



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudkyň Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Ivony Šubrtové ve věci

žalobkyně: **Obec Staré Buky**
se sídlem Prostřední Staré Buky 50, Staré Buky
zastoupena Pavlem Uhlem, advokátem
se sídlem Kořenského 15, Praha 5

proti
žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**
se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. března 2020, č. j. KUKHK-9158/DS/2020-2 (Ma),

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 4. března 2020, č. j. KUKHK-9158/DS/2020-2 (Ma), se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku ve výši 11 228 Kč k rukám zástupce žalobkyně, a to do deseti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl žalovaný odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Městského úřadu Trutnov jako speciálního stavebního úřadu

ve věcech pozemních komunikací (dále také jen „Stavební úřad“) ze dne 10. 12. 2019, č. j. MUTN 103534/2019, kterým dle § 129 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění rozhodném pro danou věc (dále také jen „stavební zákon“), dodatečně povolil stavbu „Obslužná komunikace pro 25 RD, obec Staré Buky“ (dále také jen „Stavba“), a to na základě žádosti společnosti Bungalov s. r. o., se sídlem Pionýrů 278, Trutnov (dále také jen „Stavebník“).

II. Obsah žaloby

2. V úvodu žalobkyně popsala, co podání žaloby předcházelo. Stavebník se rozhodl na jejím území postavit několik domů a součástí i podmínkou celého projektu bylo to, že postaví k těmto domům i přístupovou komunikaci s předem danými parametry, kterou poté žalobkyně jako obec vlastnický převzme a nadále ji bude udržovat jako veřejný statek. Na projekt jako celek, stejně jako na komunikaci, byla vydána příslušná územní rozhodnutí a stavební povolení, jejichž obsah byl výsledkem předchozího konsenzu všech zúčastněných, a proto se proti nim ani nikdo neodvolal.
3. Stavebník postavil 25 nových rodinných domů, které prodal, a současně postavil novou silnici. Tu ovšem postavil jinak, než bylo stanoveno v původním územním rozhodnutí, respektive povoleno v navazujícím stavebním řízení. Celá situace vyústila v zahájení řízení o odstranění stavby. To bylo přerušeno poté, co Stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby. To bylo ukončeno shora uvedenými rozhodnutími.
4. **V první žalobní námitce** žalobkyně zdůraznila, že na rozdíl např. od řádného územního řízení jsou v řízení o dodatečném povolení stavby požadavky dialogu a hledání optimální podoby vyloučeny a testuje se pouze, zda předkládaný výsledek černé stavby nějaké požadavky naplňuje a šetří nebo nikoliv, přičemž pro zahájení dialogu a hledání konsenzu není místo. Jedná se navíc o postup, který je vyvolán protiprávním postupem.
5. Odlišnost mezi postupem řádným a mimořádným v platném právu pak vede k povinnému závěru, že podmínky postupu mimořádného je třeba posuzovat restriktivně ve srovnání s postupem řádným, zejména pokud volbou postupu mimořádného hrozí obcházení zákonem předvídaných postupů, podmínek a cílů (například dosažení dohody o podobě území či stavby).
6. Předně by dle žalobkyně měla stavební správa objasnit, proč ten, kdo o takové povolení žádá, tak činí. Zda tak činí na základě objektivních okolností či nikoliv. Dále je třeba ozřejmit, zda stavebník mohl rozpor se stavebním povolením (nebo jeho absencí) dostatečně předvídat a žádat o změnu povolení nebo o nové územní rozhodnutí. V neposlední řadě je třeba zkoumat, zda stavebník svým postupem, tedy předložením žádosti, nezasahuje nepřiměřeně do práv a zájmů jiných osob, popřípadě do veřejného zájmu.
7. V souvislosti s tím zdůraznila, že v právu obecně je chráněna dobrá víra a snaha o dodržení práva. Z toho pak plyne, že v případě, kdy tato dobrá víra zjevně absentuje, neměl by výsledek takového postupu požívat ochrany, protože nikdo nesmí mít výhodu ze svého protiprávního jednání, což platí i pro veřejné právo, včetně práva stavebního.
8. V nyní souzené věci nebyly tyto podmínky dle přesvědčení žalobkyně naplněny. V obecné rovině konstatovala, že správní orgány naopak vyložily podmínku naplnění podmínek velmi velkoryse, čímž obešly všechny zájmy, které bývají ošetřeny v řízení řádném. Tento postup se přiči účelu zákona a jeho účelu a rovněž judikatuře správních

soudů. Z ní plyne snaha bránit tomu, aby se skrze dodatečné povolení stavby obcházel nezbytnosti naplnění všech požadavků územního řízení, včetně širšího kontextu obecného normativního rámce stavebního práva.

9. V **druhé žalobní námitce** žalobkyně připomněla, že obec je účastníkem územního řízení, v němž uplatňuje námitky k ochraně zájmů obce a zájmů občanů obce. Pokud k tomu má obec podle stavebního zákona právo a podle zákona o obcích i povinnost, tak ekvivalentem tohoto práva a povinnosti je povinnost stavební správy zohlednit tyto námitky a připomínky v těch řízeních, ve kterých tak obec činí. Obec sice nemá postavení dotčeného orgánu, ale její stanoviska je třeba brát vážně, protože rovněž reprezentují místní veřejný zájem, jak plyne z § 2 odst. 2 zákona o obcích.
10. Zájem obce a jejích občanů se při tom neomezuje pouze na dodržení norem, předpisů či jiných předem daných pravidel, protože k jejich dodržení jsou primárně povolány orgány jiné. Naopak obec je oprávněna promítat své představy o podobě území a stanovit věcný standard, jak má vypadat veřejný prostor, tedy i veřejná komunikace na jejím území, pokud jí někdo s jejím souhlasem a pro potřeby jejích občanů staví. Obec má právo chtít například konkrétní šířku vozovky, aby byl možný obousměrný provoz, stejně jako má právo požadovat odvodnění vozovky, které je skutečně funkční a nikoliv nominální.
11. Správní orgány jsou pak povinny stanoviska a zájmy obce zohlednit, ledaže by tomu bránil jiný nadřazený a obecně silnější veřejný zájem. V opačném případě není prostor, jak zájmy obce obejít, protože postoj obce má podle § 2 odst. 2 zákona o obcích status veřejného zájmu. Správní orgány ovšem zájmy obce a jejích občanů přednesené žalobkyní, které byly zcela legitimní, protože se týkaly kvality komunikace a jejích parametrů, které mají zásadní dopad na kvalitu života v obci, zcela ignorovaly, aniž by bylo jakkoliv zřejmé proč. Žalované rozhodnutí je v tomto navíc zcela nepřezkoumatelné, protože správní orgány opomenutí požadavků žalobkyně nevysvětlují.
12. **Třetí žalobní námitka** spočívala v následujících tvrzeních žalobkyně. Vydání územního rozhodnutí je systematicky zařazeno do hlavy III stavebního zákona, která se jmenuje *Nástroje územního plánování*, což z tohoto nástroje (popřípadě z nástrojů jej nahrazujících) činí stále nástroj, který podléhá obecným principům územního plánování, jak jsou uvedeny v §§ 18 a 19 stavebního zákona. Jestliže tedy v rámci územního řízení je dosaženo konsensu, který dává předpoklad rozvoje a soudržnosti společenství obyvatel území, není možné v navazujícím řízení přijmout rozhodnutí, které tuto dohodu popírá a prosazuje na úkor této dohody ryze a pouze zájem jedné strany, protože se to přičí již dosaženému konsensu v území a odporuje tak obecným principům územního plánování.
13. Pokud tedy již bylo v minulosti vydáno rozhodnutí, které takovou dohodu v území zachycuje, není možné ji překonat či ignorovat bez dalšího rozhodnutím novým a to nejenom proto, že dohoda by měla materiálně platit, ale i proto, že v právním státě platí, že každý orgán veřejné moci, včetně soudů, je vázán rozhodnutím, které vydal. Tento princip rovněž platí pro veřejnou správu jako celek. Z tohoto principu existují dle žalobkyně výjimky, které jej prolamují. Jednou z nich je změna takového rozhodnutí v procesech o opravných prostředcích, popřípadě závazání nadřízeným správním orgánem či soudem, nebo obnova řízení. K ničemu takovému ovšem nedošlo.
14. Poslední výjimkou je *clausula rebus sic stantibus*, která připouští odlišné posouzení téže otázky, pokud se změní okolnosti, které k tomu dávají důvod. V posuzovaném řízení o

skutkově stejné záležitosti ovšem takové tvrzení nebo důkaz nebyly vzneseny. Pak měly orgány stavební správy postupovat stejně jako v původním řízení, tedy měly zohlednit stejné podmínky a požadavky zúčastněných aktérů, jak byly zohledněny v původním řádném řízení a stavbu tedy, pokud je nesplňuje, nepovolit.

15. Skutečnost, že stavební správa v důsledku protiprávního postupu Stavebníka změnila referenční rámec posouzení žádosti zcela v jeho prospěch a požadavky všech ostatních ignorovala, je tedy dle žalobkyně porušením nejenom obecného právního principu, že dohody se mají dodržovat, ale i principu vázanosti vlastním rozhodnutím či postupem. Napadené rozhodnutí a předchozí postup stavební správy tak trpí prvkem svévole, která zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí.
16. Ve **čtvrté žalobní námitce** vyjádřila žalobkyně přesvědčení, že s ohledem na znění § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona pokud se povoluje dodatečně stavba, která odporuje dosavadnímu územnímu rozhodnutí, popřípadě se neopírá o žádné územní rozhodnutí, ačkoliv je taková stavba vyžaduje, je nezbytné otestovat soulad se všemi požadavky, které předepisuje zákon pro územní rozhodnutí. Jedná se tedy nejenom o územní plán, ale i o nadřízenou dokumentaci (ZÚR, PÚR), ale i obecné principy a úkoly územního plánování dle §§ 17 a 18 stavebního zákona
17. Stavební správa ve svém odůvodnění pouze formálně zkoumala, a to vlastní úvahou, soulad s jedním výkresem územního plánu a nikoliv s ostatními předepsanými normativy územního plánu nebo souvisejícími normativy a *quasinormativy*. Tento postup je přitom vadný, a to jak formálně, tak věcně. Po formální stránce žalobkyně poukázala na to, že soulad s územně plánovací dokumentací se posuzuje podle § 96b stavebního zákona závazným stanoviskem úřadu územního plánování, který posoudí nejenom soulad s územně plánovací dokumentací, ale se všemi normativy k ní se vztahujícími. Tento postup dodržen nebyl a správní orgán, který si tuto otázku posoudil sám, tak překročil svou formální kompetenci, tedy pravomoc.
18. Vedle absence kompetence formální nelze dle žalobkyně nevidět ani absenci kompetence věcné, protože orgán stavební správy řešil pouze soulad s jedním výkresem územního plánu, nikoliv s ostatními jeho částmi a dalšími normativy. Tedy neposuzoval soulad s dokumentací jako celkem, ale vystačil si pouze s jedním výkresem a jeho legendou.
19. Správní orgány rovněž nebraly v úvahu, že v případě druhé změny územního plánu bylo na tuto změnu vypracováno posouzení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Tato dokumentace pak stanovila podmínky, které se s ohledem na celkové posuzování zátěže vztahují k území jako celku. Mezi tyto podmínky patří, mimo jiné, podle části 7. 9. – technická infrastruktura tohoto posouzení i povinnost „*V navazujících řízeních je třeba vyřešit způsob odkanalizování a hospodaření s dešťovými vodami.*“. Spontánní stoky dešťových vod po komunikacích a jejich hromadění v jednom místě může totiž představovat místní nepřijatelnou hydrogeologickou zátěž, zejména pokud vyplavuje zeminu, která se hromadí v jednom místě. Napadené rozhodnutí a rozhodnutí jemu předcházející ovšem podmínky územního plánování v širším kontextu nijak nezohledňují.
20. Tím, že správní orgán nahlédl do výkresu a posoudil, zda stavba je v souladu s konkrétní plochou, což považoval za vyčerpávající posouzení souladu, popřel podstatu a povahu územního plánování. Základní podmínka, tedy ověření, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování a územně plánovací dokumentací, není

naplněna ani formálně a z povahy věci je vyloučeno, aby byla naplněna věcně. Zákonná podmínka dodatečného povolení stavby tedy naplněna nebyla.

21. **Pátá žalobní námitka** se týkala nedodržení technických norem a požadavků. Žalobkyně uvedla, že v řízení opakovaně namítala, že Stavba nesplňuje technické požadavky, včetně požadavků na odvodnění, protože vodovodní vpustě pro dešťovou vodu, které byly původně zamýšleny jako součást vozovky, jsou v důsledku jejího zúžení mimo tuto vozovku. Tyto svoje námitky pak rozvedla v odvolání proti prvoinstančnímu správnímu rozhodnutí.
22. Odvolací orgán ovšem tyto námitky vypořádal více než stručně. Ve vztahu k požadavku na odvodnění poukázal, že vpustě byly samostatně zkolaudovány dříve v jiném řízení a jejich případné vady nelze zohlednit v řízení tomto. Tento argument je ovšem nepatřičný, protože skutečnost, že vpust' byla zkolaudována v jiném řízení, neznamená, že nyní povolovaná stavba má ty vlastnosti, které jí má zaručit tato vpust'. Úvaha orgánů stavební správy je v podstatě obcházením zkoumání technického požadavku. Nelze v této souvislosti opomenout, že kolaudace vpustí proběhla naopak v kontextu původního záměru, kdy vozovka měla být širší. Vpustí je navíc méně, než mělo být.
23. Za vadný je třeba dle žalobkyně považovat také postup správního orgánu prvního stupně, který měl k dispozici v kontextu své úřední činnosti podklady, které dokládaly absolutní nefunkčnost vpustí, ale tyto nezohlednil a neučinil z nich podklad pro řízení. Z fotodokumentace předložené mu jedním z občanů plyne, že konstrukce vozovky umožňuje splavování okolní zeminy na tuto vozovku, kde naopak náplava zůstává. Díky barvě zeminy, je pak zcela patrné, že vpustě vůbec nefungují a voda teče a zůstává na vozovce, kde se naplaveniny naopak usazují.
24. Správní orgán prvního stupně při vypořádání dalších technických námitek uvedl, že normy, které nebyly dodrženy, jsou pouze doporučeními. Tento předpoklad ovšem není dle mínění žalobkyně správný. Normy jsou normy a tedy závazné. Existují výjimky z norem, podle kterých je možné se od normy odchýlit, pokud jsou splněny důvody stanovené touto výjimkou, nicméně v tomto případě žádný takový postup správní orgán nezvolil a neodůvodnil.
25. V **šesté žalobní námitce** žalobkyně namítala zásah do práv jejích občanů, kteří byli účastníky správního řízení a namítali, že konkrétní řešení jim zabrání ve vlastnickém využití vlastních pozemků, konkrétně v oplocení. Správní orgán vypořádal tuto námitku tak, že dříve umístěná stavba brání stavbě pozdější, což je prostě jev, který je důsledkem umístění první stavby. Tímto ale správní orgán popřel účel účastenství, kdy účastník může být dotčen na svých právech. Pouhý odkaz na konstatování, že „kdo dřív přijde, ten dřív mele (či staví)“, pak popírá rozměr ochrany soukromých práv v procesech podle stavebního zákona a představuje nepřipustný zásah do vlastnického práva.
26. V závěru této žalobní námitek žalobkyně připustila, že tuto námitku ve stavebním řízení nevznášela ona, ale její občan. S ohledem na to, že obec je jak ve stavebním řízení, tak obecně (podle zákona o obcích) legitimována k ochraně zájmů svých občanů, má ale za to, že disponuje žalobní legitimací i k ochraně těchto zájmů.
27. **Sedmá žalobní námitka** obsahovala tvrzení žalobkyně, že vypořádání většiny námitek a argumentů, ať už ve fázi řízení před správním orgánem prvního stupně nebo ve fázi odvolání, bylo provedeno tím způsobem, že správní orgány pouze konstatovaly opak

myšlenky uvedené v námitce nebo polemice s rozhodnutím, aniž by rozebraly, jak k takovému závěru došly. Rozhodnutí jsou tedy v podstatném rozsahu nepřezkoumatelnými.

28. Proto žalobkyně navrhla, aby krajský soud zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí Stavebního úřadu. Domáhala se rovněž přiznání náhrady nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

29. Žalovaný k první žalobní námitce uvedl, že stavební zákon ani jiné předpisy neumožňují stavebnímu úřadu, aby zkoumal důvody, které žadatele vedly k podání žádosti o dodatečné povolení stavby; upravuje pouze specifické postupy stavebního úřadu v daném řízení a ty byly v posuzované věci dodrženy. Představa žalobkyně, že stavební úřad v tomto typu řízení bude z moci úřední zkoumat např. ekonomickou situaci žadatele, jde naprosto mimo jeho zákonné zmocnění. Správní orgány se tak musely zabývat výlučně tím, zda došlo ke splnění požadavků vymezených v § 129 odst. 3 stavebního zákona.
30. Tato zákonná hlediska byla v posuzovaném řízení správními orgány zkoumána, bylo shledáno jejich naplnění, proto bylo o žádosti rozhodnuto kladně. Za takové situace nemohlo dle žalovaného být žádosti o dodatečné povolení Stavby nevyhověno jen proto, že žalobkyně má jiné představy o tom, jaké mají být parametry Stavby.
31. Ke čtvrté žalobní námitce žalovaný upozornil na to, že v posuzovaném správním řízení bylo rozhodováno dle právní úpravy účinné ke dni podání žádosti (10. 11. 2017). V té době však ustanovení § 96b stavebního zákona účinné nebylo. Pokud jde o věcné hodnocení, odkázal na str. 6 prvoinstančního správního rozhodnutí, kde je příslušné hodnocení této otázky provedeno, a to v rozsahu zákonem požadovaném. Zúžení šířkového uspořádání stavby pozemní komunikace v jednom místě krom toho není z povahy věci ničím, co by mělo vliv na okolnosti uváděné v § 129 odst. 3 stavebního zákona. Pokud jde o otázku odvodnění pozemní komunikace, ta byla v projektové dokumentaci (doplnění ze dne 27. 4. 2018) vyřešena v souhrnné průvodní a technické zprávě – části f), přičemž žalobkyní uváděné posouzení územního plánu klade toliko požadavek na řešení způsobu odkanalizování a nakládání s dešťovými vodami. S takovým požadavkem však není předmět žádosti Stavebníka v rozporu.
32. Stran páté žalobní námitky odkázal žalovaný na vypořádání námitek, jak je provedl Stavební úřad ve svém rozhodnutí na str. 10, kde uvedl, že pokud jde o otázku odvodnění, není ke dni vydání rozhodnutí stav takový, jaký podle projektové dokumentace být má – z toho důvodu nebyly dokončeny konstrukční vrstvy, sklony pozemní komunikace a nebyly provedeny další práce, které mají zásadní vliv na odvodnění pozemní komunikace. Navíc úkolem je odvodnit pozemní komunikaci, nikoliv i pozemky sousední. Tyto práce přitom byl stavebník oprávněn realizovat až po právní moci napadeného rozhodnutí. Není tedy dle žalovaného pravdivé tvrzení žalobkyně, že by ohledně odvodnění pozemků komunikace správní orgány pouze formalisticky uzavřely, že kanalizace je zkolaudována a tím je věc vyřešena.
33. Ohledně šesté žalobní námitky vyjádřil žalovaný přesvědčení, že k jejímu vznesení není žalobkyně aktivně legitimována, protože se netýká jejího vlastnického práva, ani ochrany veřejného zájmu, jak je vymezen ve stavebním zákoně a zákoně o obcích.
34. Navrhl proto žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Replika žalobkyně

35. V reakci na obsah vyjádření žalovaného k žalobě podala žalobkyně ještě repliku, v níž však v podstatě jenom rozvedla některé ze svých názorů, zejména pak ohledně postavení obce coby účastníka v tomto typu řízení.

V. Skutkové a právní závěry krajského soudu

36. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s."). Učinil tak bez nařízení jednání, protože s takovým postupem souhlasili jak žalobkyně, tak žalovaný postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. O věci usoudil následovně.
37. Krajský soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností žalovaného rozhodnutí, přestože tato námitka byla dle struktury žaloby uplatněna žalobkyní jako poslední. Z logiky věci však musí být posouzena jako první, protože kdyby se přezkoumávané rozhodnutí (případně i prvoinstanční rozhodnutí) ukázalo být nepřezkoumatelným (být třeba pouze v některé své části), bránilo by to jeho přezkumu ze strany soudu (nebo alespoň té jeho části, která by byla shledána nepřezkoumatelnou). Pouze v případě, že rozhodnutí je shledáno přezkoumatelným, je možné zabývat se věcně námitkami vytýkajícími mu jeho nezákonnost.
38. Stran úvodu do této problematiky je zcela zásadní poukázat na ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu, které stanovuje správnímu orgánu povinnost řádně odůvodnit své rozhodnutí a vyjádřit právní názor k předmětné otázce jednoznačným a srozumitelným způsobem. Pakliže správní orgán dostojí předestřeným požadavkům, nemůže závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů obstát (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 As 34/2006 – 76). Šlo by tak o ni za situace, kdy se správní orgán ve svém rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006).
39. Institut nepřezkoumatelnosti rozhodnutí míří ze své podstaty na nejzávažnější pochybení správních orgánů, kdy rozhodnutí trpí takovými nedostatky, jež neumožňují seznat obsah napadeného rozhodnutí nebo jeho důvody, tedy věcně ho přezkoumat. Ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozlišuje nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.
40. O nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů jde tehdy, pokud se správní orgán určitou pro posouzení věci významnou skutečností vůbec nezabýval. Lze si tak představit nejen situaci, kdy se k ní správní orgán vůbec nevyjádřil v napadeném rozhodnutí a ani k ní nečinil v průběhu řízení žádné dokazování (neshromáždil podklady), ale též případ, kdy správní orgán sice shromáždil podklady rozhodnutí vypovídající o rozhodné skutkové otázce, ovšem tyto podklady žádným způsobem nevyhodnotil a neučinil z nich ve vztahu k této otázce žádný skutkový závěr.
41. Krajský soud považuje za vhodné ještě zdůraznit, že z konstantní judikatury správních soudů plyne, že k nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí je soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti, tedy nad rámec § 75 odst. 2 s. ř. s. Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí si tak správní soud musí posoudit vždy, bez ohledu na to, zda námitku jeho nepřezkoumatelnosti strana žalující v žalobě vznesla či nikoliv. Není tak

ani vázán důvody, pro které žaloba nepřezkoumatelnost tvrdí, může tedy shledat nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i z důvodů jiných, žalobou nenamítaných.

42. Nutno konstatovat, že žalobkyně v žalobě namítla nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů ve velmi obecné rovině, neboť uvedla, že *„Vypořádání většiny námitek a argumentů, ať už ve fázi řízení před správním orgánem prvého stupně nebo ve fázi odvolání, je provedeno tak, že správní orgán pouze konstatuje opak myšlenky uvedené v námitce nebo polemice s rozhodnutím, aniž by rozebral, jak k takovému závěru došel.“*
43. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že původní rozhodnutí Stavebního úřadu, kterým byla Stavba dodatečně povolena ze dne 14. 9. 2018 (dále také jen „Původní rozhodnutí“), ve svém odůvodnění reagovalo na námítky žalobkyně ze dne 23. 8. 2018 (doručené Stavebnímu úřadu dne 24. 8. 2018). Obsah těchto námitek je vymezen na str. 7-8 tohoto rozhodnutí, vypořádání se s nimi pak na jeho str. 8. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání ze dne 12. 10. 2018, které obsahovalo tři odvolací námítky. S ohledem na níže uvedené krajský soud odkazuje zejména na odvolací námítky č. 1. a č. 3.
44. Rozhodnutím ze dne 3. 4. 2019, č. j. KUKHK – 10908/DS/2019-2 (Ma) [dále také jen „Zrušující rozhodnutí“], žalovaný Původní rozhodnutí zrušil a věc Stavebnímu úřadu vrátil k dalšímu řízení. Důvodnosti odvolacích námitek č. 1. až č. 3. ale nepřisvědčil (viz str. 8 Zrušujícího rozhodnutí).
45. Stavební úřad následně vydal dne 10. 12. 2019 pod č. j. MUTN 103534/2019 rozhodnutí, kterým Stavbu opět dodatečně povolil. Na str. 8 zopakoval obsah námitek žalobkyně ze dne 23. 8. 2018. Vypořádal se s nimi stručně tak, že odkázal na své Původní rozhodnutí a ztotožnil se se způsobem vyřízení těchto námitek obsaženým ve Zrušujícím rozhodnutí.
46. Krajský soud na tomto místě zdůrazňuje, že takový způsob vypořádání námitek účastníka řízení po vrácení věci prvoinstančnímu správnímu orgánu považuje za nepřijatelný. Není možné, aby správní orgán odkazoval na obsah rozhodnutí, které bylo odvolacím orgánem zrušeno. A to i pokud by se důvody pro zrušení tohoto rozhodnutí týkaly jiné problematiky. Zrušením ze strany odvolacího orgánu přestává správní rozhodnutí existovat, nelze tedy odkazem na ně vypořádávat námítky vznesené v průběhu správního řízení. Stejně tak nelze takové námítky „odbyt“ pouhým stručným odkazem na stanovisko odvolacího orgánu.
47. Stavebnímu úřadu se však podařilo toto procesní pochybení napravit. Jak totiž následně na str. 9 svého rozhodnutí konstatoval, dne 8. 7. 2019 obdržel od žalobkyně podání, v němž odkazovala na předchozí námítky uplatněné v průběhu správního řízení. Stavební úřad v reakci na to zopakoval (v podstatě doslova) svoje vypořádání se s námitkami žalobkyně ze dne 23. 8. 2018, jak už učinil v rámci Původního (zrušeného) rozhodnutí o dodatečném povolení Stavby.
48. Proti novému rozhodnutí o dodatečném povolení Stavby podává žalobkyně odvolání ze dne 9. 1. 2020. V jeho úvodu vymezila jednotlivé odvolací námítky, které následně rozvedla. Odvolací námítku 3) vymezila takto: *„Vydané rozhodnutí se nedostatečně vypořádalo s námitkami (1 a 3) Obce Staré Buky uplatněnými v odvolání k vydanému rozhodnutí č. j. MUTN 82201/2018 ze dne 14. 09. 2018 a které obec považovala a považuje za důvody přetrvávající i v obnoveném řízení.“* V rozvedení této námítky namítla, že nebyly vypořádány její námítky, které uplatnila v průběhu správního řízení. Následně

rozvedla, z jakých důvodů tento názor sdílí. V závěru této odvolací námitky pak výslovně sdělila, že námitky č. 1. a č. 3. obsažené v odvolání proti Původnímu rozhodnutí považuje za nedostatečně vypořádané s ohledem na znění § 68 odst. 3 správního řádu.

49. Přestože se krajský soud seznámil s odůvodněním napadeného rozhodnutí opravdu bedlivě, nepodařilo se mu v něm najít pasáž, která by se vypořádání odvolací námitky 3) obsažené v odvolání žalobkyně ze dne 9. 1. 2020 proti rozhodnutí Stavebního úřadu o dodatečném povolení Stavby věnovala. Na str. 2-4 se žalovaný věnuje první odvolací námitce, na str. 4-5 druhé odvolací námitce, hned poté zhruba v polovině str. 5 začíná řešit čtvrtou odvolací námitku. Přezkoumání toho, zda se Stavební úřad řádně vypořádal s námitkami žalobkyně vznesenými v průběhu řízení (včetně námitek žalobkyně ze dne 23. 8. 2018 ve znění podání ze dne 8. 7. 2019 a včetně námitek č. 1 a č. 3. obsažených v odvolání žalobkyně proti Původnímu rozhodnutí Stavebního úřadu) se však žalovaný nevěnoval vůbec.
50. Na této skutečnosti nemůže nic změnit fakt, že otázce vypořádání se námitek č. 1 a č. 3. obsažených v odvolání žalobkyně proti Původnímu rozhodnutí Stavebního úřadu se žalovaný věnoval ve Zrušujícím rozhodnutí (viz shora). Toto rozhodnutí však není součástí ani netvoří jeden celek se žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného. Ostatně ani žalovaný nic takového v žalobou napadeném rozhodnutí netvrdí a ani v něm na Zrušující rozhodnutí neodkazuje.
51. Žalobkyně však v odvolání ze dne 9. 1. 2020 proti rozhodnutí Stavebního úřadu o dodatečném povolení Stavby namítá, že se způsobem, jakým se s námitkami jí vznesenými (včetně námitek žalobkyně ze dne 23. 8. 2018 ve znění podání ze dne 8. 7. 2019 a včetně námitek č. 1 a č. 3. obsažených v odvolání žalobkyně proti Původnímu rozhodnutí Stavebního úřadu) správní orgány dosud vypořádaly, nesouhlasí a sděluje proč. Žalovaný tedy bude muset svoje vypořádání se s touto odvolací námitkou nad rámec toho, jak učinil ve Zrušujícím rozhodnutí, významným způsobem rozšířit, nikoliv pouze případně zopakovat to, co již řekl ve Zrušujícím rozhodnutí.
52. Vždyť námitky žalobkyně ze dne 23. 8. 2018 měly konkrétní obsah, námátkou soud konstatuje, že žalobkyni vadilo, že jsou dodatečným stavebním povolením Stavby měněny parametry předmětné komunikace, že se mění počet a umístění uličních vpustí a skladba konstrukcí vozovek, že v důsledku toho nebudou zachovány požadavky na likvidaci dešťových vod z pozemní komunikace, apod. – v podrobnostech odkazuje krajský soud na str. 8 prvoinstančního správního rozhodnutí). V námitkách č. 1. a č. 3. shora uvedeného odvolání pak žalobkyně rozhodnutí o dodatečném povolení Stavby vytýkala, že nijak neprověřilo, zda změna Stavby před dokončením vzhledem k jejímu rozsahu nějakým způsobem nemění územní rozhodnutí o jejím umístění a zda jsou splněny podmínky tímto rozhodnutím stanovené. Dále mu vytýkala, že nijak nereflektuje její nesouhlas se změnou Stavby spočívající ve změně parametrů komunikace a s tím souvisejícím jejím umístěním.
53. Krajský soud zdůrazňuje, že nikterak nepředjímá, zda shora uvedené námitky žalobkyně jsou důvodné či nikoliv. Pokud by tak v tuto chvíli činil, popřel by tím zásadu subsidiarity správního soudnictví, neboť na shora uvedené otázky má žalobkyně coby účastník správního řízení právo slyšet detailní odpovědi v první řadě od k tomu věcně a

místně příslušných orgánů státní správy. A dodává, že k tomu zatím v průběhu správního řízení nedošlo, shora uvedené námitky zůstaly v odvolacím řízení nevypořádány.

54. Uvedený nedostatek odůvodnění rozhodnutí pak není možné zhojit vyjádřením žalovaného správního orgánu k žalobě. Soud vychází výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58, a ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71).
55. Krajskému soudu tak nezbylo, než žalobou napadené rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný závěry vyslovenými krajským soudem v tomto rozsudku vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
56. Přestože žalobkyně navrhovala, aby soud využil svého oprávnění zakotveného v § 78 odst. 3 s. ř. s., krajský soud současně prvoinstanční správní rozhodnutí Stavebního úřadu o dodatečném povolení Stavby nezrušil.
57. Bude na žalovaném, aby v rámci řádného vypořádání se se všemi odvolacími námitkami posoudil, zda pochybení, která jeho rozhodnutí krajský soud shora vytknul, lze napravit v odvolacím řízení, což samozřejmě přichází v úvahu, protože rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25), nebo zda ve světle těchto námitek prvoinstanční správní rozhodnutí neobstojí a bude na místě věc vrátit k dalšímu řízení Stavebnímu úřadu (§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu).
58. Za této situace nepovažuje krajský soud za vhodné, ale vlastně ani za možné, aby se vyjadřoval k důvodnosti zbývajících žalobních námitek. Jejich obsah se totiž povětšinou překrývá nebo minimálně souvisí s obsahem těch námitek žalobkyně vznesených v průběhu správního řízení, s nimiž se žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí nevypořádal. Jak už uvedl shora, tím by došlo k porušení zásady subsidiarity správního soudnictví (srovnej např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48).
59. Jedinou výjimku si krajský soud dovolí učinit ohledně šesté žalobní námitky, kterou žalobkyně brojila proti zásahu Stavby do vlastnického práva vlastníků sousedních pozemků z řad občanů obce, neboť jim má zabránit ve využití těchto pozemků, „konkrétně v oplocení“. Žalobkyně sama přiznala, že tuto námitku v průběhu správního řízení nevznesla ona, ale občan obce.
60. Bez ohledu na značnou míru obecnosti této námitek je však krajský soud zejména toho názoru, že k jejímu uplatnění není žalobkyně pasivně legitimována, neboť vytýkaným pochybením nemohlo dojít k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv. Podobu oplocení pozemků jednotlivých fyzických osob, byť občanů obce, pak dle názoru krajského soudu nelze vnímat ani jako předmět ochrany veřejného zájmu. Tuto žalobní námitku tedy důvodnou neshledal.

VI. Náklady řízení

61. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující byla ve věci úspěšná, má proto nárok na přiznání náhrady nákladů řízení.
62. Ty na straně žalobkyně představuje v první řadě zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

63. Dále má žalobkyně právo na náhradu odměny právního zastoupení. Zástupce žalobkyně učinil ve věci 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsí žaloby) po 3. 100 Kč (srovnej § 11 odst. 1 písm. a/ a d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., dále § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 citované vyhlášky). Rovněž má právo na náhradu režijních paušálů za 2 úkony právní služby po 300 Kč. Odměna za právní zastoupení tak činí 6 800 Kč.
64. Náklady soudního řízení dále představuje 21 % DPH z odměny a náhrad ve výši 1 428 Kč, neboť zástupce žalobkyně doložil, že je registrován coby plátcem DPH.
65. Pokud jde o repliku žalobkyně ze dne 14. 7. 2020, pak její obsah v podstatě pouze doplnil obsah žaloby. Nejedná se tedy dle názoru krajského soudu o důvodně vynaložené náklady řízení.
66. Celkem tedy činí důvodně vynaložené náklady řízení na straně žalobkyně 11 228 Kč.
67. Proto krajský soud zavázal žalovaného povinností žalobkyni tyto prokázané náklady řízení uhradit k rukám jejího zástupce, který je advokátem (§ 149 odst. 1 občanského soudního řádu za použití § 64 s. ř. s.).

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.)

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 29. září 2021

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

