímto rozhodnutím povoleny či nikoli, přičemž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že stavbu garáže nebylo možné postavit a smysluplně provozovat bez příslušné příjezdové komunikace a doprovodných staveb, které sice nebyly uvedeny ve výroku stavebního povolení, ale byly vyznačeny v projektové dokumentaci, což jej vedlo k závěru, že se i na ně vztahuje předmětné stavební povolení. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu tak zcela zjevně míří na naprosto jinou situaci a jeho závěry tak zjevně nemohou být aplikovány v nyní projednávané věci.

[33] Stěžovatel se také dovolává ustanovení § 4 odst. 1 věty druhé stavebního zákona, které ukládá stavebnímu orgánu projednat soubor staveb, jež jsou předmětem žádosti, v režimu stavby hlavní. To však bylo v projednávané věci splněno, neboť všechny stavby, jež byly v projednávané věci předmětem žádosti, byly projednány v režimu stavby hlavní. Stejně tak nedošlo k porušení závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2014, č. j. 6 As 207/2014 – 36, který dospěl k závěru, že je nezákonným postupem, pokud z důvodu rozdělení předmětu řízení nedojde ke komplexnímu posouzení příslušných staveb. V projednávané věci s ohledem na obsah prvostupňového rozhodnutí (viz jeho podmínka 12) byla komplexnost výstavby dálnice a navazujících pozemních komunikací zvažena. Nedošlo rovněž k tomu, že by stavebník dosáhl „rozdělením předmětu žádosti“ do více řízení toho, že věc by byla posuzována ve zjednodušeném režimu či na újmu práv dotčených osob, které by nemohly k věci vyjádřit.

[34] Nejvyšší správní soud taktéž nemá za to, že by na základě široké definice dálnice dle zákona o pozemních komunikacích (nebo podle stěžovatelem citované komunitární úpravy) mělo být do rozsahu stavebního posuzování stavby dálnice zařazena i stavba okružní křižovatky (přeložky silnice I/33), případně stavba odvodňovacího systému, jak tvrdí stěžovatel. Za důležité totiž považuje to, že okružní křižovatka (přeložka silnice I/33) představuje křižovatku silnic I. třídy, nikoli křižovatku „dálnice“, tudíž se jedná o součást silnice I třídy. Nejvyšší správní soud v tomto směru poukazuje na záhlaví definic obsažené v ustanovení § 12 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, které vymezuje součásti nejen dálnice, ale i silnice.

Pokud se tedy vedle sebe nacházejí pozemní komunikace různých kategorií (zde dálnice a silnice), má každá z těchto pozemních komunikací své součásti, přičemž nelze říct, že součástí dálnice jsou všechny součásti jiných pozemních komunikací (tj. že tzv. „vyšší kategorie bere“). Tím Nejvyšší správní soud v žádném případě nesnižuje skutečnost, že pozemní komunikace jsou navzájem propojené, navázané a že spolu souvisejí, neboť v opačném případě by pozemní komunikace tvořily dopravní síť a postrádaly by tak svůj smysl v podobě umožnění dopravy. To však nic nemění na tom, že tyto změny (byť vyvolané stavbou takovéto dálnice) se týkají pozemních komunikací náležející do kategorií odlišných od dálnice. Zjednodušeně řečeno stavební úpravy či změny pozemních komunikací silnice I. třídy, byť jsou vyvolány stavbou dálnice a navazují na nájezd dálnice či sjezd z ní, z nich nečiní součást či součásti dálnice.

[35] Obdobně i ve vztahu ke stavbě usazovací nádrže, která má dle stěžovatele rovněž sloužit k odvodnění stavby dálnice, musí Nejvyšší správní soud uvést, že i když s ohledem na tvar reliéfu a krajiny a provedení odvodnění stavby dálnice, může dojít k tomu, že usazovací nádrž plánovaná na pozemcích stěžovatele bude částečně též sloužit k vlastnímu odvodnění předmětné dálnice, toto nijak nezpochybnuje, že se jedná o část stavby přeložky silnice I/33 a vytvoření okružní křižovatky, které bude taktéž odvodňovat, tj. že se jedná o součást stavby silnice I. třídy. Nejedná se tedy o usazování nádrží, která by sloužila výlučně k odvodnění stavby dálnice a pak by byla její součástí – srov. ustanovení § 12 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

[36] Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil argumentům stěžovatele, že mělo dojít k nezákonnému „rozkouskování“ výstavby a jejího povolování, pouze bylo rozlišeno mezi stavbou vlastní dálnice a silnice I. třídy, přičemž však byla zohledněna souvislost a návaznost obou staveb (viz výše). Nejvyšší správní soud tedy opakovaně zdůrazňuje, že mezi těmito stavbami je zjevná úzká provázanost, která vyplývá nejen z projektové dokumentace, podle níž v daném místě má být sjezd z dálnice, který se má napojit na předmětnou přeložku silnice I/33 a na vytvořenou okružní křižovatku, ale i podmínek stavebního povolení, které výslovně stavebníkovi ukládá koordinaci mezi těmito stavbami; samotná věcná a faktická souvislost však nezpůsobuje, že všechny tyto stavby se stávají součástí dálnice ve smyslu ustanovení § 12 zákona o pozemních komunikacích a že o nich má rozhodnout pouze žalovaný.

[37] Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit ani té kasační námitce, v níž stěžovatel tvrdil, že žalovaný jej nepovažoval za účastníka předmětného správního řízení, a to s ohledem na znění prvostupňového rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu z prvostupňového rozhodnutí naopak vyplývá, že žalovaný stěžovatele za účastníka řízení považoval, přičemž pouze uvedl, že stěžovatel není účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu; na tyto úvahy navázal v napadeném rozhodnutí, kde vysvětlil, že stěžovatel je účastníkem řízení dle ustanovení § 109 písm. e) stavebního zákona, a to i s ohledem na změnu předmětu řízení v důsledku částečného zpětvzetí žádosti o vydání stavebního povolení ze strany stavebníka. S ohledem na to, že součástí řízení nakonec nebyly stavební objekty, které by měly být postaveny na pozemcích stěžovatele, přičemž o nich má být rozhodováno v jiném řízení, neboť se jedná o stavební objekty, které jsou součástí silnice I. třídy, o nichž má v souladu s ustanovením § 40 odst. 3 písm. d) zákona o pozemních komunikacích rozhodovat příslušný krajský úřad, stěžovatel nebyl účastníkem předmětného řízení podle ustanovení § 109 písm. c) stavebního zákona. To, že žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí použil ve vztahu ke stěžovateli označení „podatel“ jako zkratku, na tom ničeho nemění.

[38] Ve vztahu k doručování v průběhu předmětného správního řízení stěžovateli se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že předmětné řízení s ohledem na počet vlastníků dotčených pozemků zjevně představovalo řízení s velkým počtem

pokračování

účastníků dle ustanovení § 144 správního řádu, neboť zjevně počet účastníků překročil číslo 30 – viz ustanovení § 144 odst. 1 správního řádu. I kdyby nebyla splněna podmínka v podobě velkého počtu účastníků dle ustanovení § 144 odst. 1 správního řádu, přesto by předmětné řízení bylo řízení s velkým počtem účastníků, protože se na danou věc uplatní ustanovení § 9b odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 39/2015 Sb. (a zejm. v souladu s čl. II bodem 2 tohoto novelizujícího zákona).

[39] Pokud stěžovatel v tomto směru dovozuje, že byla porušena jeho osobnostní práva a ochrana soukromí tím, že ve veřejné vyhlášce, jejíž prostřednictvím bylo ze strany žalovaného doručováno, bylo uvedeno jeho jméno, příjmení, datum narození a bydliště, je nutno uvést, že tyto údaje byly uvedeny v záhlaví napadeného rozhodnutí, kde sloužily ke specifikaci stěžovateli coby podatele rozkladu, tudíž se jeho právní postavení změnilo oproti situaci, kdy v prvostupňovém řízení vystupoval pouze coby účastník ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona (resp. po jeho část i ve smyslu ustanovení § 109 písm. c) stavebního zákona) – k tomu srov. údaje, které žalovaný uvedl ve vztahu ke stěžovateli v prvostupňovém rozhodnutí. S ohledem na změnu této situace má Nejvyšší správní soud za to, že žalovaný musel v záhlaví identifikovat stěžovatele jeho osobními údaji, neboť to mu ukládá ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu, ve spojení s ustanovením § 93 odst. 1 správního řádu a § 152 odst. 5 správního řádu, jelikož musel specifikovat účastníka řízení, na základě jehož rozkladu je vedeno řízení o rozkladu.

[40] Pokud stěžovatel navrhoval nařízení jednání u Nejvyššího správního soudu, musí Nejvyšší správní soud uvést, že o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhoduje zpravidla bez jednání – viz ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud přitom nedospěl k závěru, že by jednání bylo v projednávané věci nutné nařídit, neboť má za to, že o kasační stížnosti je možné rozhodnout s ohledem na obsah správního, soudního spisu a jednání provedeného krajským soudem. Pokud stěžovatel navrhoval provádění dokazování, Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že stěžovatelem uváděné důkazní návrhy se netýkaly předmětu tohoto řízení (informační leták osoby zúčastněné na řízení; obsah vyvlastňovacích spisů týkajících se pozemků stěžovatele; rozsudek Městského soudu v Praze o bezdůvodném užívání pozemku 2; zpráva Nejvyššího kontrolního úřadu, správní spis Krajského úřadu Královéhradeckého kraje sp. zn. 22490/DS/2013-13), tudíž jsou irelevantní.

[41] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1, 5 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovaný, který měl ve věci úspěch, žádné náklady nad rámec běžné správní činnosti nevynaložil, proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; protože Nejvyšší správní soud osobě zúčastněné na řízení žádnou takovou povinnost neuložil, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[43] Stěžovatel uhradil bez výzvy tohoto soudu soudní poplatek ve výši 5.000 Kč, ačkoli soudní poplatek uhradil v předchozím řízení pod sp. zn. 6 As 310/2018. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014-60, platí, že účastník řízení podávající ve své věci opakovaně kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu vydanému poté, kdy bylo předcházející rozhodnutí ke kasační stížnosti téhož účastníka Nejvyšším

správním soudem zrušeno, již není povinen soudní poplatek za tuto další kasační stížnost platit, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil. Nejvyšší správní soud proto výrokem III. rozsudku v souladu s ustanovením § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích rozhodl o tom, že stěžovateli podruhé uhrazený soudní poplatek vrací. Částka ve výši 5.000 Kč bude z účtu Nejvyššího správního soudu vyplacena stěžovateli do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 29. května 2019

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu