



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: V. V., zastoupena JUDr. Vladimírem Kašparem, advokátem se sídlem Na Poříčí 116/5, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) I. D., II) M. D.**, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2021, č. j. 30 A 76/2019-105,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 12. 2018, č. j. OD 869/2018 KULK 89209/2018/280.9/Dv, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Turnov ze dne 27. 4. 2018, č. j. SU/18/2331/JEJ, kterým stavební úřad vydal stavební povolení na stavbu „Silnice III/2825 Sýkořice – Žlábek, rekonstrukce silnice“ na pozemcích specifikovaných ve výroku rozhodnutí stavebního úřadu (dále jen „stavba“).

II.

[2] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který usnesením ze dne 11. 4. 2019, č. j. 59 A 25/2019-20, věc postoupil k vyřízení Krajskému soudu v Hradci Králové jako

soudu místně příslušnému. Krajský soud v Hradci Králové následně žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 3. 2021, č. j. 30 A 76/2019-105.

[3] Krajský soud na úvod zdůraznil, že stavební povolení obsahuje ve výroku II v bodě č. 11 podmínku vztahující se k pozemkům ve vlastnictví žalobkyně, kterou bylo plně vyhověno námitkám vzneseným žalobkyní v průběhu stavebního řízení a bylo tedy i formálně (vymahatelně) dáno zadost ochraně majetku v jejím vlastnictví.

[4] Krajský soud dále uvedl, že účastenství žalobkyně v předmětném řízení bylo vymezeno v souladu se zákonem. Ve výroku stavebního povolení jsou explicitně vymezeny pozemky, na kterých má být předmětná stavba v souladu s projektovou dokumentací realizována. Vlastníci těchto pozemků v řízení vystupují jako účastníci ve smyslu § 109 odst. 1 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Pozemky ve vlastnictví žalobkyně mezi těmito pozemky vymezeny nejsou a stavba tak na nich realizována být nemůže. Hypotetická obava žalobkyně a její předpoklad, že stavební povolení nebude dodrženo a stavba zasáhne do pozemků v jejím vlastnictví, byť k tomu stavebník není oprávněn, nemůže být důvodem pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[5] Krajský soud dále konstatoval, že projektová dokumentace byla pořízena v souladu se zákonem, její struktura a obsah odpovídá prováděcímu předpisu ke stavebnímu zákonu, konkrétně vyhlášce č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů. Projektová dokumentace byla zpracovávána osobou k tomu povolanou zákonem, konkrétně zákonem č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů. Takto pořízenou projektovou dokumentaci stavební úřad posoudil stran dikce § 111 odst. 1 stavebního zákona a vypořádal námitky žalobkyně vznesené podle § 114 stavebního zákona. Obdobně se odvolacími námitkami žalobkyně (stran projektové dokumentace) zabýval i žalovaný. Krajský soud k tomu dodal, že z projektové dokumentace jako podkladu pro vydání stavebního povolení jednoznačně plyne, že podél pozemků ve vlastnictví žalobkyně je řešené rozšíření silnice vlevo (tj. západním směrem, tedy na opačnou stranu, než jsou uvedené pozemky) oproti stávajícímu stavu, a to plynulým náběhem až o cca 1 m (při zachování pozemků, po kterých stavba vede). Pozemky ve vlastnictví žalobkyně nejsou stavbou dotčeny. Aktuální řezy a situační výkresy dokládají, že ohledně napojení pozemků ve vlastnictví žalobkyně nedojde ke zhoršení stávajícího stavu. Z hlediska návrhu souvrství vozovky má být ve stavbě postupováno standardně, a to na základě provedené diagnostiky vozovky, situování silnice v obci a způsobem odpovídajícím záměru na rekonstrukci silnice. Sloup nadzemního elektrického vedení u pozemku parc. č. XA v katastrálním území Ž. není podle projektové dokumentace navržen k přemístění do pozemku parc. č. XA v katastrálním území Ž.

[6] Krajský soud přisvědčil žalobkyni v tom, že se správní orgány nevypořádaly s jejím návrhem na vypracování znaleckého posudku, na základě kterého budou verifikovány závěry projektové dokumentace ke stavbě. Tato skutečnost však podle jeho názoru nezpůsobuje vadu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, neboť vypracování znaleckého posudku, jak navrhuje žalobkyně, je pojmově vyloučeno. Stavební úřad disponuje sám patřičnou věcnou odborností v jemu svěřené stavební agendě. Není tak

pokračování

zřejmé, co by mělo být obsahem znaleckého zkoumání znalce, jak by měl znít jeho znalecký úkol, jaké by mělo být jeho zaměření, respektive odbornost ve smyslu přílohy zákona č. 254/2019 Sb., o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech, ve znění pozdějších předpisů, a co by mělo být výsledkem, neboť projektová dokumentace je již sama o sobě zpracována k tomu zákonem povolaným odborníkem a má statut veřejné listiny.

[7] Závěrem krajský soud doplnil, že námitka žalobkyně ohledně nesprávného zakreslení hranice jejích a sousedních pozemků v katastru nemovitostí je de facto námitkou soukromoprávní (občanskoprávní) povahy ve smyslu § 89 odst. 6 stavebního zákona a spadá do územního řízení. Vznesení uvedené dílčí námitky není na místě rovněž s ohledem na dikci § 114 stavebního zákona a § 71 odst. 2 s. ř. s. a tam upravenou koncentrační zásadu. Nadto pokud jde o „chybně“ zakreslené hranice pozemků v katastru nemovitostí, nabízí se řešit tuto problematiku spíše občanskoprávní cestou.

III.

[8] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. a), b) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatelka namítala, že rozsudek krajského soudu trpí nepřezkoumatelností, neboť se řádně nevypořádal s jejími žalobními námitkami a v podstatě převzal tvrzení správních orgánů, potažmo stavebníka.

[10] Stěžovatelka zpochybnila závěr krajského soudu, že její účastenství ve stavebním řízení bylo vymezeno v souladu se zákonem. Stěžovatelka je s ohledem na obsah projektové dokumentace a v ní zanesené chyby či neúplnosti přesvědčena, že při realizaci stavby dojde k zásahu do pozemků v jejím vlastnictví, byť stavebník od počátku tvrdil opak. Stěžovatelka tak byla chybně vymezena jako účastnice z titulu jejího vlastnictví k pozemkům, které s předmětnou stavbou sousedí. Na její připomínky ve stavebním řízení pak nebyl brán zřetel a nebyly zapracovány do projektové dokumentace.

[11] V dalším okruhu námitek stěžovatelka napadala vady projektové dokumentace stavby, která podle jejího názoru neodpovídá požadavkům stanoveným v příloze č. 11 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů. Stěžovatelka v této souvislosti konkrétně věcně popsala, v čem spatřuje nedostatky projektové dokumentace stran jejího obsahu v návaznosti na realie na místě, kudy prochází stavba silnice kolem pozemků v jejím vlastnictví. Zejména se jedná o chybějící vytyčovací výkres a chybějící souřadnice hlavních bodů osy silnice, což má za následek, že stavba nemá pevné umístění do terénu. Záborový elaborát nemá zakresleny násypové a výkopové svahy, nelze z něho tudíž určit hranice řešeného obvodu stavby. Neumožnění bezbariérového přístupu k nemovitosti, kdy neustálým navyšováním silničních vrstev a přisouváním hrany vozovky k pozemkům stěžovatelky, je sjezd automobilem na tyto pozemky již nyní obtížný.

[12] Stěžovatelka nesouhlasila ani s postupem správních orgánů (i krajského soudu), které rozhodly bez zadání znaleckého posudku bez ohledu na rozpory v projektové

dokumentaci a v tvrzení projektanta, na které stěžovatelka upozorňovala v průběhu stavebního řízení. Podle jejího názoru není vypracování znaleckého posudku pojmově vyloučeno, jak uvádí krajský soud. To, že projektová dokumentace je zpracována odborníkem a má statut veřejné listiny neznamena, že její obsah či správnost, nemůže být zkoumána či posuzována jiným odborníkem z oboru. Pokud by znalec došel k závěru, že dokumentace je v rozporu s předpisy a zákonnými požadavky, stavebníka by to vedlo k úpravě projektové dokumentace, nebo by to vedlo stavební úřad k tomu, že by stavbu nemusel povolit.

[13] V poslední části obsáhlé kasační stížnosti pak stěžovatelka podrobně připomínkovala jednotlivé odstavce napadeného rozsudku.

[14] Na základě výše uvedeného stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a na napadený rozsudek krajského soudu. Poukázal také na to, že důvody uvedené v kasační stížnosti jsou v podstatě shodné s námitkami uplatněnými v průběhu správního řízení a byly řádně vypořádány správními orgány v jejich rozhodnutích. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že rozsah reakce na konkrétní námitky je, co do šíře odůvodnění, spjat s otázkou hledání míry. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130), případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud (např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Takový postup je vhodný zejména u velmi obsáhlých podání, která nevystihují podstatu věci, jakým je i stěžovatelkou podaná kasační stížnost, její doplnění a přílohy. Opačný postup by mohl vést až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatelky, považuje Nejvyšší správní soud rovněž za vhodné připomenout,

pokračování

že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 větě za středníkem s. ř. s. je tak Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004-54). Rozhodnutí krajského soudu je tedy přezkoumáváno v intencích kasačních námitek, se zřetelem k důvodům obsaženým v § 103 odst. 1 s. ř. s. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se tak musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73).

[19] Jelikož stěžovatelka napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[20] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. V této souvislosti je třeba ještě dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelkou a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Rovněž v tomto ohledu napadený rozsudek krajského soudu plně ob stojí.

[21] Stěžovatelka dále namítala, že její účastenství ve stavebním řízení nebylo vymezeno v souladu se zákonem a že na její připomínky ve stavebním řízení nebyl brán zřetel. Tato námitka není důvodná.

[22] V nyní posuzované věci je nesporné, že stěžovatelka vlastní pozemky p. č. XA, XB, XC a XD v k.ú. Ž. sousedící s pozemky, na kterých bude stavba prováděna. Pozemky v jejím vlastnictví nejsou uvedeny ve stavebním povolení jako pozemky, na nichž má být stavba realizována. Správní orgány proto zcela správně vymezily její účastenství ve

stavebním řízení ve smyslu § 109 písm. e) stavebního zákona, tj. jako vlastníka sousedního pozemku nebo stavby na něm, může-li být jeho vlastnické právo prováděním stavby přímo dotčeno. Jako účastník řízení tak měla stěžovatelka mimo jiné právo podávat námitky. Tohoto práva stěžovatelka využila při ústním jednání dne 17. 4. 2018. Její námitky stavební úřad následně ve svém rozhodnutí řádně a podrobně vypořádal. Stavební úřad k nim uzavřel, že podle podané žádosti a předložené projektové dokumentace by nemělo dojít k přímému dotčení pozemků stěžovatelky. Přesto jim vyhověl tím, že v bodě 11 výrokové části stanovil podmínky pro provedení stavby. K obavě stěžovatelky, že při provádění stavby přesto dojde k zásahu do pozemků v jejím vlastnictví, je třeba v souladu s krajským soudem uvést, že toto její tvrzení nemá oporu ve stavebním povolení ani projektové dokumentaci a je v rovině spekulace. Z pravomocného stavebního povolení jasně vyplývá, že stavebník není oprávněn do pozemků ve vlastnictví stěžovatelky zasáhnout. Pro účely soudního rozhodnutí není možné předjímat, že pravomocně vydané správní rozhodnutí nebude respektováno.

[23] Pokud jde o stěžovatelkou namítané vady projektové dokumentace stavby, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem podotýká, že projektovou dokumentaci ovlivňuje pouze stavebník. Žádost o vydání stavebního povolení je řízením návrhovým a stavebník vymezuje obsah svého návrhu, který může změnit nebo vzít zpět. Správní orgán je tedy vázán návrhem stavebníka, nemá právo zasahovat do jeho obsahu a toliko zkoumá, zda není v rozporu se stavebním zákonem a jeho prováděcími vyhláškami, případně zda není v rozporu s některým ze zvláštních zákonů, na jejichž podkladě hájí dotčené orgány veřejný zájem. V daném případě projektovou dokumentaci stavební úřad posoudil v souladu s § 111 odst. 1 stavebního zákona a vypořádal námitky stěžovatelky vznesené podle § 114 téhož zákona. Obdobně se odvolacími námitkami stěžovatelky ohledně projektové dokumentace zabýval i žalovaný. Podle názoru správních orgánů projektová dokumentace splnila všechny zákonné podmínky a poskytovala dostatečný podklad pro rozhodnutí. S uvedenými závěry se ztotožnil i krajský soud. Stěžovatelka spatřuje porušení stavebního zákona pouze v tom, že projektová dokumentace podle jejího názoru neodpovídá požadavkům stanoveným v příloze č. 11 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, aniž by uvedla, jak byla v tomto ohledu postupem správních orgánů nebo žalobou napadeným rozhodnutím porušena její veřejná subjektivní práva. V této souvislosti je třeba připomenout, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. je prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv a nikoliv prostředkem obecné kontroly veřejné správy (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2018, č. j. 4 As 209/2018-34). Nejvyšší správní soud proto neshledává důvod k tomu, aby se věcně zabýval stěžovatelkou vytýkanými nedostatky projektové dokumentace.

[24] Námitka stěžovatelky, že správní orgány pochybily v tom, že rozhodly bez zadání znaleckého posudku, jímž měl být zkoumán a posouzen obsah či správnost projektové dokumentace, je rovněž nedůvodná. K tomu Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem uvádí, že je pravdou, že se správní orgány nevypořádaly se stěžovatelkou navrženým důkazním návrhem, tato skutečnost však neměla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Ve správním řízení platí, že se znalec přibírá pouze tehdy, pokud správní orgán nedisponuje potřebnými odbornými znalostmi či si nemůže opatřit odborné posouzení předmětných skutečností ze strany jiného správního orgánu (srov. § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů). Krajský soud

pokračování

zcela správně poukázal na to, že stavební úřad a úřední osoby, které se podílejí na výkonu jeho pravomoci, samy disponují odbornými znalostmi v oblasti, pro kterou byl stavební úřad zřízen. Ze zákonného vymezení věcné působnosti stavebního úřadu je zřejmé, že se jedná o odborný orgán a je na něm, zda shledá skutková zjištění dostatečná a postačující pro rozhodnutí či nikoliv, a jaké důkazy provede. Ustanovení znalce a zadání vypracování znaleckého posudku by proto bylo nadbytečné a v rozporu se zásadou procesní ekonomie a rychlosti řízení. K tomu lze pro úplnost dodat, že pokud stěžovatelka hodlala projektovou dokumentaci ve stavebním řízení kvalifikovaně zpochybnit, pak jí nic nebránilo v tom, aby si příslušný znalecký posudek obstarala (na svoje náklady) a předložila jej správnímu orgánu jako důkazní prostředek.

[25] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[27] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s níž by jim náklady vznikly, a ani právo na náhradu řízení neuplatnily (§ 60 odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. března 2023

David Hipšr
předseda senátu