



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Michala Bobka v právní věci žalobce **EURO - EKOSERVIS, a. s.**, se sídlem Praha 3, Kubelíkova 1224/42, zastoupeného Mgr. Gabrielou Doudovou, advokátkou se sídlem Hradec Králové, Velké náměstí 135/19, proti žalovanému **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem Praha 1, Staroměstské náměstí 6, za účasti **Ing. S. Ch.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 10. 2020, č. j. 30 A 74/2016 - 171,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj (dále též jen „žalovaný“) ze dne 26. 5. 2016, č. j. MMR-10660/2016-83/606, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 22. 1. 2016, č. j. 31841/UP/2015/Sv, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Naposledy uvedeným rozhodnutím bylo vyhověno žádosti I. J., Ing. S. Ch., M. S. a H. S. (dále též jen „žadatelé“) o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, již se domáhali určení, že žalobci nevzniklo právo umístit a provést stavbu *Zemědělská bioplynová stanice Heřmánkovice* (dále jen „BPS“) na základě veřejnoprávních smluv ze dne 19. 7. 2013, sp. zn. MUBR 15554/2013 KO (ve vztahu k umístění stavby) a sp. zn. MUBR

15555/2013 KO (ve vztahu k provedení stavby). Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou; rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 5. 2017, č. j. 30 A 74/2016 - 67, byla žaloba zamítnuta.

[2] Rozsudek krajského soudu ze dne 30. 5. 2017 napadl žalobce kasační stížností, kterou Nejvyšší správní soud shledal důvodnou z důvodů vyplývajících z ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť krajský soud bez existence zákonných podmínek ve věci nenařídil jednání, čímž žalobce zkrátil na výkonu jeho procesních práv. Nejvyšší správní soud proto rozsudkem ze dne 9. 4. 2020, č. j. 3 As 209/2017 - 51 (dále také „zrušující rozsudek NSS“) rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu k dalšímu řízení. Po provedeném jednání krajský soud žalobu rozsudkem ze dne 13. 10. 2020, č. j. 30 A 74/2016 - 171 (nyní napadeným kasační stížností) opětovně zamítl.

[3] V napadeném rozsudku krajský soud nejprve podotkl, že žalobce svá žalobní tvrzení v rámci nového projednání věci nikterak neupravil a neučinil návrhy na provedení konkrétních důkazů, a to ani při jednání konaném dne 6. 10. 2020. Jelikož se skutkový ani právní stav věci oproti okamžiku původního rozhodování krajského soudu nikterak nezměnil, setrval krajský soud na svých závěrech, které vyslovil již v rozsudku ze dne 30. 5. 2017; tyto závěry toliko doplnil odkazy na části zrušujícího rozsudku NSS, v nichž kasační soud konstatoval nedůvodnost některých námitek žalobce.

[4] Před tím, než krajský soud přistoupil k projednání jednotlivých žalobních bodů, provedl detailní rekapitulaci skutkového stavu a dosavadního průběhu řízení. Uvedl, že žalobce o záměru stavby BPS započal jednat v roce 2011, proti němu se však ve veřejné anketě vyslovilo 90 občanů; zastupitelstvo obce nicméně s tímto záměrem vyjádřilo souhlas, a to těsnou většinou, za podivných okolností, což vyvolalo i šetření ze strany Policie České republiky. Návrh na uzavření veřejnoprávních smluv o umístění a provedení stavby BPS žalobce podal u Městského úřadu Broumov, jako stavebního úřadu, dne 7. 6. 2013 (vyvěšen na úřední desce za účelem informování veřejnosti dne 14. 6. 2013). Informace o podání návrhů na uzavření veřejnoprávních smluv byly zveřejněny formou veřejné vyhlášky, na niž reagovalo 38 občanů (mezi nimi i žadatel o vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu M. S. s „*Žádostí o zařazení do okruhu účastníků řízení o umístění a povolení stavby BPS*“, z důvodu přímého dotčení svých práv, jež konkrétně rozvedl). Pozici občanů přihlášených do řízení hodnotil Městský úřad Broumov ve sdělení ze dne 8. 7. 2013, č. j. PDMUBR 17333/2013, tak, že je na ně „*třeba nahlížet jako na ostatní osoby, které by byly účastníky územního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, kdyby probíhalo, resp. jako na třetí osoby ve smyslu § 168 správního řádu, a to z důvodu možnosti přímého dotčení jejich práv nebo povinností z titulu návrhu smlouvy (...)*“. Žalobce byl proto vyzván k zajištění písemných souhlasů od zmíněných 38 osob, bez nichž návrh smluv nelze přijmout, neboť by smlouvy nemohly nabýt účinnosti. Žalobce na připomínky občanů reagoval vyjádřeními ze dne 8. a 9. 7. 2013, v nichž mimo jiné uvedl, že návrhy na uzavření veřejnoprávních smluv mají všechny náležitosti, včetně souhlasů všech osob, které by jinak byly účastníky územního a stavebního řízení. K dalším přihlášeným osobám uvedl, že tyto nemají žádná věcná práva k sousedním stavbám či pozemkům, která by mohla být rozhodnutím přímo dotčena, v důsledku čehož jim postavení účastníků nepřísluší (§ 85 a § 109 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; dále

pokračování

jen „stavebního zákon“). Žalobce proto vyzval stavební úřad k uzavření veřejnoprávních smluv s tím, že jinak by se jednalo o nesprávný úřední postup, který by zakládal nárok na náhradu jemu způsobené škody, případně i trestní odpovědnost. S ohledem na tato vyjádření vyzval Městský úřad Broumov žalobce k doložení podkladů, na jejichž základě by mohl přezkoumat, zda přihlášené osoby jsou osobami, které by jinak byly účastníky územního a stavebního řízení podle § 78 odst. 3 a § 116 odst. 3 stavebního zákona. Na tuto výzvu žalobce reagoval podáním, k němuž přiložil dopis adresovaný občanům, kteří vznesli proti záměru stavby BPS námitky. V něm žalobce označil námitky občanů za neopodstatněné a jejich jednání za jednání vykazující znaky zneužití práva, v důsledku čehož by jim mohla být soudem uložena povinnost k náhradě škody. Protože tito občané nespádají dle žalobce do okruhu účastníků řízení dle stavebního zákona, byli žalobcem vyzváni, aby své dosavadní počínání přehodnotili (4 osoby od uplatněných námitek posléze odstoupily). Svým dalším podáním ze dne 16. 7. 2013 žalobce setrval na svém stanovisku, že (s jedinou výjimkou) žádná z přihlášených osob nepatří do okruhu účastníků řízení.

[5] Krajský soud dále konstatoval, že se ve správním spisu nacházejí protokoly „*O přijetí návrhu smlouvy*“ ze dne 19. 7. 2013, sp. zn. MUBR 15554/2013 KO a sp. zn. MUBR 15555/2013 KO, z nichž vyplývá, že „*rozšíření osob o další osoby, resp. třetí osoby, požadované stavebním úřadem bylo při přezkoumání návrhu smlouvy vyloučeno, neboť bylo prokázáno, že předpokládaná míra zhoršení, zejm. pokud jde o imise prachu, zápachu a hluku (...) bude při provádění stavby v tak zanedbatelné míře, resp. dojde ke zlepšení při novém stavu, pokud jde o vlivy dopravy (...) a že věcná práva ve vztahu k sousedním pozemkům či stavbám nemohou být veřejnoprávní smlouvou (...) dotčena.*“ Na základě uvedených skutečností stavební úřad návrh smluv přijal s účinností ke dni 24. 7. 2013 (ve vztahu k umístění stavby) a 29. 7. 2013 (ve vztahu k provedení stavby). Sdělením ze dne 22. 7. 2013 informoval Městský úřad Broumov přihlášené osoby o tom, že je za potenciální účastníky řízení nepovažuje.

[6] Dne 10. 9. 2013 podali žadatelé u Městského úřadu Broumov žádost o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu, jíž se domáhali určení, že žalobci nevzniklo právo umístit a provést stavbu BPS na základě výše uvedených veřejnoprávních smluv. Městský úřad rozhodl o této žádosti dne 19. 5. 2014, o odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí rozhodl Krajský úřad Královéhradeckého kraje dne 29. 8. 2014, obě tato správní rozhodnutí byla nicméně rozsudkem krajského soudu ze dne 27. 11. 2015, č. j. 30 A 96/2014 - 115, zrušena a věc byla vrácena k dalšímu řízení. V něm následně ve věci znovu rozhodl Krajský úřad Královéhradeckého kraje (tentokrát již správně v pozici prvoinstančního orgánu), odvolání proti jeho rozhodnutí zamítl žalovaný rozhodnutím napadeným nyní podanou žalobou.

[7] Krom toho krajský soud poukázal na skutečnost, že žalobce ještě před tím, než se obrátil na Městský úřad Broumov s návrhy na uzavření veřejnoprávních smluv, měl v úmyslu realizovat svůj záměr prostřednictvím standardních institutů stavebního zákona, jelikož dne 5. 9. 2012 požádal o vydání rozhodnutí o umístění stavby BPS; této žádosti nebylo rozhodnutím ze dne 13. 2. 2013 vyhověno, neboť záměr nebyl v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací. K odvolání bylo uvedené rozhodnutí Krajským úřadem Královéhradeckého kraje zrušeno rozhodnutím ze dne 10. 5. 2013.

[8] Dále krajský soud připomenul, že jakkoli primárním důvodem zrušení předcházejících správních rozhodnutí v dané věci rozsudkem č. j. 30 A 96/2014 - 115 byl nedostatek věcné a funkční příslušnosti tehdy rozhodujících správních orgánů, krajský soud se již v tomto rozsudku vyjádřil i k dalším procesním aspektům věci; ze zde vyslovených závěrů vycházel i ve věci nyní projednávané. Zdůraznil, že k uzavření veřejnoprávní smlouvy lze přistoupit pouze za splnění všech zákonných podmínek, tedy včetně souhlasu osob, které neuzavřely veřejnoprávní smlouvu, ale byly by jinak účastníky správního (zde územního a stavebního) řízení. Vymezení okruhu účastníků je proto otázkou zásadní a určující stavebnímu úřadu, jak s návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy naložit; odpovědnost za správné stanovení okruhu účastníků nese stavební úřad. Dle krajského soudu se tedy žalobce mýlil, pokud si sám osoboval stanovit okruh účastníků řízení. Městský úřad Broumov přitom podlehl žalobcově polovičaté argumentaci založené na nesprávném předpokladu, že účastníky řízení mohou být pouze osoby, které mají vlastnická práva k nemovitostem přímo sousedícím se stavebním pozemkem, jež mohou být stavbou přímo dotčena. Pojem „*vlastník sousedního pozemku*“ je třeba vykládat v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99, na něhož navazuje i judikatura Nejvyššího správního soudu (například rozsudky ze dne 19. 6. 2009, č. j. 5 As 67/2008 - 111, ze dne 14. 2. 2014, č. j. 6 As 10/2013 - 58, ze dne 23. 8. 2012, č. j. 9 As 63/2012 - 23). Z judikatury vyplývá, že vlastníci nemovitostí přímo sousedících se stavebním pozemkem jsou účastníky územního či stavebního řízení vždy. Tím se nicméně okruh potencionálních účastníků řízení nevyčerpává, jelikož jimi mohou být i další vlastníci nemovitostí, pokud jejich vlastnická práva mohou být zamýšlenou stavbou přímo dotčena. K účastenství ve správním řízení přitom postačí pouhá možnost přímého dotčení, nikoliv reálnost zásahu do práv účastníka (to je až předmětem meritorního posouzení). Dle krajského soudu tedy bylo před uzavřením veřejnoprávních smluv povinností stavebního úřadu jednoznačně vymezit okruh potenciálních účastníků řízení a znát jejich stanoviska ke stavbě BPS. Stavební úřad však nezkoumal pojem „*přímé dotčení vlastnického práva*“, jež je konstantně vykládáno jako změna poměrů v lokalitě vyvolaná zamýšlenou stavbou, která má vliv na podstatu, obsah nebo výkon vlastnických práv. Může se přitom jednat i o dotčení imisemi ve smyslu občanského zákoníku; ani samotné dodržení obecných limitů přitom ještě neznamená nedotčenost vlastnických práv sousedů. Z občanskoprávní judikatury i judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že ani kladná stanoviska dotčených orgánů státní správy nezaručují nedotčenost vlastnických práv sousedů; případnou dotčenost je nutno zkoumat v celém komplexu možných vlivů, byť samy o sobě jsou v souladu s veřejnými požadavky.

[9] Již v předcházejícím rozsudku krajský soud také konstatoval, že Městský úřad Broumov, jako stavební úřad, postupoval velmi překvapivým způsobem s ohledem na svůj postupně měněný postoj k otázce účastenství v územním a stavebním řízení, který vyústil v neodůvodněný závěr, že přihlášené osoby za účastníky řízení nepovažuje. Pokud by k takovému závěru dospěl v rámci řízení, musel by o (ne)účastenství rozhodnout správním rozhodnutím, k čemuž by se mohla každá z dotčených osob vyjádřit. V případě veřejnoprávních smluv však tuto možnost přihlášené osoby neměly, neboť otázku účastenství posoudil stavební úřad kabinetně a nepřezkoumatelným způsobem (viz protokoly „*O přijetí návrhu smlouvy*“). Stavební úřad proto pochybil, pokud

pokračování

na uzavření veřejnoprávních smluv přistoupil. Pro dokreslení celé situace poukázal krajský soud na dopis starostky obce Heřmánkovice ze dne 23. 5. 2016, v němž nastínila postoj občanů ke stavbě a dopady této stavby.

[10] S ohledem na právní úpravu veřejnoprávních smluv o umístění a provedení stavby (§ 78a odst. 4 a § 116 stavebního zákona), vyžadující k jejich uzavření souhlasy osob, které by jinak byly účastníky územního a stavebního řízení, označil krajský soud již v předcházejícím rozsudku za klíčovou otázku, zda byl pro vznik práva žalobce umístit a provést stavbu BPS nezbytný písemný souhlas žadatelů o určení právního vztahu. Dle krajského soudu souhlas nezbytný byl, protože žadatelé by nepochybně byli účastníky územního a stavebního řízení, a to přinejmenším do doby jejich případného vyloučení z okruhu účastníků řízení.

[11] Krajský soud konstatoval, že institut veřejnoprávních smluv lze užít jen v případech v podstatě bezkonfliktních. O takový případ se však v dané věci nejednalo. Skutečnost, že se stavebnímu úřadu přihlášily desítky osob, jež se záměrem cítily být dotčeny ve svých vlastnických právech a dožadovaly se účastenství, jasně indikovala, že pro přivolení záměru formou veřejnoprávních smluv nejsou splněny podmínky. Stavebnímu úřadu muselo být za tohoto stavu zřejmé, že požadované souhlasy zajištěny nebudou. Dle krajského soudu není možné, aby si stavební úřad učinil o účastenství přihlášených osob úsudek postupem, k němuž se tyto osoby neměly možnost vyjádřit, a navíc bez řádného odůvodnění přijatých závěrů; jeho postup byl tedy naprosto nepřezkoumatelný.

[12] Za daného stavu měl proto stavební úřad postupovat podle § 78a odst. 4 stavebního zákona a návrhy na uzavření veřejnoprávních smluv odmítnout s tím, že věc bude projednána ve správním řízení. Protože takto nepostupoval, vznikla situace, za které se dotčené osoby mohly realizaci stavby bránit toliko postupem podle § 142 správního řádu, a to bez ohledu na to, zda reagovaly na zveřejnění návrhů na uzavření veřejnoprávních smluv. Spojovali-li proto žadatelé o určení právního vztahu neúčinnost veřejnoprávních smluv s absencí svých souhlasů, krajský soud tomuto jejich názoru ve svém předchozím rozsudku přisvědčil.

[13] Rekapitulaci závěrů vyslovených již v předcházejícím rozsudku krajský soud zakončil konstatováním, že po zrušení předcházejících správních rozhodnutí věc již projednaly a rozhodly správní orgány věcně a místně příslušné; rozhodnutí žalovaného je nyní napadeno žalobou.

[14] Pokud jde o samotné žalobní námitky, krajský soud předně uvedl, že nesdílí přesvědčení žalobce, že mu správní orgán neumožnil výkon jeho procesních práv, neuvědomil-li jej o zahájení řízení, v důsledku čehož neměl možnost se k věci vyjádřit ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Argumentaci žalobce vyvrátil krajský soud odkazem na sdělení správního orgánu I. stupně, které bylo žalobci doručeno do datové schránky dne 12. 1. 2016. Z uvedeného sdělení je zřejmé, o čem (tehdy nepřislušné) správní orgány rozhodovaly před tím, než jejich rozhodnutí byla zrušena (tj. o otázce, zda žalobci vznikla práva z veřejnoprávních smluv); je z něho patrné i to, že k dalšímu projednání věci je příslušný (současný) správní orgán I. stupně. Ten současně, v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu, žalobci umožnil ve stanovené lhůtě (kterou krajský soud nepovažoval

za nepřiměřeně krátkou) vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Žalobce však tuto možnost nevyužil, v důsledku čehož se o realizaci práv, na jejichž porušení poukázal, sám připravil. Pokud pak žalobce namítal, že jeho neúčast ve správním řízení vedeném před nepříslušnými orgány měla vliv na zjištění skutkového stavu, krajský soud konstatoval, že žalobce neuvedl, v čem měl konkrétně tento nedostatek spočívat. Z obsahu sdělení musel žalobce seznat, že probíhá řízení, které se dotýká jeho práv, a že je mu dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhnout důkazy. Krajský soud přitom poukázal na účel § 36 odst. 3 správního řádu, jímž je umožnit účastníkovi řízení seznámení s obsahem správního spisu v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí, tj. v době, kdy mezi seznámením se s podklady a vydáním rozhodnutí již není správní spis o další důkazní prostředky doplňován. Žalobce nenavrhoval provedení důkazů, které by mohly postavení žadatelů o určení právního vztahu jako potenciálních účastníků řízení zvrátit, či které by jakkoliv zpochybnily závěry správních orgánů. Neučinil tak ostatně ani v rámci nového projednání věci po zrušení rozsudku Nejvyšším správním soudem. Při jednání, konaném dne 6. 10. 2020, žalobce pouze uvedl, že I. J. žádné nemovitosti v Heřmánkovicích nevlastní; vlastnictví takových nemovitostí v případě zbývajících žadatelů nikterak nezpochybnil a potvrdil, že stavební úřad s Ing. S. Ch. (osobou zúčastněnou na řízení) jednal v řízení o dodatečném povolení stavby BSP.

[15] Pouze jako *obiter dictum* krajský soud zdůraznil, že nemá žádné pochybnosti o tom, že jakkoli žalobce nebyl osobou zúčastněnou na řízení završeném rozsudkem č. j. 30 A 96/2014 - 115, o výsledku tohoto řízení věděl. Vzhledem k tomu, že uvedeným rozsudkem bylo konstatováno, že veřejnoprávní smlouvy nenabýly účinnosti, byl stavební úřad povinen na vzniklou situaci reagovat, neboť bylo zřejmé, že stavba BPS byla realizována „na černo“, což implikuje nutnost zahájení řízení o odstranění této stavby. Uvedený rozsudek přitom nebyl napaden kasační stížností a nabyl tak právní moci.

[16] Žalobce v žalobě namítal i nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí pro nedostatek důvodů, kterou spojoval s nesplněním požadavků na odůvodnění správního rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu. Krajský soud sice žalobci přisvědčil v tom, že na zrušující rozsudek správního soudu obvykle navazuje plnohodnotné správní řízení a že právní názor správního soudu není *podkladem*, z něhož by bylo možno zjistit skutečnosti rozhodné pro vydání nového rozhodnutí, upozornil ale, že závazný právní názor vyslovený správním soudem ve zrušujícím rozsudku, musí být v dalším průběhu správního řízení respektován. Pokud jde o obsah prvostupňového rozhodnutí, krajský soud konstatoval, že v něm správní orgán I. stupně shrnul dosavadní průběh řízení a zmínil dosud vydaná rozhodnutí v dané věci, včetně zrušujícího rozsudku krajského soudu č. j. 30 A 96/2014 - 115; konkretizoval též žádosti, o nichž rozhodl a jakou právní úpravu aplikoval, a to včetně § 78 odst. 5 s. ř. s., ze kterého plyne vázanost správního orgánu právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku správního soudu. Z uvedeného zrušujícího rozsudku správní orgán I. stupně citoval některé pasáže, z nichž dovodil, že žalobci nevzniklo právo umístit a provést stavbu na základě veřejnoprávních smluv, neboť stavební úřad, respektive žalobce, nezajistili souhlasy osob, které by jinak byly účastníky územního a stavebního řízení, s těmito smlouvami. Krajský soud doplnil, že výčet podkladů, z nichž správní orgán I. stupně v rozhodnutí vycházel, plně odpovídá obsahu správního spisu, k němuž není co dodat (jinak by tak žalobce jistě učinil). Současně

pokračování

vedl, že nemá pochybnosti o tom, že žalobci bylo známo, že v dané věci probíhalo správní řízení ve dvou stupních; měl proto možnost hájit v něm svá práva.

[17] Krajský soud dále uvedl, že byť je pro rozhodování správních orgánů rozhodný skutkový a právní stav ke dni vydání rozhodnutí, v nyní přezkoumávané věci nedošlo v mezidobí od vydání zrušujícího rozsudku do vydání rozhodnutí žalovaného k žádné změně. Námitka, že správní orgány nevycházely z aktuálního stavu věci, vyšly-li ze závěrů krajského soudu, proto nemůže obstát. Skutkový a právní stav byl setrvalý, přičemž žádné námitky nemohly konvalidovat chybný postup stavebního úřadu při uzavírání veřejnoprávních smluv, což bylo konstatováno již v předcházejícím rozsudku. Závazný právní názor soudu týkající se (ne)účinnosti veřejnoprávních smluv přitom nebyl formulován způsobem určujícím směr dalšího postupu, naopak byl vyjádřen natolik pregnantně, že správní orgány již v této otázce neměly žádný prostor k vlastním úvahám. Vzhledem k okolnostem případu a vázanosti právním názorem soudu proto dle krajského soudu správní orgán I. stupně nepochybil, pokud z rozsudku převzal do svého rozhodnutí zde konstatovaný skutkový stav a jeho právní posouzení. Žalované rozhodnutí přitom vychází ze stejné koncepce jako rozhodnutí prvostupňové. I v něm je shrnut dosavadní průběh řízení v dané věci, včetně obsahu rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolání žalobce. S odvolacími námitkami se žalovaný vypořádal odkazy na zrušující rozsudek krajského soudu č. j. 30 A 96/2014 - 115, jehož pasáže citoval. Poukázal přitom na vázanost právním názorem správního soudu, z něhož jednoznačně vyplývá neúčinnost veřejnoprávních smluv. Odvolací námitky žalovaný označil za obranu proti předcházejícímu rozsudku krajského soudu. Na základě uvedeného dospěl krajský soud k závěru, že správní orgány se věcí zabývaly, byly nicméně ve svých úvahách omezeny obsahem správního spisu a předchozím závazným právním názorem soudu. K tvrzenému porušení § 68 odst. 3 správního řádu proto nedošlo.

[18] Dovolával-li se žalobce rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 As 100/2014 - 52, pak krajský soud neshledal žádnou spojitost (podobnost) odkazované věci s věcí nyní projednávanou a pouze zopakoval své přesvědčení, že k využití institutu veřejnoprávních smluv může docházet jen v případech bezkonfliktních. Proti tvrzení žalobce o nutnosti přednostně využívat zjednodušujících postupů krajský soud ničeho nenamítal, nicméně upozornil, že uvedená teze platí pouze za předpokladu souladnosti těchto postupů se zákonem, což v dané věci nenastalo. Odmítl přitom žalobcem předestřenou interpretaci závěrů předcházejícího rozsudku v tom smyslu, že by „v každém případě, kdy se přihlásí jakákoli osoba, coby potenciální účastník, mělo dojít bez dalšího ke znemožnění uzavření veřejnoprávní smlouvy dle stavebního zákona.“ Závěry vyslovené krajským soudem v předcházejícím rozsudku je naopak třeba vykládat tak, že je vždy nutné v těchto případech vycházet z potenciality možnosti dotčení jejich práv; zmařit uzavření veřejnoprávní smlouvy by tak jistě nemohly zcela absurdní námitky osob, které nevlastní sousední nemovitosti (což potvrdil i kasační soud ve svém zrušujícím rozsudku). Všichni žadatelé o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu měli dle krajského soudu k podání návrhu naprosto zřejmou legitimaci, neboť dle veřejně dostupných údajů katastru nemovitostí byli vlastníky nemovitostí v obci Heřmánkovice, v důsledku čehož byli i potenciálními účastníky územního a stavebního řízení. Skutečnost, že I. J. ke dni rozhodování krajského soudu již nevlastní v Heřmánkovicích žádné nemovitosti

(jak uvedl žalobce při jednání), nebyla pro posouzení věci relevantní, a to s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. Vlastnictví ostatních žadatelů nadto žalobce nijak nezpochybnil.

[19] Krajskému soudu přitom neuniklo, že ze žadatelů o určení právního vztahu reagoval na informaci o podání návrhů na uzavření veřejnoprávních smluv pouze M. S. Dovožoval-li však z toho žalobce, že ostatním žadatelům o určení právního vztahu z tohoto důvodu postavení „třetích osob“, respektive potenciálních účastníků řízení, nepřísluší, krajský soud tomuto tvrzení nepřisvědčil. Upozornil, že je třeba brát v úvahu i opomenuté účastníky, u nichž je zcela bez relevance, zda se po zveřejnění návrhů smluv za účastníky hlásili. Za stanovení správného okruhu účastníků řízení je vždy odpovědný stavební úřad. Opomenutí i odmítnutí účastníci poté mají jedinou možnost, jak se domoci svých práv, a to právě postupem dle § 142 správního řádu. Krom toho, tvrzení žalobce, že ostatním žadatelům nepřísluší postavení dotčených osob, je pro výsledek řízení zcela bez významu. Ke zvrácení domnělé účinnosti veřejnoprávních smluv totiž plně postačoval úspěch i jen jednoho ze žadatelů; postavení M. S. jako oprávněného žadatele o určení právního vztahu přitom žalobce nezpochybňoval. K tvrzení žalobce, že žadatelé o vydání rozhodnutí o určení právního vztahu nebyli osobami dotčenými a že neprokázali nezbytnost vydání rozhodnutí dle § 142 správního řádu pro uplatnění jejich práv, krajský soud uvedl, že žadatelé nezbytnost vydání deklaratorního rozhodnutí dle § 142 správního řádu prokázali, neboť na jeho základě chtějí uplatňovat práva účastníků v řízeních vedených podle stavebního zákona, která jim byla doposud bezdůvodně odírána. Na podporu výše uvedeného krajský soud odkázal na odst. [106] a [107] zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu.

[20] Krajský soud se vyjádřil i k obsahu repliky žalobce k vyjádření žalovaného. Dle jeho názoru zde žalobce již jen víceméně rozvíjel předchozí žalobní námitky. Pokud jde o úvahy o postavení Městského úřadu Broumov, těmi se krajský soud nezabýval, neboť se žalobce nedotýká, nehledě na to, že byly uplatněny opožděně. Dále krajský soud doplnil, že žalobce byl jednoznačně poučen o právu seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim; k porušení § 36 odst. 3 správního řádu tedy nedošlo. Uvedené možnosti přitom žalobce (na rozdíl od žadatelů) nevyužil. Nynější (ne zcela odůvodněné) procesní námitky krajský soud nepovažoval za natolik významné, aby mohly na věcné stránce případu cokoliv změnit. S ohledem na pravomocný (zrušující) rozsudek č. j. 30 A 96/2014 - 115, krajský soud zdůraznil nemožnost zabývat se znovu předchozími správními rozhodnutími, které byly předmětem dřívějšího přezkumu. Rovněž uvedl, že spekulace žalobce o možné změně poměrů od roku 2013 do roku 2016 na straně žadatelů, spočívající v možné ztrátě jejich zájmu na vydání deklaratorního rozhodnutí, nebyly nijak doloženy, především však žádosti nebyly vzaty zpět. Žadatelé tak ke dni vydání prvoinstančního i odvolacího rozhodnutí trvali na vydání deklaratorního rozhodnutí, na jejich poměru k věci se nic nezměnilo. To, mimo jiné, podporuje závěr, že skutkový stav byl a je stále stejný, pročez žádného dalšího dokazování nebylo třeba a žalobce ani žádné návrhy na doplnění dokazování neučinil. Navíc z vyjádření Ing. Ch. (osoby zúčastněné na řízení) k žalobě zřejmé, že je v řízení o dodatečném povolení stavby jako účastník řízení aktivní, o čemž svědčí i jím doložené odvolání proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby.

pokračování

[21] Závěrem krajský soud dodal, že žalobce v rámci nového projednání věci nepřinesl žádné návrhy na doplnění svých tvrzení, svá původní tvrzení žádným způsobem nerozvinul a nedoplnil. Při soudním jednání uvedl, že v rámci řízení o dodatečném povolení stavby vystupuje Ing. S. Ch. jako účastník řízení o dodatečném povolení stavby, což jen potvrzuje správnost výše uvedených závěrů krajského soudu ohledně dané otázky.

[22] Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odvolávající se na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[23] Stěžovatel v úvodu kasační stížnosti zdůraznil, že ačkoliv krajský soud ve věci provedl jednání, nikterak se v novém rozsudku nevypořádal s argumentací u tohoto jednání předestřenou. Nesouhlasí s krajským soudem, že svá tvrzení při jednání před soudem nerozvedl, neboť je doplnil, a to tak, že (1) žádost H. S. byla v roce 2014 pravomocně zamítnuta; (2) správní orgány vyšly z nezákonně a nesprávně zjištěného stavu; (3) stěžovatel nabyt práva z veřejnoprávních smluv v dobré víře a žadatelé tak nebyli dotčeni ani zkráceni na svých subjektivních právech (tím, že stavební úřad při uzavření veřejnoprávních smluv nevyžadoval podpisy žadatelů na smlouvách).

[24] Postup krajského soudu, který zkopíroval odůvodnění svého původního rozsudku ze dne 30. 5. 2017 a doplnil je o odkazy a citace na části zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, označil stěžovatel za nesprávný a nadbytečný; vedl dle jeho názoru ke značné nepřehlednosti a v podstatě k nepřezkoumatelnosti tohoto rozsudku. Dále stěžovatel namítl, že krajský soud měl posoudit pouze žalobní námítky, kterými se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, v odst. [59] napadeného rozsudku ovšem krajský soud znovu rozvíjel argumentaci, kterou již kasační soud ve svém zrušujícím rozsudku označil za správnou.

[25] Pokud jde o žádost H. S., stěžovatel uvádí, že jmenovaná, na rozdíl od ostatních žadatelů (I. J., Ing. S. Ch. a M. S.), nepodala žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 29. 8. 2014, č. j. 12118/UP/2014/Sv (první odvolací správní rozhodnutí, zrušené krajským soudem – pozn. NSS), a proto se její žádosti rozsudek krajského soudu č. j. 30 A 96/2014 - 115 nemohl dotknout. Řízení o určení (ne)existence právního vztahu dle § 142 správního řádu je řízením o žádosti ve smyslu § 44 a násl. správního řádu, a proto musí být podmínky zkoumány ve vztahu ke každému ze žadatelů zvlášť. Jelikož Nejvyšší správní soud v odst. [86] zrušujícího rozsudku konstatoval, že předmětné správní rozhodnutí nebylo nicotné, jedná se ve vztahu k žádosti H. S. již o věc rozhodnutou, kterou neměly správní orgány v roce 2016 znovu posuzovat a rozhodovat. Vzhledem k výše uvedenému je dle názoru stěžovatele rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2016 nezákonné a krajský soud měl jeho žalobě vyhovět, minimálně co se týče žádosti H. S. Dle stěžovatele si je krajský soud této skutečnosti vědom, a proto žádost H. S. nijak nehodnotil. Nejedná o pouhé opomenutí, jak se domníval Nejvyšší správní soud v odst. [76] zrušujícího rozsudku, neboť krajský soud tuto nesprávnost v napadeném rozsudku nenapravil a k žádosti H. S. v odůvodnění nic neuvedl.

[26] Dále stěžovatel namítá, že se krajský soud nikterak nevypořádal s žalobní argumentací, dle které správní orgány nesprávně a nezákonně zjistily skutkový stav věci.

Stěžovatel v žalobě výslovně uvedl, že ve správním řízení nebyl zjištěn skutkový stav v rozsahu potřebném pro rozhodnutí, neboť nebyly opatřeny všechny zákonem vyžadované podklady; tuto argumentaci stěžovatel následně rozvedl v replice k vyjádření žalovaného. Stěžovatel dále namítal, že po zrušujícím rozsudku musí následovat plnohodnotné správní řízení, což v projednávaném případě nebylo splněno. Tuto argumentaci uplatnil i v rámci soudního jednání dne 6. 10. 2020. Stěžovatel ve vztahu k této námitce citoval ustanovení § 4, § 36, § 39, § 44, § 51, § 141 a § 142 správního řádu a zdůraznil, že řízení o žádosti žadatelů ze dne 10. 9. 2013 bylo zahájeno až na konci roku 2015, s ohledem na skutečnost, že věc došla věcně a místně příslušnému správnímu orgánu až po vydání rozsudku krajského soudu č. j. 30 A 96/2014 - 115. Vzhledem k uvedenému byl proto správní orgán I. stupně povinen: (1) uvědomit stěžovatele o tom, že zahájil řízení o žádosti ze dne 10. 9. 2013, (2) poučit stěžovatele o jeho právech [nikoliv jen o právu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, ale i o právu vyjádřit své stanovisko a navrhnout důkazy (a stanovit mu za tímto účelem lhůtu)] a (3) reálně stěžovateli umožnit ve správním řízení jeho práva vykonat, a to v přiměřené lhůtě. Uvedené však správní orgán I. stupně neučinil, neboť jeho jediným úkonem bylo vydání sdělení ze dne 12. 1. 2013, v němž však absentuje jakékoliv poučení o tom, v jaké lhůtě byl stěžovatel oprávněn navrhnout důkazy, a zároveň z něj není seznatelný ani závěr správního orgánu, že považuje možnost účastníků navrhnout důkazy a činit další podání za ukončenou, tedy že hodlá ve věci rozhodnout (navzdory tomu, že řízení bylo právě zahájeno). Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243, na které krajský soud odkazuje, nelze na daný případ aplikovat způsobem, jakým učinil krajský soud; z uvedeného rozsudku se totiž nepodává, že účastník nemusí být poučen, ani to, že mu nemusí být umožněno uplatnění jeho práv, nýbrž to, že je správní orgán oprávněn své povinnosti splnit v jednom podání, výzvě či sdělení. Dle stěžovatele tedy odkazovaný rozsudek naopak plně konvenuje žalobní argumentaci.

[27] Dle stěžovatele krajský soud při posuzování námitky nedostatečně zjištěného stavu věci předně vyšel z nesprávného dílčího závěru, že nedošlo k porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces. Krajský soud také zcela odhlédl od skutečnosti, že předmětné správní řízení bylo ve smyslu § 44 odst. 1 správního řádu zahájeno až na konci roku 2015 (míněno řízení před věcně příslušnými orgány), a tedy že (věcně příslušné) orgány žádné podklady pro rozhodnutí věci neshromáždily, ani neprovedly žádné dokazování. O tom, že by snad Krajský úřad Královéhradeckého kraje či žalovaný prováděli nějaké dokazování, nebyl stěžovatel vyrozuměn.

[28] Krajský soud se nezabýval ani tím, že skutkový stav zjištěný v roce 2014 (a to navíc mimo správní řízení, nepříslušnými orgány) nemůže být brán v potaz ve vztahu ke stěžovateli v řízení zahájeném v roce 2015. Pro řádné zjištění stavu v řízení dle § 142 správního řádu, tedy v řízení sporném, je vždy nezbytné zjistit stanovisko strany odporující. Ze stavu, který byl předestřen jinou osobou, či který byl zjištěn před zahájením správního řízení (nyní již se správním účastníkem), nelze dle stěžovatele vycházet; skutkový stav, z něhož vycházely správní orgány i krajský soud, proto nebylo možno v předmětném správním řízení použít. Krajský soud v tomto směru odhlédl i od toho, že v daném správním řízení důkazní břemeno tíží žadatele, ti však k prokázání svých tvrzení v žádosti ze dne 10. 9. 2013 žádné důkazy nenavrhli; konstatovaný skutkový stav tedy nemůže mít ve spise oporu. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že pokud by správní

pokračování

orgán přesto prováděl k ověření vlastnictví nemovitých věcí v žádosti uvedených důkaz dálkovým přístupem do katastru nemovitostí, byl by tento postup v rozporu se zákonem. Jde přitom o podstatné vady řízení, které je soud povinen zkoumat i tehdy, jestliže by stěžovatel v tomto ohledu ničeho nenamítal. Stěžovatel dodává, že i nadále je pro něj absolutně neseznatelné, z jakých skutečností krajský soud, respektive správní orgány, prokázaly, že jsou u každého z žadatelů zvlášť splněny podmínky stanovené v § 142 odst. 1 správního řádu.

[29] Stejně tak se krajský soud nevypořádal se žalobní argumentací stěžovatele, že postupem stavebního úřadu při uzavírání veřejnosprávních smluv nebyli žadatelé dotčeni ani zkráceni na svých subjektivních právech a že stěžovatel nabyl práv z těchto smluv v dobré víře. Odhlédl přitom i od toho, že se stavební úřad otázkou účastnictví žadatelů zabýval a dovodil, že by účastníky územního ani stavebního řízení nebyli (takové posouzení mu plně přísluší). Závěr krajského soudu o nepřezkoumatelnosti posouzení tohoto závěru stavebním úřadem považuje stěžovatel za nesprávný. Hodnocení stavebního úřadu proběhlo neformálně (bez vydání rozhodnutí), nelze tedy na něj dle stěžovatele klást nároky jako písemně vyhotovené rozhodnutí. Z obsahu spisu je přitom zcela zřejmé, na základě jakých podkladů stavební úřad dovodil, že žadatelé účastníky řízení nejsou. Stěžovatel upozornil, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. je krajský soud povinen při přezkoumání správních rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu; skutečnost, že bylo v rámci předmětné stavby zahájeno řízení o dodatečném povolení stavby, v rámci něhož Městský úřad Broumov jedná jako s účastníkem řízení s Ing. S. Ch., je pro toto řízení bezpředmětná. Ostatně, Městský úřad Broumov námitky Ing. S. Ch. posoudil jako liché a stavbu BPS dodatečně (zatím nepravomocně, jelikož bylo rozhodnutí o dodatečném povolení stavby napadeno odvoláním Ing. S. Ch.) povoleno a bylo tak potvrzeno, že nebylo zasaženo do jeho subjektivních práv.

[30] Stěžovatel se rovněž opakovaně ohrazuje proti tvrzení krajského soudu, že si „osoboval právo rozhodovat o okruhu účastníků řízení a že riskoval, bral-li námitky veřejnosti na lehkou váhu“. Stěžovatel ovšem sledoval legitimní zájem na výstavbě předmětné stavby a předkládal stavebnímu úřadu svou argumentaci i podklady zcela legálním a transparentním způsobem; vyhodnotit si je musel stavební úřad sám. Stěžovatel pak vycházel z toho, že stavební úřad postupuje při uzavírání veřejnosprávních smluv (včetně vyznačení doložek jejich účinnosti) v souladu se zákonem. Byl tak v dobré víře o existenci oprávnění pro umístění a provedení předmětné stavby. Stěžovatel má za to, že jeho postavení jako osoby, která nabyла práv z veřejnosprávních smluv, na nichž byly vyznačeny doložky účinnosti, nemůže mít jinou *kvalitu* než postavení osoby, která nabyла práv na základě pravomocného rozhodnutí. Správní orgány a krajský soud se tak měly zabývat i otázkou proporcionality možných újem, které účastníkům (žadatelům a stěžovateli) vznikly. Samotné pochybení v postupu stavebního úřadu ještě neznamená nutnost vyhovět všem žadatelům v řízení o určení právního vztahu, neboť ti musí prokázat nezbytnost vydání rozhodnutí pro uplatnění jejich práv. Dle stěžovatele tak měl krajský soud posoudit a zhodnotit nejen otázku opomenutí účastníků, ale také posoudit a poměřit újmu, která vznikla deklarací neexistence práv stěžovatele, vyplývajících z předmětných veřejnosprávních smluv, s újmou, jež mohla vzniknout žadatelům pro jejich opomenutí.

[31] Dle stěžovatele krajský soud (stejně jako správní orgány) při svém rozhodování zcela pominul skutečnost, že žádosti 4 žadatelů, o nichž bylo ve správním řízení rozhodováno, byly podány dne 10. 9. 2013, tj. v době, kdy předmětná BPS nebyla realizována, zatímco rozhodováno o nich bylo až v roce 2016, tj. v době, kdy již stavba byla provedena, respektive byl dokonce vydán kolaudační souhlas s jejím užíváním. Předmětná stavba BPS byla provedena v souladu s projektovou dokumentací (potvrzeno i závěrečnou kontrolní prohlídkou stavebního úřadu a následným kolaudačním souhlasem) ke společnému územnímu a stavebnímu řízení, která je nedílnou součástí veřejnoprávních smluv z roku 2013. Tuto dokumentaci následně stavební úřad ve smyslu § 116 odst. 4 stavebního zákona i ověřil. I samotný provoz předmětné stavby, respektive jeho soulad s právními předpisy, byl ověřen v rámci zkušebního provozu, který předcházel vydání kolaudačního souhlasu.

[32] Stěžovatel zároveň poukazuje na tvrzení obsažená v žádosti žadatelů ze dne 10. 9. 2013 stran dotčení jejich práv, která jsou dle jeho názoru takové povahy, že již z obsahu správního spisu je zřejmá jejich nedůvodnost; je z nich například evidentní, že žadatelé nejsou dotčeni žádným ochranným pásmem stavby, a proto jejich tvrzení v žádosti nemohou obstát.

[33] Uvedenou argumentaci stěžovatel shrnuje tak, že výše popsaná otázka posuzování proporcionality újmy účastníků (žadatelů a stěžovatele) musí být zkoumána již v rámci řízení vedeného dle § 142 správního řádu, neboť je neúčelné a nesouladné se zákonem, aby rozhodnutím v tomto řízení bylo pouze otevřeno řízení dle § 129 stavebního zákona, v němž bude následně zjištěno, že nebylo fakticky zasaženo do subjektivních práv žadatelů a nevznikla jim žádná újma v důsledku nesprávného úředního postupu. Ostatně i proto je v řízení dle § 142 správního řádu dána pravomoc stavebních úřadů, aby všechny odborné otázky mohly být řádně posouzeny již v tomto řízení, a nikoliv až následně v řízení o dodatečném povolení stavby. Ze správního spisu přitom dle stěžovatele bez jakýchkoliv pochyb plyne, že předmětná stavba požadavky § 129 odst. 3 stavebního zákona splňuje; řízení o dodatečném povolení proto je a bude vedeno pouze formálně, jelikož jeho výsledkem za dané situace nemůže být nic jiného než povolení stavby BPS. Takové řízení přitom postrádá jakéhokoli smyslu a je v rozporu se základními principy a zásadami právního státu. Výsledek řízení o určení právního vztahu způsobuje mnohem větší riziko újmy stěžovateli než žadatelům, neboť stavba je zkolaudována a stěžovateli vzniklo veřejnoprávní oprávnění ji užívat. Podmínka nezbytnosti vyžadovaná § 142 odst. 1 správního řádu pro to, aby žádostem mohlo být vyhověno, v daném případě tedy zcela chybí.

[34] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud (rozsudkem č. j. 30 A 96/2014 - 115 – pozn. NSS) zrušil předchozí rozhodnutí krajského úřadu jako celek, a vrátil je k dalšímu řízení v celém rozsahu, nikoli pouze ve vztahu k osobám, které podaly žalobu; závěr stěžovatele, že existují dvě správní rozhodnutí ve vztahu k žádosti H. S. je tak nesprávný. Namítá-li stěžovatel, že měl krajský soud žalobou napadená rozhodnutí zrušit *minimálně v části týkající se žádosti H. S.*, žalovaný odkazuje na vypořádání této námitky již v odst. [76] zrušujícího rozsudku NSS. Dále nesouhlasí se stěžovatelem, že správní řízení bylo zahájeno až v roce 2015; tento názor by byl akceptovatelný v případě, kdy by krajský soud rozsudkem č. j. 30 A 96/2014 - 115 vyslovil

pokračování

nicotnost rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s., nikoli v situaci, kdy rozhodnutí bylo zrušeno a vráceno k dalšímu řízení. I tato námitka byla již obsažena v první kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud se k ní vyjádřil v odst. [86] zrušujícího rozsudku; stejně tak se v odst. [83] vyjádřil i k námitkám týkajícím se zjišťování skutkového stavu. Podle žalovaného stěžovatel uplatnil shodné kasační námitky jako v první kasační stížnosti a Nejvyšší správní soud je již detailně vypořádal. Druhá kasační stížnost obsahuje zkopírovanou argumentaci, k níž stěžovatel přidal jen námitku porušení dalších ustanovení (§ 51 odst. 1, § 141 odst. 4 a § 142 odst. 1 až 3 správního řádu). Jelikož se jedná o nové námitky, které stěžovatel v rámci první kasační stížnosti neuplatnil, jde o námitky nepřipustné. Uvedené platí i pro tu část kasační stížnosti, kde se stěžovatel podrobněji věnuje otázce své dobré víry a proporcionalitě možné újmy žadatelů a stěžovatele.

[35] K námitkám týkajícím se dokazování prostřednictvím náhledu do katastru nemovitostí žalovaný uvádí, že se nejedná o dokazování, ale o pouhé ověření identifikačních údajů žadatelů z veřejně dostupného informačního systému. Jako irelevantní hodnotí odkazy stěžovatele na vydaný kolaudační souhlas, neboť při uvádění stavby do trvalého užívání se zkoumá, *zda provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost anebo životní prostředí*. Pro účastenství v územním a stavebním řízení však není rozhodné až výše uvedené, nýbrž i jen pouhá potence možného dotčení vlastnického nebo jiného věcného práva k sousedním pozemkům a stavbám na nich. Kolaudační souhlas nezakládá automaticky neopodstatněnost žádosti o určení (ne)existence právního vztahu (práva umístění a realizace stavby BPS).

[36] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[37] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval přípustností kasační stížnosti s ohledem na to, že se jedná již o druhou kasační stížnost v téže věci. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. opakovaná kasační stížnost není přípustná, s výjimkou případů, kdy stěžovatel namítá, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Nic takového stěžovatel netvrdí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 - 165, nicméně dospěl k závěru, že s ohledem na účel citovaného ustanovení, kterým je zabránit, aby se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval otázkami, ke kterým již v předchozím zrušujícím rozsudku v dané věci vyjádřil svůj závazný právní názor, nebude kasační stížnost proti druhému či dalšímu rozhodnutí krajského soudu, nepřipustná ani v případě, kdy Nejvyšší správní soud zrušil předchozí rozhodnutí krajského soudu pouze pro nepřezkoumatelnost nebo jiné procesní pochybení a nevyjádřil se nijak k meritu věci.

[38] V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud konstatoval v předchozím řízení procesní pochybení krajského soudu, spočívající v nenařízení jednání bez existence zákonných důvodů pro takový postup. Uložil mu proto povinnost toto procesní pochybení napravit, nařídít ve věci jednání a v kontextu s výsledkem tohoto jednání znovu posoudit jednotlivé žalobní body. Současně však nelze přehlédnout, že se Nejvyšší správní soud v předcházejícím rozsudku vyjádřil v obecné rovině k některým sporným otázkám, ke kterým vyslovil svůj právní názor, byť nevyloučil možnost jejich samostatného posouzení krajským soudem v závislosti na výsledku nařízeného soudního jednání.

Nejvyšší správní soud tedy nemohl ke sporným otázkám v předchozím rozsudku vyjádřit svůj závazný právní názor, jelikož nebylo možné předjímat, zda stěžovatel při jednání svou argumentaci rozvede a nevznikne například potřeba provedení dalšího dokazování. Nicméně pokud jde o kasační námitky, které byly uplatněny již v přecházející kasační stížnosti a k nimž tento soud již vyslovil svůj právní názor, který krajský soud následoval, a ani po proběhnuvším soudním jednání nevystal důvod tento názor jakkoli korigovat, lze tyto opakovaně uplatněné kasační námitky vypořádat s odkazem na to, jak se k nim kasační soud vyjádřil již v předcházejícím zrušujícím rozsudku (v podrobnostech viz dále).

[39] Nejvyšší správní soud tedy považuje kasační stížnost za přípustnou a přezkoumal proto napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodu v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

[40] Kasační stížnost není důvodná.

[41] Nejprve přistoupil Nejvyšší správní soud k posouzení namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit. Konstantní judikatura tohoto soudu označuje za nepřezkoumatelné *pro nedostatek důvodů* zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44). Za nepřezkoumatelné *pro nesrozumitelnost* lze pak obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají také případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek tohoto soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).

[42] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel zaprvé spatřuje v nepřehlednosti rozsudku, způsobené zkopírováním odůvodnění předchozího rozsudku a nevypořádáním námitek týkajících se (i) účinků prvního správního rozhodnutí o žádosti Hany Skalákové a (ii) nabytí práv v dobré víře, jež stěžovatel uplatnil při jednání před soudem.

[43] K tomu je třeba nejprve uvést, že v rámci jednání před krajským soudem zástupce stěžovatele toliko odkázal na obsah žaloby a repliky k vyjádření žalovaného. Opakovaně namítal nedostatečně zjištění skutkového stavu věci a rozporoval splnění podmínek pro vydání rozhodnutí podle § 142 správního řádu. Dodal, že o žádosti H. S. bylo pravomocně rozhodnuto již prvním správním rozhodnutím a další ze žadatelek - I. J.

pokračování

v současné době nevlastní v Heřmánkovicích žádnou nemovitost. Připustil, že Ing. S. Ch. je v rámci řízení o dodatečném povolení stavby považován za účastníka tohoto řízení, trval ale i nadále na tom, že ostatním žadatelům postavení účastníků nesvědčí. Lze tedy konstatovat, že stěžovatel svou stávající žalobní argumentaci relevantně nerozvedl a nenavrhoval ani provedení nových důkazů; rozsah soudního přezkumu vymezený žalobou a skutkový stav posuzované věci tak zůstaly od zrušujícího rozsudku NSS neměnné.

[44] Pokud jde o námitku týkající se žádosti H. S., není pravdou, že jí krajský soud přezkoumatelně nevypořádal. V odst.[83] odůvodnění odkázal na příslušnou pasáž zrušujícího rozsudku NSS (odst.[76]), zde vyslovený právní názor následoval a uzavřel, že pro posouzení projednávané věci je bez relevance, zda H. S. spoluiniciovala soudní přezkum prvního rozhodnutí o žádosti o určení právního vztahu. K otázce vlastnictví I. J. se krajský soud vyjádřil v odst. [117], v němž uvedl, že tato námitka není relevantní, neboť v době vydání napadeného rozhodnutí byla vlastníkem stavební parcely č. X a objektu k bydlení č. p. X na ní, jakož i dalších pozemků zapsaných na LV č. XA v k. ú. H., přičemž soud posuzuje zákonnost přezkoumávaného správního rozhodnutí podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Označil proto za bezpředmětné, že v době rozhodování krajského soudu již vlastníkem těchto nemovitostí nebyla.

[45] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, protože krajský soud pouze opsal odůvodnění svého původního rozsudku a doplnil je jen o odkazy na části zrušujícího rozsudku NSS. Jak již bylo uvedeno výše, v projednávané věci nedošlo po zrušení prvního rozsudku krajského soudu ke změně skutkového stavu (nebylo navrženo provedení dalších důkazů, které by měly mít vliv na skutkové či právní posouzení věci) a stěžovatel svou žalobní argumentaci reálně nijak dále nerozvedl. Krajský soud tedy v podstatě opakovaně posuzoval totožnou věc na základě totožných tvrzení; pokud za této situace zopakoval argumentaci ze svého předcházejícího rozsudku, kterou kasační soud za těchto podmínek v podstatném rozsahu fakticky aproboval, nelze takovému postupu ničeho vytknout, a to i s přihlédnutím k tomu, že krajský soud tato závěry podpořil odkazy na konkrétní části odůvodnění zrušujícího rozsudku NSS.

[46] Nedůvodné je i tvrzení stěžovatele, že krajský soud měl v odůvodnění nyní napadeného rozsudku vypořádat jen tu část žalobní argumentace, kterou kasační soud ve svém zrušujícím rozsudku výslovně neoznačil za lichou a poskytl k ní krajskému soudu pouze vodítko, jak ve věci dále postupovat. Za situace, kdy Nejvyšší správní soud předchozí rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, bylo jeho povinností opětovně vypořádat všechny žalobní námitky (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Této povinnosti krajský soud plně dostál, jakkoli bylo myslitelné, aby v některých případech jen stručně vyložil, proč následuje předběžné hodnocení věci kasačním soudem a odkázal na příslušnou pasáž zrušujícího rozsudku NSS. Rozhodl-li se ovšem odůvodnit své rozhodnutí stejně, jako tomu bylo v předcházejícím rozsudku (pouze s doplněním odkazů na argumentaci Nejvyššího správního soudu), nic takovému postupu nelze vytknout.

[47] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v jeho tvrzení, že krajský soud pochybil tím, že se vůbec nevypořádal s jeho argumentací namítající neexistenci zkrácení práv žadatelů (realizací BPS), nabytí práva stěžovatele realizovat stavbu na základě uzavřených veřejnoprávních smluv (tj., jeho dobrou vírou, že jedná na základě zákonného veřejnoprávního aktu) a srozumitelnosti důvodů, pro které stavební úřad (při uzavírání veřejnoprávních smluv) nepovažoval žadatele za možné účastníky územního, respektive stavebního řízení. První a třetí námitkou se krajský soud vypořádal v odst. [79] a násl. odůvodnění rozsudku v rámci rozboru vymezení (potenciálních) účastníků územního a stavebního řízení a povinností stavebního úřadu okruh těchto osob vymezit. Pokud jde o otázku zásahu do práv stěžovatele (který dle svého tvrzení realizoval stavbu BPS v dobré víře, že k tomu disponuje řádným právním titulem), zde je pravdou, že krajský soud se k této otázce explicitně nevyjádřil. Nejde ovšem o deficit jeho argumentace, neboť takto formulovaná námitka nebyla v žalobě uvedena (k tomu viz podrobněji odst. [56] dále). Pro úplnost lze dodat, že Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku (v odst. [110]) kategoricky odmítl názor, že osoby potenciálně dotčené ve svých právech možnou realizací stavby by ztratily právo hájit ve správním řízení svá práva jen proto, že stavba byla již v mezidobí realizována.

[48] Konečně stěžovatel namítá, že se krajský soud nikterak nevypořádal s argumentem, že pokud jedna ze žadatelek (H. S.) nenapadla žalobou první rozhodnutí o určení právního vztahu, pak se jí zrušení tohoto rozhodnutí správním soudem nedotýká, tj. vůči ní jde o *res administrata* a neměla tak již být účastníkem dalšího správního řízení. Je pravdou, že krajský soud pouze okrajově (v odst. [83] odůvodnění rozsudku) zmínil, že pokud jmenovaná, na rozdíl od dalších žadatelů, neiniciovala soudní přezkum prvního rozhodnutí o určení právního vztahu, jde o skutečnost pro danou věc irelevantní, to však nepřezkoumatelnost jeho rozsudku nezakládá. Nejvyšší správní soud totiž nepřehlédl, že takto formulovanou námitku žaloba neobsahuje; v replice k vyjádření žalovaného sice stěžovatel tuto skutečnost zmínil, avšak toto rozhojnění žalobní argumentace (i) bylo učiněno až po uplynutí lhůty pro podání žaloby (tj. pro formulaci jednotlivých žalobních bodů) a (ii) tato zmínka byla učiněna v souvislosti s tvrzenou nicotností prvního rozhodnutí o určení právního vztahu. Jestliže soud přezkoumává správní rozhodnutí pouze v intencích žalobních námitek (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), neměl krajský soud důvod se v kasační stížnosti nastolenou otázkou zabývat, nepovažoval-li ji pro své úvahy za relevantní.

[49] Lze tedy uzavřít, že kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. naplněn není.

[50] Co se týče kasačních námitek uvedených v tomto rozsudku odst. [26] až [28] a v odst. [31] a [32], zde stěžovatel pouze opakuje svou předchozí kasační argumentaci, která již byla Nejvyšším správním soudem vypořádána v jeho předcházejícím zrušujícím rozsudku (viz odst. [80] až [83] a odst. [103] až [111] odůvodnění), a to dílem věcně, dílem byla odmítnuta pro nepřipustnost z důvodu vyplývajícího z § 104 odst. 4 s. ř. s. Jakkoli tam vyslovené závěry není možné považovat za vyslovení závazného právního názoru (viz odst. [38] výše), krajský soud je ve svém rozsudku převzal; je tedy evidentní, že takový postup kasační soud plně aprobejuje, neboť nevidí důvod, pro který by se měl od svých předchozích závěrů jakkoli odchýlit.

pokračování

[51] Zcela nedůvodná je argumentace stěžovatele, dle které krajský soud nerespektoval ustanovení § 75 odst. 1 s. ř. s., pokud přihlédl ke skutečnosti, která nastala až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Je pravdou, že krajský soud v odst. [126] odůvodnění svého rozsudku zmínil, že jeden ze žadatelů – Ing. Ch. aktivně vystupuje v nyní vedeném řízení o dodatečném povolení stavby BPS, tímto argumentem se ovšem jen snažil podpořit pro věc relevantní závěr, že žadatelé skutečně zahájili řízení o určení právního vztahu proto, aby následně (na základě jeho výsledku) mohli uplatňovat svá práva. Na této podpůrné argumentaci krajského soudu nelze spatřovat cokoli nepřipadného, a to tím spíše, že krajský soud tímto způsobem pouze reagoval na ničím nepodložené spekulace stěžovatele, že žadatelé již mohli svůj zájem na vydání rozhodnutí o určení právního vztahu ztratit.

[52] Stěžovatel se také ohrazuje proti tvrzení krajského soudu, že si *osoboval právo rozhodovat o okruhu účastníků řízení a že riskoval, bral-li námitky veřejnosti na lehkou váhu*. Nejvyšší správní soud ovšem s tímto tvrzením krajského soudu souhlasí. Krajský soud přílehlavě upozornil, že na zveřejnění veřejné vyhlášky, obsahující informace o podání návrhu na uzavření veřejnoprávních smluv, reagovalo nesouhlasně 38 občanů, mj. i M. S., který svou reakci nazval „*Žádost o zařazení do okruhu účastníků řízení o umístění a povolení stavby Bioplynová stanice Heřmánkovice*“. Městský úřad Broumov zareagoval sdělením ze dne 8. 7. 2013, č. j. PDMUBR 17333/2013, podle kterého je na tyto osoby je třeba nahlížet jako na osoby, které by jinak byly účastníky územního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu, respektive jako na třetí osoby ve smyslu § 168 správního řádu, a to z důvodu možnosti přímého dotčení jejich práv a povinností, respektive pro absenci jejich souhlasu se smlouvami. Proto Městský úřad Broumov vyzval stěžovatele, aby zajistil písemné souhlasy od zmíněných 38 osob s upozorněním, že návrh smlouvy o umístění stavby bez písemných souhlasů třetích osob nemůže přijmout z důvodu rozporu s právními předpisy. Totožným způsobem postupoval Městský úřad Broumov i v případě návrhu na uzavření smlouvy pro provedení stavby BPS. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že správní orgán vyhodnotil požadavky přihlášených osob jako relevantní; považoval je tak za osoby, jejichž souhlasy s veřejnoprávními smlouvami by byly podmínkou pro jejich účinnost.

[53] Až následným nátlakem ze strany stěžovatele (například upozornění na možný vznik nároku na náhradu škody ve vyjádření ze dne 8. 7. 2013 a naznačování případné trestní odpovědnosti ve vyjádření ze dne 9. 7. 2013, adresovaných správnímu orgánu, či dopis ze dne 8. 7. 2013, adresovaný občanům, kteří vznesli námitky, obsahující upozornění, že jejich jednání vykazuje znaky zneužití práva a může s nimi být spojena povinnost náhrada škody, která tím stěžovateli vzniká) změnil Městský úřad Broumov názor, a sdělením ze dne 22. 7. 2013 informoval přihlášené osoby, že je za potenciální účastníky řízení nepovažuje. Na základě výše uvedeného proto Nejvyšší správní soud souhlasí s tvrzením krajského soudu, že si stěžovatel vskutku osoboval právo rozhodnout o okruhu účastníků, neboť nesouhlasil s prvotním vyhodnocením stavebního úřadu, který následně, po určitém nátlaku ze strany stěžovatele svůj názor přehodnotil.

[54] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud odhlédl od skutečnosti, že se stavební úřad otázkou účastenství (pozdějších) žadatelů před uzavřením veřejnoprávních smluv zabýval

a dovodil, že by účastníky územního ani stavebního řízení (byla-li by tato řízení vedena) nebyli; takové posouzení přitom plně přísluší stavebnímu úřadu. Hodnocení stavebního úřadu proběhlo neformálně (bez vydání rozhodnutí), v důsledku čehož na něj nelze klást nároky jako na písemné vyhotovení rozhodnutí. Z obsahu spisu je nicméně zřejmé, na základě jakých podkladů stavební úřad dovodil, že žadatelé účastníky řízení nejsou. Dle stěžovatele žadatelé nebyli (a ani nemohli být) tímto postupem stavebního úřadu dotčeni či zkráceni na svých subjektivních právech. Proto již jen samotný závěr krajského soudu o neúčinnosti předmětných veřejnoprávních smluv je nesprávný.

[55] K uvedené argumentaci je nutné především uvést, že s námitkami týkajícími se posouzení účastenství se krajský soud podrobně vypořádal v části B odůvodnění svého rozsudku - konkrétně lze odkázat především na body [81] až [95]. Krajský soud nikterak nepopíral právo stavebního úřadu vyhodnotit, zda existují osoby, které by v případě vedení územního a stavebního řízení byly jejich účastníky (a musí být tedy zajištěn jejich souhlas s návrhy veřejnoprávních smluv, nahrazujících vedení správního řízení a vydání individuálních správních aktů). Naopak toto oprávnění (a zároveň povinnost) akcentoval jako podmínku *sine qua non* jakýchkoli úvah o uzavření navrhovaných smluv. Současně ale konstatoval, že této své povinnosti stavební úřad nedostál, neboť pod nátlakem stěžovatele změnil svůj původní názor na existenci těchto osob a apodikticky uzavřel, že žádný z vlastníků sousedních nemovitostí nemůže být umístěním a realizací stavby BPS negativně dotčen na svých právech, neboť vliv této stavby (imise, dopravní zatížení), nepovede k relevantnímu zhoršení poměrů v řešené lokalitě (viz bod [5] výše). Tento názor krajský soud dále podrobně rozvedl, přičemž Nejvyšší správní soud tuto argumentaci plně aprobuje a v podrobnostech na ní odkazuje. Naopak stěžovatel tuto přesvědčivou argumentaci krajského soudu přesvědčivě nevyvrátil, což platí i pro problematiku okolností, které postup stavebního úřadu provázely, jak jsou popsány v odst. [52] a [53] výše.

[56] Závěrem kasační stížnosti stěžovatel namítá, že v rámci správního řízení nebyla zkoumána jeho dobrá víra v nabytí práv z veřejnoprávních smluv, ani proporcionalita újmy, která mu v případě úspěchu žadatelů v řízení o určení právního vztahu hrozí (stavba BPS byla již realizována, zkolaudována a je v provozu) s možnou újmou žadatelů. Uvedenou kasační argumentaci se nicméně Nejvyšší správní soud nemůže věcně zabývat pro její nepřípustnost (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť nebyla uplatněna již v řízení před krajským soudem, přestože v tom stěžovateli nic nebránilo (nejde například o reakci na argumentaci krajského soudu, vyjádřenou poprvé až v odůvodnění jeho rozsudku; namítanou dobrou víru při uzavírání veřejnoprávních smluv stěžovatel poprvé uplatnil až při jednání před krajským soudem; viz protokol z jednání ze dne 6. 10. 2020).

[57] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jí zamítl.

[58] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů

pokračování

řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 60 odst. 5 s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 14. října 2022

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu