



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Průchy, soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudce JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **J. J.**, zastoupené JUDr. Rudolfem Kožušníkem, advokátem, se sídlem Jáchymova 2, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného č. j. UPS/55/2009/10, JID 31071/2012/KUUK/Sv. ze dne 12. dubna 2012, za účasti: **Ředitelství silnic a dálnic ČR, správa Chomutov**, se sídlem Kochova 3975, Chomutov, zastoupeného Mgr. Ing. Pavlem Musilem, advokátem, se sídlem Škroupova 1325/34, Chomutov, v řízení o kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 69/2012 - 80 ze dne 7. dubna 2014,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. dubna 2014, č. j. 15 A 69/2012 - 80 **se ruší v části výroku**, kterou bylo zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Louny, stavební úřad, ze dne 2. prosince 2008, zn. MULN/12269/2008/SU/W.
- II. Kasační stížnost žalovaného **se** ve zbývajících částech směřujících proti výroku téhož rozsudku, kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, **zamítá**.
- III. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se zamítá**.
- IV. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- VI. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Městský úřad Louny, stavební úřad, (dále též jen „stavební úřad“) vydal dne 2. prosince 2008 územní rozhodnutí sp. zn. MULN/12269/2008/SU/W, arch. č. ÚR-SÚ 114/2008, kterým rozhodl o umístění stavby „Zkapacitnění silnice R7 – Chlumčany“. V průběhu územního řízení sdělila žalobkyně stavebnímu úřadu své námitky proti stavbě, které se týkaly tří okruhů problémů: ochrany pozemků a staveb žalobkyně v blízkosti plánované stavby před hlukem, nebezpečí úbytku podzemní vody ve studni žalobkyně a zrušení stávajícího sjezdu k pozemkům a stavbám žalobkyně. Stavební úřad o námitkách účastníků nerozhodl ve výroku svého rozhodnutí, pouze v odůvodnění uvedl, že veškerým písemným námitkám vyhověl stanovením podmínek pro další stupeň projektové dokumentace pro povolení stavby. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala prostřednictvím svého právního zástupce, přičemž jediným důvodem odvolání bylo zrušení sjezdu ze stávající silnice R7 u obce Chlumčany, jelikož tento sjezd dosud zajišťoval dopravní obslužnost pozemků a staveb v jejím vlastnictví. Žalovaný jako odvolací orgán odvolání zamítl rozhodnutím označeným v návěti. V něm vyšel z toho, že stavební úřad se všemi námitkami žalobkyně řádně zabýval, přičemž všem námitkám bylo vyhověno, jak vyplývá z výroku územního rozhodnutí a z dokumentace pro vydání územního rozhodnutí včetně průvodní zprávy předložené stavebníkem. Následně se žalovaný věnoval podrobnějšímu vysvětlení toho, jak byla vyřešena každá ze tří skupin žalobkyniných námitek.

[2] Rozhodnutí o odvolání žalobkyně napadla správní žalobou, přičemž vytkla žalovanému, že nevzal v úvahu fakt, že chybný výrok o jejích námitkách činí rozhodnutí stavebního úřadu nezákonným a že pro stavebníka jsou závazné pouze ty podmínky, které jsou obsaženy v územním rozhodnutí nebo jeho grafické příloze, nikoliv v jím předložené dokumentaci k územnímu řízení. Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“) její žalobě vyhověl rozsudkem označeným v návěti, kterým zrušil pro vady řízení jak rozhodnutí žalovaného o odvolání, tak i územní rozhodnutí stavebního úřadu. Jako vadu řízení vyhodnotil krajský soud v první řadě fakt, že stavební úřad o námitkách žalobkyně nerozhodl ve výroku svého rozhodnutí, čímž porušil § 92 odst. 1 větu druhou zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. prosince 2012. Tato vada řízení však podle krajského soudu nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, neboť z rozhodnutí obou správních orgánů viděných jako jeden celek je zřejmé, že se rozhodly námitkám vyhovět a jejich řešení bylo podle jejich názoru zahrnuto do výroku územního rozhodnutí v podobě podmínek. Dále krajský soud vysvětlil, že pokud určité specifikace stavby vyplývají z dokumentace pro územní řízení, není třeba je zahrnovat do územního rozhodnutí, neboť stavební úřad z nich ve stavebním řízení bude vycházet. Z tohoto pohledu shledal krajský soud uspokojivým odůvodnění rozhodnutí žalovaného, pokud jde o námitky žalobkyně týkající se hluku a zrušení stávajícího sjezdu k jejím pozemkům. Důvodem ke zrušení obou rozhodnutí se však stala nepřezkoumatelnost odůvodnění třetí námitky týkající se

pokračování

možného úbytku podzemní vody v okolí plánované stavby. Tvrzení žalovaného v odvolacím rozhodnutí, že hydrogeologický průzkum bude proveden v rámci dokumentace pro stavební povolení, nenalézá podle krajského soudu odraz ani v územním rozhodnutí, ani v Průvodní zprávě (kap. 4.3) v části Geotechnický průzkum.

II. Kasační stížnost a řízení o ní

[3] Proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem podal kasační stížnost jak žalovaný, tak i osoba zúčastněná na řízení, která je stavebníkem plánované stavby, tj. Ředitelství silnic a dálnic ČR, správa Chomutov (dále též „stavebník“), oba společně budou dále označováni též jako „stěžovatelé“.

[4] Oba stěžovatelé se shodují v tom, že formulaci, použitou v odůvodnění odvolacího rozhodnutí, podle níž *„podrobný geotechnický a hydrogeologický průzkum bude proveden v rámci dokumentace pro stavební povolení“*, je třeba (v kontextu s předchozím textem) rozumět tak, že pokud by se při provádění režimního měření sezónního kolísání hladiny podzemní vody zjistily jiné výsledky, než byly zjištěny v předběžném geotechnickém a hydrogeologickém průzkumu provedeném pro územní řízení, bylo by třeba pořídit další a tentokrát podrobný geotechnický a hydrogeologický průzkum pro stavební řízení, zaměřený zejména na založení pilířů mostu přes Smolnický potok (v této oblasti se nachází studna žalobkyně). Oba stěžovatelé se také shodují v tom, že povinnost provést podrobný hydrogeologický průzkum by bylo zbytečné vtělovat do podmínek územního rozhodnutí. Z příslušných právních předpisů (zejm. § 18 odst. 1 a 2 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů) sice nevyplývá, že by stavebník musel podrobný geologický průzkum provádět vždy, avšak je povinností stavebníka založit stavbu „způsobem odpovídajícím základovým poměrům zjištěným geologickým průzkumem“ a „zohlednit případnou změnu režimu podzemních vod“. Z toho podle obou stěžovatelů vyplývá, že stavebníkovi vznikne na základě citované vyhlášky povinnost předložit ve stavebním řízení podrobný hydrogeologický průzkum, pokud by výsledky režimního měření zpochybnily závěry předběžného hydrogeologického průzkumu (podle něhož jsou v daném území jednoduché hydrogeologické podmínky, přičemž výstavbou nemůže dojít k ovlivnění vydatnosti okolních vodních zdrojů).

[5] Stavebník ve své kasační stížnosti tuto argumentaci rozvedl odkazem na dokument Ministerstva dopravy Technické podmínky TP-765 – Geotechnický průzkum pro pozemní komunikace, kde jsou podle něj vymezeny technické specifikace, jejichž dodržení (společně s požadavky příslušných technických norem) se považuje za splnění požadavků daných vyhláškou Ministerstva dopravy č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Poukázal též na závěrečnou zprávu z předběžného geotechnického průzkumu, která obsahuje doporučení na provedení režimního měření kolísání hladiny spodní vody, pro něž má být využita buď nejbližší ze stávajících studní, nebo dva nové monitorovací vrty.

[6] Žalovaný dále v kasační stížnosti namítl, že krajský soud zrušil rozhodnutí odvolacího i prvoinstančního správního orgánu bez bližšího hodnocení dopadů zjištěného nedostatku na zákonnost rozhodnutí jako celku a na potenciál nepřesně použité formulace

zasáhnout do hmotných práv žalobkyně. Za odůvodnění nepovažuje žalovaný ani to, že krajský soud přistoupil nejen ke zrušení rozhodnutí odvolacího správního orgánu, ale rovněž i rozhodnutí prvoinstančního. Zjištěný nedostatek odůvodnění mohl být dozajista opětovně napraven v rámci odvolacího řízení, a nebylo proto třeba rušit i územní rozhodnutí jako takové.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je zčásti důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že nepřehlédl fakt, že žalobkyně se v odvolacím řízení bránila pouze proti zrušení sjezdu ke svým pozemkům, a že navzdory tomu se důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí stal nedostatek odůvodnění v jiné otázce, totiž v otázce stanovení povinnosti provést podrobný hydrogeologický průzkum. Avšak postupu krajského soudu nelze nic vytknout, neboť žalovaný se touto otázkou v odvolacím rozhodnutí zabýval (v souladu s § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který rozsah přezkumu, pokud jde o zákonnost, neomezuje odvolacími důvody) a žalobkyně v žalobě uvedla výhrady i proti této části odvolacího rozhodnutí. Krajský soud pak postupoval v souladu se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. srpna 2008 č. j. 7 Afs 54/2007-62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS, podle nějž je žalobce oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné – tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl.

[9] Krajský soud také správně vyhodnotil rozhodnutí žalovaného v té části, kde vypořádává požadavek žalobkyně na provedení podrobného geologického průzkumu, jako nepřezkoumatelné. Ostatně obě kasační stížnosti tento závěr jen potvrzují. Jak uvedl již krajský soud ve svém rozsudku, z textů rozhodnutí stavebního úřadu i žalovaného vyplývá, že veškerým námitkám uplatněným žalobkyní správní orgány vyhověly, resp. že příslušné povinnosti vyplývají pro stavebníka buď z projektové dokumentace, nebo z územního rozhodnutí. Text kasačních stížností však prozrazuje, že žalovaný i stavebník oba shodně považují provádění podrobného hydrogeologického průzkumu pro potřeby stavebního řízení za nadbytečné a jeho potřeba by podle nich vznikla pouze v případě, že by výsledky režimního měření sezónního kolísání hladiny podzemní vody zpochybnily výsledky předběžného hydrogeologického průzkumu. Jestliže tomu tak nebude, pak podle obou stěžovatelů bude možno vyjít ze závěrů předběžného hydrogeologického průzkumu, podle něhož k ovlivnění hladiny spodní vody (a tím ani k dotčení práv žalobkyně jako majitelky studny) nemůže dojít. Jinými slovy, žalovaný ve svém rozhodnutí ve skutečnosti fakticky námitce žalobkyně nevyhověl, když povinnost zpracovat podrobný hydrogeologický průzkum stavebníkovi neuložil, přičemž sám nyní uznává, že tato povinnost pro stavebníka nevyplývá ani z příslušných právních předpisů, resp. vyplývá z nich pouze podmíněně v případě, že by byly zpochybněny výsledky předběžného hydrogeologického průzkumu. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného tak netrpí jen nepřesností formulace, jak žalovaný uvádí v kasační stížnosti, ale obsahuje zřejmý vnitřní rozpor. K tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že v případě vady

pokračování

spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí již z podstaty věci vyplývá, že soud nemůže hodnotit, jakou měrou tato vada zasáhla do práv žalobkyně, neboť právě nesrozumitelnost či vnitřní rozpornost rozhodnutí stojí v cestě jakémukoliv jeho věcnému zkoumání.

[10] Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že v jednom ze svých nedávných rozsudků dospěl k závěru, že k naplnění požadavků § 18 odst. 1 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, není nutné provádět pro každou plánovanou stavbu nový geologický průzkum, jsou-li v zájmovém území geologické poměry dostatečně známy díky již provedeným geologickým průzkumům a jsou-li výsledky těchto průzkumů aplikovatelné i na navrhovanou stavbu vzhledem k jejím vlastnostem a účelu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. dubna 2014 č. j. 1 As 12/2014-135). V návaznosti na skutkové okolnosti tohoto případu, avšak nad rámec nutného odůvodnění, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že má pochybnosti, zda by v nyní projednávané věci vyplývala z právních předpisů povinnost realizovat podrobný průzkum alespoň v případě, že by vznikl rozpor mezi zjištěnými výsledky a režimním měřením. Ve skutečnosti by totiž záleželo na úvaze úřadu vedoucího stavební řízení, tj. speciálního stavebního úřadu pro pozemní komunikace, zda by rozpor vyhodnotil jako natolik závažný, aby bylo nutné provést podrobný průzkum, nebo zda by (v případě drobnější odchylky či nejasnosti) nepostačilo k odstranění pochybnosti např. opakovat režimní měření v dalším období. Dále Nejvyšší správní soud podotýká, že technické podmínky vydané Ministerstvem dopravy, na něž v kasační stížnosti odkazoval stavebník, pamatují jen na zakládání komunikací a jejich ochranu, nezabývají se ochranou práv majitelů okolních pozemků. Obdobně i závěr předběžného geotechnického průzkumu doporučuje režimní měření hladiny podzemních vod provádět *„dle potřeby projektanta v takovém rozsahu, aby získal dostatek podkladů k vyprojektování a návrhu způsobu založení mostu včetně případných vodohospodářských opatření z hlediska odvodnění jak pro fázi realizace stavby, tak pro fázi provozu.“* O tom, že by snad režimní měření mělo sloužit k ověření výsledků předběžného hydrogeologického průzkumu z hlediska ovlivnění hladiny vody v okolních studních, zde chybí jakákoliv zmínka. Tyto skutečnosti jen dokreslují, že s požadavkem žalobkyně, aby byla stavebníkovi stanovena povinnost bezpodmínečně provést před vydáním stavebního povolení podrobný hydrogeologický průzkum, se správní orgány vypořádaly rozporuplně a nejednoznačně, tedy nepřezkoumatelným způsobem.

[11] Žalovanému však musel dát Nejvyšší správní soud za pravdu v tom směru, že nebyl dán důvod rušit vedle odvolacího rozhodnutí též rozhodnutí stavebního úřadu. V řízení o správní žalobě platí obecné pravidlo, že soud zruší vždy pro nezákonnost samotné napadené rozhodnutí [§ 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Možnost zrušit společně s ním též rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, zakládá § 78 odst. 3 s. ř. s., ovšem doplňuje ji slovy „podle okolností“. Chce-li tedy krajský soud tuto možnost využít, měl by odůvodnit, jaké okolnosti jej k tomu vedly. Takovéto odůvodnění však rozhodnutí krajského soudu postrádá. Nejvyšší správní soud má navíc za to, že takovéto okolnosti v tomto případě ani objektivně nejsou dány – jestliže krajský soud (správně) připustil u jiných bodů žaloby, že žalovaný mohl nedostatky rozhodnutí stavebního úřadu odstranit v odvolacím řízení, aniž by tím utrpěla zákonnost řízení jako celku, pak není důvod upírat

mu tuto možnost v případě námitky týkající se podrobného hydrogeologického průzkumu.

[12] Ta část výroku krajského soudu, v níž zrušil vedle napadeného rozhodnutí též rozhodnutí Městského úřadu Louny, stavební úřad, zn. MULN/12269/2008/SU/W ze dne 2. prosince 2008, tedy postrádá oporu v odůvodnění rozsudku i ve skutkových a právních okolnostech případu. Kasační stížnosti je proto zčásti důvodná a Nejvyšší správní soud tak podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v části, ve které se vztahoval na zrušení rozhodnutí správního orgánu první instance. V další části týkající se zrušení rozhodnutí žalovaného rozsudek krajského soudu ob stojí, proto v této části Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. Protože nepřichází v úvahu, aby ve zrušené části rozsudku pokračoval krajský soud v řízení, nebyla věc současně krajskému soudu vrácena k novému řízení. Po vrácení spisu žalovanému tak žalovaný rozhodne ve věci znovu, přičemž se bude řídit závazným právním názorem vysloveným ve zrušovacím rozsudku krajského soudu a dostatečně odůvodní své tvrzení, že (zda) bylo žalobkyni v její námitce vyhověno a hydrogeologický průzkum bude proveden [případně že jí vyhovuje částečně např. stanovením podmínky, při jejímž splnění bude stavebník povinen provést podrobný hydrogeologický průzkum, cestou doplnění nové podmínky do územního rozhodnutí v souladu s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu]. Žalovaný by měl této příležitosti využít též k tomu, aby jednoznačné rozhodnutí o žalobkyniných námitkách vtělil do výroku rozhodnutí stavebního úřadu.

IV. Náklady řízení

[13] Jakkoliv Nejvyšší správní soud odstranil svým rozhodnutím nesprávnou část výroku rozsudku krajského soudu, ve zbytku obě kasační stížnosti zamítl, napadený rozsudek jako celek tedy jinak zůstává v platnosti a soudní řízení tímto rozhodnutím Nejvyššího správního soudu končí. Nejvyšší správní soud tudíž musí rozhodnout též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (výrok krajského soudu o náhradě nákladů řízení o žalobě tím není dotčen).

[14] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný ve věci nedosáhl úspěchu, neboť jeho rozhodnutí bylo zrušeno a tuto část výroku krajského soudu ponechal i Nejvyšší správní soud nedotčenu. Na tomto závěru nic nemění ani to, že napadený rozsudek byl zrušen v části, jíž rušil prvostupňové správní rozhodnutí. Pokud jde o osobu zúčastněnou na řízení, je nutno uvážit, či pozici kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení fakticky podporovala (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu z 19. ledna 2010 č. j. 2 As 15/2009-242, publ. pod č. 2020/2010 Sb. NSS). Svou kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení dožadovala zrušení rozsudku krajského soudu, kterým bylo vyhověno žalobkyni a žalobou napadené správní rozhodnutí žalovaného zrušeno. Nelze proto dospět k jinému závěru, než že v řízení o kasační stížnosti osoba zúčastněná na řízení podporovala žalovaného proti žalobkyni, tudíž by se měla podílet na jeho neúspěchu v podobě náhrady nákladů řízení žalobkyně. Žalobkyně se nicméně ke kasační stížnosti nevyjádřila ani nebyla nijak jinak v řízení o kasační stížnosti aktivní, tudíž jí nevznikly v řízení žádné náklady, jejichž náhradu by jí případně bylo možno přiznat.

pokračování

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

V Brně dne 10. září 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda

senátu