



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **POLANSKÝCH, s.r.o.**, se sídlem Mírová 146, Protivín, zast. Mgr. Martinem Pixou, advokátem se sídlem Lannova tř. 1893/32, České Budějovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 1. 2017, č. j. KUJCK 1325/2017, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Nadace Tomistoma**, se sídlem Masarykovo náměstí 261, Protivín, zast. Mgr. Petrem Smejkaem, advokátem se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice, **II) Ing. J. P.**, **III) E.ON Distribuce, a.s.**, se sídlem F. A. Gerstnera 2151/6, České Budějovice, **IV) Město Protivín**, se sídlem Masarykovo náměstí 128, Protivín, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 4. 2019, č. j. 51 A 20/2017 - 199,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla jako nedůvodná podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.“), zamítnuta její žaloba proti shora uvedenému rozhodnutí žalovaného. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky proti rozhodnutí Městského úřadu Protivín, odboru výstavby, dopravy a ŽP ze dne 16. 9. 2016, č. j. výst. 7/2014 – 1165/2014-16/ODSN/Rozh/Jel, kterým bylo stěžovatelce podle § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nařízeno odstranit stavbu oplocení na pozemcích p. č. X, X a X v k. ú. P., a toto rozhodnutí potvrdil.

**I. Vymezení věci**

[2] Věc je u NSS projednávána již podruhé. V předcházejícím řízení soud výrokem I. rozsudku ze dne 19. 12. 2018, č. j. 9 As 349/2018 - 73, zrušil rozhodnutí krajského soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 51 A 20/2017 - 135, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dalšími výroky odmítl kasační stížnost R. P. a rozhodl o náhradě nákladů řízení a vrácení soudního poplatku.

Stěžejním důvodem pro zrušení rozsudku krajského soudu byla nepřezkoumatelnost rozhodnutí jak ve vztahu k žalobní námitce podjatosti starosty města Protivín Jaromíra Hlaváče (dále jen „starosta“) a námitce systémové podjatosti, tak ve vztahu k námitce překážky litispendence.

[3] NSS zavázal krajský soud, aby po doplnění spisového materiálu posoudil, zda v řízení bylo či nebylo rozhodnuto o námitce starosty a pokud ano, zda bylo takové rozhodnutí věcně správné. Dále se měl dostatečným a přezkoumatelným způsobem vypořádat s námitkou systémové podjatosti. Ve vztahu k námitce litispendence měl krajský soud posoudit, zda byl v projednávané věci dán důvod pro zastavení řízení o odstranění oplocení právě z důvodu překážky litispendence, tedy zda řízení o odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci, jež řízení o odstranění stavby předcházelo, bylo zahájeno v *téže věci a z téhož důvodu*. Měl předně uvážit, zda je předmět obou řízení shodný a v návaznosti na tento závěr případně posoudit, zda zastavení řízení o odstranění stavby oplocení brání rozdílný okruh účastníků obou řízení resp. odlišný důvod jejich zahájení.

## II. Posouzení krajským soudem

[4] Krajský soud v nyní napadeném rozsudku, vázán názorem Nejvyššího správního soudu, uvedl, že je nepochybné, že se starosta, vedoucí odboru výstavby J. J. (dále jen „vedoucí odboru“) a zakladatel osoby zúčastněné na řízení I) Nadace Tomistoma (dále jen „Nadace“) Ing. P. ze svého dřívějšího působení znají. Tato skutečnost však sama o osobě nemusí postačovat, aby byla dovozena pochybnost o jejich nepodjatosti. Rozhodný je poměr k věci, účastníkům řízení či jejich zástupcům, který může důvodně vyvolat podezření, že má osoba podílející se na rozhodování zájem na výsledku řízení, resp. faktická možnost výsledků řízení ovlivnit.

[5] Důvodem k vyslovení podjatosti úřední osoby může být jen existence objektivních okolností, které by mohly vést k legitimním pochybnostem o tom, že rozhodující úřední osoba disponuje určitým, nikoliv zdánlivým poměrem k věci. Předmětem správního řízení bylo odstranění překážky – stavby oplocení. Stěžovatelka v žalobě označila za významný zájem Nadace na odstranění oplocení.

[6] Ve správním řízení o námitce podjatosti starosty pravomocně rozhodlo Ministerstvo pro místní rozvoj dne 20. 7. 2015 rozhodnutím č. j. MMR – 14344/2015-83/939. I přes řadu důkazů, předložených v soudním řízení stěžovatelkou nedospěl krajský soud k závěru, že byly předloženy takové argumenty, které by mohly zvrátit závěry správních orgánů o účelovosti tvrzení, s nimiž se krajský soud ztotožnil. Potvrdil, že předestřené důvody pochybnost o nepodjatosti starosty nezakládají. Jak správní orgány obou stupňů, tak Ministerstvo pro místní rozvoj se zabývaly i otázkou systémové podjatosti a i v tomto směru dospěl soud k závěru, že pochyby nebyly nijak konkrétně podloženy.

[7] Stěžovatelka ani konkrétně netvrdila, jaký zájem by tyto osoby mohly mít na výsledku řízení. Pouze tvrzená okolnost, že se dané osoby navzájem ze svého dřívějšího působení znají, nesvědčí bez dalšího pro závěr, že úřední osoby mají k účastníkům řízení takový vztah, který je z rozhodování ve věci vylučuje. Rozhodnutí správních orgánů jsou v tomto ohledu věcně správná.

[8] Správní orgány se zabývaly i otázkou systémové podjatosti. Usnesení rozšířeného senátu ve věci systémové podjatosti, č. j. 1 As 89/2010 – 119, na danou věc nemůže dopadat, neboť stěžovatelka nenamítala, že městský úřad rozhodoval o věci, ve kterém byl sám jedním z účastníků řízení. Podjatost spatřovala v propojení představitelů města s Nadací, ve které současně působil zástupce jiného účastníka správního řízení. Je logické, že se osoby

pokračování

činné ve veřejném životě zejména menší obce budou setkávat v různých organizacích zabývajících se rozvojem a veřejným životem v obci. Taková osobní známost však sama o sobě nezakládá podjatost. Úvahy stěžovatelky zůstaly v rovině spekulace, žádné konkrétní námítky nebyly vzneseny.

[9] Ve vztahu k námítce podjatosti vedoucího odboru odkázal krajský soud na závěry vyslovené v předchozím zrušujícím rozsudku NSS sp. zn. 9 As 349/2018.

[10] Krajský soud se dále zabýval námitkou překážky litispendence. V první řadě zkoumal, zda je předmět obou řízení shodný, či nikoliv. Řízení o odstranění stavby oplocení na pozemcích p. č. X, X a X v k. ú. X, bylo zahájeno oznámením ze dne 23. 7. 2014. Zahájení řízení o odstranění pevné překážky oplocení na veřejně přístupné účelové komunikaci oznámil správní orgán prvního stupně dne 28. 7. 2014, taktéž ve smyslu § 47 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a to na základě skutečnosti, že v předcházejících dnech (22. a 25. 7. 2014) obdržel podnět Nadace ve věci stížnosti na nedostatečný přístup a příjezd ke Krokodýlí ZOO Protivín a dále nesouhlas J. P. s výstavbou oplocení a zamezení přístupu, kdy dále je uvedeno, že uvedeným dnem bylo zahájeno řízení. Z písemnosti, která byla stěžovatelce doručena dne 29. 7. 2014, lze shodně jako z oznámení o zahájení řízení o odstranění stavby usuzovat, že i řízení o odstranění pevné překážky bylo zahájeno z moci úřední. Tomu dle krajského soudu nasvědčuje i skutečnost, že na základě podnětu, který je správnímu orgánu doručen, není správní řízení samo o sobě zahájeno. Podnět k zahájení správního řízení není úkonem, kterým by se dotčené osoby mohly u správního orgánu domáhat uplatnění svých práv, neboť neexistuje subjektivní právo na to, aby řízení bylo zahájeno. Zahájení řízení z moci úřední nasvědčuje dále i to, že správní orgán nezaslal osobám, které podnět podaly, sdělení jak s ním naložil, ale oznámil zahájení řízení o odstranění pevné překážky.

[11] Z obsahu obou písemností je zřejmé, že se předmět řízení lišil, neboť každé z řízení se týkalo jiného rozsahu dotčených pozemkových parcel. Zatímco řízení o odstranění stavby se týkalo stavby na pozemcích p. č. X, X a X, řízení o odstranění pevné překážky toliko překážky na pozemcích p. č. X a X, vše v k. ú. X. Překážka litispendence tak nemohla být dána a tedy nebyl dán ani důvod zastavit řízení o odstranění oplocení.

[12] Jako nedůvodnou shledal krajský soud i námitku chybného vymezení účastníků řízení. Oplocení není dočasnou stavbou a lze učinit závěr, že je-li postaveno na pozemcích ve vlastnictví stěžovatelky, je v jejím vlastnictví.

### **III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření osob zúčastněných na řízení**

[13] Stěžovatelka napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítá, že krajský soud nesprávně posoudil její námítky a rozhodnutí není v některých ohledech přezkoumatelné. Z obsahu je tak patrné, že uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[14] Má za to, že krajský soud opět nesprávně posoudil námitku podjatosti starosty, vedoucího odboru i otázku systémové podjatosti. Fotodokumentace, SMS komunikace mezi starostou a Ing. P. a další předložené dokumenty dokládají, že si tyto osoby poskytují vzájemné systémové protiplnění za účelem ovládnutí Komunitní nadace Blanicko – Otavské (dále jen „Komunitní nadace“). To stěžovatelka demonstruje na popisu aktivit uvedených osob v Komunitní nadaci, které mají mít souvislost s realizací a následným rozvojem Krokodýlí ZOO Protivín. V této souvislosti zdůrazňuje zájem města Protivín, Nadace a uvedených osob na vybudování komunikace na pozemku ve vlastnictví stěžovatelky pro účely přístupu ke Krokodýlí ZOO Protivín.

[15] Právní úprava vychází z předpokladu, že nebezpečí ovlivnění řízení nežádoucím vztahem je třeba aktivně předcházet tak, aby k němu pokud možno vůbec nedošlo. Proto připouští, že v některých případech bude vyloučena i osoba, u níž není zdaleka jisté, že u ní žádoucí vztah existuje. Postačuje, lze-li o nepodjatosti pochybovat. Postup, kterým je na stěžovatelku přenášeno v této situaci důkazní břemeno, jde proti smyslu právní úpravy. Stěžovatelka upozorňuje, že výklad, který NSS zaujal k této otázce v rozhodnutí sp. zn. 7 As 63/2017 (*tykající se řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, správně sp. zn. 7 As 70/2017* pozn. NSS) je v rozporu se závěry rozšířeného senátu uvedenými v usnesení sp. zn. 1 As 89/2010.

[16] Stěžovatelka je přesvědčena, že v dané věci existuje i systémová podjatost rozhodujících osob – zájem města Protivín, Nadace a Komunitní nadace na výsledku řízení. To dokládá popisem organizační struktury městského úřadu a dále odkazuje na vyjádření organizační složky města Technických služeb ze dne 2. 3. 2017, vyjádření starosty v řízení o deklaraci veřejné účelové komunikace obdobného obsahu, studii omezení veřejného přístupu na pozemek p. č. X a vybudování parkoviště (pro návštěvníky ZOO) na pozemcích města p. č. X a X, zadanou Ing. P., a dalšími.

[17] Není pravdou tvrzení krajského soudu v bodě 33 rozsudku, že by stěžovatelka nenamítala nic proti tomu, že městský úřad rozhodoval o věci, v níž byl sám jedním z účastníků řízení. Naopak toto tvrdila a prokázala, rozsudek krajského soudu je v rozsahu této námítky nepřezkoumatelný.

[18] Krajský soud se nesprávně vypořádal i s námitkou překážky litispendence. Sice oproti předcházejícímu rozsudku dospěl k závěru, že obě řízení byla zahájena z moci úřední, nezabýval se však již okruhem účastníků. Odlišný shledal předmět řízení. Tuto úvahu založil na rozdílném vymezení pozemků, kterých se jednotlivá řízení týkala. Z rozsudku krajského soudu není patrné, jaký důvod odlišnosti předmětu řízení spatřuje soud ve skutečnosti, že se toto oplocení nachází i na pozemku p. č. X. V případě zahájení řízení z moci úřední (sankčního řízení), je správní orgán na počátku řízení omezen minimálními skutkovými zjištěními a tudíž i předmět řízení je vymezen rámcově, pouze v rozsahu nezbytném pro zahájení řízení.

[19] Stěžovatelka je naopak přesvědčena, že obě řízení mají předmět řízení shodný – správní orgán jednal na podnět účastníků, kteří požadovali odstranění pevné překážky plotu z komunikace; vymezení pozemků, na nichž se taková komunikace nachází, by bylo až součástí samotného řízení. To, že minimální část plotu byla umístěna i na pozemku p. č. X, není pro posouzení předmětu řízení rozhodné.

[20] Z uvedených důvodů navrhuje stěžovatelka rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

[21] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá dřívější vyjádření a uvedl, že se s rozhodnutím krajského soudu ztotožňuje. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[22] Nadace ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na řadu úkonů prováděných stěžovatelkou v souvislosti s dotčenými pozemky deklarovanými jako veřejně přístupná účelová komunikace. Jedním z nich je i nepovolená stavba oplocení. Námitka podjatosti se zakládá pouze na spekulacích, tvrzení obsažená v kasační stížnosti nic takového neprokazují. Stěžovatelka opomíjí, že ve věci rozhodovaly i další orgány, ve vztahu k nimž námitka podjatosti vznesena nebyla a které rozhodnutí městského úřadu bez výhrad potvrdily, aniž by shledaly podjatost rozhodujících úředních osob. Stejně závěry platí i pro námitku systémové podjatosti. Ztotožňuje

pokračování

se i s argumentací krajského soudu ohledně námitky překážky litispendence. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[23] Osoba zúčastněná na řízení II) ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na některé skutečnosti související se situací na místě odstraňované stavby, k argumentaci stěžovatelky se věcně nevyjádřila.

[24] Osoby zúčastněné na řízení III) a IV) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

[25] Na vyjádření Nadace reagovala stěžovatelka replikou, v níž zopakovala, že všechna probíhající řízení mají svůj původ v jednání Nadace jako provozovatele Krokodýlí ZOO, jež zaštitěna městem Protivín dosáhla omezení vlastnického práva stěžovatelky tím, že na jejích pozemcích byla deklarována veřejně přístupná účelová komunikace. I přes vybudování oplocení funguje Krokodýlí ZOO bez omezení, navíc Nadace i ostatní osoby zúčastněné na řízení mají ke svým nemovitostem dostatečný přístup, některé z nich i alternativními cestami.

#### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[27] Poté přistoupil k posouzení přípustnosti opakované kasační stížnosti. Možnost účastníků řízení napadnout rozhodnutí krajského soudu poté, co NSS jeho původní rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, je omezena § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. NSS se tak nesmí zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05).

[28] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila dva okruhy námitek. První z nich se týká podjatosti úředních osob (starosta, vedoucí odboru) a systémové podjatosti, druhý z nich překážky litispendence, pro kterou mělo být řízení o odstranění stavby zastaveno.

[29] Z výše uvedených okruhů námitek se zdejší soud v předcházejícím zrušujícím rozsudku sp. zn. 9 As 349/2018 věcně vyjádřil k námitce podjatosti vedoucího odboru. V této části je proto kasační stížnost podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Vypořádání ostatních námitek vyhodnotil soud jako nepřezkoumatelné a věcně se jimi nezabýval. Ve zbývajícím rozsahu je proto kasační stížnost přípustná, neboť opačný postup by znamenal odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace věcného práva (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, blíže pak viz KÜHN, Z., KOUCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 948).

[30] Poté NSS přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[31] Námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu NSS neshledal důvodnou. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou natolik závažnou, že se jí soud zabývá z úřední

povinnosti, i bez výslovného uplatnění takové námitky v kasační stížnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí je totiž možný až za předpokladu, že jde o rozhodnutí srozumitelné a je z něj seznatelné, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozsudku. Z ustálené judikatury kasačního soudu lze zmínit například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 As 73/2013 - 79.

[32] Shora uvedené však neznamená, že krajský soud musí za všech okolností vyslovit podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka, reagovat jednotlivě na každou předloženou listinu či jiný důkaz. Rozsah povinnosti soudu odůvodnit své závěry musí být naopak posuzován s ohledem na okolnosti každého konkrétního případu. Opačný postup by totiž mohl vést až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům, které by byly v rozporu se zásadou efektivitivy a hospodárnosti řízení. Po soudu je na místě požadovat, aby se ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Takové vypořádání se se základními námitkami může v některých případech, s přihlédnutím k okolnostem projednávané věci, konzumovat dokonce i odpověď na přímo související námitky (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2018, č. j. 9 Azs 256/2018 - 45).

[33] V nyní projednávané věci krajský soud této své povinnosti dostal. Vypořádal jak námitky týkající se podjatosti starosty, vedoucího odboru a systémové podjatosti, tak zaujal přezkoumatelné stanovisko k otázce překážky věci zahájené. Skutečnost, že se podrobně nezabýval každým jednotlivým důkazním prostředkem, kterých stěžovatelka v průběhu řízení předložila celou řadu, na tomto závěru nic nemění, neboť soud ve smyslu shora uvedeného vyjádřil ucelený právní názor, jehož zákonnost může NSS přezkoumat.

[34] Soud nejprve přistoupil k posouzení námitky týkající se podjatosti starosty. V předchozím rozsudku krajský soud zavázal (viz bod 64 zrušujícího rozsudku), aby zjistil, zda bylo o námitce starosty rozhodnuto, a následně ji případně věcně zhodnotil. To krajský soud učinil. Doplnil, že o námitce podjatosti starosty rozhodl Krajský úřad Jihočeského kraje usnesením ze dne 4. 2. 2015, č. j. KUJCK 11059/2015/KRED, tak, že není vyloučen z projednávání a rozhodování v řízení o odstranění stavby oplocení. Odvolání proti tomuto rozhodnutí zamítlo Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 20. 7. 2015, č. j. MMR-14344/2015-83/939, a rozhodnutí Krajského úřadu Jihočeského kraje potvrdilo. S posouzením krajského úřadu se ztotožnil.

[35] Stěžovatelka spatřuje důvod podjatosti ve skutečnosti, že starosta města byl členem orgánu Komunitní nadace, přičemž v této souvislosti poukazuje na jeho vazby na Ing. M. P., zakladatele Nadace a jednatele jejího dalšího zakladatele, společnosti AGRO Šumava s. r. o. V souvislosti s těmito vazbami poukazuje i na riziko systémové podjatosti.

[36] K učinění závěru o podjatosti úřední osoby není zapotřebí prokázat, že účastník řízení přímo působil na úřední osobu ve snaze ovlivnit výsledek řízení. Postačí, jsou - li předloženy závažné důvody, na základě kterých lze důvodně předpokládat, že má úřední osoba s ohledem na svůj poměr k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti. V projednávané věci by to znamenalo, že by musely být vzneseny důvody, na základě kterých by bylo možno usoudit, že zakladatel Nadace Ing. P. měl na vedení města Protivín a jemu podřízené osoby nezanedbatelný vliv, tzn. že by s nimi, ať už v pozitivním či negativním slova smyslu, udržoval nadstandardní vztahy. Osobní známost s účastníky řízení sama o sobě takovou skutečností není.

[37] NSS ani v předložených podkladech, ani v tvrzení stěžovatelky o společné činnosti starosty a Ing. P. v Komunitní nadaci takové důvody nespatřuje. Ačkoliv stěžovatelka v průběhu

pokračování

řízení předložila celou řadu anonymních fotografií či písemností, zůstaly její úvahy v rovině spekulace. Jak již soud ve své judikatuře několikrát uvedl, lze považovat za přirozené, pokud se úřední osoba stýká s osobami, které se ve své činnosti zabývají shodnými tématy, jako ona (viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, č. j. 1 Afs 7/2009 - 753, č. 2906/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 2. 8. 2017, č. j. 3 As 143/2016 - 21). To stejné platí i o osobní známosti vedení města a osob jinak činných ve veřejném životě a podílejících se na rozvoji obce. I taková známost vychází z reality společenských vztahů menší obce, přičemž ke vzniku pochybností ve shora uvedeném smyslu by musela přistoupit další skutečnost, na základě které by již takový vztah nebylo možno hodnotit jako standardní (např. společně trávené dovolené, nebo naopak vyostřený sousedský spor).

[38] Lze uzavřít, že stěžovatelka v řízení před správními orgány ani krajským soudem nepředstavila žádné rozumné a z reality vycházející důvody, které by podpořily její domněnku o nadstandardních vztazích přesahujících běžnou známost mezi představiteli obce a Nadace, tedy takové, na základě kterých by bylo možno uzavřít, že by mezi starostou a Ing. P., případně jinými osobami existovala taková vazba, která by zakládala důvodnost námitky podjatosti.

[39] Tzv. systémové riziko podjatosti představuje podle rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 20. 11. 2011, č. j. 1 As 89/2010 – 119, č. 2802/2013 Sb. NSS, situace, kdy zaměstnanci orgánu územního samosprávného celku rozhodují ve věci, která se týká zájmu tohoto územně samosprávného celku. V takových případech je namísto posuzovat otázku případné podjatosti se zvýšenou pozorností oproti věcem, které se územně samosprávného celku nijak nedotýkají. Podjatost úřední osoby z tohoto důvodu bude dána již tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že by její postoj k věci mohl být v důsledku zaměstnaneckého poměru ovlivněn jinými, než zákonnými hledisky.

[40] Stěžovatelka v průběhu řízení námitku, v níž by tvrdila, že existuje zájem města Protivín jako samosprávného celku na výsledku řízení, nevniesla. Podjatost spatřovala v propojení starosty a vedoucího odboru s Nadací, resp. Komunitní nadací, nikoliv v tom, že městský úřad rozhodoval ve věci řízení o odstranění stavby oplocení, v níž je město Protivín z titulu vlastnického práva k sousednímu pozemku účastníkem řízení. V rozsudku NSS ze dne 24. 5. 2018, č. j. 7 As 70/2018 - 60, se soud zabýval obdobnou námitkou stěžovatelky ve věci podjatosti starosty v rámci řízení o deklaraci veřejně přístupné účelové komunikace, přičemž dospěl v souladu se shora uvedeným rozhodnutím rozšířeného senátu k závěru, že „[p]ouhou účastí představitelů města v nadačním projektu, jebož posláním je rozvoj daného region, nelze považovat bez dalšího za důvod, který by vylučoval celý správní orgán z rozhodování ve správním řízení vedeným s osobami, se kterými se v rámci tohoto projektu představitelé správního orgánu střetli“.

[41] Dokumenty, na něž stěžovatelka v kasační stížnosti poukazuje, navíc ani žádné zájmy města Protivín na výsledku řízení o odstranění stavby oplocení nedokládají. Jde o listiny vyhotovené pro účely jiného řízení – řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, v nichž Technické služby města Protivín pouze konstatují, že šíře řešené komunikace je nedostatečná pro průjezd techniky určené k čištění kanalizace, a ta proto není v areálu technických služeb uskladněna. To stejné platí i o vyjádření města Protivín ze dne 7. 12. 2016, resp. ze dne 27. 2. 2017, podepsaného starostou města, v němž je konstatováno, že pro účely obslužnosti pozemků p. č. X a X větší mechanizací je a v posledních 5 letech byla jediná možná přístupová cesta přes pozemky p. č. X, X, X, X a X.

[42] Z uvedených důvodů se NSS ztotožňuje s hodnocením krajského soudu, že ani důvod systémové podjatosti na základě žalobních námitek nebyl dán.

[43] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti namítá, že se krajský soud nesprávně vypořádal s námitkou litispendence. Je přesvědčena, že předmět řízení o odstranění stavby a předmět řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace je totožný.

[44] NSS tento názor nesdílí. Překážku věci zahájené upravuje § 48 odst. 1 správního řádu, podle nějž zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby *o téže věci z téhož důvodu* bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu. Obě uvedené podmínky musí být splněny současně.

[45] Jestliže taková situace nastane, je nutné správní řízení, které bylo zahájeno později, usnesením zastavit [§ 66 odst. 1 písm. e) správního řádu]. Pokud by zákon daný důsledek nestanovil, mohlo by být o jedné a téže věci zahájeno několik různých řízení, ve kterých by byla zcela zbytečně řešena jedna věc (v rozporu se zásadou procesní ekonomie) a která by také mohla skončit s různým výsledkem, v rozporu s principem právní jistoty. Totožnost věci je kromě totožnosti účastníků řízení určena i totožností předmětu řízení. Zásada litispendence platí jak v případech, kdy obě řízení mají týž předmět, tak i v případech, kdy předmět jednoho řízení je součástí širšího předmětu druhého řízení.

[46] Je třeba zdůraznit, že předmět řízení není definován samotným objektem (nepřímým předmětem), tj. v souzené věci stavbou, k níž se řízení vztahuje, ale zejména tím, o jakých otázkách má být v řízení rozhodnuto. Je podstatné, co plyne ze smyslu a účelu právní úpravy, k dosažení čeho jednotlivá řízení slouží a co má být jejich výsledkem, tedy co řízení jako celek sleduje (blíže viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 - 108). Totožnost předmětu není dána ani tehdy, vychází-li každé z řízení z odlišných skutkových okolností (blíže viz KÜHN, Z., KOUČOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 369).

[47] Podle § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nařídí stavební úřad vlastníku stavby, popřípadě s jeho souhlasem stavebníkovi stavby, odstranění stavby, která byla provedena bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, nebyla-li taková stavba dodatečně povolena. Řízení je zahajováno z moci úřední.

[48] V řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace podle § 29 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) nařídí silniční správní úřad vlastníku nepovolené překážky její odstranění. Zákonná úprava předpokládá, že i toto řízení je zahajováno z moci úřední, judikatura správních soudů však dovodila, že jestliže se na silniční úřad obrátí osoba užívající pozemní komunikaci z naléhavé komunikační potřeby dané tím, že komunikace zajišťuje přístup k jejím nemovitostem či umožňuje určitý způsob využití těchto nemovitostí, je řízení takovou žádostí zahájeno (viz rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007 - 128, č. 1486/2008 Sb. NSS).

[49] Zatímco v řízení o odstranění stavby zahajovaném z moci úřední se rozhoduje o tom, zda konkrétní stavba byla zřízena bez povolení či jiného opatření stavebního úřadu, a má být proto nařízeno její odstranění, v řízení o odstranění překážky z pozemní komunikace správní orgány hodnotí, zda se nepovolená pevná překážka nachází na veřejně přístupné účelové komunikaci a brání tím jejímu využití. Pokud zjistí, že tomu tak je, nařídí silniční úřad její odstranění bez ohledu na to, zda je či není povolena podle stavebního zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 4. 2013, č. j. 1 As 3/2013 - 191).



pokračování

[50] Zatímco v řízení o odstranění stavby dbá stavební úřad na dodržování stavební kázně, v řízení o odstranění pevné překážky z pozemní komunikace střeží silniční správní úřad funkci pozemní komunikace tím, že zajišťuje možnost ji bez omezení užívat. Není proto vyloučeno, aby řízení o odstranění černé stavby jakožto nepovolené pevné překážky narušující veřejný zájem na obecném užívání pozemních komunikací vedl souběžně stavební i silniční správní úřad (srov. také komentář ASPI k § 29 zákona o pozemních komunikacích).

[51] Totožnost předmětu by v nyní posuzované věci mohla být dána jen v případě, kdy by v obou řízeních bylo rozhodováno buď o odstranění nepovolené stavby ve smyslu § 129 stavebního zákona, anebo o odstranění pevné překážky na pozemní komunikaci ve smyslu § 29 zákona o pozemních komunikacích. Vzhledem k tomu, že v souzené věci kritérium totožnosti předmětu řízení splněno nebylo, nelze ani učinit závěr o existenci překážky litispendence. Zkoumání okruhu účastníků je proto nadbytečné.

[52] V tomto smyslu je nutno závěry krajského soudu korigovat. Vzhledem k tomu, že odůvodnění napadeného rozsudku v převážné míře obstojí, neshledal NSS důvod pro to, aby rozsudek krajského soudu pro uvedené dílčí pochybení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 – 106).

#### V. Závěr a náklady řízení

[53] Z výše uvedených důvodů soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[54] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému, byť měl ve věci plný úspěch, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

[55] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na úhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jí soud uložil. Jelikož soud takovou povinnost žádné z osob zúčastněných na řízení neuložil, rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 7. května 2020

JUDr. Barbara Pořízková  
předsedkyně senátu