



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíkové v právní věci žalobce: **K. B.**, zastoupen Mgr. Františkem Málkem, advokátem se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) F. M., II) V. V.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 23. 3. 2022, č. j. 52 A 36/2021-112,

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] Shora označeným rozsudkem Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2021, č. j. KrÚ 21257/2021/156/2020/OMSŘI/Dr, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Pardubic ze dne 26. 8. 2020, č. j. MmP 81737/2020, kterým byl na základě žádosti stavebníků (T. F. a K. S., dále též „stavebníci“) ve společném územním a stavebním řízení podle § 94p zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „stavební zákon“), schválen stavební záměr „*Novostavba rekreačního domu R.*“ na pozemcích parc. č. XA a XB v katastrálním území R. (dále též „záměr“ či „stavba“).

[2] Krajský soud neshledal důvodnými žalobní námitky stran vadnosti a nezákonnosti správních rozhodnutí. Podle krajského soudu správní rozhodnutí splňují zákonné požadavky a netrpí žádnou zásadní vadou s vlivem na jejich zákonnost. Správní orgány v mezích právní úpravy vypořádaly i argumentaci žalobce (vlastníka sousedního pozemku parc. č. XC, jehož součástí je stavba st. XE o výměře 10 m²). Podle krajského soudu byl záměr posouzen v souladu s právní úpravou (§ 94a a násl. stavebního zákona). Záměr splňuje i požadavky Územního plánu R. (dále též „územní plán“). Záměr nepřekračuje maximální koeficient zastavěnosti, jakož neporušuje ani další požadavky územního plánu vč. toho, aby umístované stavby charakterem svého řešení navazovaly na převládající charakter okolní stávající zástavby (hmotové řešení staveb, převažující typ zastřešení apod.). Záměr odpovídá i závazným stanoviskům příslušných orgánů územního plánování a orgánů památkové péče. Stanoviska těchto orgánů přitom netrpí vadami, pro které by nemohly sloužit jako podklad ve stavebním řízení. V tomto řízení nedošlo ani k jiným zásadním vadám. Správní orgány zkoumaly všechny relevantní okolnosti záměru, vč. dodržení odstupových vzdáleností mezi stavbami, otázky existence přístupové komunikace, zásobování stavby vodou, likvidace dešťových vod atp. I tyto otázky posoudily správní orgány dostatečně a správně. Krajský soud neshledal důvodnými ani další námitky, a žalobu proto jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je v plném znění dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tedy z důvodu nepřezkoumatelnosti, z důvodu nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a z důvodu nesprávného právního posouzení. Z hlediska věcného vypořádání kasační stížnosti identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek stěžovatele, které pro přehlednost (s ohledem na rozsah kasační stížnosti) uspořádal takto. V prvním okruhu námitek dovozoval vady dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle stěžovatele je rozsudek nepřezkoumatelný. Krajský soud řádně nevysvětlil, proč žalobu zamítl. Nevypořádal ani všechny žalobní námitky. Jeho argumentace je neúplná, nedostatečná a nepřipadná. Ve druhém okruhu námitek stěžovatel dovozoval naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podle stěžovatele bylo řízení před správními orgány zatíženo vadami s vlivem na zákonnost jejich rozhodnutí. V tomto ohledu zejména akcentoval nedostatečné a rozporuplné odůvodnění správních rozhodnutí. Dodal, že správní orgány bez dalšího vyšly ze závazných stanovisek dotčených orgánů a náležitě nezjistily všechny rozhodné skutečnosti, resp. nevypořádaly připomínky účastníků řízení vč. stěžovatele. V dalším okruhu námitek stěžovatel poukazoval na nesprávné právní posouzení stavebního záměru s územně plánovací dokumentací. Krajský soud provedl nepřípustný výklad relevantních ustanovení územního plánu a návazně i nesprávné posouzení souladu záměru s územním plánem (zejména pak se zásadami prostorové a plošné regulace). Nesprávně posoudil i vady závazných stanovisek dotčených orgánů (územního plánování a památkové péče). Závazná stanoviska podle stěžovatele nesplňují požadavky vyplývající z § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“). Správní orgány ani krajský soud z nich proto neměly vycházet. Obsáhle polemizoval s dílčími závěry správních

pokračování

rozhodnutí a rozsudku krajského soudu. Podle stěžovatele byly jeho námitky bagatelizovány s cílem vyhovět předmětnému záměru, který nad přípustnou míru narušuje danou lokalitu. Dodal, že nechtěl stavebníkům bránit ve výstavbě; pouze požadoval, aby stavba respektovala zákonné požadavky, což se však nestalo. Z výše uvedených důvodů navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

III.

[4] Žalovaný podal ke kasační stížnosti písemné vyjádření, ve kterém se ztotožnil se závěry rozsudku krajského soudu. Správní orgány neshledaly existenci důvodů, které by bránily umístění a povolení stavby. V řízení přitom nedošlo ani k porušení procesních práv stěžovatele. Žalovaný proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

[5] Osoba zúčastněná na řízení I se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s názory stěžovatele. I podle jejího názoru došlo v řízení k vadám (zejména poukázala na nezákonný průběh místního šetření a nesplnění podmínek pro umístění stavby). Vyslovila nespokojenost s postupem správních orgánů v dané věci. Jejich postup nepovažuje za správný a objektivní. Krajský soud pak neprovedl řádný přezkum. V podrobnostech odkázala na své vyjádření k žalobě.

IV.

[6] 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.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] S ohledem na to, jakým způsobem je v nyní projednávané věci formulována kasační argumentace stěžovatele, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné připomenout, že kasační stížnost je opravný prostředek směřující proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[9] Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě uplatněné argumentace důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, bylo-li by současně napadené rozhodnutí krajského soudu skutečně nepřezkoumatelné.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nálezy ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.*“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, podle něhož lze „*za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.*“

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek a dospěl k názoru, že není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Krajský soud náležitě vypořádal i důkazní návrhy stěžovatele. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývají důvody, které ho vedly k zamítnutí žaloby. Krajský soud přitom vypořádal i nosné žalobní námitky. Souhrnně se zabýval otázkou, zda záměr splňuje požadavky stavebního zákona a prováděcích předpisů, a návazně vypořádal jednotlivé námitky včetně těch poukazujících

pokračování

na nerespektování regulativů územního plánu a zásad prostorové a plošné regulace. Zkoumal i otázku vadnosti závazných stanovisek a správních rozhodnutí. Krajský soud se rovněž zabýval i námitkou, že stavební pozemek není řádně dopravně napojen na kapacitně vyhovující veřejnou pozemní komunikaci a souvisejícími aspekty této námítky (viz zejména bod 37), otázkou zásahu do krajinného rázu porušením zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (bod 35 a násl.), jakož i otázkou hydrologických poměrů po realizaci řešené stavby (bod 39 rozsudku). Podle kasačního soudu krajský soud vypořádal jádro jednotlivých žalobních námitek ve smyslu shora označené judikatury a jeho argumentaci tak nelze považovat za nepřezkoumatelnou. Nejvyšší správní soud se přitom ztotožňuje i s důvody, na kterých krajský soud vystavěl jejich nedůvodnost (viz dále). Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163 atd.).

[14] Výše uvedeným přitom Nejvyšší správní soud nepopírá, že by si nebylo lze představit ještě podrobnější a úplnější vypořádání uplatněných námitek. V daném případě však způsob zvolený krajským soudem nevyvolává nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že *„Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná,“* (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námítky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[15] V dalším okruhu námitek stěžovatel dovozoval naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[16] Podle tohoto ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[17] Namítaný kasační důvod tedy zahrnuje tři možné situace. Za prvé může jít o situaci, kdy došlo k vadě řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Tak je tomu tehdy, pokud skutková podstata je se spisy v rozporu, pokud skutkový materiál, jinak dostačující k učinění správního skutkového závěru, vedl k jiným skutkovým závěrům, než jaké učinil rozhodující správní orgán. Skutková podstata dále nemá oporu ve spisech, chybí-li ve spisech skutkový materiál pro skutkový závěr učiněný rozhodujícím orgánem, přičemž tento materiál je nedostačující k učinění správního skutkového závěru. Za druhé dopadá tento důvod na situaci, kdy při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost a pro tuto vytykanou vadu měl soud napadené rozhodnutí zrušit. K této situaci Nejvyšší správní soud uvádí, že intenzita porušení řízení před správním orgánem musí být v přímé souvislosti s následnou nezákonností jeho rozhodnutí. Třetí možnost pokrytá citovaným ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. se týká nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost, kterou je třeba posuzovat vždy ve spojení se zněním konkrétního rozhodnutí.

[18] Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru Nejvyššího správního soudu byl skutkový stav stran předmětného záměru zjištěn dostatečně. Má plnou oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, resp. jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Ve správním spisu jsou založeny dostatečné podklady stran splnění podmínek dle § 94a a násl. stavebního zákona, resp. prováděcích předpisů (zejména vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování a stavebního řízení). Rozhodnutí správních orgánů nelze považovat ani za nepřezkoumatelná. Dostatečně vypořádávají všechny stěžejní otázky, resp. námitky účastníků řízení. I v případě správních rozhodnutí by si přitom bylo lze představit ještě podrobnější argumentaci, nejedná se však o situaci, která by zakládala jejich nepřezkoumatelnost (vedle výše uvedené judikatury srov. i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.). Správní orgány v předmětných rozhodnutích vypořádaly jádro dané věci (splnění podmínek pro vydání předmětného společného rozhodnutí), jakož i stěžejní argumentaci účastníků řízení vč. stěžovatele. Žalovaný dostal i dalším povinností odvolacího orgánu (§ 81 a násl. správního řádu a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 38/2004-75, ze dne 29. 5. 2009, č. j. 7 As 60/2007-63, č. 1914/2009 Sb. NSS atp.). Dostatečně zkoumal i námitky směřující do závazných stanovisek dotčených orgánů. Za účelem náležitého posouzení zákonnosti záměru z hlediska ochrany dotčených zájmů

pokračování

oslovil i nadřízený orgán orgánu územního plánování ve smyslu § 149 odst. 5 správního řádu, který ani na základě námitek stěžovatele neshledal důvod ke zrušení posuzovaného stanoviska; závazné stanovisko Magistrátu města Pardubic ze dne 20. 5. 2019, č. j. MmP 53357/2019, bylo potvrzeno závazným stanoviskem Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 26. 2. 2020, č. j. SpKru 18106/2020 OKSCR OKPP. Obdobná situace nastala i v případě stanovisek v oblasti památkové péče - stanovisko Magistrátu města Pardubic ze dne 2. 4. 2018, č. j. MmP 16288/2018, bylo potvrzeno závazným stanoviskem Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 25. 11. 2019, č. j. Kru 78575/2019. Uvedená stanoviska se přitom v mezích svěřené kompetence zabývají přípustností daného záměru a splňují i další požadavky právní úpravy, a nelze proto žalovanému vytýkat, že ze závazných stanovisek vyšel. Žalovaný přitom neopomenul zkoumat i relevantnost další odvolací argumentace stěžovatele (vč. tvrzené nevyhovující dopravní obslužnosti, zásahu do krajinného rázu a do jiných chráněných zájmů atp.). Žalovaný mj. dovodil, že není třeba žádat o změnu dopravního napojení, neboť lze využít stávající přístup a příjezd na pozemek, přičemž s ohledem na charakter stavby (rekreační objekt) se nepředpokládá výraznější nárůst dopravy. Lze dodat, že ve smyslu § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se krajinný ráz neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody. Zkoumány byly přitom dostatečně i vlivy stavby na okolí, resp. důsledky jejího umístění vč. tvrzeného poklesu kvality prostředí atp. Nejvyšší správní soud neshledal nic vadného ani na dalších závěrech žalovaného.

[19] Jak již bylo výše uvedeno, v řízení nedošlo ani k jiným vadám majícím za následek nutnost kasace správních rozhodnutí. Za takové vady nelze považovat ani stěžovatelem akcentované nepřesnosti v jejich rozhodnutích. Stěžovateli lze přitakat i v tom, že správní orgán I. stupně pochybil, pokud mu nedovolil pořídit videozáznam z místního šetření. Podle názoru Nejvyššího správního soudu právní úprava nebrání v pořizování záznamu z úkonů prováděných úředními osobami při výkonu jejich pravomoci (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2020, č. j. 25 Cdo 142/2020, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 3. 2012, č. j. 8 A 316/2011-47, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 37/2009-94 atp.). Nejvyšší správní soud však neshledal, že by nemožnost pořizování záznamu ovlivnila zákonnost finálního rozhodnutí ve věci, resp. představovala nepřípustné omezení procesního práva stěžovatele (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2022, č. j. 7 As 161/2021-47). V tomto ohledu soud zdůrazňuje, že o místním šetření byl pořizován protokol, jehož správnost stěžovatel nezpochybňuje. Z tohoto protokolu (v kombinaci s podklady, které návazně v řízení předložil stěžovatel) vyplývá, jaký záměr byl realizován, resp. jak zasahuje do práv stěžovatele. Lze dodat, že v dalším průběhu řízení již stěžovateli nebylo bráněno v uplatnění jeho procesních práv. Stěžovateli bylo umožněno nahlížet do spisu, doplňovat podklady dle § 36 správního řádu atp. To plně platí i pro řízení před odvolacím orgánem. Z uvedených důvodů soud uzavírá, že předmětné porušení práva pořizovat záznam nevyvolalo nezákonnost správních rozhodnutí. Nesouhlasí tedy s tím, že by předmětná vada měla sama o sobě dopad na zákonnost napadeného rozhodnutí, resp. zkracovala stěžovatele nepřípustným způsobem. To platí i pro další vady tvrzené stěžovatelem v kasační stížnosti.

[20] V dalším okruhu námitek stěžovatel dovozoval naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[21] Z judikatury vyplývá, že stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud by byl vyvozen nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 Afs 1/2009-48, ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011-124 atp.).

[22] Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jímž byl ve společném územním a stavebním řízení podle § 94p stavebního zákona schválen předmětný stavební záměr.

[23] Společné řízení je upraveno v § 94a a násl. stavebního zákona. Žádost o vydání společného povolení obsahuje kromě obecných náležitostí podle správního řádu a) základní údaje o požadovaném záměru, jeho rozsahu a účelu, způsobu a době provádění, b) identifikační údaje o pozemku nebo stavbě, na nichž se má stavební záměr uskutečnit, c) údaj o tom, kdo bude stavební záměr provádět, je-li znám. K žádosti o vydání společného povolení stavebník připojí zejména a) souhlas k umístění a provedení stavebního záměru podle § 184a, b) závazná stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, a jiné doklady vyžadované zvláštními právními předpisy, c) stanoviska vlastníků veřejné dopravní nebo technické infrastruktury k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, d) smlouvy s příslušnými vlastníky veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, vyžaduje-li záměr vybudování nové nebo úpravu stávající veřejné dopravní nebo technické infrastruktury, e) dokumentaci pro vydání společného povolení, která obsahuje průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy, dokumentaci objektů a technických a technologických zařízení a dokladovou část. Podle § 94o stavebního zákona ve společném územním a stavebním řízení stavební úřad posuzuje, zda je stavební záměr v souladu s požadavky a) tohoto zákona a jeho prováděcích právních předpisů, b) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, c) zvláštních právních předpisů a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů nebo tohoto zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů. Stavební úřad dále zejména ověří, zda a) dokumentace je úplná, přehledná, a zda jsou v odpovídající míře řešeny obecné požadavky na výstavbu, b) je zajištěn příjezd ke stavbě, včasné vybudování technického, popřípadě jiného vybavení potřebného k řádnému užívání stavby vyžadovaného zvláštním právním předpisem. Stavební úřad ověří rovněž účinky budoucího užívání stavby. Podle § 94p stavebního zákona stavební úřad ve společném povolení schvaluje stavební záměr, vymezí pozemky pro jeho realizaci a stanoví podmínky pro umístění a provedení stavby. Podmínkami zabezpečí ochranu veřejných zájmů a stanoví zejména návaznost na jiné podmiňující stavby a zařízení, dodržení obecných požadavků na výstavbu, popřípadě technických norem.

pokračování

[24] Podle názoru Nejvyššího správního soudu se správní orgány a návazně i krajský soud důkladně zabývaly splněním podmínek dle § 94a násl. stavebního zákona, přičemž jejich posouzení nelze považovat za nezákonné. Obsáhle zkoumaly, zda žádost o vydání společného povolení splňovala zákonné náležitosti, resp. zda je stavební záměr v souladu s požadavky stavebního zákona a dalších právních předpisů.

[25] Stěžovatel nezákonnost rozsudku, potažmo předmětných správních rozhodnutí primárně založil na nesprávném posouzení souladnosti záměru s regulativy obsaženými v územním plánu. Zejména pak namítal, že nebyl respektován regulativ funkčního využití předmětných pozemků, na nichž je záměr umístován, přičemž tento nerespektuje ani regulativy (zásady) prostorové regulace a plošné regulace.

[26] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. V tomto ohledu odkazuje na rozhodnutí správních orgánů, resp. vyžádaná stanoviska dotčených orgánů, ze kterých jednoznačně vyplývá, že byly respektovány požadavky na funkční využití předmětné plochy RZ. Stavební záměr měl být umístěn do RZ – plochy rekreace – zahrádkářské osady. Územní plán u uvedené plochy bez dalšího uvádí toto: „*A) - hlavní využití: plochy zahrádkových osad, ve kterých jsou povolovány „zahrádkové chaty“.*“ V dalším bodě „*funkční využití*“ pak územní plán uvádí, že přípustné jsou mj. stavby zahrádkářských osad, staveb slučitelných s rekreací, staveb technické infrastruktury atp. V zásadách prostorové regulace pak připouští stavby „*rekreačních objektů s 1 nadzemním podlažím a s možným využitým podkrovím,*“ které dále limituje tím, že stavby mají navazovat na „*převládající charakter okolní stávající zástavby (hmotové řešení staveb, převažující typ zastřešení apod.)*.“ Konečně pak územní plán stanoví zásady plošné regulace, v rámci nichž uvádí toliko koeficient zastavěnosti. Ten má činit maximálně 10 %, přičemž se určuje „*podílem celkové zastavěné plochy stavby hlavní a staveb doplňkových k celkové výměře stavebního pozemku.*“

[27] Je pravdou, že územní plán nepodává definici pojmu „zahrádková chata“. Takovou definici nepodává ani právní úprava. Za této situace nelze správním orgánům vytýkat, že uvedený pojem (jak správně konstatuje stěžovatel, jedná se o neurčitý právní pojem - srov. RIGEL, Filip: Neurčité právní pojmy a správní uvážení. In: *Soudní rozhledy*, 2020, č. 3, s. 74-77, přičemž argumentace krajského soudu v tomto ohledu nebyla zcela přesná) vykládaly pohledem shora citovaných regulativů územního plánu, který povoluje umístit do daného území rekreační objekty splňující zásady prostorové a plošné regulace. Optikou něho nelze přisvědčit stěžovateli, že by do daného území mohly být umístovány toliko stavby k uskladnění zahradnického náčiní, resp. k ochraně před deštěm. Takto úzce územní plán koncipován není. Ten poměrně široce určuje, jaké stavby lze v daném území umístit, přičemž připouští umístění staveb určených k rekreaci, a to dokonce staveb s jedním nadzemním podlažím a podkrovím, jejichž velikost limituje vedle souladnosti s okolní zástavbou (dodržení hmotového řešení staveb a převažujícího typu zastřešení) toliko dodržením koeficientu zastavěnosti. Splněním uvedených podmínek se správní orgány adekvátně zabývaly, přičemž zohlednily i stanoviska příslušných orgánů, která splňovala požadavky na ně kladené příslušnými předpisy (§ 149 správního řádu a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). Stanoviska obsahují zákonné náležitosti vč. odůvodnění výrokové části a vypořádání jádra argumentace účastníků. To platí jak pro stanoviska v oblasti územního plánování (stanovisko Magistrátu města Pardubic ze dne 20. 5. 2019 a stanovisko Krajského

úřadu Pardubického kraje ze dne 26. 2. 2020, jímž bylo závazné stanovisko úřadu územního plánování potvrzeno), tak pro stanoviska orgánů ochrany památkové péče a ochrany životního prostředí (k nim viz dále). Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem i v tom, že nebylo třeba vyžadovat závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, neboť Územní plán R. sám uceleně stanoví plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu. Lze dodat, že předmětem soudního přezkumu v daném řízení (řízení o žalobě proti rozhodnutí) přitom nemůže být úplnost, resp. zákonnost územního plánu. K tomu slouží jiný prostředek právní ochrany (srov. § 101a a násl. s. ř. s.). Správní orgány zkoumaly i to, zda záměr navazuje na charakter okolní stávající zástavby z pohledu hmotového řešení a typu zastřešení. Shledaly, že z tohoto hlediska stavba odpovídá okolní zástavbě. V té se vyskytují i stavby většího půdorysu a významnějšího objemového řešení. Stěžovatel přitom nedoložil, že by všechny okolní stavby byly nelegálními stavbami, u kterých by jejich použití pro posouzení souladnosti s územním plánem nebylo případné. Nejvyšší správní soud neshledává nic nezákonného ani na závěrech žalovaného ke stavbě na pozemku p. č. st. XD. Z ničeho nevyplývá ani jednoznačná opora pro závěr, že by záměr či jiná stavba nerespektovala odstupovou vzdálenost od stavby stěžovatele či od dalších staveb (u kterých by bylo třeba odstupovou vzdálenost dodržet). Lze dodat, že nedodržení odstupové vzdálenosti mezi stavbami na pozemku stěžovatele by šlo primárně k jeho tíži. Z důvodu, že ze správních rozhodnutí je zřejmé, že se stavba umísťuje na parc. č. XA a XB, není podstatný odkaz na souhrnnou technickou zprávu (část projektové dokumentace), ve které je označen pouze jeden z těchto pozemků. Stavba je umísťována dle autoritativního výroku správního rozhodnutí, nikoliv dle technické zprávy projektové dokumentace ke stavbě.

[28] Podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze souhlasit ani s tím, že by nebyl dodržen maximální koeficient zastavěnosti. V dané věci byl schválen stavební záměr na pozemcích parc. č. XA a XB (jejichž celková výměra činí 811 m²), přičemž zastavěná plocha záměru činí 51 m² (a zastavěná plocha stávajícího objektu na p. č. st. XD činí 19 m²). I v případě započítání stavby na pozemku p. č. st. XD tedy nedojde k překročení koeficientu zastavění ve smyslu územního plánu, který stanoví, že koeficient zastavění ve výši 10 % je dán podílem celkové zastavěné plochy stavby hlavní a staveb doplňkových k celé výměře stavebního pozemku. Výklad správních orgánů nelze považovat ani za rozporný se stavebním zákonem. Ten stanoví, že zastavěná plocha se určuje z poměru plochy pozemku vůči ploše stavby. Nejvyšší správní soud neshledal případnou ani další polemiku stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení se závěry správních orgánů a krajského soudu stran koeficientu zastavěnosti. Ostatně stěžovatelova argumentace v tomto ohledu byla povětšinou obecná a nepodložená. Stěžovatel nepředložil žádný relevantní podklad, který by prokazoval, že koeficient zastavěnosti v daném případě překročil 10 %. Není přitom úkolem soudu v daném řízení posuzovat, zda v budoucnu nebude uvedený koeficient překročen. Nelze samozřejmě vyloučit, že realizace záměru (stavby) povede k porušení právní úpravy, k překročení zákonných limitů atp., právní úprava však obsahuje nástroje, jak se proti tomu bránit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39).

[29] Nejvyšší správní soud neshledal případné ani námitky poukazující na nesoulad stavebního záměru s požadavky státní památkové péče. Soud je názoru, že krajský soud dostatečně posoudil námitky dovozující nesoulad stavebního záměru s požadavky státní památkové péče, resp. tvrzené vady závazných stanovisek orgánů státní památkové péče

pokračování

(stanovisko Magistrátu města Pardubic, odboru správních agend, úseku památkové péče ze dne 2. 4. 2018 a závazné stanovisko Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru hlavního architekta ze dne 25. 11. 2019, jímž bylo závazné stanovisko orgánu státní památkové péče potvrzeno). I podle názoru kasačního soudu tato stanoviska splňují zákonné náležitosti. Stanovisko krajského úřadu ze dne 25. 11. 2019 obsahuje dostatečné odůvodnění výroku včetně vypořádání odvolacích námitek a souhrnně shledává přípustnost daného záměru. Zabývalo se přitom výslovně i zásahem záměru do okolního prostředí, vč. státního hradu Kunětická hora. Vysvětlilo, z jakých důvodů krajský úřad neshledal důvod k přehodnocení stanoviska orgánu památkové péče. Žalovaný se pak v rozhodnutí mj. dostatečně vyjádřil i k tomu, z jakého důvodu nepožadoval další stanoviska, resp. jejich aktualizaci, přičemž krajský soud jeho postup náležitě přezkoumal. I další postup stran uvedeného stanoviska odpovídal požadavkům soudního řádu správního a judikatury (vč. rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113).

[30] Správní orgány a krajský soud se zabývaly i splněním dalších podmínek pro vydání předmětného povolení. Zkoumaly stěžovatelem uplatněná tvrzení (vč. dopravní obslužnosti, zásobování vodou, likvidace dešťových vod atp.), přičemž Nejvyšší správní soud na jejich posouzení neshledává nic nezákonného, a proto jej přebírá. Kasační soud nadto dodává, že stěžovateli jako vlastníkově sousedního pozemku a stavby příslušely pouze námitky stran těch skutečností, které jsou způsobilé ovlivnit jeho veřejné subjektivní právo v souvislosti s užíváním jeho stavby a pozemku. Nemohl se domáhat zrušení žalovaného rozhodnutí z důvodu jakéhokoliv chybného posouzení správním orgánem v dané věci či z důvodu jakéhokoliv procesní vady, která předcházela vydání žalovaného rozhodnutí. Důvodem ke zrušení rozsudku nejsou ani navazující závěry krajského soudu vč. posouzení účelu stavby. I podle Nejvyššího správního soudu lze vycházet z účelu deklarovaného stavebníkem, ledaže by bylo v řízení prokázáno, že je účel jiný, což se však nestalo. Jiný účel stavby přitom nelze dovozovat toliko z označení jednotlivých místností předmětné stavby. Jestliže je v dané ploše přípustná výstavba rekreačního objektu s jedním podlažím a využitelným podkrovím a jestliže půdorys je omezen pouze koeficientem zastavěnosti, pak lze připustit i realizaci takových zahrádkových chat (rekreačních objektů), které svým uživatelům budou poskytovat komfortní rekreaci a nebudou se omezovat pouze na prostor k uskladnění náradí k zahrádkaření a poskytnutí ochrany před nepřízní počasí, jak se domníval stěžovatel.

[31] Pokud pak stěžovatel či osoba zúčastněná na řízení v podrobnostech odkazovali na svá dřívější podání ve věci, konstatuje soud, že důvody kasační stížnosti musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkum soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.). Obecný odkaz na argumentaci v předchozím podání v řízení před krajským soudem nesplňuje zákonné požadavky na kasační stížnost. Je na stěžovateli, aby upřesnil každý důvod, o který svou kasační stížnost opírá, a to po stránce právní i skutkové. Povinností soudu není za stěžovatele dovozovat či dohledávat tvrzení, která uváděl v dřívějších řízeních či podáních. Tímto postupem by totiž porušil zásadu rovnosti stran a do jisté míry nahrazoval činnost stěžovatele při formulaci námitek. Taková úloha mu však nepřísluší (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2007, sp. zn. II. ÚS 493/05, jakož i např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 As 92/2005-58, a dále rozsudky téhož soudu ze dne 16. 2. 2012, č. j. 9 As 65/2011-104, ze dne 20. 10. 2010, č. j. 8 As 4/2010-94 atp.). Z procesní opatrnosti soud dodává, že ani na základě uvedených odkazů soud neshledal nezákonnost postupu správních orgánů. Obsah

spisu neposkytuje ani oporu pro závěr, že by byly zaujaté, resp. podjaté. Nejvyšší správní soud z obsahu spisu neshledal ani stěžovatelem, resp. osobou zúčastněnou na řízení I namítané nepřipustné zkrácení jejich vlastnických práv. Každá stavba z logiky věci zasahuje do stávajících poměrů. Úkolem stavebních orgánů a návazně správních soudů je posoudit, zda se jedná o zásah přípustný, resp. odpovídající limitům právní úpravy. Tímto soud nikterak nerelativizuje stěžovatelem akcentované dotčení jeho práv, resp. hraniční rozměr předmětného záměru. Ani opakovaná stanoviska dotčených orgánů však neshledala nepřipustnost daného záměru. Správní orgány pak dostatečně zkoumaly i splnění dalších zákonných podmínek, přičemž se nedopustily ani žádných zásadních vad s vlivem na zákonnost jejich rozhodnutí. To stejné platí i pro krajský soud. Pokud pak stěžovatel poukazoval na dotčení dalších vlastníků pozemků, resp. sousedů, konstatuje soud, že účastník soudního řízení se může domáhat ochrany pouze vlastních práv, nikoliv práv třetích osob (srov. § 65 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2018, č. j. 7 As 344/2018-35).

[32] Ani na základě žádné další stížní argumentace neshledal Nejvyšší správní soud důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu a rozhodnutí správních orgánů. Jejich postup ve svém souhrnu odpovídá právní úpravě a navazující judikatuře. S jejich nosnými závěry se proto soud ztotožnil a jako takové je přebírá a v podrobnostech na ně odkazuje. V důsledku toho nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele a osoby zúčastněné na řízení s jejich argumentací. S ohledem na poměrnou podrobnost a obsažnost odůvodnění napadeného rozsudku a rozhodnutí správních orgánů a s ohledem na koncepci kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud reagoval na stížní námitky koncentrovaněji, aby neopakoval již několikrát řečené.

[33] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud neshledal na podkladě kasačních námitek důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Soud neshledal ani existenci vad, ke kterým je povinen přihlížet *ex officio* (viz např. § 109 s. ř. s.).

[34] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[35] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, 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.

[36] Výrok ve vztahu k osobám zúčastněným na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, a z důvodů hodných zvláštního zřetele jí může soud na návrh přiznat právo na náhradu dalších nákladů řízení. V daném řízení osoby zúčastněné na řízení neplnily žádné povinnosti, které by jim soud uložil, přičemž nebyly shledány ani žádné důvody hodné zvláštního zřetele.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. června 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu