



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobců: **a) V. H., b) J. H., c) Ing. P. H., d) B. H.**, všichni zastoupeni JUDr. Josefem Podhorským, advokátem se sídlem Masarykovo náměstí 102, 256 01 Benešov, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 7. 2008, č. j. 105932/2008/KUSK, sp. zn. SZ 99729/2008/KUSK ÚŠŘ/AB, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M. B.**, zastoupený JUDr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem Sokolovská 22, 186 00 Praha 8, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2013, č. j. 7 A 310/2011 - 249,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2013, č. j. 7 A 310/2011 - 249, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] M. B. (stavebník) podal dne 7. 3. 2007 u Městského úřadu ve Vlašimi žádost o stavební povolení na novostavbu haly kovoobráběcí dílny. Rozhodnutím ze dne 19. 4. 2008, č. j. VYST 31079/07-279/2007 NoJ, Městský úřad ve Vlašimi, odbor výstavby a územního plánování, podanou žádost přezkoumal a vydal stavební povolení podle § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), na stavbu s názvem „*Novostavba haly na pozemku parc. č. 48/1 v Hulicích*“. K odvolání žalobců Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení, v záhlaví uvedeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu a odvolání žalobců zamítl.

[2] Žalobci brojili proti rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten nejprve rozsudkem ze dne 27. 5. 2011, č. j. 7 Ca 214/2008 - 104, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 108/2011 - 139, citovaný rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Neztotožnil se s právním názorem městského soudu ohledně interpretace § 111 odst. 1 písm. b) stavebního zákona ani ve vztahu k hodnocení vytýkaných vad předcházejícího správního řízení. V novém řízení městský soud rozsudkem ze dne 30. 5. 2012, č. j. 7 A 310/2011 - 176, žalobu zamítl, nicméně nevyhověl žádosti žalobců o nařízení ústního jednání. V důsledku této procesní vady proto Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 101/2012 - 45, i druhý rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[3] Poté městský soud v pořadí třetím rozsudkem ze dne 14. 3. 2013, č. j. 7 A 310/2011 - 249, zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Přisvědčil námitce žalobců, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal s námitkou týkající se stavební uzávěry pro obec Hulice, resp. že ji nesprávně posoudil. Současně shledal rozhodnutí žalovaného vnitřně rozporné.

II. Kasační stížnost

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu ze dne 14. 3. 2013 včas podanou kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení.

[5] Městský soud podle stěžovatele chybně posoudil otázku přezkoumatelnosti a vnitřní rozpornosti žalobou napadeného rozhodnutí ve vztahu k posouzení nemožnosti povolení novostavby haly s ohledem na platnou stavební uzávěru. Stěžovatel poukázal na to, že ve věci předmětné novostavby bylo nejprve vedeno územní řízení, na základě něhož bylo rozhodnutím stěžovatele ze dne 9. 2. 2007, č. j. 01340/2007/KUSK, zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí stavebního úřadu, který stavebníkovi povolil umístění novostavby haly na pozemku p. č. 48/1 v k. ú. Hulice. Rozhodnutí o umístění stavby přitom vyhovovalo požadavkům platné stavební uzávěry.

[6] Námitka rozporu plánované stavby se stavební uzávěrou byla vypořádána v územním řízení a ve stavebním řízení bylo možné ji odmítnout podle § 114 odst. 2 stavebního zákona. Nemožnost uplatnění předmětné námitky v řízení stavebním stěžovatel podrobně vysvětlil na straně 6 žalobou napadeného rozhodnutí a odkázal na relevantní stanoviska dotčených orgánů státní správy. Správní orgány obou stupňů ve stavebním řízení postupovaly ve shodě s právním posouzením zaujatým v řízení územním. V jeho průběhu správní orgány umístění stavby akceptovaly, neboť uzavřely, že přestože se jedná o novou stavbu, jde současně i o rozšíření stávající provozovny uvnitř areálu; v něm budou samostatné stavby tvořit jeden funkční celek. Uvedené posouzení shledal Nejvyšší správní soud ve svém prvním rozsudku č. j. 1 As 108/2011 souladné s § 111 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

pokračování

[7] Závěry městského soudu se podle stěžovatele vztahují k otázce, která byla posouzena v územním řízení ukončeném rozhodnutím stěžovatele ze dne 9. 2. 2007. Toto rozhodnutí nebylo napadeno správní žalobou a je nutné z něj vycházet. Zpochybnění otázky souladu stavby se stavební uzávěrou v rámci přezkumu stavebního povolení není možné. Vztahuje se na něj kompetenční výluka podle § 70 s. ř. s., neboť územní rozhodnutí je ve vztahu ke stavebnímu povolení rozhodnutím předběžné povahy. Žalobci neuspěli ani s podnětem na přezkumné řízení územního rozhodnutí u Ministerstva pro místní rozvoj. Povolení novostavby haly tedy vyhovuje požadavkům uvedeným ve stavební uzávěře, proto nemohla nastat situace zmiňovaná žalobci, že by ve věci existovala vedle sebe dvě územní rozhodnutí.

[8] Stěžovatel odmítl závěr městského soudu, že jeho rozhodnutí je vnitřně rozporné, pokud na jedné straně hovoří o novostavbě haly, na druhé straně o rozšíření stávající stavby pro účely stavební uzávěry. Novostavba haly je v projednávané věci napojena na síť stávající budovy na parc. č. 23/2. Nová stavba je tak schopna samostatného užívání bez vzájemné souvislosti s okolními stavbami v areálu, jejichž oprávněnost byla žalobci zpochybňována. Nová hala je rovněž zcela nezávislá na napojení pro jiné stavby. Jak ostatně poznamenal Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 108/2011 - 145, v dané věci již nebylo na místě posuzovat, jak se zrušení stavebního povolení dosavadní dílny rozsudkem Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 138/2004 dotkne stavby nově povolované.

[9] Jako nesprávný vyhodnotil stěžovatel i závěr městského soudu, že stěžovatel postupuje v rozporu se zásadou rovnosti uvedenou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, podle něhož má správní orgán dbát, aby při rozhodování skutkově obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí stěžovatele ze dne 21. 6. 2010 i z 27. 5. 2011, která městský soud v napadeném rozsudku cituje, byla rozhodnutími mezitímními, přičemž v závěrečném rozhodnutí v dané věci, které se týkalo dodatečného povolení budovy č. p. 303 v areálu kovoobráběcí provozovny v Hulicích, postupoval stěžovatel shodně jako v nyní projednávaném případě. Nedůvodné rozdíly při rozhodování různých věcí tak nevznikly.

[10] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobců a osoby zúčastněné ke kasační stížnosti

[11] Žalobci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvedli, že rozsudek městského soudu považují po stránce skutkové i právní za správný. Stěžovatel podle jejich názoru provádí v kasační stížnosti slovní i skutkovou ekvilibristiku, která nemá nic společného se spravedlivým rozhodováním ve správním řízení. Nejen že stěžovatel nepřipustně překrucuje zákon, ale ignoruje i své vlastní rozhodnutí – stavební uzávěru.

[12] Městský soud se s existencí stavební uzávěry a jejími dopady na povolovanou stavbu vypořádal správně. Při povolování jakékoli stavby, která má vyrůst v oblasti zasažené stavební uzávěrou, je správní orgán povinen zabývat se z úřední povinnosti souladem

stavby se stavební uzávěrou. Nejde tak o hodnocení námitek účastníka, ale o činnost správního orgánu, k níž je povinen z úřední povinnosti. Ostatně byl to právě žalovaný, kdo stavební uzávěru vyhlásil a nyní ji musí ve své rozhodovací činnosti respektovat. Pripouští-li stavební uzávěra pouze rozšíření stávajících provozoven, nikoli výstavbu nových průmyslových zařízení, nelze povolit rozšiřování objektu, který byl postaven načerno v polovině 60. let a který tak nedisponuje doklady o svém řádném vzniku. Na černou stavbu nelze připojovat jinou stavbu konstrukčně ani po stránce připojení inženýrských sítí, což městský soud vyhodnotil správně.

[13] V dané věci sice existuje rozhodnutí o umístění záměru předmětné stavby, ale pro jeho rozpor se stavební uzávěrou a rozpor s veřejným zájmem k němu nelze vůbec přihlížet. Rozhodnutí stěžovatele v územním řízení nabylo právní moci dne 20. 2. 2007, tedy až po vydání rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, sp. zn. 5 Ca 138/2004. Pokud citované rozhodnutí závěry tohoto rozsudku nerespektuje, je v rozporu s rozhodnutím o stavební uzávěře. Stavební uzávěra dosud nebyla zrušena, proto jsou správní orgány povinny řídit se jí v řízení územním i stavebním. Podle § 7 vyhlášky č. 132/1998 Sb. je stavební uzávěra *de facto* územním rozhodnutím, proto stavební úřad nemůže vydat stavební povolení, které by s ní bylo v rozporu. Dvě územní rozhodnutí stojící vedle sebe neobstojí. Na územní rozhodnutí je tak nutno nahlížet jako na rozhodnutí nulitní, které vůbec nemělo být vydáno.

[14] Žalobci dále upozornili, že z hlediska celospolečenského nejde o zanedbatelnou záležitost. Uzávěra slouží k ochraně vodního díla Želivka, z něhož je napájena veřejná vodovodní síť pro většinu Prahy a část středních Čech; na kvalitě předmětného vodního zdroje tak závisí zhruba 3 miliony lidí. V napadeném rozhodnutí stěžovatele přitom není vůbec uvedeno, k jakému provoznímu účelu je stavba povolována. Tato skutečnost je tím závažnější, že se jedná o povolení stavby v ochranném pásmu vodního zdroje Želivka. Účel stavby tak byl zásadní pro posouzení vlivů stavby na okolní životní prostředí. V rámci stavebního řízení měl být zohledněn i soulad stavby s veřejným zájmem. Těžko si lze představit takový zájem, který by převyšoval zájem 3 milionů lidí na ochraně vodního zdroje.

[15] Žalobci ve svém vyjádření dále sdělili, že nesouhlasí s rozhodnutím ve věci bez nařízení ústního jednání.

[16] Z popsáných důvodů žalobci navrhli, aby byla podaná kasační stížnost zamítnuta jako nedůvodná.

[17] Vyjádření osoby zúčastněné na řízení ke kasační stížnosti nebylo podáno.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřípustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích

pokračování

jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Stěžovatel svoji kasační stížnost rozdělil do tří tematických okruhů. Její podstatou je argumentace, že městský soud nesprávně posoudil námitku žalobců o rozporu rozhodnutí stěžovatele s vydaným rozhodnutím Středočeského krajského národního výboru z roku 1988, jímž byla vymezena ochranná pásma vodního díla Želivka. Nejvyšší správní soud tedy nejprve hodnotil údajný nesoulad rozhodnutí stěžovatele s citovaným rozhodnutím z roku 1988 (IV.A), poté se vyjádřil k námitce nedostatečného odůvodnění rozhodnutí stěžovatele, resp. jeho vnitřní rozpornosti (IV.B), a závěrem se zabýval údajným porušením § 2 odst. 4 správního řádu (IV.C).

[21] Ze správního spisu vyplynulo, že 30. 11. 1988 vydal odbor vodního a lesního hospodářství a zemědělství Středočeského krajského národního výboru v Praze pod č. 3350 rozhodnutí, kterým v souladu s § 19 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách, revidoval pásma hygienické ochrany vodního díla Želivka (dále též „rozhodnutí o ochranném pásmu“). Ve vnější části ochranného pásma II. stupně, kam spadá i katastrální území Hulice, vyhlásil stavební uzávěru pro umísťování nových velkokapacitních staveb pro zemědělskou živočišnou výrobu, staveb pro chov vodní drůbeže, staveb pro chov prasat a pro umísťování nových průmyslových závodů, nových staveb pro rekreaci, skladů pohonných hmot, radioaktivních látek a dálkovodů pro pohonné hmoty a další škodlivé látky. Konstatoval dále, že rozšiřování stávajících průmyslových provozoven individuálně posoudí hygienické a vodohospodářské orgány.

[22] Dne 18. 8. 2006, č. j. VYST.328-915/2005/5133/06-519/2006 MaM, vydal Městský úřad ve Vlašimi, odbor výstavby a územního plánování, rozhodnutí o umístění stavby Novostavba haly v Hulicích na pozemku p. č. 48/1 v k. ú. Hulice. V něm konstatoval, že novostavbu haly považuje za rozšíření stávající provozovny. Dotčené orgány vyslovily s rozšířením stávajícího provozu souhlas, proto bylo umístění stavby povoleno. Citované rozhodnutí o umístění stavby následně v odvolacím řízení potvrdil rozhodnutím ze dne 9. 2. 2007, č. j. 01340/2007/KUSK, Krajský úřad Středočeského kraje, odbor územního a stavebního řízení. V odůvodnění rozhodnutí krajský úřad ocitoval relevantní pasáž z rozhodnutí o ochranném pásmu. Dále z projektové dokumentace ověřil, že se jedná o rozšíření stávajícího provozu kovoobráběcí dílny, nikoli o nový průmyslový závod. Přestože se jedná o novou stavbu, spadá uvedený záměr do oblasti rozšíření původní provozovny, neboť stavby v areálu budou činit jeden funkční celek. Krajský úřad tak uzavřel, že v projednávané věci šlo o rozšíření stávajících provozů, které podléhá individuálnímu posouzení hygienickými a vodohospodářskými orgány. Krajská hygienická stanice Středočeského kraje vydala souhlasné stanovisko dne 1. 3. 2005 a rovněž dotčený orgán státní správy na úseku ochrany životního prostředí (Městský úřad Vlašim, odbor životního prostředí) s umístěním stavby za určitých podmínek dne 5. 5. 2005 souhlasil. Souhlasné stanovisko vydalo i Povodí Vltavy dne 22. 5. 2006.

[23] Městský úřad ve Vlašimi, odbor výstavby a územního plánování, následně dne 19. 4. 2008 vydal stavební povolení na novostavbu předmětné haly pod č. j. VYST 31079/07-279/2007 NoJ. K námitkám týkajícím se rozporu plánované stavby s rozhodnutím o

ochranném pásmu ze dne 30. 11. 1988 stavební úřad s ohledem na koncentrační zásadu zakotvenou v § 114 odst. 2 stavebního zákona nepřihlédl, jelikož měly být vzneseny při umístění stavby. V průběhu územního řízení stavební úřad posuzoval, zda je závěr v souladu s cíli a úkoly územního plánování, tedy i s požadavky zvláštních předpisů a se stanovisky dotčených orgánů podle zvláštních předpisů. V odvolacím řízení pak stěžovatel ve svém rozhodnutí ze dne 18. 7. 2008, č. j. 105932/2008/KUSK, k námitce o existenci rozhodnutí Krajského národního výboru odkázal na rozhodnutí o odvolání vydané 9. 2. 2007, kladná stanoviska dotčených orgánů a doplnil, že stavební úřad posoudil soulad stavebního povolení s vydaným územním rozhodnutím dle § 111 stavebního zákona.

IV. A) Soulad stavebního povolení se rozhodnutím o ochranném pásmu

[24] Stěžejní námitkou obsaženou v kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s posouzením otázky souladu rozhodnutí stěžovatele s rozhodnutím krajského národního výboru o vymezení ochranných pásem vodního díla Želivka. Městský soud ve svém rozsudku zopakoval argumentaci uvedenou v prvním zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 108/2011 - 139 ohledně rozdělení předmětu stavebního a územního řízení. Dodal, že podle jeho názoru se za situace, kdy rozhodnutí stěžovatele hovořilo o novostavbě haly, nicméně rozhodnutí o ochranném pásmu umožňovalo pouze rozšíření stávajících provozů, nebylo možné nezabývat se podmínkami vyplývajících z rozhodnutí o ochranném pásmu i ve stavebním řízení. Tím pádem byly pro projednávanou věc relevantní i důsledky rozsudku Městského soudu v Praze, sp. zn. 5 Ca 138/2004, kterým bylo zrušeno stavební povolení na původní dílnu.

[25] Podle § 111 odst. 1 stavebního zákona *prezkoumá stavební úřad podanou žádost a připojené podklady z toho hlediska, zda stavbu lze podle nich provést, a ověří zejména, zda a) projektová dokumentace je zpracována v souladu s územně plánovací dokumentací, nebylo-li ve věci vydáno územní rozhodnutí nebo územní opatření, popřípadě nebyl-li vydán územní souhlas, územním rozhodnutím nebo veřejnoprávní smlouvou územní rozhodnutí nabrazující anebo územním souhlasem, popřípadě s regulačním plánem v rozsahu, ve kterém nabrazuje územní rozhodnutí, a v případě stavebních úprav podmiňujících změnu v užívání stavby její soulad s územně plánovací dokumentací, b) projektová dokumentace je úplná, přehledná a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, c) je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem, d) předložené podklady vyhovují požadavkům uplatněným dotčenými orgány.* Podle druhého odstavce citovaného ustanovení *stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby.*

[26] Nejprve je nutné připomenout, že Nejvyšší správní soud se k nutnosti striktního rozlišení předmětu územního a stavebního řízení a k aplikaci koncentrační zásady vyjádřil v této věci již v rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 108/2011 - 139 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz). V něm uvedl, že smysl územního řízení je odlišný od smyslu stavebního řízení. V prvním případě se posuzuje stavební záměr z hlediska jeho zasazení do území a jeho uzpůsobení veřejným zájmům v území. Přitom se bere zřetel na stanoviska dotčených orgánů státní správy, řádně uplatněné námitky účastníků řízení a stanoví se podmínky pro uskutečnění záměru v území a požadavky na změnu záměru podle výsledků územního řízení. V případě stavebního řízení se však jedná již jen o posouzení, zda předložená dokumentace odpovídá

pokračování

výsledkům územního řízení a je v souladu s veřejnými zájmy hájenými dotčenými orgány státní správy (§ 111 odst. 1 a 2 stavebního zákona). Ve stavebním řízení se tedy stavba do území neumísťuje, neboť je v něm již umístěna na základě územního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, č. j. 1 As 21/2008 - 81). Je tedy zřejmé, že „mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězíci se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565).

[27] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku zdůraznil, že podmínky pro umístění stavby, byly s konečnou platností posouzeny v územním řízení. Nesouhlas s posouzením podmínek pro umístění stavby mohli žalobci vyjádřit zpochybněním zákonnosti rozhodnutí o odvolání proti územnímu rozhodnutí (rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 9. 2. 2007) v řízení před správními soudy podle § 65 s. ř. s. Pokud tak neučinili, nemohou se ve stavebním řízení se úspěšně domáhat zrušení stavebního povolení z důvodů, které mohly být významné pro řízení územní, ovšem nespádají do předmětu řízení stavebního.

[28] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již ve svém předchozím rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 101/2012 - 45, přestože se projednávanou věcí zabývá opakovaně, některé otázky dosud s konečnou platností Nejvyšším správním soudem vyřešeny nebyly, mj. otázka souladu stavebního povolení s rozhodnutím o ochranném pásmu, účastníky řízení i městským soudem nepřesně označované jako „stavební uzávěra“.

[29] Nejprve je nutno odmítnout názor žalobců, že by v projednávané věci vedle sebe existovala dvě územní rozhodnutí. Rozhodnutí o revizi ochranných pásem ze dne 30. 11. 1988 bylo v projednávané věci vydáno podle § 19 zákona č. 138/1973, o vodách. Nejednalo se tedy o územní rozhodnutí ve smyslu tehdy účinného zákona č. 50/1976 Sb. (starého stavebního zákona), ale o rozhodnutí vydané ve vodoprávním (vodohospodářském) řízení, v němž byla subsidiární aplikace stavebního zákona vyloučena. Vodohospodářský orgán disponoval podle § 19 tehdy platného vodního zákona pravomocí stanovit rozhodnutím ochranné pásmo k ochraně vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodního zdroje. Smyslem rozhodnutí o revizi ochranných pásem vodního díla Želivka je nastavení obecných pravidel (opatření) k ochraně vydatnosti, jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů povrchových nebo podzemních vod určených pro zásobování pitnou vodou (§ 19 odst. 1 vodního zákona z roku 1973 nebo obdobně i § 30 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon). Rozhodnutí o revizi ochranných pásem vodního díla Želivka tak má mj. omezit výstavbu v bezprostřední blízkosti vodního díla především s cílem zabezpečit náležitou kvalitu pitné vody. K naplnění vytyčeného cíle byly v rozhodnutí o ochranném pásmu stanoveny určité podmínky a pravidla, za jakých lze v ochranných pásmech umísťovat nové stavby, resp. rozšiřovat stavby stávající.

[30] Až na určité výjimky byla všechna vodoprávní řízení podřízena procesnímu režimu zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), dle § 14 zák. ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství. Řízení o stanovení pásma hygienické ochrany vodního zdroje bylo proto řízením vodoprávním (vodohospodářským), nikoliv územním

řízením dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) starého stavebního zákona, neboť ochranné pásmo vodního díla vzniklo podle zvláštních předpisů. Ani podle nového stavebního zákona by rozhodnutí o ochranném pásmu vydané na základě zvláštního zákona nepředstavovalo územní rozhodnutí (§ 83 odst. 3 stavebního zákona). Z citovaného důvodu nemůže obstát názor žalobců, že by v projednávané věci existovala vedle sebe dvě územní rozhodnutí. Rozhodnutí o ochranném pásmu bylo vydáno ve vodoprávním (vodohospodářském) řízení podle vodního zákona z roku 1973, v němž podpůrná aplikace stavebního zákona nepřípadala v úvahu; citované rozhodnutí tak nepředstavuje územní rozhodnutí.

[31] Současně je na místě uvést, že ani pokud by se jednalo o dvě územní rozhodnutí stojící paralelně vedle sebe (např. i pokud by rozhodnutí ze dne 30. 11. 1988 bylo stavební uzávěrou či rozhodnutím o ochranném opatření vydávaným podle stavebního zákona), nebyla by přílehlavá argumentace žalobců, že později vydané územní rozhodnutí je nicotné a nelze k němu přihlížet. Koexistence dvou a více územních rozhodnutí v určité oblasti je totiž naprosto běžným jevem: v určité lokalitě vedle sebe mohou paralelně obstát územní rozhodnutí s odlišným předmětem (tj. např. rozhodnutí o umístění konkrétního záměru stavby společně s rozhodnutím o ochranném pásmu nebo stavební uzávěře). Předmět každého zmiňovaného územního rozhodnutí se totiž bude lišit, a proto se na daném území budou vzájemně překrývat a doplňovat. Dopadá-li tedy některé z územních rozhodnutí (např. o ochranném pásmu) svým věcným rozsahem i na pozemek, na němž hodlá stavebník umístit záměr stavby, neznamená to automaticky, že by již pro dané území a pro daný konkrétní záměr nemohlo být rozhodnutí o umístění záměru stavby vydáno a že by se tak nehledě na samotný předmět územního rozhodnutí jednalo o věc již jednou rozhodnutou, jak dovozovali žalobci. K plánovanému záměru stavby by tedy bylo nutné požádat o vydání rozhodnutí o umístění stavby, v němž stavební úřad posoudí v souladu s § 90 soulad záměru stavby s vydanou územněplánovací dokumentací, s cíli a úkoly územního plánování, s požadavky stavebního zákona a zvláštních právních předpisů, jakož i s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, i v případě, že by se na danou lokalitu vztahovalo rozhodnutí o ochranném pásmu dle § 83 stavebního zákona.

[32] V projednávané věci tedy vedle sebe koexistuje rozhodnutí o ochranném pásmu vodního díla (vydané ve vodoprávním řízení) a rozhodnutí o umístění konkrétního záměru stavby (vydané v řízení územním podle stavebního zákona). Již na první pohled je zřejmé, že předmět těchto dvou rozhodnutí je diametrálně odlišný. Ochranné pásmo vodního díla chrání zdroj pitné vody (vodní dílo Želivka) před negativními vlivy okolí, které by mohly zhoršit kvalitu pitné vody. Proto je v blízkosti vodního díla omezena mj. výstavba nových průmyslových staveb. Rozšiřování stávajících staveb průmyslové výroby je pak v individuálních případech podmíněno souhlasem hygienických a vodohospodářských orgánů. Ochranné pásmo je tedy pevně spjato s existencí vodního díla Želivka a v nutném rozsahu chrání toto vodní dílo, zejména kvalitu jeho vody, před negativními externalitami (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 27/2011 - 102). Oproti tomu v řízení o umístění stavby zahájeném na žádost stavebníka dne 20. 5. 2005 posuzoval stavební úřad v souladu s § 90 stavebního zákona možnost umístění konkrétního záměru stavby do území. Vzhledem k tomu, že se záměr nacházel v ochranném pásmu vodního díla, zohlednil stavební úřad při rozhodování o umístění stavby i rozhodnutí krajského národního výboru z 30. 11. 1988 o revizi ochranných pásem a podmínky pro umísťování staveb v něm uvedené (§ 90 písm. e) stavebního zákona].

pokračování

[33] Z výše popsaného výkladu vyplývá, že rozhodnutí o ochranném pásmu vodního díla bylo relevantní při zasazování záměru stavby do území a stavební úřad byl povinen z něj vycházet při vydání rozhodnutí o umístění stavby. To ostatně stavební úřad učinil a zabýval se v rozhodnutí o umístění stavby naplněním podmínek pro rozšíření stávajícího provozu v ochranném pásmu II. stupně stanovených v rozhodnutí o ochranném pásmu ze dne 30. 11. 1998. Otázkou, zda správní orgány věc v územním řízení posoudily v souladu se zákonem či nikoliv, se v řízení stavebním s ohledem na zásadu koncentrační vyjádřenou v § 114 odst. 2 stavebního zákona již nebylo možné zabývat. Hodlali-li žalobci brojit proti novostavbě haly, měli svoji procesní aktivitu směřovat především do územního řízení, kdy byl správními orgány s konečnou platností hodnocen soulad stavebního záměru s podmínkami na využití území, jakož i se specifickými opatřeními vyplývajícími z rozhodnutí o ochranném pásmu vodního díla. Pokud však územní rozhodnutí zpochybněno nebylo, je při rozhodování o vydání stavebního povolení určující a stavební úřad z něj musí vycházet. Snášeli-li žalobci v řízení stavebním a nyní i v přezkumu stavebního povolení před správními soudy námitky proti souladu stavebního povolení s rozhodnutím o ochranném pásmu, jež svým předmětem spadají do řízení územního, nemohou být tyto námitky důvodné. Správní soudy k nim přihlížet nemohou, ani pokud by se domnívaly, že takové námitky mají šanci na úspěch, neboť opětovný přezkum skutečností relevantních pro zákonnost územního rozhodnutí v řízení stavebním by byl v rozporu s principy, na nichž je stavební zákon založen.

[34] Žalobcům lze tedy přisvědčit v tom, že správní orgány jsou povinny k vydanému rozhodnutí o ochranném pásmu vodního zdroje Želivka přihlížet z úřední povinnosti nehledě na to, zda účastník správního řízení námitku souladu záměru stavby s uvedeným rozhodnutím vznesl. Tuto povinnost však správní orgány plní v rámci řízení územního, v němž s konečnou platností rozhodují o umístění záměru do území; přitom zohledňují mj. stanoviska dotčených orgánů státní správy k možnosti umístění záměru stavby v ochranném pásmu vodního díla v souladu s celospolečenským zájmem na ochraně kvality pitné vody. Ve stavebním řízení správními orgánům opětovné hodnocení otázek souvisejících s umístěním stavby, tedy ani námitek týkajících se souladu stavby s rozhodnutím o ochranném pásmu, nepřísluší.

[35] Je tedy nutné zopakovat, že v rámci přezkumu žádosti o stavební povolení dle § 111 stavebního zákona nebylo na místě znovu hodnotit dopady rozšířeného provozu povolené kovoobráběcí dílny umístěné v bezprostřední blízkosti rodinného domu žalobců do jejich života. Posouzení těchto námitek bylo předmětem územního řízení, v němž stavební úřad s konečnou platností vyhodnotil umístění záměru do území a jeho dopady na životní prostředí. Ve stavebním řízení tedy nebylo přípustné zabývat se důsledky rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 5 Ca 138/2004 (ani s ohledem na dikci rozhodnutí o ochranném pásmu, jak se mylně domníval městský soud) a posuzovat, jak se zrušení stavebního povolení dosavadní dílny dotkne stavby nově povolované (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 108/2011 - 139, body 33 a 35).

[36] Námitka je proto důvodná.

[37] Nad rámec výše uvedeného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vymezit se proti postupu městského soudu v předmětné věci, který ve svém prvním rozsudku shledal

námítku nesouladu rozhodnutí stěžovatele s rozhodnutím o ochranném pásmu nedůvodnou, nicméně ve svém třetím rozsudku ji bez bližšího vysvětlení rozdílného přístupu důvodnou shledal a z tohoto důvodu rozhodnutí stěžovatele zrušil. Z formálního hlediska sice městskému soudu nelze vytknout, že by se neřídil závazným právním názorem vysloveným v prvním zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, neboť jak již bylo výše uvedeno, souladem rozhodnutí o vymezení ochranných pásem vodního díla se stavebním povolením se zdejší soud dosud nemohl zabývat (srov. bod [28]). Odůvodnění rozsudku městského soudu ze dne 14. 3. 2013 ve vztahu k této námitce však působí poněkud nepřesvědčivě, neboť nevysvětluje, proč se nyní městský soud při posuzování citované námítky odchýlil od své předchozí argumentace obsažené ve svém prvním rozsudku ze dne 27. 5. 2011. I když byl následně předmětný rozsudek jako celek zrušen ke kasační stížnosti žalovaného (rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 108/2011 - 139) a závěry v něm vyslovené se tak pro městský soud (ani pro účastníky) nestaly závaznými, bylo žádoucí, aby městský soud v nyní napadeném rozsudku účastníkům řízení vysvětlil, proč posléze na danou otázku nahlížel jinak a jaké úvahy ho přiměly odchýlit se od názoru vysloveného ve svém předchozím rozsudku ze dne 27. 5. 2011. Tím by dosáhl vyšší přesvědčivosti a informační hodnoty svého rozsudku. Popsaný postup městského soudu sice nepředstavuje vadu řízení, nicméně může vůči účastníkům řízení působit nepřesvědčivě až překvapivě.

IV. B) Námitka nedostatečného odůvodnění a vnitřní rozpornosti rozhodnutí žalovaného

[38] Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasil rovněž se závěry městského soudu, že jeho rozhodnutí je nedostatečně odůvodněné ve vztahu k námitce týkající se nesouladu s rozhodnutím o ochranném pásmu a že je vnitřně rozporné. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že žalovaný ani správní orgán prvního stupně se dostatečně nevypořádali s námitkou žalobců týkající se umístění nové stavby v rozporu se stavební uzávěrou. Rozhodnutí stěžovatele je podle městského soudu rovněž vnitřně rozporné, neboť na jedné straně konstatuje, že předmětem řízení je žádost stavebníka o vydání stavebního povolení na novostavbu haly, v zápětí ale dodává, že se jednalo o rozšíření stavby.

[39] Podle § 114 odst. 2 stavebního zákona *se ve stavebním řízení nepřiblíží k námitkám účastníků řízení, které byly nebo mohly být uplatněny při územním řízení, při pořizování regulačního plánu nebo při vydání územního opatření o stavební uzávěře anebo územního opatření o asanaci území.*

[40] V obecné rovině lze k otázce nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí podotknout, že nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi uplatněnými námitkami, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Z ustálené judikatury správních soudů vyplývá, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje pouze obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody,

pokračování

o něž se výrok opírá, zcela chybějí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/1992 - 23, publikovaný ve Správním právu pod č. 27/1994, nebo shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).

[41] Stěžovatel se na straně 5 napadeného rozhodnutí k odvolací námitce žalobců týkající se umístění povolované stavby v rozporu s rozhodnutím o ochranném pásmu ztotožnil se závěry stavebního úřadu, který konstatoval, že předmětná námitka měla být vznesena v územním řízení, kam svým obsahem spadala. Dále doplnil, že v územním řízení byly podmínky rozhodnutí o ochranném pásmu respektovány a že dotčené správní orgány vydaly souhlas s umístěním záměru (podrobněji srov. body [22] a [23] shora). Podle Nejvyššího správního soudu je nepochybné, že stěžovatel (i správní orgán prvního stupně) se ve svém rozhodnutí námitkou souladu žádosti o stavební povolení s rozhodnutím o vymezení ochranných pásem zabýval a naplnil tak požadavky na přezkoumatelné odůvodnění svého rozhodnutí. Uvedenou námitku nevypořádal věcně, neboť konstatoval, že nespadá do předmětu stavebního řízení, ale do řízení územního. Stěžovatel tedy učinil právní úvahu, že s odkazem na koncentrační zásadu vyjádřenou v § 114 odst. 2 stavebního zákona není možné zabývat se předmětnou námitkou věcně v řízení stavebním, a tuto úvahu promítl do napadeného rozhodnutí. Městský soud následně neprávem stěžovateli vytýkal, že předmětnou námitku vypořádal ve svém rozhodnutí nedostatečně. Vypořádání předmětné námitky stěžovatelem v napadeném rozhodnutí bylo dostatečné a nadto učiněné v souladu se zákonem. Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí stěžovatele neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[42] K namítané vnitřní nesrozumitelnosti rozhodnutí stěžovatele lze připomenout, že za nesrozumitelné je podle konstantní judikatury tohoto soudu považováno zejména rozhodnutí, jehož výrok je vnitřně rozporný, u něhož existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním nebo rozhodnutí, jehož rozhodovací důvody si vzájemně odporují (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55, nebo ze dne 11. 7. 2012, č. j. 1 As 78/2012 - 35). Rozhodnutí ovšem nebude nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, bude-li rozpor v něm obsažený odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku pochyby o jeho významu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006 - 72).

[43] Městský soud spatřoval vnitřní rozpornost rozhodnutí stěžovatele v tom, že na jedné straně pojednává o novostavbě haly, na straně druhé hovoří o rozšíření stávajícího provozu, neboť konstatuje, že v souladu s rozhodnutím o ochranném pásmu byla vydána souhlasná stanoviska pro rozšíření stávajícího provozu. Podle Nejvyššího správního soudu ovšem výše uvedené vnitřní rozpor rozhodnutí stěžovatele nezakládá. Stěžovateli lze přisvědčit, že on sám ve svém rozhodnutí hovoří toliko o novostavbě haly, nikoliv o rozšiřování stávajícího provozu. Ostatně případný soulad záměru stavby s rozhodnutím o ochranném pásmu mohl být řešen (a také řešen byl) pouze v řízení územním. V řízení stavebním se námitkami souvisejícími se zasazením záměru do území správní orgány zabývat nemohly a bylo tedy bezpředmětné opětovně opakovat závěry vyslovené v řízení územním, že záměr stavby je umístěn v souladu s rozhodnutím o vymezení ochranných pásem vodního díla Želivka. Pokud tedy stěžovatel na straně 6 svého rozhodnutí nad rámec rozhodovacích důvodů (*obiter dictum*) popsal průběh řízení územního, nemůže taková rekapitulace *per se* způsobit vnitřní rozpornost jeho rozhodnutí, neboť tyto

skutečnosti neměly vliv na posouzení souladu žádosti o vydání stavebního povolení se zákonem.

[44] Nadto se lze ztotožnit s názorem stěžovatele, že zamýšlená stavba současně může představovat novostavbu i rozšíření stávajícího provozu. V projednávané věci jde o povolení zcela nové budovy v areálu stávající provozovny. Na jednom místě se tedy jedná o zcela novou výstavbu kovoobráběcí dílny, stavebně nezávislou na ostatních stavbách v areálu. Tato stavba však je zasazena do komplexu dosavadních dílen a rozšiřuje svým funkčním využitím dosavadní průmyslovou výrobu v předmětném areálu. Jedná se tedy jak o novostavbu, tak o rozšíření stávajícího areálu. Závěr krajského soudu o vnitřní rozpornosti rozhodnutí stěžovatele proto neobstojí.

[45] I tato námitka tak je důvodná.

IV. C) Námitka údajného porušení § 2 odst. 4 správního řádu

[46] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti namítal, že rozhodnutí o vymezení ochranných pásem ze dne 30. 11. 1988 svévolně neporušil. V rozhodnutí o dodatečném povolení budovy na pozemku p. č. 303 ze dne 17. 2. 2012 stěžovatel uvedl, že původní provozovna podmínky rozhodnutí o ochranném pásmu splňuje. Městský soud v napadeném rozsudku konstatoval, že žalovaný postupoval v rozporu se zásadou vyjádřenou v § 2 odst. 4 správního řádu, podle níž má správní orgán postupovat při rozhodování skutkově shodných případů tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Po zrušení stavebního povolení rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 5 Ca 138/2004 - 43 stěžovatel odmítl vydat na dané stavby dodatečné stavební povolení s ohledem na existenci rozhodnutí o vymezení ochranných pásem. V nyní projednávané věci však podle městského soudu postupoval odlišně.

[47] Uvedená námitka úzce souvisí s námitkou týkající se posuzování souladu rozhodnutí o ochranném pásmu ve stavebním řízení, kterou se Nejvyšší správní soud zabýval v části IV. A). Vyvrátil zde názor městského soudu, že správní orgány jsou povinny i ve stavebním řízení zkoumat naplnění podmínek vyplývajících z rozhodnutí o ochranném pásmu ze dne 30. 11. 1988, a uzavřel, že prostor pro zohlednění těchto námitek měly správní orgány s ohledem na § 114 odst. 2 stavebního zákona v řízení územním. Je proto bezpředmětné nyní hodnotit, jakým způsobem stěžovatel v jiných stavebních řízeních posuzoval otázku souladu stavby s rozhodnutím o ochranném pásmu a zda na danou otázku nahlížel srovnatelnou optikou, neboť v projednávané věci nebylo možné naplnění podmínek rozhodnutí o vymezení ochranných pásem vůbec zkoumat (viz body [33] a [34] výše).

V. Závěr a náklady řízení

[48] K žádosti žalobců o projednání věci před Nejvyšším správním soudem na ústním jednání, zdejší soud odkazuje na § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož *o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. Považuje-li to za vhodné nebo provádí-li dokazování, nařídí k projednání kasační stížnosti jednání.* Je tedy zcela na uvážení Nejvyššího správního soudu, zda ve věci nařídí jednání či nikoliv. Jednání bude nařízeno

pokračování

zpravidla tehdy, bude-li nutné provádět ve věci dokazování; takový případ však v projednávané věci nenastal a Nejvyšší správní soud ani z jiných důvodů nedospěl k závěru o nutnosti nařídít ústní jednání. Samotná žádost účastníků řízení přitom nepředstavuje důvod pro nařízení jednání v řízení o kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2005, č. j. 8 Aps 1/2005 - 82, publikovaný pod č. 932/2006 Sb. NSS).

[49] S ohledem na výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. srpna 2013

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu