



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobců: **a) S. S., b) M. S.**, zast. JUDr. Věrou Škvorovou, Ph.D., advokátkou, se sídlem Francouzská 4, Praha 2, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 6. 2020, č. j. 054889/2020/KUSK-DOP/Svo, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2021, č. j. 51 A 72/2020 - 61,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný shora označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Obecního úřadu Struhařov (dále též „stavební úřad“ případně „správní orgán I. stupně“) ze dne 3. 5. 2017, č. j. 100/2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Stavební úřad prvostupňovým rozhodnutím podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v rozhodném znění, povolil na žádost L. O. a Ing. arch. Z. O. (dále jen „stavebníci“) stavbu „Místní komunikace, Odvodnění komunikace Myslíc (SO-101 Výhybna I, SO-102 Výhybna II, SO-103 Komunikace – obytná zóna, SO-301 Odvodnění komunikace, SO-801 Sadové úpravy)“ na pozemcích parc. č. XA, XB, XC, XD, XE, XF a XG v katastrálním území M., obec S. (dále též „stavba“).

[2] Žalobci podali proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítli nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž dostatečně nevypořádal jejich odvolací námítky. Dále namítli, že výčet stavbou dotčených pozemků neodpovídá výčtu pozemků dle územního rozhodnutí a předložené projektové dokumentace, podmínka č. 12 prvostupňového rozhodnutí je nelogická, stavba přesahuje rámec ploch vymezených v územním rozhodnutí, úvozová cesta má být zavezena deponií z pozemku stavebníků. Stavba není souladná s územním plánem obce

stran zajištění dopravní obslužnosti a centrální čistírny. Výhybna I se nemůže do místa svého umístění prostorově vejít, aniž by bylo zasaženo do přilehlého lesa. Žalobci pak brojili také proti neexistenci komunikace takového charakteru, aby na ni bylo možné napojit stavbu dle stavebního povolení, proti nedostatečnému řešení ochrany jejich studny na pozemku St. 20/1 a proti nesrozumitelnosti projektové dokumentace stavby. Namítali rovněž, že v řízení před speciálním stavebním úřadem rozhodovala podjatá úřední osoba (Ing. L. M.).

[3] Krajský soud v Praze nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že žalobci v žalobě v zásadě opakují argumentaci obsaženou v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí a žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2017, aniž by podrobněji reagovali na to, jak se s ní žalovaný v napadeném rozhodnutí a soud v předchozím rozsudku vypořádali. Žalovaný odůvodnil dílčí změny v číslování stavebních objektů právě s ohledem na požadavky vyhlášky č. 146/2008 Sb. Je logické, že odvodnění komunikace do místního recipientu bylo zahrnuto do číselné řady 300 (Vodohospodářské objekty), nikoliv do číselné řady 100 [Objekty pozemních komunikací (včetně propustků)]. Odvodňovací příkop totiž není součástí hlavního tělesa komunikace, ale jedná se o pouhou související stavbu k odvedení vody, kterou vyhláška č. 146/2008 Sb. zahrnuje do samostatné číselné řady. Stejně tak je správné, že dílčí sadové úpravy byly zahrnuty do číselné řady 800 (Objekty úpravy území), nikoliv do číselné řady 400 (Elektro a sdělovací objekty). Není zřejmé, jaký jiný stavební objekt než odvodňovací příkop by mělo (v prvostupňovém rozhodnutí uvedené) odvodnění komunikace označovat.

[4] Stavba nepřesahuje rámec ploch vymezených v územním rozhodnutí. Změna v označení dotčených pozemků byla způsobena rozdělením pozemku parc. č. XD a přiřčením části sadových úprav v rámci SO-103 Komunikace – obytná zóna ke stavebnímu objektu SO-801 Sadové úpravy, jelikož sadové úpravy nelze podle vyhlášky č. 146/2008 Sb. zahrnovat mezi objekty pozemních komunikací. Žalobci přitom neuvedli, jak konkrétně by tyto změny měly zasáhnout do jejich právní sféry. Žalovaný přesvědčivě vysvětlil důvody, pro které vymezení povolovaných stavebních objektů a dotčených pozemků zcela neodpovídá jejich označení v územním rozhodnutí ze dne 6. 6. 2014, čímž dostal závaznému právnímu názoru vyslovenému v předchozím rozsudku. Nebylo rovněž nutné, aby žalovaný nechal přezkoumat souhlas obecného stavebního úřadu podle § 15 odst. 2 stavebního zákona správním orgánem nadřízeným obecnému stavebnímu úřadu. Projektová dokumentace splňuje náležitosti vyhlášky č. 146/2008 Sb. a je srozumitelná, žalobci proto nebyli zkráceni na právu uplatnit námitky podle § 114 odst. 1 stavebního zákona. Žalobci již od počátku stavebního řízení proti provedení stavby aktivně vystupovali a uplatnili řadu věcných námitek. To svědčí o tom, že projektové dokumentaci a charakteristice stavby bez jakýchkoliv problémů porozuměli. Soud se ztotožnil se závěrem žalovaného, že základní výkresy, podélný profil a příčné řezy jsou jasným dokladem toho, jak má stavba vypadat, jak má být výškově a směrově usazena a do jakých pozemků bude zasahovat.

[5] O ostatních žalobních bodech soud uvážil shodně jako v přechozím rozsudku. Žalobci v žalobě neuplatnili v zásadě žádnou argumentaci, která by odůvodňovala odchýlení se od předchozího právního názoru soudu. Podmínka č. 12 prvostupňového rozhodnutí není nelogická. Tato podmínka byla stanovena pro případ, že by bylo nutné v průběhu provádění stavby použít i jiné pozemky, než na kterých je stavba umístěna. Námitky týkající se ochrany studny byly již uplatněny v územním řízení. Správní orgány tudíž postupovaly správně, pokud se jimi podrobněji nezabývaly. Pakliže se správní orgány k těmto námitkám „věcně“ vyjádřily, nejedná se o zmatečný postup či vadu rozhodnutí, jak tvrdí žalobci, ale o pouhou snahu žalobcům nad rámec § 114 odst. 2 stavebního zákona vysvětlit, proč jejich námitky nebyly shledány důvodnými.

[6] Co se týče závozu úvozové cesty deponií z pozemku stavebníků, umístění SO-101 Výhybny I a neexistence odpovídající komunikace pro napojení stavby, žalobci v průběhu stavebního řízení ani v žalobě neuvedli podrobnější důvody, pro které by se tyto námitky měly přímo dotýkat jejich vlastnického práva, a proto k nim nebylo možné přihlížet. Stran možné dotčenosti vlastnických práv žalobců přitom neobstojí obecná argumentace změnou odtokových poměrů, jelikož tato námitka byla věcně vypořádána již v průběhu územního řízení. Ing. L. M., který rozhodoval v řízení před stavebním úřadem, nebyl vůči žalobcům podjatý. Vzhledem k obecnosti a neurčitosti nelze považovat za dostatečné vyličení rozhodných skutečností, které by zavadaly pochybnosti o nepodjatosti dané úřední osoby. Opakovaně uplatněná námitka podjatosti svědčí spíše o obstrukčním charakteru procesního postupu žalobců. Skutečnost, že starosta obce vystupoval v předmětném řízení na straně jedné jako oprávněná úřední osoba, a na straně druhé jménem obce jakožto účastníka řízení, je částečně kontroverzní a nepřilíš žádoucí. S ohledem na okolnosti tohoto případu však tato skutečnost nepředstavuje procesní vadu, která by měla vliv na zákonnost napadeného či prvostupňového rozhodnutí. Ze správního spisu ani z podání účastníků neplyne, že by obec Struhařov měla na výsledku řízení – tedy na povolení stavby – jakýkoliv vlastní zájem. Nelze z ničeho dovodit, že by na povolení stavby měl mít osobní zájem někdejší starosta obce.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Žalobci (dále též „stěžovatelé“) napadli rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítli nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů. Žalovaný se dostatečně nevypořádal s námitkami stěžovatelů ohledně nesouladu výčtu pozemků dle územního rozhodnutí a předložené projektové dokumentace. Napadené rozhodnutí neobsahuje vysvětlení důvodu odlišného označení týž staveb, ani nebyla věc doplněna přezkoumáním v souladu s § 149 správního řádu. Žalovaný dále pominul námitku nesrozumitelnosti projektové dokumentace, která jim neumožňuje orientaci v terénu. Rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné též s ohledem na vypořádání námítky neexistence komunikace k napojení nové cesty. Vypořádání námítky ve vztahu k neřešení propustků v oblasti výhybny č. 1 je nesrozumitelné, stejně jako vypořádání námítky, kterou stěžovatelé brojili proti závěru správního orgánu I. stupně o nemožnosti umístění výhybny č. I. Žalovaný se dále nevypořádal s odvolací námitkou, že stavební úřad nereagoval na námitku ve vztahu k neakceptaci existence nepropustného prostředí kolem studny stěžovatelů ani ve vztahu k otázce ochrany lokálních vodních zdrojů a námitku navržené drenáže.

[8] Nepřezkoumatelný je též napadený rozsudek, neboť krajský soud spojil dvě námitky stěžovatelů a z nich učinil zmatečné odůvodnění. Krajský soud totiž v bodu 22. napadeného rozsudku uvedl, že reaguje na žalobní námitku směřující k nesouladu výčtu pozemků dle územního rozhodnutí a předložené projektové dokumentace. Dále však uvádí svá zjištění vztahující se ke změně označení povolovaných staveb. Rozsudek je dále nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť konkrétně nehodnotil námitku, že stavba přesahuje rámec ploch vymezených v územním rozhodnutí ze dne 6. 6. 2014.

[9] Závěry krajského soudu stran námitky nesouladu označení staveb v územním rozhodnutí a stavebním povolení nemají oporu ve spisu, když přes absenci dříve krajským soudem žádaného vysvětlení či nového přezkumného stanoviska, krajský soud nyní kasační stížností napadeným rozsudkem toto již nežádá a neshledává důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Nesprávné je i posouzení krajského soudu ve vztahu k absenci přezkumného stanoviska, neboť sám soud uvedl, že žalovaný měl buď namítanou odlišnost označování objektů dostatečně sám vysvětlit, nebo požádat nadřízený orgán o přezkum závazného stanoviska, ani jedno však neučinil. Krajský

soud nepřipustně namísto žalovaného podal vysvětlení přechýlení, když toto měl učinit žalovaný. Navíc pomíjí, že argumentace pouhou nutností přechýlení objektů nemůže obstát. Odvodnění komunikace a odvodňovací příkop jsou popisy dvou odlišných staveb. Komunikace je celým povrchem silnice, zatímco příkop je pouze prohlubeň vedle komunikace silnice. Není pak pravdou, že by stěžovatelé nepřednesli konkrétní tvrzení stran námitky nesouladu výčtu pozemků a předložené projektové dokumentace: stěžovatelé přímo uvedli pozemek č. XE v k. ú. M. a k němu navrhovaný objekt k povolení, který vykazuje namítaný nesoulad.

[10] Nesprávné jsou rovněž závěry krajského soudu týkající se vypořádání námitky stěžovatelů ohledně nesrozumitelnosti projektové dokumentace, která jim neumožňuje orientaci v terénu. Stěžovatelé navzdory tvrzení krajského soudu v bodech 32. a 33. napadeného rozsudku uvedli žalobní námitku zcela konkrétně. Stěžovatelům není zřejmé, jak jinak měli vyjádřit, že z projektové dokumentace není zřejmý dopad do reality terénu povolovaných staveb. Krajský soud se navíc s touto námitkou v předcházejícím rozsudku vypořádal tak, že je tím zcela popřena její údajná obecnost. Jelikož se žalovaný k této námitce nevyjádřil, krajský soud neměl podklad k odklonu od svého původního vyhodnocení této opakované žalobní námitky. Stěžovatelé dále nesouhlasili se závěry krajského soudu, že v průběhu stavebního řízení ani v žalobě neuvedli podrobnější důvody, pro které by se námitky stran závozu úvozové cesty deponií z pozemku stavebníků, umístění výhybny I a neexistence odpovídající komunikace pro napojení stavby, měly přímo dotýkat jejich vlastnického práva. Ve vztahu k námitce týkající se závozu úvozové cesty stěžovatelé namítali, že má být závoz učiněn deponií z pozemku stavebníka, přičemž jde o materiál v podobě sutě a odpadu, nelegální skládku, na níž stěžovatelé řádně upozorňovali v době jejího vzniku. Z dané argumentace logicky vyplývají důvody vedoucí k dotčení jejich vlastnických práv takovýmto závozem, a to v podobě zakopání obsahu nelegální skládky v těsné blízkosti jejich rodinného domu, centra jejich osobního života. Ačkoli stěžovatelé takto pregnantně daný důvod ve svých námitkách nikdy neuvedli, jsou toho názoru, že pokud je akceptovatelné, aby správní orgány odůvodňovaly svá rozhodnutí na hraně akceptovatelnosti, pak by bylo nedůvodně přísné vůči stěžovatelům neakceptovat tuto námitku.

[11] Stěžovatelé ve správním řízení namítali technickou nesouladnost passportované komunikace s povolovanou stavbou, která na ni má být napojena. Tuto námitku nemohli uplatnit jinde. Tzv. passportovaná komunikace v místě napojení na povolovanou stavbu vůbec neexistuje. Pokud vlastník komunikace je *de facto* totožným subjektem se stavebním úřadem, pak je neposouzení uvedené námitky a odmítnutí místního šetření nezákonné. Žalovaný rezignoval na smysl a účel existence správních orgánů, když dospěl k závěru, že umístění výhybny je v souladu s územním rozhodnutím. I v rámci stavebního řízení je nutno v minimální míře posoudit, zda je povolovaná stavba souladná s územním rozhodnutím anebo jde o stavbu větší, která jde svým umístěním nad rámec územního rozhodnutí. Závěry krajského soudu o údajné absenci tvrzení stěžovatelů nemají oporu ve spise.

[12] Nezákonné jsou i závěry krajského soudu týkající se vyhodnocení námitky podjatosti úřední osoby Ing. L. M. Tento v rozhodnutí stavebního úřadu námitky stěžovatelů vyhodnotil zaujatě. Nemohl řádně hájit obecní zájmy, když byl v řízení ve dvojroli starosta obce a správní orgán, který o stavebním povolení rozhoduje. Pro shledání podjatosti stačí důvodné pochybnosti. Není tedy důležité, že krajský soud konkrétní jednání Ing. M. posoudil tak, že neměl zájem na výsledku řízení. Naopak je důležité, že tento mohl mít, když jeho dvojrole tomu dala podmínky. Již před správními orgány stěžovatelé uvedli důkaz o negativním jednání Ing. M. vůči nim, kdy jim bránil v realizaci jejich práv v řízení. Ing. M. stěžovatelům bezdůvodně neumožnil dne 9. 2. 2017 nahlédnout do kompletního správního spisu, přičemž argumentoval tím, že část spisu byla v počítači. Neučinil pak řádně po skončení nahlížení, ač o to byl stěžovateli žádán, a učinil tak až 14. 2. 2017 z důvodu časové zaneprázdněnosti.

pokračování

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhnul zamítnout kasační stížnost jako nedůvodnou a dále požádal o náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti i za řízení před krajským soudem, protože soudní přezkum správního rozhodnutí není pokračováním správního řízení. Nepřiznání náhrady nákladů řízení, ač na ně má správní orgán zákonný nárok, vytváří nerovnost v soudním řízení, porušuje ústavní principy rovnosti účastníků soudního řízení.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatelé napadají rozhodnutí žalovaného i rozsudek krajského soudu mimo jiné pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost. Z ustálené judikatury kasačního soudu přitom vyplývá, že pokud krajský soud věcně přezkoumá správní rozhodnutí, trpící vadou nepřezkoumatelnosti, založí tím nepřezkoumatelnost svého rozsudku (srov. např. rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2008, č. j. 4 Ads 45/2007 - 50).

[17] K náležitostem odůvodnění správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud již mnohokrát vyslovil ve své judikatuře. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006 - 91, v němž NSS konstatoval, že „[o]bsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí, správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil, dále jakými úvahami se řídil při výkladu právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení, jakož i to, proč byly aplikovány způsobem, který vedl k výslednému rozhodnutí.“ V odstavci 18. rozsudku ze dne 30. 7. 2013, č. j. 4 As 76/2013 - 21, pak NSS uvedl, že „podle § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, musí správní orgán v odůvodnění uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Smyslem a účelem odůvodnění je ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/96, č. 24/1997 Sb. ÚS).“

[18] Rovněž problematika nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajských soudů spočívající v nedostatku důvodů soudních rozhodnutí je v judikatuře NSS bohatě zastoupena (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Rozhodnutí soudu je třeba považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pokud není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů nebo při utváření právního závěru, z jakého důvodu soud považoval žalobní námitky za liché či mylné, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci v žalobě, proč podřadil daný skutkový stav pod určitou právní normu. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů se jedná rovněž i v případě, kdy soud opomněl vypořádat některou z uplatněných námitek, nebo pokud odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahuje pasáže citované z jiného rozhodnutí, které se však týkalo skutkově i právně odlišné věci, aniž by soud rozvedl způsob aplikace závěrů vyslovených v takovém rozhodnutí na posuzovaný případ. Podobně je např. již zmíněným

rozsudkem č. j. 2 Ads 58/2003 - 75 vymezena nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost tak, že za nesrozumitelné je třeba obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jeho výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. K nepřezkoumatelnosti rozsudků správních soudů i rozhodnutí správních orgánů je pak Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného; tyto však neshledal důvodnými. Žalovaný se dostatečně věnoval námitce stěžovatelů o nesouladu výčtu pozemků dle územního rozhodnutí a předložené projektové dokumentace s výčtem pozemků dotčených stavbou. Zejména na s. 4 napadeného rozhodnutí zevrubně vysvětlil, že dílčí změny v označení (číslování) stavebních objektů vychází z požadavků vyhlášky č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb. Není tudíž pravdou, že by napadené rozhodnutí neobsahovalo odůvodnění odlišného číslování stavebních objektů (sporné byly pouze objekty Odvodnění komunikace a Sadové úpravy), přičemž žalovaný současně vysvětlil, z jakého důvodu nepostupoval dle § 149 správního řádu. Žalovaný neopomněl ani námitku týkající se nesrozumitelnosti projektové dokumentace. Řádně předstřelil důvody, pro které shledal projektovou dokumentaci srozumitelnou (viz s. 13 napadeného rozhodnutí).

[20] Co se týče tvrzeného nedostatečného vypořádání namítané neexistence komunikace k napojení nové cesty, Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že stěžovatelé v průběhu stavebního řízení ani v žalobě neuvedli podrobnější důvody, pro které by se předmětná námitka měla týkat jejich práv, a proto k ní nebylo možné přihlížet [§ 114 odst. 1 stavebního zákona]. Žalovaný se ovšem, nad rámec nutného odůvodnění, k předmětné námitce přece rámcově vyjádřil (viz s. 11 napadeného rozhodnutí). To platí též v případě vypořádání námítky neřešení propustků v oblasti výhybny č. 1 a umístění výhybny č. 1, přičemž i k těm se žalovaný nad rámec nutného odůvodnění stručně vyjádřil na s. 10 - 11 napadeného rozhodnutí. Za plně přezkoumatelné je nutno označit též závěry žalovaného vypořádávající námítky týkající se ochrany studny stěžovatelů (viz s. 12 napadeného rozhodnutí). Jelikož tyto námitky uplatnili stěžovatelé již v územním řízení, nebylo k nim možno přihlížet [§ 114 odst. 2 stavebního zákona], a nebylo tudíž ani povinností správních orgánů tyto námitky blíže vypořádávat. Ve vztahu k námitkám k ochraně lokálních vodních zdrojů a navržené drenáži stěžovatelé v řízení před správními orgány ani v řízení o žalobě neuvedli, jak by se měly dotýkat jejich vlastnických práv, správní orgány tudíž k těmto rovněž nebyly povinny přihlížet. Žalovaný tedy nepochybil, pokud tyto námitky věcně nevypořádal.

[21] Neobstojí ani námitky stěžovatelů o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. V bodu 22. odůvodnění napadeného rozsudku nelze shledat stěžovateli tvrzenou nesrozumitelnost, neboť je zřejmé, že tímto krajský soud vypořádal námitku uvedenou pod bodem II. žaloby (viz s. 3 žaloby). Samotní stěžovatelé v uvedeném bodu žaloby nejprve sice namítli, že výčet pozemků dotčených stavbou nesouhlasí s pozemky, na kterých byla stavba územním rozhodnutím umístěna, v následujících odstavcích předmětného bodu však namítali zmatečné označení povolovaných staveb. Nelze tedy vyčítat krajskému soudu, pokud postupoval dle struktury žalobní argumentace a pod vypořádání námítky odlišností ve výčtu stavbou dotčených pozemků a pozemků dle územního rozhodnutí zahrnul i vypořádání námítky změn v číslování stavebních objektů. K nesouladu výčtu pozemků dle územního rozhodnutí a projektové dokumentace se krajský soud pak vyjádřil v bodu 26. napadeného rozsudku, čímž opět reagoval na strukturu žalobní argumentace, jelikož uvedená námitka je i přes výše uvedené označení bodu II. žaloby detailněji uplatněna až v bodu IV. žaloby (viz s. 6 žaloby).

pokračování

Kasační soud nespatřuje v předestřeném odůvodnění žádnou nesrozumitelnost, jelikož je zřejmé, jaké žalobní námitky v jaké části odůvodnění krajský soud vypořádal, kdy navíc postupoval (zcela logicky) dle struktury žalobní argumentace.

[22] Napadený rozsudek pak netrpí ani vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Krajský soud dostatečně odůvodnil své závěry stran námitky stěžovatelů, že stavba přesahuje rámec ploch vymezených v územním rozhodnutí ze dne 6. 6. 2014. Konkrétně v bodu 26. napadeného rozsudku konstatoval: „*Speciální stavební úřad na str. 16-17 prvostupňového rozhodnutí podrobně vysvětlil důvody, pro které se umístění stavebních objektů SO-103 Komunikace – obytná zóna a SO-801 Sadové úpravy podle projektové dokumentace ke stavebnímu povolení nominálně neshodovalo s pozemky uvedenými v územním rozhodnutí. Tato změna v označení dotčených pozemků byla způsobena rozparcelováním pozemku parc. č. XD a přičleněním části sadových úprav v rámci SO-103 Komunikace – obytná zóna ke stavebnímu pozemku SO-801 Sadové úpravy, jelikož sadové úpravy nelze podle vyhlášky č. 146/2008 Sb. zahrnovat mezi objekty pozemních komunikací (...). Žalobci přitom v žalobě nepřednesli žádná konkrétní tvrzení či návrhy důkazů, které by tento závěr alespoň rozumně zpochybňovaly, natož vyvracely. Zejména pak neuvedli, jak konkrétně by tyto změny měly zasáhnout do jejich právní sféry (...). Vzhledem k tomu se soud ztotožňuje se závěrem správních orgánů, že umístění jednotlivých stavebních objektů se od vydání územního rozhodnutí fakticky nijak nezměnilo a že provedené změny v označení pozemků dotčených stavbou byly čistě formální povahy bez jakéhokoli vlivu na rozsah stavby.*“ Takové vypořádání žalobní argumentace je nutno shledat ve světle výše předestřených judikatorních kritérií zcela vyhovujícím.

[23] Napadené rozhodnutí, jakož i rozsudek krajského soudu neshledal Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnými; věnoval se tedy zbylé kasační argumentaci.

[24] Stěžovatelům nelze přisvědčit v tom, že by závěry krajského soudu ohledně nesouladu označení staveb dle územního rozhodnutí a předložené projektové dokumentace s označením staveb ve stavebním povolení postrádaly oporu ve spisu. Krajský soud totiž správně v bodu 28. napadeného rozsudku shrnul, že žalovaný dostal požadavkům předchozího zrušujícího rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 8. 4. 2020, č. j. 46 A 182/2017 - 68 (dále též „první rozsudek ve věci“), když přesvědčivě vysvětlil důvody, pro které vymezení povolovaných stavebních objektů a dotčených pozemků je oproti jejich označení v územním rozhodnutí ze dne 6. 6. 2014 pozměněno (viz s. 4 rozhodnutí žalovaného), čímž dostal závaznému právnímu názoru vyslovenému v předchozím rozsudku (viz bod 17. prvního rozsudku). Nebylo tedy důvodu, aby za situace, kdy žalovaný zdůvodnil dílčí změny označení, tak jak bylo vyžadováno předchozím rozsudkem, krajský soud nadále trval na doplnění odůvodnění rozhodnutí žalovaného, když své pochybení v této souvislosti žalovaný bezesbytku napravil. Protože žalovaný přistoupil k doplnění odůvodnění, tj. vysvětlil dílčí změny v označení objektů, čímž zvolil jednu ze soudem v prvním rozsudku zmíněných alternativ nápravy svého postupu, nemusel již z logiky věci přistupovat k druhé možnosti, tedy k žádosti o přezkum závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. Nutno dále odmítnout polemiky stěžovatelů, že krajský soud podal namísto žalovaného vysvětlení vzniklého nesouladu v označení pozemků dotčených stavbou. Jak bylo totiž nastíněno, žalovaný dostatečně vysvětlil příčiny těchto dílčích změn a to zejména na s. 4 napadeného rozhodnutí; krajský soud tedy roli žalovaného nikterak nenahrazoval.

[25] Nejvyšší správní soud pak nevidí důvodu, proč by argumentace předestřená žalovaným a aprobovaná krajským soudem ohledně přecíslování objektů z důvodu změny legislativy neměla obstát. Dílčí rozdíly v označení objektů ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí oproti územnímu rozhodnutí lze shledat pouze u označení, resp. číslování stavebních objektů SO-301 Odvodnění komunikace a SO-801 Sadové úpravy (původně označených jako SO-104

Odvodňovací příkop a SO-401 Sadové úpravy). Tyto změny přitom vycházejí z vyhlášky č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb v rozhodném znění, resp. její přílohy č. 5, kterou byl stavební úřad při vydání prvostupňového rozhodnutí povinen respektovat. Kasační soud souhlasí s krajským soudem, že je nutno shledat zcela logickým, pokud odvodnění komunikace do místního recipientu bylo zahrnuto do číselné řady 300 (Vodohospodářské objekty), nikoliv do číselné řady 100 [Objekty pozemních komunikací (včetně propustků)]. Odvodňovací příkop (v kombinaci s podélnou drenáží) totiž není součástí hlavního tělesa komunikace, ale jedná se o pouhou související stavbu k odvedení vody, kterou vyhláška č. 146/2008 Sb. zahrnuje do samostatné číselné řady. Stejně tak je nutno shledat správným to, že dílčí sadové úpravy byly zahrnuty do číselné řady 800 (Objekty úpravy území), nikoliv do číselné řady 400 (Elektro a sdělovací objekty). Stěžovatelé navíc blíže neosvětlili, v čem spatřují nesprávnost argumentace předestřené žalovaným a krajským soudem. Tvrzení, že odvodnění komunikace a odvodňovací příkop jsou dvě odlišné stavby, tento nedostatek nemůže nijak zhojit. Jak totiž přiléhavě konstatoval krajský soud, z okolností posuzovaného případu není zřejmé, jaký jiný stavební objekt než (v územním rozhodnutí uvedený) odvodňovací příkop by mělo (v prvostupňovém rozhodnutí uvedené) odvodnění komunikace označovat.

[26] Zdejší soud se ztotožňuje s krajským soudem též v tom, že stěžovatelé ohledně námítky nesouladu výčtu dotčených pozemků v územním rozhodnutí a stavebním povolení nepřednesli konkrétní argumenty. To nemůže zvrátit ani tvrzení stěžovatelů, že poukazovali na pozemek parc. č. XE k. ú. M. a k němu navrhovaný objekt k povolení, který vykazuje namítaný nesoulad. Stěžovatelé ovšem nevysvětlili, jak by namítané změny měly zasáhnout do jejich právní sféry [§ 114 odst. 1 stavebního zákona]. Krajskému soudu je nutno přisvědčit též v posouzení tvrzené nesrozumitelnosti projektové dokumentace. Tuto námitku skutečně stěžovatelé vznesli velice obecně (bod XI. žaloby) tak, že jim nesrozumitelnost projektové dokumentace neumožňuje orientaci v terénu, aniž by například blíže rozvedli, v čem konkrétně tato nesrozumitelnost spočívá. Podle ustálené judikatury kasačního soudu však platí, že obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčují rozsah a podrobnost odůvodnění rozhodnutí soudu. Je-li tedy žaloba kuse a obecně zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah odůvodnění soudu (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, č. 835/2006 Sb. NSS, dále též rozsudky NSS ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011 - 95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014 - 20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009 - 99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007 - 46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 - 60). To nemůže zvrátit ani polemika stěžovatelů, že pokud by námitka byla obecná, jak tvrdí krajský soud, nebylo by možné ji vypořádat. Obecnost námítky není na překážku jejímu vypořádání, je však na překážku detailnějšího zdůvodnění krajským soudem. V předchozím zrušujícím rozsudku shledal krajský soud uvedenou námitku opodstatněnou pouze z toho důvodu, že se k ní žalovaný žádným způsobem nevyjádřil. Jelikož toto pochybení žalovaný nově v napadeném rozhodnutí napravit a námitku řádně vypořádal (viz s. 13 rozhodnutí žalovaného), nebylo nutné v novém rozsudku tento žalobní bod shledat důvodným.

[27] Námítky stěžovatelů týkající se závozu úvozové cesty deponií na pozemku stavebníků, umístění Výhybny I a neexistence odpovídající komunikace pro napojení stavby nebyly správní orgány povinny vypořádat, jelikož stěžovatelé v průběhu stavebního řízení ani v žalobě neuvedli, jak by se tyto námítky měly přímo dotýkat jejich vlastnického práva k sousední nemovitosti [§ 114 odst. 1 stavebního zákona]. Jak v této souvislosti uvádí komentářová literatura: „*Předně musí námitka směřovat proti projektové dokumentaci, způsobu provádění a užívání stavby nebo požadavkům dotčených orgánů. Tím je dán věcný rozsah námítek (tj. „co“ lze namítat). Druhou podmínkou je, aby účastník, který takovou námitku uplatňuje, tvrdil přímé dotčení na svých specifikovaných právech. Zde jde o osobní rozsah (tj. „kdo“ a v jaké pozici (postavení) může námitky uplatňovat). Pokud některá z těchto podmínek není splněna, nejde o námitku ve smyslu komentovaného ustanovení, pročez ji stavení úřad nemusí*



pokračování

*posuzovat při postupu podle odst. 3. K těm námitkám, které překračují uvedený rozsah, stavební úřad nepřiblíží“* (viz Potěšil, L. a kol. *Stavební zákon - online komentář*. Praha: C. H. Beck, 4/2015, komentář k § 114, dostupný z právního informačního systému beck-online; podtržení doplněno). Také z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „[v]e správních řízeních vedených dle stavebního zákona je nezbytné, aby účastník ve svých námitkách uvedl jednak skutečnosti, na jejichž základě se domáhá účastenství v řízení, jednak samotné důvody podání námitek, tj. co vytyká záměru, o němž se vede správní řízení. (...) pro úspěšnost námitek vztahující se k účastenství postačuje potence dotčení práva, kdežto pro úspěšnost věcné námitek je rozhodující reálnost zásahu do práv účastníka“ (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 80/2008 - 68, č. 1787/2009 Sb. NSS). Takové tvrzení, osvědčující reálnost zásahu do práv stěžovatelů, však u výše uvedených námitek zdejší soud, shodně s krajským soudem, postrádá. Jak navíc přiléhavě poukázal krajský soud, o všech uvedených námitkách stěžovatelů již bylo rozhodnuto v územním řízení (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2017, č. j. 45 A 36/2015 - 95, body 48., 50. a 51.; dále též rozsudek NSS ze dne 9. 8. 2018, č. j. 8 As 253/2017 - 64, body 27., 30. a 34.), i z tohoto důvodu k nim správní orgány nemohly přihlížet (§ 114 odst. 2 stavebního zákona).

[28] Důvodné nejsou ani argumenty týkající se tvrzené podjatosti úřední osoby Ing. L. M. Podle § 14 odst. 1 správního řádu *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit* (podtržení doplněno). Z argumentace uplatněné v kasační stížnosti vyplývají obecně dva důvody, pro které stěžovatelé spatřují podjatost úřední osoby v posuzované věci. Prvním z nich je postup Ing. L. M. ve věci při nahlížení stěžovatelů do správního spisu. Tuto okolnost však kasační soud nepovažuje za způsobitou zavdat důvodné pochybnosti o existenci podjatosti úřední osoby ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, neboť stěžovateli vyličené skutečnosti o průběhu nahlížení do správního spisu nic nevypovídají o tom, že by Ing. L. M. měl s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o jeho nepodjatosti. Nejvyšší správní soud v této souvislosti upozorňuje, že pouhé tvrzení podjatosti úřední osoby, které se neopírá o skutkový základ (tj. predestření verze skutečnosti, z níž by podjatost jakožto určitý vztah úřední osoby k některé ze zákonem vymezených okolností bylo možné dovozovat), nepředstavuje námitku podjatosti ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu (srov. přiměřeně rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 11. 2017, čj. 57 A 121/2016 - 71).

[29] Druhý důvod spatřované podjatosti stěžovatelé spatřovali v tom, že daná úřední osoba byla zároveň starostou obce Struhařov, která byla účastníkem stavebního řízení. Zde Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že situace jako v posuzovaném případě, kdy starosta obce vystupoval v předmětném řízení jako oprávněná úřední osoba a na straně druhé jménem obce jakožto účastníka řízení, není obecně příliš žádoucí. K problematice střetu státní správy se samosprávou se vyjádřil rozšířený senát NSS tak, že „[r]ozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu z roku 2004 její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky“ (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 9, č. 2802/2013 Sb. NSS). V právě citovaném usnesení rozšířený senát dále doplnil, že „*nebude zpravidla důvodem k pochybám o nepodjatosti úředníka územního samosprávného celku samotná skutečnost, že jím vydané stavební povolení se dotkne majetkových či jiných zájmů obce, v níž bude stavba uskutečněna (typicky tím, že stavba bude zbudována na pozemku obce či na pozemku s obecními pozemky sousedícím), půjde-li o běžné, obecně vzato nekontroverzní a v měřítkách daného územního celku ve své podstatě nevýznamné dotčení.*“

[30] Stěžovatelé ovšem nepředestřeli žádné konkrétní indicie, že by na posuzované věci obecní samospráva, za niž starosta jednal, měla mít nadkritický zájem, který by ve smyslu cit. usnesení rozšířeného senátu mohl založit tzv. systémovou podjatost orgánů této obce (obecního úřadu, resp. oprávněné úřední osoby ve věci jednající). Takové důvody Nejvyšší správní soud nezjistil ani z obsahu spisu.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[31] Uplatněné důvody kasační stížnosti tak nebyly zjištěny, a Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[32] Současně v souladu s § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelé v něm neměli úspěch a žalovanému v něm žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žalovaný ostatně ve vyjádření ke kasační stížnosti, v němž se domáhal, aby mu náhrada nákladů řízení byla přiznána, žádné uplatnitelné náklady nespécifikoval a zdejší soud ani takové náklady ze spisu neseznal. Žádosti žalovaného o náhradu nákladů řízení tedy nebylo možné vyhovět (k úhradě nákladů řízení správními orgány srov. též usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 51, č. 3228/2015 Sb. NSS).

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

V Brně dne 22. června 2022

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu